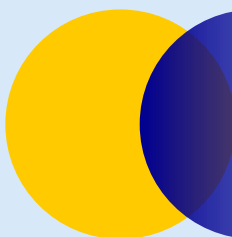




HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

*Liberté
Égalité
Fraternité*



RAPPORT
octobre 2026

FRANCE
2035
2050

Comment vivrons-nous en France demain ?

Sous la direction
de Clément Beaune



FRANCE
2035
2050

COMMENT VIVRONS-NOUS EN FRANCE DEMAIN ?

Sous la direction de Clément Beaune

Rapporteurs

Alice de Lyrot et Paul-Marie Roth



**HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

SEPTEMBRE 2026



Méthodologie

« France 2035, France 2050 » est un exercice aux méthodes à la fois chevronnées et inédites. D'un côté, il renoue avec les grands exercices de prospective qui ont jalonné l'histoire de la planification à la française. De 1964 (*Réflexions pour 1985*) à 2013 (*La France dans dix ans*), huit rapports ont été pilotés sous l'égide du Plan pour proposer, chacun à leur époque, une vision pour le pays à dix ou à vingt ans. D'un autre côté, cet exercice innove par plusieurs aspects.

Sur le plan chronologique, il se singularise par une volonté d'articuler un double horizon de temps : dix ans, soit l'horizon traditionnel de la planification des politiques publiques ; **vingt-cinq ans**, soit une génération humaine et un laps de temps permettant d'imaginer les bouleversements prévisibles, les bifurcations possibles, les trajectoires espérées. Ce choix a déterminé la méthodologie mise en œuvre au sein des différents chapitres – après la définition de grands partis pris transversaux et d'hypothèses sur les incertitudes critiques et les ruptures probables, transparaissant dans le chapitre introductif. Pour 2035, à partir d'un diagnostic solide et d'un tendanciel établi, il s'est agi de réfléchir aux réformes d'inflexion capables de répondre aux enjeux du pays, de limiter ou de renforcer les dynamiques déjà à l'œuvre. Pour 2050, à partir d'un consensus sur les transformations souhaitables, l'enjeu a été de tracer les chemins pour atteindre celles-ci, en les consolidant par des recommandations fortes. Une attention particulière a été portée quant à leur lisibilité et à leur opérationnalité, conduisant à une nécessaire priorisation des enjeux. Les propositions retenues à l'issue de ce processus n'engagent pas l'ensemble des membres des groupes de travail ou leurs organisations.

Si l'exigence intellectuelle et la qualité des analyses sont au cœur de ce projet, la dimension humaine a constitué un aspect central de sa réussite. Pendant près d'un an, il a consisté en une grande réflexion nationale « hors les murs », réunissant des citoyens, experts, entreprises, administrations, partenaires sociaux et personnalités issus d'horizons variés. Le cadre de travail se devait donc d'être à la fois structuré et ouvert, garantissant l'expression de points de vue divers tout en permettant la convergence des grands messages vers des propositions exploitables. À cet effet, neuf groupes de travail, chacun présidé par des personnalités reconnues dans leur domaine, ont réuni une dizaine d'experts aux profils complémentaires : économistes,

statisticiens, démographes, sociologues, juristes, chefs d'entreprise, militaires, spécialistes du climat, du numérique, du financement des entreprises, de la santé, de l'énergie, de l'industrie, des finances publiques ou encore artistes, écrivains et scénaristes. Ils ont accompagné les chefs de chapitre et rapporteurs dans l'élaboration d'un diagnostic partagé, dans la construction des scénarios prospectifs et dans la formulation des propositions de réforme en poursuivant une même ambition : décrire une France probable à l'horizon 2035, imaginer une France souhaitable à l'horizon 2050 et identifier les transformations nécessaires pour rendre cette trajectoire crédible. Les propositions retenues à l'issue de ce processus n'engagent pas l'ensemble des membres des groupes de travail ou leurs organisations. Ces travaux sont les leurs et les recommandations et propositions exprimées engagent leurs seuls auteurs.

Les travaux se sont appuyés sur une méthode associant expertise scientifique, prospective, analyses quantitatives et confrontation des points de vue. Au total, plus d'une centaine d'auditions auront été conduites auprès d'acteurs publics et privés afin de discuter les diagnostics, les évolutions possibles et les mesures envisageables. Les chapitres se sont également nourris des consultations citoyennes organisées dans le cadre de l'exercice, ainsi que d'un vaste corpus de connaissances : travaux académiques, essais, rapports publics, études d'organisations internationales, publications des administrations, d'autorités indépendantes, de *think tanks* et de centres de recherche. Cette diversité de sources a permis de confronter les analyses, d'identifier les principaux consensus, mais aussi les incertitudes et les controverses qui entourent les grandes transformations identifiées pour les prochaines décennies.

L'exercice s'est également distingué par un **important travail de modélisation et de consolidation de données publiques**. Des projections inédites ont été réalisées afin d'anticiper l'évolution des finances publiques, des dépenses de défense ou encore des principaux équilibres macroéconomiques à l'horizon 2050. Ce travail de rapprochement, de mise en cohérence et de consolidation de sources dispersées constitue en lui-même une contribution originale de l'exercice et offre une vision intégrée des grands équilibres économiques et budgétaires de long terme.

Enfin, si l'ensemble des chapitres repose sur une distinction entre une trajectoire probable à l'horizon 2035 et une trajectoire souhaitable à l'horizon 2050, **certains ont enrichi cette démarche par des scénarios alternatifs complémentaires**. Les chapitres consacrés à la défense et aux finances publiques explorent ainsi plusieurs futurs possibles, plus ou moins favorables, voire des ruptures majeures, afin d'éclairer les implications de différents contextes géopolitiques, économiques ou budgétaires sur les choix de politique publique. Toutefois, l'ambition n'a pas été de produire un exercice prospectif pour lui-même : chaque diagnostic se devait de déboucher sur des propositions concrètes de réforme et de transformation, afin de faire de « France 2035, France 2050 » un véritable outil d'aide à la décision publique.

Avec une méthode spécifique, **cet exercice prolonge une conviction d'efficacité déjà partagée par le Commissaire général du Plan, Pierre Massé, en 1964, et dont l'originalité a fait ses preuves : en prospective, l'esprit et la démarche comptent autant que la méthode et la technique.** D'où une ambition précise pour ce type d'exercice, qui doit allier analyse quantitative et démarche qualitative, pour « extraire du champ des possibles quelques **figures de l'avenir** [qui soient] intelligibles pour l'esprit et utiles pour l'action ». Ces figures résultent d'« un composé de probable et de souhaitable », dont il s'agit moins « de deviner hasardeusement le premier, que de préparer efficacement le second »¹.

¹ Massé P. (1964), « Avant-propos », dans Commissariat général du Plan, *Réflexions pour 1985*, Paris, Lavoisier, p. 5.



SOMMAIRE

Méthodologie	3
Chapitre introductif – LE TEMPS DES CHOIX. Pour une nouvelle planification à la française, par Clément Beaune	15
Deux horizons, une même question	16
Les certitudes et les paris : cadrer sans fermer	17
Un tableau de la France	18
Des diagnostics aux choix	22
Pour une nouvelle planification à la française	24
Une chaîne du temps long	27
La leçon des autres puissances	29
Chapitre 1 – ENVIRONNEMENT. Retrouver souveraineté, habitabilité et cohésion nationale, par la transition écologique, par Antoine Pellion ..	31
Introduction	32
1. Objectif 2035 : agir vite pour éviter un décrochage irréversible	34
1.1. Souveraineté énergétique et matière : desserrer nos dépendances	34
1.2. Habitabilité : protéger les territoires, les hommes et la biodiversité face aux risques climatiques	36
1.3. Cohésion nationale : éviter une déliaison sociale par la transition et le climat	38

2. Objectif 2050 : rendre la nouvelle réalité climatique de la France vivable, et sa nouvelle réalité productive et sociale désirable.....	40
2.1. Reconstruire les souverainetés alimentaires et l'énergie-matière	40
2.2. Garantir la vivabilité du territoire national dans un monde durablement réchauffé.....	45
2.3. Cohésion nationale : prévenir le « chacun pour soi » et le « sauve qui peut » climatiques	48
Conclusion	51

Chapitre 2 – DÉFENSE ET SÉCURITÉ NATIONALE. Préparer la Nation et défendre l'Europe face aux menaces de demain, par Camille Grand.....53

Introduction – La défense et la sécurité nationale de la France à une époque de chocs systémiques.....	54
1. Objectif 2035 : préparer la France à la guerre pour préserver la paix en Europe	55
1.1. Opérer dans un environnement stratégique durablement dégradé	55
1.2. Consolider un « troisième modèle » d'armée.....	57
1.3. Réduire les dépendances critiques.....	63
1.4. Assurer la compétitivité de la BITD française.....	64
1.5. Concilier autonomie stratégique et renforcement de la coopération européenne.....	66
1.6. Bâtir une stratégie pour renforcer la résilience nationale.....	67
1.7. Identifier et maîtriser les technologies de rupture	69
1.8. Renforcer la dissuasion française pour prévenir une guerre majeure en Europe.....	69
2. Objectif 2050 : garantir la souveraineté française et européenne à un horizon marqué par l'incertitude	70
2.1. Anticiper des scénarios de rupture majeure.....	70
2.2. Renforcer la cohésion nationale et l'esprit de défense	73
2.3. Développer la solidarité stratégique européenne	74
2.4. Assurer la crédibilité militaire – opérationnelle, technologique et industrielle – française	75
Conclusion	76

Chapitre 3 – DÉMOGRAPHIE ET SOCIÉTÉ(S). Repenser les solidarités dans une France vieillissante, par Magda Tomasini..... 79

Introduction – La France aux horizons 2035 et 2050 : une population globalement stable mais profondément recomposée..... 80

1. Objectif 2035 : construire une stratégie pour adapter la France à la nouvelle donne démographique	85
1.1. Mettre en place une planification territorialisée en matière de services publics, notamment éducatifs.....	85
1.2. Investir massivement dans le capital humain, de l'enfance aux compétences tout au long de la vie	90
1.3. Des parcours familiaux et professionnels à repenser.....	92
1.4. Une cohésion sociale à préserver dans une France plus diverse.....	94
2. Objectif 2050 : repenser nos solidarités et l'équité intergénérationnelle dans une France vieillissante.....	96
2.1. Conserver une société humaine et solidaire dans un pays polarisé.....	98
2.2. Renforcer la place des jeunes générations dans la société française.....	99
2.3. Construire un cadre de justice reproductive et une politique publique de l'adoption à l'horizon 2050	100
Conclusion.....	101

Chapitre 4 – ÉCONOMIE. Retrouver la capacité de produire en France et en Europe, par Xavier Ragot et Jean-Luc Tavernier..... 103

Introduction..... 104

1. Objectif 2035 : renforcer la résilience du tissu productif face aux risques géoéconomiques.....	105
1.1. Défendre les domaines prioritaires de la résilience.....	105
1.2. Assurer un terrain de concurrence équitable pour nos entreprises dans un espace commercial le plus large possible.....	109
1.3. Renouveler l'action de l'État envers les entreprises innovantes.....	111
1.4. Accélérer et massifier l'électrification pour décarboner et innover souverainement.....	114
1.5. Assumer le coût de la résilience : préférer l'investissement au soutien à la consommation par la dette.....	116

2. Objectif 2050 : reconstruire les conditions de la prospérité.....	117
2.1. Engager la grande transformation de notre système de formation supérieure.....	117
2.2. Repositionner la recherche française : plus spécialisée, plus différenciée et plus tournée vers le tissu productif.....	118
2.3. Produire à l'échelle des géants : parachever l'intégration économique européenne.....	123
2.4. Arbitrer à la lumière des effets sur l'investissement et la croissance.....	125
2.5. S'adapter à l'environnement d'ici 2050	128
Conclusion.....	129

Chapitre 5 – CHOISIR SON TRAVAIL DEMAIN. Être plus libres et indépendants, individuellement et collectivement, par Antoine Foucher.....

131

Introduction.....	132
1. Objectif 2035 : mieux rémunérer le travail et investir dans les compétences.....	135
1.1. Mieux rémunérer le travail par la réindustrialisation et de nouveaux choix collectifs.....	135
1.2. Adapter le marché du travail aux bouleversements de l'intelligence artificielle.....	137
1.3. Rénover le système de formation français en améliorant le lien formation emploi.....	138
2. Objectif 2050 : libérer le travail pour l'adapter aux nouvelles aspirations et faire face au choc démographique	141
2.1. Choisir son travail, choisir son organisation, choisir son temps, choisir sa carrière : un travail libéré en 2050.....	141
2.2. Faire face à la raréfaction de main-d'œuvre à l'horizon 2050 : travailler plus nombreux, et plus longtemps dans la vie	144
Conclusion.....	150

Chapitre 6 – ADMINISTRATION ET SERVICES PUBLICS. Des services publics renouvelés pour mieux faire société, par Amélie Verdier.....

153

Introduction.....	154
1. Objectif 2035 : faire les bons choix pour préserver des services publics de qualité.....	155
1.1. La qualité de la relation avec les usagers, priorité de la décennie.....	155
1.2. Investir dans trois services publics prioritaires en tension : l'éducation, la santé et la justice	158
1.3. Mieux encadrer la participation du secteur privé au service public.....	162

1.4. Face à la contrainte de financement, faire collectivement des choix sur les services publics universels pour mettre fin à la spirale de la « dérosion ».....	163
2. Objectif 2050 : un modèle renouvelé de services publics	166
2.1. Faire de la transformation numérique une opportunité pour l'usager du service public de demain	166
2.2. Construire une numérisation responsable et un « État-plateforme » souverain.....	169
2.3. Adapter la formation des agents publics aux nouvelles compétences.....	170
2.4. Définir un service public différencié et adapté	171
2.5. Mettre en œuvre nouveau pacte démocratique du service public.....	173
Conclusion.....	174

Chapitre 7 – FINANCES PUBLIQUES. Faire des choix budgétaires

à la hauteur des défis des 10 et 25 prochaines années,

par Grégory Claeys, Jérôme Trinh, Louis Viard, Jean-Baptiste Carpentier,

Mathilde Viennot et Léo Quennesson..... **177**

Introduction.....	178
1. À politiques inchangées, une grave dérive des finances publiques	181
1.1. Un impact majeur du vieillissement de la population et du changement climatique.....	181
1.2. Une spirale d'endettement alimentée par des déficits élevés, aggravée par la hausse des charges d'intérêts.....	185
1.3. Une hausse de la dette très significative quel que soit le scénario macroéconomique.....	186
2. Des priorités d'avenir aux implications budgétaires majeures	188
2.1. Les priorités faisant l'objet d'engagements contraignants	188
2.2. Des priorités pour préparer la France de demain	189
2.3. La prévention pour éviter une hausse spontanée des dépenses	190
3. Remettre nos finances publiques sur la voie de la soutenabilité.....	193
3.1. Une consolidation nécessaire d'ici 2035.....	193
3.2. Une gouvernance budgétaire renouvelée pour assurer la soutenabilité de nos comptes publics jusqu'en 2050	197
Conclusion.....	200

Chapitre 8 – MODES ET LIEUX DE VIE. Protéger les liens, aménager les lieux, *par Fabrice Aubert et Constance Rivière..... 203*

Introduction.....	204
1. Objectif 2035 : faire face à l’effritement des liens sociaux.....	205
1.1. Retisser les liens dans une société où les temps communs se raréfient, le numérique s’impose et la solitude progresse	205
1.2. Adapter notre organisation sociale à des parcours de vie moins linéaires	211
1.3. Repenser les lieux de vie face aux nouveaux besoins sociaux, territoriaux et climatiques....	212
2. Objectif 2050 : retrouver l’épaisseur des modes et lieux de vie et la force des récits communs.....	214
2.1. Faire de la culture un levier de cohésion et de souveraineté.....	214
2.2. Préserver l’autonomie et recréer de l’engagement dans une société plus numérisée et individualisée.....	217
2.3. Construire les conditions d’une vie habitable sur l’ensemble du territoire	219
Conclusion	223

Chapitre 9 – DÉMOCRATIE. Construire une démocratie résiliente **face aux menaces, par Michaël Orand..... 225**

Introduction.....	226
1. Objectif 2035 : renforcer le socle démocratique et le débat public face aux pressions.....	227
1.1. Un débat public qui se déploie dans un espace informationnel transformé par l’apparition des plateformes numériques.....	227
1.2. Une asymétrie de régulation qui altère la qualité du débat public.....	228
1.3. Garantir la production d’une information de qualité, indépendante et pluraliste	230
1.4. Renforcer la transparence algorithmique et protéger l’espace informationnel.....	231
1.5. Renforcer la résilience informationnelle face à la désinformation, aux ingérences étrangères et aux contenus générés par l’IA.....	232
1.6. Des forces extérieures qui déstabilisent nos démocraties pour promouvoir un modèle illibéral.....	233
1.7. En France, une vigilance nécessaire.....	235
1.8. Renforcer la séparation des pouvoirs, l’indépendance de la justice et les garanties de l’État de droit.....	236

1.9. Renforcer la transparence des influences et l'autonomie financière de la société civile démocratique.....	237
2. Objectif 2050 : consolider la résilience démocratique française et faire de l'Europe un fer de lance de la démocratie.....	237
2.1. Une citoyenneté de plus en plus distante.....	238
2.2. Une crise de la représentativité	240
2.3. L'impuissance perçue de l'État et des pouvoirs publics	241
2.4. Une aspiration à une démocratie plus participative.....	242
2.5. Renforcer la démocratie participative en l'inscrivant davantage dans le cycle législatif	243
2.6. Faciliter l'exercice concret du vote.....	244
2.7. Renforcer la représentation politique des jeunes.....	244
2.8. Se donner les moyens de construire une Europe qui soit un fer de lance démocratique dans le monde.....	245
Conclusion.....	247

ANNEXES

Annexe 1 – Composition des groupes de travail de l'exercice « France 2035, France 2050 » et personnes auditionnées.....	253
Annexe 2 – Scénarios prospectifs du groupe de travail « Environnement »	267



Chapitre introductif – Le temps des choix

Pour une nouvelle planification à la française

Clément Beaune, Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan

Il y a un paradoxe que nos concitoyens expriment en France plus qu'ailleurs : leur vie quotidienne leur semble stable, leur avenir collectif, en péril. Interrogés sur l'avenir du pays, ils décrivent leur quotidien de 2050 dans une forme de continuité, voire de routine : les voitures, les maisons individuelles, les cinémas, tout cela sera encore là. Sur le plan politique, c'est la stabilité, voire un optimisme prudent, qui prévaut : 75 % pensent que la démocratie organisera toujours nos choix par l'élection, autant que l'Union européenne existera toujours en 2050. Mais sur le plan social, un pessimisme radical l'emporte : 73 % des Français considèrent que le système de retraite par répartition aura disparu, 64 % que la Sécurité sociale n'existera plus dans sa forme actuelle. Stabilité du quotidien, confiance dans nos institutions politiques, mais effondrement annoncé du collectif, au sens du modèle social : c'est l'horizon que nos concitoyens imaginent pour eux-mêmes et leurs enfants¹. Non pas une catastrophe, mais une érosion silencieuse de ce qui nous tient ensemble.

Ce fossé entre la vie ordinaire et le destin commun est peut-être le signe le plus révélateur de notre époque. Nous n'avons jamais autant parlé de changement et d'avenir : transition écologique, intelligence artificielle, vieillissement démographique, réarmement, menace sur les démocraties. Sous cette effervescence de surface, ou à cause d'elle, quelque chose résiste : une difficulté croissante à se projeter collectivement, à transformer la conscience des défis en décisions durables, à tenir un cap dans la durée.

¹ Sondage Toluna Harris Interactive réalisé pour le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan (octobre 2025), dans le cadre du lancement de « France 2035, France 2050 ». Voir le Complément 3, disponible [sur le site du HCSP](#).

C'est de ce constat qu'est né le projet « France 2035, France 2050 », conduit par le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan.

Dans la lignée historique des grands exercices de prospective nationale – de Pierre Massé à Jean Pisani-Ferry, du Commissariat général du Plan à France Stratégie –, **j'ai souhaité renouer avec une ambition que la France a longtemps incarnée mieux qu'aucune autre démocratie : celle de penser l'avenir du pays à l'horizon d'une génération**, non pour le prédire mais pour se donner les moyens de l'orienter et de l'infléchir, d'agir en conscience aujourd'hui.

Pendant dix mois, le Plan a réuni experts, personnalités du monde économique et social, représentants de l'administration, artistes et écrivains pour tracer un cap pour la France à deux horizons : 2035 et 2050. Neuf chapitres thématiques. Une consultation citoyenne organisée avec le Conseil économique, social et environnemental. Des fictions prospectives, commandées à des romanciers, des graphistes et des scénaristes, pour imaginer et illustrer ce que les chiffres ne disent pas. Des contributions de jeunes élèves ou étudiants. Plus d'une centaine de personnes mobilisées. Et, au terme de ce parcours, un rapport qui sera remis au président de la République, avant de paraître en librairie, à l'automne, aux éditions Tallandier.

Ce qui suit en est l'introduction. Non pas un résumé – chaque chapitre parle pour lui-même librement –, mais une tentative de dire comment cet exercice a été conduit, ce qu'il nous dit de la France que nous voulons être, et comment nous pouvons, collectivement, nous projeter à nouveau.

Deux horizons, une même question

« France 2035, France 2050 » est le premier exercice de prospective nationale à articuler explicitement deux horizons de temps distincts.

Dix ans, d'abord. **C'est l'horizon privilégié de l'action publique, de la prévision et de la planification.** Suffisamment proche pour que les tendances de fond soient largement identifiables, suffisamment lointain pour que les choix d'aujourd'hui puissent encore en infléchir le cours. La démographie est connue. Les trajectoires énergétiques sont tracées. Les contraintes budgétaires sont quantifiées. Ce que l'on ignore encore, c'est la volonté collective de les affronter. Dix ans ne suffisent pas à abolir l'incertitude ; ils permettent en revanche de distinguer plus clairement ce qui relève des événements et ce qui relève des choix.

Vingt-cinq ans, ensuite. Une génération humaine. Un laps de temps suffisant pour que les **transformations structurelles produisent leurs effets**, pour que les bifurcations d'aujourd'hui dessinent les paysages de demain, pour que des choix qui paraissent techniques révèlent leur portée politique. À cet horizon, l'exercice change de nature : il ne s'agit plus seulement de prolonger des tendances, mais d'imaginer des ruptures, d'explorer des possibles, d'interroger

ce que nous voulons transmettre. C'est l'échelle à laquelle une société peut véritablement changer de visage : voir émerger de nouveaux équilibres démographiques, de nouvelles technologies, de nouvelles formes de travail, de nouveaux rapports au territoire, à l'Europe ou au monde. C'est l'horizon où le choix reprend sa liberté.

Cette double temporalité n'est pas un artifice de présentation. Elle correspond à une conviction : les décisions qui comptent vraiment – en matière d'éducation, d'énergie, de santé, de défense, de modèle social – ne produisent leurs effets qu'à l'échelle d'une génération. Les évaluer à dix ans, c'est souvent les juger trop tôt. Les concevoir à vingt-cinq ans sans les ancrer dans l'action immédiate, c'est les condamner à rester des vœux. Mais ne pas agir, ou mal agir, aujourd'hui, c'est prendre la responsabilité d'obérer notre avenir commun, et de sacrifier la jeunesse de manière irréversible.

Afin de **proposer une vision globale de la société française de demain**, le projet « France 2035, France 2050 » dresse le portrait de notre Nation en abordant neuf grands thèmes : Économie, Avenir du travail, Environnement, Modes et lieux de vie, Démographie et société(s), Administration et services publics, Finances publiques, Démocratie, Défense et sécurité nationale.

Ces angles ne couvrent pas tout. Ils ont été choisis parce qu'ils concentrent les tensions les plus décisives, les arbitrages les plus structurants, les choix dont dépend le visage de la France dans une génération. Ils emportent aussi des sujets transversaux – l'éducation, la santé, l'Europe notamment – qui irriguent l'ensemble du rapport et relient entre eux les différents horizons de transformation.

Les certitudes et les paris : cadrer sans fermer

Tout exercice de prospective repose sur un paradoxe. Il doit laisser une place à l'imagination, mais il ne peut pas tout imaginer. Sans cadre commun, la prospective se dissout dans une infinité de futurs également possibles ; trop contrainte, elle se réduit à une projection statistique déguisée.

Nous avons donc fait le choix d'une méthode intermédiaire. Chaque groupe de travail a été invité à réfléchir librement à l'avenir de son domaine, à partir d'un ensemble d'hypothèses structurantes partagées. Non pour réduire la diversité des scénarios, mais pour leur donner une cohérence d'ensemble. Quitte à laisser inévitablement des possibles de côté.

La première catégorie d'hypothèses relève des grandes tendances mondiales qui façonnent déjà notre environnement : vieillissement démographique, déplacement du centre de gravité économique vers l'Asie, fragmentation géopolitique croissante, diffusion de l'intelligence artificielle, pression climatique accélérée, fragilisation des démocraties libérales. Ces

dynamiques sont suffisamment puissantes et documentées pour constituer le décor commun dans lequel la France devra évoluer, quelles que soient ses propres décisions.

La seconde catégorie relève davantage du choix délibéré. Nous avons retenu l'hypothèse d'une France qui demeure une démocratie libérale, attachée à l'État de droit et aux libertés fondamentales. Nous avons considéré qu'elle resterait membre de l'Union européenne, de l'Alliance atlantique et du Conseil de sécurité des Nations unies. Nous avons écarté les scénarios de rupture totale – guerre mondiale généralisée, effondrement des institutions, révolution technologique imprévisible – non parce qu'ils seraient impossibles – des cygnes noirs adviendront –, mais parce qu'ils sont par nature trop incertains pour servir de fondement à une réflexion robuste sur l'action publique.

Ces choix ne sont pas neutres. Ils traduisent une certaine conception de la prospective. Le Plan a toujours eu des partis pris : l'attachement à la régulation, la solidarité, la production, la construction européenne. Ce rapport les assume. Son objet n'est pas de prévoir ou d'explorer indistinctement tous les scénarios imaginables. Il est d'éclairer les choix collectifs et de donner un cadre commun et souhaitable à la réflexion sur l'avenir. Comme le disait Pierre Massé, la prospective est d'abord un « réducteur d'incertitudes ». Elle ne supprime ni les risques ni les divergences ; elle permet simplement de mieux distinguer ce qui dépend des circonstances de ce qui relève de nos décisions.

Cette méthode repose sur une forme de lucidité qui n'est ni le fatalisme ni l'optimisme béat. Les données, les tendances et les projections sont des instruments précieux, mais elles ne sont pas un destin. Elles éclairent les choix sans les déterminer. La prospective exige un regard à la fois savant et modeste : savant, parce qu'il ne renonce ni à la rigueur ni à l'analyse des faits ; modeste, parce qu'il sait que toute projection repose sur un monde qui demeure ouvert, traversé par l'innovation, les crises, les décisions humaines et les bifurcations de l'histoire. La relecture des rapports précédents invite nécessairement à l'humilité.

Préparer l'avenir ne consiste donc pas à le prédire. Mais l'absence de boule de cristal n'empêche ni d'imaginer ni de réfléchir. C'est une hygiène indispensable pour agir mieux aujourd'hui en levant le nez de notre guidon.

Un tableau de la France

Ces chapitres sont des figures libres mais pas des tableaux indépendants. Ils composent un portrait d'ensemble dont plusieurs lignes de force se recoupent, se renforcent et parfois se heurtent. Avant d'en dégager les enseignements, il faut nommer ce qui les traverse tous : une réalité que notre pays a longtemps voulu esquiver et qui s'impose désormais avec force. Celle des arbitrages. **La France aborde une période de choix qui ne peuvent ni être**

contournés, ni être reportés. Les grandes transitions qui la traversent – démographique, écologique, technologique, stratégique – sont simultanées, et les ressources pour les conduire toutes en même temps n'existent pas. C'est précisément ce constat qui donne son sens à ce rapport : si tout pouvait être fait, on n'aurait pas besoin de planifier. « Gouverner, c'est choisir », rappelait Pierre Mendès France. C'est parce qu'on ne peut pas tout faire qu'il faut décider.

La France vieillit. Ce vieillissement est le fil rouge de presque tous les défis à venir. La démographie française ne s'effondre pas : elle se recompose. D'ici 2050, la pyramide des âges glissera vers une forme quasi cylindrique, avec moins de jeunes, davantage de très grands âges, et une population active sous pression croissante. Ce mouvement n'est pas une catastrophe, mais il est une contrainte structurante que tout le reste doit intégrer : le financement de notre modèle social, l'organisation du travail, le recrutement dans nos armées, la représentation de la jeunesse et des générations futures dans notre démocratie, la géographie de nos services publics.

Il se superpose à une rupture plus silencieuse, mais tout aussi profonde : depuis une vingtaine d'années, le travail ne permet plus, pour la plupart des actifs, d'améliorer son niveau de vie. Ce cycle historique de soixante ans – vivre mieux en travaillant moins, grâce à des gains de productivité réguliers – s'est enrayé. C'est une transformation du sens même du travail, et donc du contrat social qui lie l'effort individuel à la promesse collective. Le vieillissement aggrave cette rupture autant qu'il s'y ajoute : en pesant sur la population active et en orientant toujours davantage les ressources collectives vers la dépendance et la retraite, il réduit les marges disponibles pour répondre aux aspirations de ceux qui travaillent. Une France de 2050 où les seniors seront plus nombreux devra nécessairement repenser les termes du contrat entre les générations. C'est l'une des questions les plus profondes que ce rapport soulève.

La société française n'a jamais été aussi connectée. Elle n'a jamais été aussi seule. **Plus d'un tiers des jeunes Français déclarent se sentir souvent ou toujours seuls, soit autant que les plus de 75 ans, traditionnellement les plus exposés à l'isolement.** Ce paradoxe n'est pas le fruit d'un manque de contacts, mais d'un recul des liens inscrits dans la durée : à mesure que les appartenances traditionnelles s'effritent et que les interactions se dématérialisent, c'est le sentiment d'appartenance lui-même qui s'érode. Dans le même temps, un trentenaire en 2035 ayant grandi avec le smartphone aura déjà consacré l'équivalent de six à sept années de sa vie éveillée à regarder des écrans. Ce n'est pas seulement du temps passé autrement : c'est une transformation profonde du rapport à l'attention, au lien, aux faits et à l'expérience humaine.

Cette fragilité du lien va de pair avec une anxiété plus large face à l'avenir qui traverse toutes les générations de Français – la jeunesse en particulier. Deux tiers des 18-24 ans associent

l'année 2050 à un sentiment d'inquiétude et un tiers à l'idée de la fin du monde¹. Ce n'est pas l'angoisse de l'adolescent face à un avenir incertain, comme à chaque génération : c'est celle d'une jeunesse qui ne croit plus que le monde dont elle héritera prolongera ou améliorera celui que ses parents ont connu.

À cette recomposition démographique s'ajoute une transformation plus diffuse, mais tout aussi structurante : le rapport collectif au risque a changé. Une société où le travail ne permet plus d'améliorer son niveau de vie, où les inégalités se creusent et où la confiance dans les institutions s'érode tend naturellement à préférer la préservation des acquis à la prise de risque. Ce repli n'est pas irrationnel, il est la réponse logique d'individus et de groupes qui ont le sentiment d'avoir davantage à perdre qu'à gagner dans le changement. Mais à l'échelle collective, il peut devenir paralysant, précisément au moment où la France fait face à deux types de risques qu'il faut savoir distinguer. Les premiers sont des risques subis : la fragmentation géopolitique, la dépendance technologique, l'instabilité climatique – autant de menaces contre lesquelles il faut se protéger. Les seconds sont des risques à assumer délibérément : innover, investir massivement, construire les outils de la puissance. C'est sur cette seconde catégorie que l'aversion au risque pèse le plus lourd. Non parce que la prudence serait une faiblesse, mais parce qu'elle laisse le champ libre à d'autres. Ce biais n'est pas une fatalité. Mais il faut le nommer, car il conditionne la capacité de la France à se réformer et à peser dans le monde.

Le territoire est l'une des fractures les plus silencieuses et les plus profondes que ces travaux révèlent. La France de 2050 ne sera pas uniformément transformée : elle le sera différemment selon qu'on vit dans une métropole connectée au monde ou dans un bassin de vie où le médecin, la gare et le guichet administratif ont disparu, et dont la jeunesse s'enfuit souvent. Cette divergence n'est pas nouvelle, mais elle s'accélère. Elle nourrit une expérience radicalement différente de l'État, de la République et de l'avenir selon les territoires, et donc une capacité inégale à adhérer à un projet commun. La cohésion nationale ne se construira pas depuis Paris : elle dépendra de la capacité de l'État à maintenir une présence réelle, différenciée et continue dans l'ensemble du territoire, y compris là où ce n'est pas rentable.

La souveraineté, nationale et européenne, n'est pas un concept abstrait, elle est devenue une donnée concrète, mesurable en dépendances industrielles et en capacités militaires. L'invasion de l'Ukraine a dissipé l'illusion d'un continent durablement en paix. La France, dotée de l'arme nucléaire, aborde ce retour des rivalités de puissance avec un modèle d'armée complet mais « échantillonnaire », capable d'intervenir sur l'ensemble du spectre militaire, mais avec des stocks, des formats et des capacités industrielles qui atteindraient rapidement

¹ M ta terre (2024), « Dans quel état d'esprit est la jeunesse en 2024 ? », article mtaterre.fr, 18 juin ; Delage V., Tellier-Poulain M. et Vincent L. (2025), *Santé mentale des jeunes de l'Hexagone aux Outre-mer. Cartographie des inégalités*, enquête Mutualité Française, Institut Montaigne et Institut Terram, septembre.

leurs limites dans un conflit prolongé. Sur le plan économique, trois décennies de spécialisation poussée ont transformé certaines dépendances en vulnérabilités stratégiques. Reconstruire de la robustesse – industrielle, énergétique, technologique – est l’une des tâches transversales que ce rapport identifie.

Mais les travaux rassemblés ici suggèrent qu’il existe une forme de souveraineté plus difficile à quantifier, et peut-être plus décisive à long terme : la souveraineté cognitive. Une démocratie qui ne maîtrise plus les infrastructures de l’information, qui ne forme pas ses citoyens à distinguer le vrai du faux, qui délègue à des plateformes étrangères la construction de l’opinion publique perd quelque chose d’essentiel – non pas sa liberté formelle, mais sa capacité réelle à délibérer et à décider. À l’horizon 2050, la question n’est pas seulement de savoir si la France produira ses propres semi-conducteurs ou ses propres médicaments. C’est de savoir si elle sera encore capable de former des jugements collectifs autonomes dans un environnement informationnel saturé et manipulé, confronté à un véritable risque d’effondrement épistémologique.

L’intelligence artificielle est la bifurcation la plus immédiate et la plus incertaine à la fois. À l’horizon 2035, elle aura déjà reconfiguré en profondeur le travail, l’administration, l’éducation et la décision publique. Elle peut être un levier puissant de productivité, de qualité des services publics et de réduction des inégalités d’accès, ou, si elle est imposée et importée, un accélérateur de dépendances technologiques et de fractures sociales.

Les finances publiques sont le filtre par lequel passent tous les choix. Et la preuve la plus concrète que ces choix ne peuvent plus être esquivés. Financer simultanément le réarmement, la transition énergétique, notre modèle social et la réindustrialisation : ces quatre impératifs sont chacun considérables ; leur conjonction, dans un contexte de dette élevée et de remontée des taux d’intérêt, est inédite. Elle rend d’autant plus nécessaire ce que ce rapport appelle de ses vœux : non pas plus de dépenses, mais de meilleurs choix, et surtout des choix assumés. Ils passeront par des efforts importants sur nos dépenses sociales et, dans une moindre mesure, locales. La contrainte budgétaire n’est pas un obstacle à la planification. Elle en est, paradoxalement, l’argument le plus fort.

L’Europe traverse ce rapport en filigrane, mais sa place réelle est plus centrale que sa mention ne le laisse paraître. Pour une France qui cherche sa résilience industrielle, sa sécurité énergétique et sa crédibilité stratégique, la question de ce que l’Europe peut ou ne peut pas faire est omniprésente. La transition écologique, les politiques industrielles communes, la défense européenne, la régulation du numérique : autant de domaines où les choix français ne peuvent plus être pensés hors du cadre européen. La France vue de l’étranger rappelle que notre influence dans le monde dépend en grande partie de notre capacité à peser dans ce cadre, et non à en sortir. La vraie souveraineté est là : non pas l’autonomie totale, encore moins l’autarcie, mais la capacité concrète à avoir un impact réel sur le monde qui nous entoure. Cela suppose de cibler les dépendances qu’on peut réduire ou supprimer, et de conserver la

maîtrise des maillons critiques de celles qu'on ne peut pas éliminer, sans nécessairement contrôler la chaîne de valeur tout entière. L'expérience du Brexit, dix ans après, l'illustre presque scientifiquement. Comme le faisait remarquer Mario Draghi, le Royaume-Uni a perdu en souveraineté ce qu'il a gagné en indépendance. Il décide seul. Il pèse moins.

La cohésion nationale est, en dernière analyse, la condition de tout le reste. Les défis décrits dans ce rapport – réarmement, transition énergétique, vieillissement, révolution de l'IA... – exigent tous une capacité collective à consentir des efforts, à tenir des caps et à maintenir une confiance minimale dans les institutions. Or cette cohésion ne se décrète pas. Elle se construit dans la durée, par des institutions qui tiennent, des services publics qui atteignent effectivement tous les territoires, une école qui réduit les inégalités plutôt qu'elle ne les reproduit. Elle suppose aussi que la France réussisse l'intégration de ses populations issues de l'immigration, en prévenant les dynamiques de ségrégation territoriale qui enferment des communautés entières loin de l'emploi, de l'école et du projet commun. Et une expérience partagée – celle du service, de l'effort commun, de la responsabilité collective – qui s'est en partie perdue depuis la fin de la conscription.

Mais derrière la cohésion, il y a une question encore plus fondamentale que ces travaux font affleurer sans toujours la nommer : celle de la transmission. Qu'est-ce que cette génération lèguera à la suivante ? Des dettes ou des marges de manœuvre ? Des infrastructures ou des ruines différées ? Un climat vivable ou une instabilité croissante ? Des institutions solides ou des coquilles vidées de leur substance ? Une capacité à délibérer ensemble ou une société fragmentée incapable de former un jugement commun ? La prospective, à l'horizon d'une génération, est toujours au fond une question morale : non pas seulement ce qui nous attend, mais ce que nous choisissons de faire advenir pour ceux qui viennent après nous. C'est à cette aune, en dernière instance, que les choix décrits dans ce rapport devront être jugés.

Des diagnostics aux choix

Ce rapport ne dresse pas un inventaire des fragilités. **Il décrit aussi une France capable, forte, qui dispose des atouts pour surmonter tous ces défis** : une tradition industrielle et des savoir-faire préservés, une recherche de rang mondial, des institutions stables et une administration de haut niveau, une jeunesse mobile et formée, un territoire vaste et divers, une influence forte sur la scène européenne et une place dans les enceintes où se décide l'ordre du monde. **Ces atouts ne garantissent rien, mais ils rendent tout possible. À condition d'être lucides** sur les choix à faire et résolus à les mettre en œuvre. Rappelons qu'en 1946, la France du premier Plan vivait encore sous le rationnement, au milieu des ruines. Elle sortait de l'Occupation, de l'humiliation, des destructions. Elle a pourtant choisi l'ardente obligation plutôt que l'étrange défaite, la reconstruction plutôt que la gestion du déclin. Nous n'avons pas d'excuse de ne pas en faire autant.

C'est tout l'enjeu des propositions que portent les dix chapitres de ce rapport, aux deux horizons temporels. On n'en donnera ici qu'un aperçu, pris dans des domaines très différents, pour donner la mesure de ce que ce rapport appelle à faire.

Il y a, par exemple, notre rapport au numérique et à l'attention. Il faudra traiter l'économie de l'attention comme on a traité, hier, des addictions, tel le tabagisme : transparence des algorithmes de recommandation, interdiction des mécanismes de conception addictive pour les mineurs de moins de 15 ans, indicateurs de santé attentionnelle intégrés aux politiques de santé publique. Ces mécanismes ne sont pas des dérives accidentelles : ils sont conçus pour capter l'attention le plus longtemps possible, et ce qui est en jeu dépasse la seule santé publique – c'est la capacité d'une société à penser par elle-même, et donc à rester libre.

Il y a aussi l'enjeu du territoire et des services publics, où les fractures se créent moins par manque de moyens que par manque de choix assumés. Réinvestir dans l'école les économies mécaniques de la baisse démographique, plutôt que les laisser disparaître dans la dépense courante, en est un premier exemple : d'ici 2050, la baisse de la natalité libérera près de 0,6 point de PIB dans le budget de l'éducation, et ce que la démographie retire d'un côté, le choix politique peut le redonner de l'autre. Définir, par la concertation démocratique, un socle universel de services publics – l'école, la santé, la justice – garanti partout avec la même qualité en est un second : ce n'est pas un renoncement à l'égalité, c'est la condition pour qu'elle reste tenable plutôt que promise partout et nulle part. Mobiliser les bâtiments publics sous-utilisés – anciennes écoles, gares, bureaux de poste – par un bail civique court, d'un à cinq ans, pour des usages sociaux temporaires, en est un troisième : plus rapide et moins coûteux que l'acquisition, ce dispositif serait particulièrement adapté aux petites communes, là où la désertification des services a souvent vidé les centres-bourgs de leur dernier lieu de vie collectif. Faire de l'habitabilité un principe juridique, au même rang que la liberté ou la dignité, en serait un quatrième : une manière de dire en droit ce que chacun sait déjà dans les faits, qu'on ne peut pas séparer la qualité d'un logement de la qualité d'une vie.

Il y a, de même, la question de notre résilience économique, technologique et militaire. Dérisquer nos approvisionnements, en diversifiant nos pays fournisseurs, en créant de nouvelles alliances et en assurant le développement de la production sur le sol français et européen pour les biens stratégiques. Mobiliser, à l'échelle européenne plutôt qu'à celle de vingt-sept marchés nationaux dispersés, les ressources scientifiques et budgétaires nécessaires pour peser, plus fort, dans les domaines technologiques qui structureront la prochaine décennie : l'intelligence artificielle, les semi-conducteurs, le *cloud* souverain et le quantique. Réduire drastiquement nos dépendances militaires et stratégiques, afin de disposer des moyens de dissuader nous-mêmes, en Européens, toute menace contre notre continent. La France doit prendre la tête de cet effort.

Pour une nouvelle planification à la française

Ces dix chapitres dessinent une France souhaitée. Comment la faire advenir ?

La question n'est pas rhétorique. Les premiers plans quinquennaux ont joué un rôle décisif dans la reconstruction du pays, sa modernisation industrielle, l'aménagement de son territoire, l'essor de ses grandes infrastructures. Ils ne furent pas seulement des instruments techniques. Ils incarnèrent une certaine conception de l'action publique : la conviction que les grandes transformations exigent **une vision d'ensemble pour le pays, des arbitrages forts, des priorités assumées et une continuité dans l'effort.**

Au fil des décennies, sous l'effet conjugué de la construction européenne, de la décentralisation et des privatisations, la France a progressivement perdu une partie de cette capacité. Cette difficulté n'est pas le fruit du hasard ou d'une simple négligence. Elle est, pour une part, le résultat d'un choix intellectuel et politique assumé. Non sans raisons : la planification à la française avait elle-même montré ses limites, et les années 1980 semblaient lui donner tort sur presque tous les fronts. Pendant trois décennies, de la fin des années 1970 au choc financier de 2008, la confiance dans les mécanismes de marché, l'ouverture des économies et l'intégration européenne ont conduit à considérer que nombre d'ajustements pouvaient être laissés aux acteurs économiques seuls. Planifier paraissait largement inutile, désuet, voire présomptueux. Anticiper risquait d'être perçu comme une forme d'intervention excessive. L'État devait plutôt chercher à se retirer, réguler à la marge, laisser les marchés allouer les ressources mieux qu'il ne saurait lui-même le faire. Cette vision a produit des résultats réels. Elle a aussi produit des angles morts. La désindustrialisation silencieuse de pans entiers du territoire, les déserts médicaux, la dépendance technologique : autant de conséquences prévisibles d'un État qui avait cessé de penser à voix haute et en chœur son propre avenir industriel et stratégique.

Le paradoxe est saisissant : nous planifions en apparence davantage aujourd'hui qu'il y a quarante ans. Stratégie nationale bas-carbone, programmation pluriannuelle de l'énergie, lois de programmation militaire, stratégies nationales de recherche, contrats de filière, engagements européens : **la France n'a jamais produit autant de documents destinés à préparer l'avenir. Et pourtant, jamais peut-être nous n'avons autant donné le sentiment de courir derrière les événements. Le problème n'est donc pas l'absence de planification. C'est son morcellement.** À force de multiplier les stratégies, nous avons perdu la stratégie. À force de juxtaposer les objectifs, nous avons cessé de les hiérarchiser. À force de vouloir tout faire, nous peinons à agir. Ce que nous proposons ici n'est pas un retour en arrière. Ce n'est ni une lubie ni une nostalgie. C'est la reconnaissance d'une réalité simple : certains choix, ceux dont les effets ne se mesurent qu'à l'échelle d'une génération, n'ont pas d'autre gardien que la puissance publique. Non parce que l'État saurait mieux que les autres, mais parce qu'il est le

seul acteur à pouvoir rassembler les idées, les forces, les horizons de temps. Il peut à cet égard le meilleur ou le pire : obsédé par l'urgence, le buzz, les sondages d'opinion, ou concentré sur l'intérêt général et le temps long. **Le temps long n'est pourtant pas l'opposé de l'urgence ou de la nécessaire gestion des crises ; l'attachement au temps long n'est pas le mépris du temps court. Mais il ne doit pas être écrasé ou effacé par les enjeux de l'instant.** Un pays a besoin d'un cap, ses entreprises ont besoin de visibilité pour investir, ses territoires ont besoin de cohérence pour se projeter. Mais **ce cap doit pouvoir s'ajuster sans se perdre**, car les crises seront plus nombreuses et les transitions plus rapides.

Ce qui fait aujourd'hui défaut, c'est le moment où les analyses se transforment en engagements politiques assumés, hiérarchisés, publiquement débattus. **Ce qui manque, ce sont des arbitrages, des priorités, de la stabilité.** Ce verrou n'est pas technique mais démocratique. C'est pourquoi la réponse ne peut pas être une institution de plus : elle doit être un acte législatif. Un moment où la représentation nationale dit explicitement ce qu'elle choisit, et ce à quoi elle renonce.

C'est pourquoi la France pourrait se doter, à nouveau, d'un rendez-vous régulier : **une loi quinquennale des grandes options, débattue et votée au Parlement au début de chaque mandat présidentiel et législatif.** Le cadre existe : la loi de 1982 permet toujours l'adoption d'une loi fixant, pour cinq ans, les grandes orientations stratégiques de la Nation. Adossée à un rapport stratégique, elle permettrait de structurer le débat démocratique, d'éclairer les arbitrages du quinquennat à venir et de redonner de la cohérence à l'action publique. Son objet ne serait pas de détailler l'ensemble de l'action gouvernementale, mais de répondre à une question simple : quelles sont les priorités de la France ? Politique énergétique et climatique, soutien à l'innovation, effort de défense, transition démographique, aménagement du territoire : autant de domaines où un cap assumé, fixé démocratiquement, change la nature de l'action publique.

Ce cap, beaucoup d'acteurs économiques l'ont déjà, quand l'État en manque encore. Lorsque j'ai pris mes fonctions de Haut-commissaire, j'ai été frappé par le nombre de dirigeants d'entreprise qui m'ont contacté pour échanger sur les grandes tendances de long terme et leurs implications pour leur secteur. Nombre d'entre eux planifient à dix ou vingt ans, avec une rigueur que l'État peine parfois à s'imposer à lui-même ; il lui revient de leur offrir, enfin, la même visibilité en retour, **en stabilisant les grands choix politiques, budgétaires, réglementaires ou fiscaux, bien au-delà de l'année en cours.**

Cette proposition n'est pas sans précédent. La France a déjà, par touches successives, développé de nombreux instruments de programmation. Les lois de programmation militaire offrent aux armées et aux industriels une visibilité pluriannuelle sur les priorités de défense. Les lois de programmation des finances publiques cherchent à inscrire les choix budgétaires dans une trajectoire de moyen terme. Les lois Grenelle ont montré qu'un débat national

approfondi pouvait déboucher sur des orientations écologiques largement partagées. Ce qui manque aujourd'hui n'est donc pas l'expérience de la programmation sectorielle. C'est l'échelon qui permet d'ordonner les priorités, d'arbitrer entre les trajectoires et de les inscrire dans une cohérence d'ensemble. Un rôle que seul un échelon interministériel, placé sous l'autorité du Premier ministre comme l'est le Plan depuis 1946, peut assumer. La **loi des grandes options** rendrait caduques la plupart des lois sectorielles, trop nombreuses et mal respectées, qui sont devenues le plus souvent des lois d'affichage. Elle permettrait aussi de traiter les grandes transformations de société, comme la démographie, qui commande tout à la fois la carte scolaire, le financement des retraites ou encore les tensions de recrutement, dans la fonction publique comme dans l'armée.

La France ne serait d'ailleurs pas isolée en la matière. Le Portugal pratique depuis les années 1990 une *Lei das Grandes Opções* votée par le Parlement, qui fixe pour quatre à cinq ans les grandes orientations stratégiques de la Nation. L'Australie publie depuis 2002 un rapport intergénérationnel qui projette à quarante ans l'évolution de son économie et de ses finances publiques. L'Espagne s'est dotée en 2020 d'un organisme de prospective stratégique rattaché directement au chef du gouvernement et chargé d'éclairer ses choix de long terme. D'autres démocraties européennes s'interrogent sur des dispositifs comparables. La question n'est pas franco-française : elle est **commune à toutes les démocraties qui cherchent à tenir un cap** dans un monde qui change plus vite que les habitudes nationales.

On nous objectera que, dans un contexte de défiance croissante envers les institutions, une telle loi risque de n'être qu'un instrument de plus que les gouvernants s'imposent à eux-mêmes sans vraiment s'y tenir. Un document solennel promis à l'oubli sitôt le débat d'inauguration passé. L'objection est sérieuse. Elle appelle deux réponses.

La première tient à la méthode. La légitimité de la loi dépend moins de la manière dont elle est votée que de la manière dont elle est construite. C'est précisément là que la tradition du Plan offre un modèle éprouvé : non pas une consultation formelle en aval des arbitrages, mais un processus organisé – réunissant élus, entreprises, syndicats, experts, société civile... – en amont et comme condition de la décision. Ce que le Plan permettait, dans sa grande période, c'est que les acteurs qui allaient mettre en œuvre les choix collectifs participent à les former. La loi des grandes options ne trouverait sa légitimité réelle que si elle était précédée d'un tel processus, ouvert, accueillant de multiples idées avant de les filtrer, de les sélectionner et de les ordonner dans un plan remis au Premier ministre.

La seconde est politique. La défiance démocratique ne naît pas principalement des objectifs fixés, mais des promesses non tenues et des arbitrages que l'on a préféré taire. Une loi qui hiérarchise explicitement – qui dit non seulement ce que la France choisit de faire, mais ce à quoi elle renonce –, assortie d'indicateurs publics et d'une évaluation annuelle devant le Parlement, change la nature du contrat entre gouvernants et gouvernés. Ce n'est plus une

promesse de bonne volonté mais un engagement mesurable. La défiance ne disparaît pas par décret, mais elle s'érode lorsque les priorités sont explicitées, les engagements pris peuvent être vérifiés, et lorsque le manquement à ces engagements devient politiquement coûteux.

Dans une démocratie où les majorités absolues deviennent plus rares, cette loi pourrait également devenir **un instrument de stabilité politique**. Les partenaires appelés à gouverner ensemble s'engageraient sur une trajectoire commune, quelques priorités partagées et des objectifs explicites. Autrement dit, la pluriannualité n'est pas seulement un instrument de bonne gestion mais aussi un outil de stabilité démocratique : dans un paysage politique marqué par la fin du fait majoritaire, elle permet de substituer à la renégociation permanente, ou aux votes de hasard, un véritable **contrat de législation**.

Une chaîne du temps long

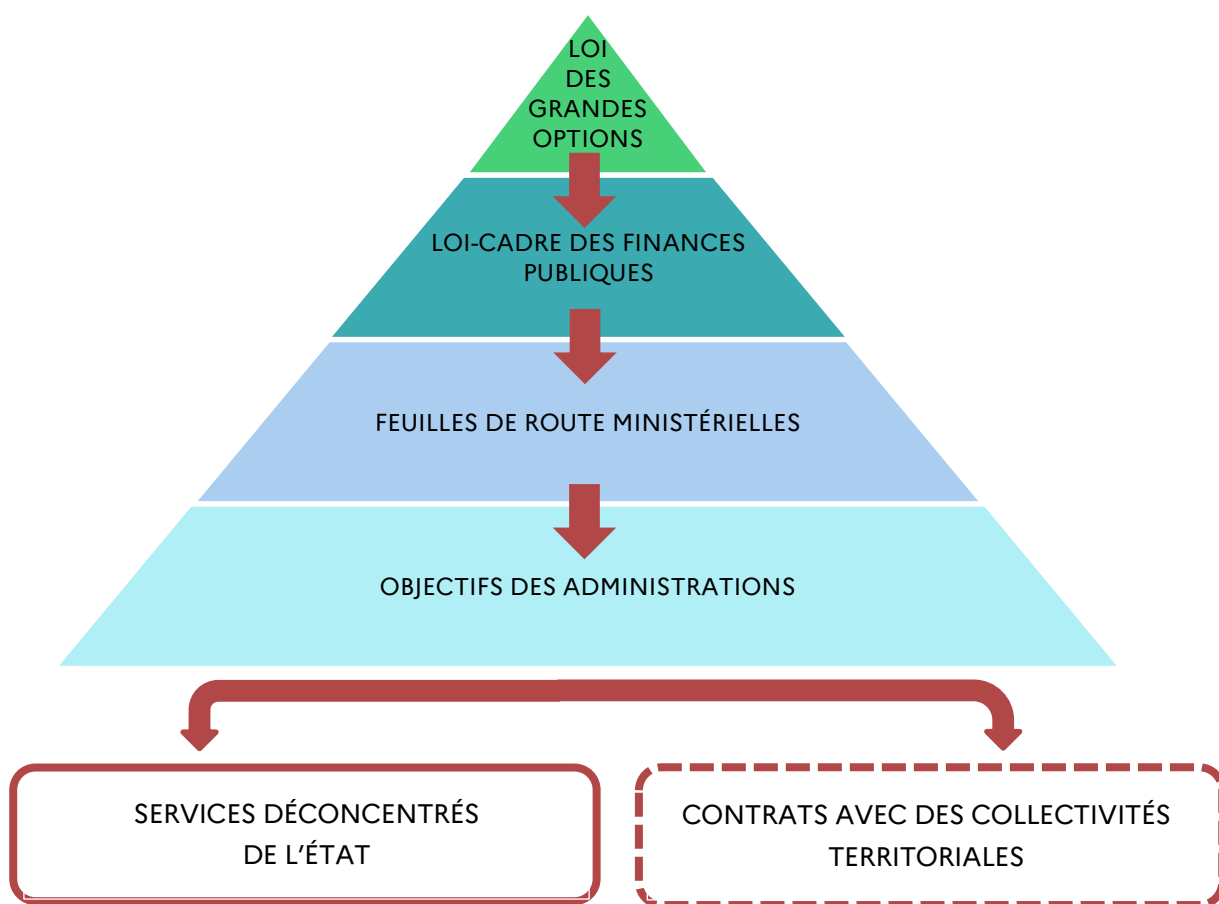
Cette loi constituerait **le sommet d'une véritable chaîne du temps long**. De ses grandes orientations découleraient **une loi-cadre des finances publiques impérative**, engageant le gouvernement sur une trajectoire et des priorités pluriannuelles s'imposant aux budgets annuels, qui s'effaceraient largement¹. Cela suppléerait aux lois de programmation sectorielles actuelles, qui ne contraignent pas le législateur et dont l'addition, assortie d'engagements financiers peu réalistes, les conduit à une caducité quasi immédiate. Précisément parce qu'elle serait impérative, cette loi-cadre financière supposerait une révision constitutionnelle – la piste avait déjà été avancée en 2011 et avait fait l'objet d'un vote dans les deux chambres. De quoi substituer enfin, à l'affichage actuel, une véritable programmation financière des priorités, cohérente et lisible, et donner la priorité à l'investissement.

Ces orientations se déclinaient ensuite dans **des feuilles de route ministérielles** : chaque membre du gouvernement recevrait ainsi du Premier ministre les objectifs directement issus des choix fixés collectivement. Quatre ou cinq priorités claires, sur trois à cinq ans. Sur cette base, **les directeurs d'administration centrale seraient nommés – tous reconduits ou changés en début de mandat** – avec une lettre de mission de leur ministre déclinant ces objectifs. La logique se prolongerait enfin dans tout le territoire, par deux canaux distincts : les services déconcentrés de l'État lorsque la compétence lui revient d'une part ; possiblement les contrats pluriannuels avec les collectivités territoriales, à l'image des contrats de plan États-régions, d'autre part. Pour que les engagements de l'État à l'égard des collectivités, notamment financiers, soient plus précis et plus stables.

¹ Beaune C. et Morel B. (2026), « [Procédure budgétaire : tout doit changer !](#) », *Point de vue*, Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan, janvier.

L'enjeu n'est pas de créer un « machin » supplémentaire ; il est d'en supprimer beaucoup ! Il est surtout de redonner une architecture d'ensemble et lisible à des instruments aujourd'hui dispersés : aligner l'action publique, mettre fin au sentiment de zigzag, d'impuissance publique qui nourrit la défiance, la colère et le populisme. **La loi des grandes options constituerait la colonne vertébrale de l'action publique**, le point d'appui à partir duquel les différentes stratégies sectorielles pourraient s'articuler et cesser de fonctionner comme des constructions séparées.

Figure 1 – La chaîne du temps long : de la loi des grandes options à l'action locale



La même logique vaut à l'échelle européenne. Avec une exigence supplémentaire, celle de la cohérence entre vingt-sept agendas nationaux. **Un plan septennal, adossé au prochain cadre financier pluriannuel** pour la période 2028-2034, pourrait fixer un nombre limité de priorités stratégiques communes avec des moyens identifiés et des objectifs mesurables. Le Conseil européen en définirait les orientations, la Commission en assurerait la mise en œuvre. Débattu au Parlement européen, il donnerait à l'action de la Commission une solidité politique que les traités seuls ne lui confèrent pas.

La leçon des autres puissances

« Nous n'avons que le choix entre les changements dans lesquels nous serons entraînés et ceux que nous aurons su vouloir et accomplir », écrivait Jean Monnet. Le défi du XXI^e siècle n'est plus de reconstruire un pays détruit par la guerre. Il est de conduire simultanément, dans une démocratie ouverte, européenne et décentralisée, des transitions dont les effets ne se mesureront qu'à l'horizon d'une génération, et dont les décisions structurantes doivent pourtant être prises maintenant. C'est précisément ce type de défi que le court terme ne peut pas résoudre, et que seule la maîtrise du temps long permet d'affronter.

Les autres grandes puissances l'ont compris, chacune à leur manière. La **Chine** a fait du plan quinquennal un instrument central de sa spectaculaire montée en puissance industrielle et technologique ; les **États-Unis** ont redécouvert la vertu des grands programmes d'investissement public sur dix ou vingt ans. Et leurs agences fédérales – comme la NASA ou la DARPA – n'ont en fait jamais abandonné la planification, le soutien public et l'engagement pluriannuel. Sans calquer leurs modèles, il serait imprudent d'ignorer ce que la cohérence stratégique et la continuité dans l'action permettent d'accomplir.

L'histoire de France en témoigne aussi. Le Plan d'après-guerre, celui de Monnet, puis de Massé, a montré qu'une démocratie pouvait se donner une vision et la tenir. Les Trente Glorieuses ne se sont pas construites dans l'improvisation. Elles ont été le fruit d'une volonté collective délibérée, inscrite dans des priorités assumées, et des institutions capables de les porter dans la durée. **Les démocraties ne sont pas condamnées au court-termisme, pas plus qu'elles ne sont condamnées à la faiblesse, face aux régimes autoritaires. Oui, il est possible de combiner démocratie et planification, liberté de choix et stabilité dans l'action.**

Jacques Delors définissait le Plan comme un « carrefour » et une « boîte nationale à idées ». C'est cette ambition que « France 2035, France 2050 » a voulu ranimer. « Les pays qui réfléchissent à leur avenir sont en avance sur les autres », disait François Mitterrand. La planification démocratique n'est pas une anomalie française : elle est, dans un monde redevenu compétitif et conflictuel, l'une des conditions de la souveraineté. **Non pas une contrainte, mais une promesse : celle de ne pas subir son avenir pour le penser et l'organiser collectivement.**



Chapitre 1 – Environnement

Retrouver souveraineté, habitabilité et cohésion nationale, par la transition écologique

Antoine Pellion, directeur général adjoint d'IDEX, président du Comité 21
et ex-Secrétaire général à la planification écologique

Rapporteurs :

Maxime Gérardin (département Environnement, HCSP) ;

Marc Fasan (conseiller transversal, HCSP)

« Il y a trop de mauvaises nouvelles pour justifier la complaisance.
Il y a trop de bonnes nouvelles pour justifier le désespoir. »
Donella Meadows

Introduction

En 2026, la transition écologique française se trouve dans une situation paradoxale. La direction est désormais connue (neutralité carbone, gestion économe et durable des ressources, réduction des pressions sur les milieux, adaptation à un climat déjà transformé). Les objectifs, les trajectoires et les leviers pour y parvenir sont formalisés dans une « planification écologique » qui fait globalement consensus. La transition n'est plus un impensé. Les émissions de gaz à effet de serre territoriales brutes ont baissé de 23 % entre 2017 et 2025, signe que l'action produit des effets, mais le rythme de décarbonation, et aussi d'adaptation, doit accélérer.

Ce retard tient moins à l'absence d'outils qu'à leur mise en œuvre opérationnelle. Les solutions existent mais les leviers sont nombreux et nécessitent une mobilisation coordonnée de nombreux acteurs (entreprises, collectivités, ménages), ainsi que la construction de consensus quant aux conditions sociales et politiques de la transition. Alors que les investissements verts exigent stabilité et pluriannualité, la période actuelle connaît une désinformation environnementale et climatique toujours forte, une volatilité réglementaire, et des débats publics tournant souvent, dans le cadre d'un « *backlash* écologique¹ » très structuré, autour de l'opposition entre ambition climatique et pouvoir d'achat. **L'incertitude qui en résulte augmente le coût de la transition, en même temps qu'elle la retarde.**

Dans le même temps, **les conséquences du dérèglement climatique s'intensifient et sont devenues une donnée concrète de l'action publique.** Force est de constater que nos infrastructures, notre agriculture, notre organisation sociale ont été conçues pour un climat qui n'existe plus. La transition écologique ne peut donc plus être pensée comme une simple politique de décarbonation. Elle doit être construite comme une politique de souveraineté, de protection sociale, économique et de cohésion républicaine.

C'est dans cette perspective que s'inscrit ce chapitre. Son point de départ suit une approche de précaution : il fait **l'hypothèse que la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC)² se réalise.** Cette trajectoire est celle qui adviendrait si les politiques climatiques déjà en place dans le monde n'étaient ni approfondies

¹ Mouvement de rejet des politiques de transition, dénoncées, par calcul ou conviction, comme trop coûteuses, ou injustes ou contraignantes.

² Hypothèse de réchauffement planétaire pour la France, issue des travaux du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et utilisée officiellement dans les politiques publiques nationales pour se préparer concrètement au climat futur. Elle ne dit pas le niveau de réchauffement souhaité, mais le niveau de réchauffement que l'on atteindra de manière vraisemblable en l'état de notre action climatique, auquel il faut adapter les bâtiments, les villes, l'agriculture, les transports ou la santé. Elle correspond aujourd'hui à un réchauffement mondial de l'ordre de 3 °C à horizon 2100 par rapport à l'ère préindustrielle, soit environ + 4 °C en moyenne sur la France hexagonale et la Corse.

ni détricotées, et si la réponse du système terre à nos émissions s'avérait conforme à l'estimation centrale qui en est faite aujourd'hui. Cette hypothèse n'empêche qu'il demeure indispensable de soutenir une action internationale plus ambitieuse pour limiter le réchauffement mondial.

Même dans ces conditions de grande insuffisance des politiques climatiques mondiales, la France garde tout intérêt à conduire une transition environnementale ambitieuse, qui préservera notre souveraineté, protégera les activités économiques et la santé des Français, et préservera la cohésion sociale. C'est la conclusion essentielle de ce chapitre. **La transition écologique est une politique « sans regret »**, car elle nous redonne de la liberté d'action.

Le chapitre se concentre sur trois enjeux majeurs, intimement liés, et prégnants pour la France des vingt-cinq prochaines années : la souveraineté dans l'interdépendance, à savoir la capacité à réduire les dépendances critiques (énergie, matière, produits agricoles) sans prétendre s'extraire du monde ; l'habitabilité des territoires et la santé, entendue dans une approche liant santé humaine et santé des écosystèmes ; et la cohésion nationale dans la transition.

Aux deux horizons retenus correspondent des risques spécifiques.

D'ici **2035**, deux principaux défis se présentent. D'une part : retisser, réassurer au plus vite les solidarités nationales indispensables tant à l'adaptation qu'à la conduite de transitions d'ampleur. Ensuite : franchir, dans un contexte international souvent adverse, une étape particulièrement délicate de la trajectoire de décarbonation, où des dépendances nouvelles, même seulement temporaires, interviennent alors que les dépendances anciennes n'ont pas encore disparu.

D'ici **2050**, l'analyse change d'échelle : il s'agit d'interroger la capacité du pays à rendre vivable une nouvelle réalité climatique, et viable une nouvelle réalité productive et sociale.

À chaque horizon, le chapitre confronte un **scénario tendanciel**, de prolongation des trajectoires actuelles, à un **scénario souhaitable** : une France convergeant vers la neutralité carbone en 2050, mieux adaptée, plus sobre dans ses pressions sur le vivant, plus souveraine et plus cohésive. Les deux scénarios sont explicités en [Annexe 2](#). Ils ne prétendent pas écrire par avance le futur ; mais éclairer ce que nous devons décider à temps, aujourd'hui.

1. Objectif 2035 : agir vite pour éviter un décrochage irréversible

1.1. Souveraineté énergétique et matière : desserrer nos dépendances

En 2026, alors que les flux commerciaux transitant par le détroit d'Ormuz ont été à l'arrêt pendant plusieurs mois et que la puissance industrielle chinoise s'exprime dans presque toutes les branches de l'industrie, il n'est plus besoin de longues démonstrations des **dangers de dépendances excessives pour notre approvisionnement en matières** : énergie, engrais, matériaux de base...

L'enjeu ne porte pas seulement sur les prix, mais aussi sur les quantités et sur la capacité d'acteurs extérieurs à transformer nos dépendances en leviers de déstabilisation.

La France a importé 66 milliards d'euros d'hydrocarbures en 2024, 70 en 2025 ; l'Agence internationale de l'énergie (AIE) alerte¹ sur l'accélération du déclin des champs actuellement en exploitation, impliquant un recours croissant aux ressources non conventionnelles. Le pétrole et le gaz sont donc plus que jamais susceptibles d'alterner entre prix hauts nécessaires pour développer ces ressources, et prix bas pour résorber les surcapacités. Les scénarios de l'AIE laissent entendre² qu'une transition énergétique mondiale trop lente entraînerait, dès 2035, des prix du pétrole et du gaz beaucoup plus élevés qu'en cas de transition réussie. Ces tensions réalimenteraient probablement la litanie des guerres du pétrole et du gaz. Nous devons donc, par prudence, nous préparer à des prix des hydrocarbures élevés ; et à un contexte géopolitique plus brutal.

Une même logique vaut pour les matières critiques. Certaines, comme les terres rares, pèsent peu en valeur mais sont décisives pour l'industrie, le numérique et la défense³. La concentration du raffinage, en Chine notamment, expose la France et l'Europe à des ruptures ou des tentatives de déstabilisation. La souveraineté matière⁴ doit être pensée à l'échelle européenne, en s'appuyant sur la sobriété et l'optimisation, mais en assumant aussi des mines, des filières de raffinage et de recyclage, des contractualisations longues et du stockage. La France pourra d'autant plus peser dans ce débat européen que nos choix industriels auront été cohérents et anticipateurs. L'adaptation aux nouvelles réalités environnementales et

¹ IEA (2025), *The Implications of Oil et Gas Field Decline Rate*, septembre.

² IEA (2025), *World Energy Outlook 2025*, septembre. Voir notamment le tableau 2.3.

³ Voir le [Chapitre 2 – « Défense et sécurité nationale »](#).

⁴ Capacité d'un pays ou d'un territoire à moins dépendre des autres pays pour les matières dont il a besoin, en sécurisant ses approvisionnements, en recyclant davantage et en consommant moins de ressources critiques.

géopolitiques, en particulier les enjeux de souveraineté, est à elle seule un moteur important de notre réindustrialisation¹.

Le scénario tendanciel prolongerait notre exposition à ces dépendances : les capacités industrielles françaises et européennes n'y feraient pas suffisamment leurs preuves ; la dépendance aux technologies importées de la transition entretiendrait une forme de tétanie collective ; et l'opinion douterait longtemps encore de la possibilité d'une décarbonation profonde.

Nous nous trouvons donc aujourd'hui dans une étape particulièrement délicate de la décarbonation : nos anciennes dépendances restent encore largement présentes ; et l'engagement de notre décarbonation nous soumet, fût-ce temporairement, à de nouvelles dépendances. Plus inquiétant encore, l'« électro-État » chinois acquiert sur nous des leviers de pression, en matière de batteries par exemple ; dans le même temps, notre transition, montrant au « pétro-État » américain que nous pouvons lui échapper, renforce son envie d'activer ses propres leviers de pression, énergétiques et autres, qui sont loin d'avoir disparu. Tout ceci dans un contexte international des plus dangereux, qui fait s'accroître la désinformation et les ingérences extérieures.

La sortie de ce piège se trouve bien dans l'accélération de la décarbonation, en premier lieu par l'électrification, et dans le développement de nos capacités industrielles associées.

L'électrification accélérée est possible dans presque tous les secteurs, depuis le transport de marchandises jusqu'à l'industrie. En France, les ingrédients objectifs d'une électrification réussie sont déjà rassemblés, avec notamment la production d'une électricité souveraine, compétitive, fiable et décarbonée. Elle apporte des co-bénéfices massifs : l'électrification réduit les pollutions et nuisances des véhicules et rend leur conduite plus agréable ; les pompes à chaleur ne se contentent pas de remplacer des systèmes de chauffage fossiles, mais sont aussi des climatiseurs ; l'électrification de l'industrie y améliore souvent la sécurité et les conditions de travail. Et pourtant les doutes des ménages et des acteurs économiques persistent quant au bien-fondé des solutions électriques, et quant au maintien de prix de l'électricité abordables. Il est donc nécessaire non seulement d'accompagner vigoureusement l'électrification des usages, mais aussi d'assurer la prévisibilité des factures d'électricité, en reliant nationalement les petits et moyens consommateurs, grâce aux contrats pour différence² sur les moyens de production, aux coûts des productions bas-carbone françaises.

¹ Voir le Chapitre 4 – « Économie ».

² Contrat par lequel la puissance publique sécurise et donc réduit le coût d'un investissement privé en garantissant par avance le prix de vente de la production. Pour cela elle s'engage à rémunérer la production quand les prix de marché constatés *a posteriori* sont bas, et symétriquement à prélever une part de ses revenus quand les prix s'avèrent élevés. Ces transferts *a posteriori* sont calculés « par différence » entre les prix et une référence fixe – d'où le nom de ces contrats. Les

La concurrence entre fournisseurs d'électricité et les incitations à consommer au meilleur moment continueraient d'être développées.

La montée en charge des capacités industrielles françaises et européennes de la décarbonation, depuis la mine jusqu'aux usines d'assemblage en passant par le raffinage et les nécessaires stocks stratégiques, est l'autre ingrédient de la souveraineté écologique. Elle nécessite parfois de faire passer la sécurisation devant l'objectif d'efficacité économique¹, et doit être conçue de manière robuste aux chocs et crises susceptibles de survenir. Elle **doit être soutenue fermement**.

Enfin, même après les chocs énergétiques de 2021-2022 et de 2026, il sera facile de perdre le sens de l'urgence quand, par contre-chocs, les prix des hydrocarbures redescendront temporairement. Quelle que soit la difficulté de ce débat, la fiscalité doit venir nous rappeler de ne pas ralentir notre sortie de la « zone de danger ». Il serait souhaitable d'introduire *ex ante* un mécanisme qui, dans les périodes de prix bas, maintienne par la fiscalité les prix des énergies fossiles au-dessus d'un certain plancher.

1.2. Habitabilité : protéger les territoires, les hommes et la biodiversité face aux risques climatiques

En 2035, le paysage français et les possibilités de l'habiter auront déjà évolué, avec notamment une augmentation des risques climatiques. La qualité de l'air extérieur pourrait continuer de s'améliorer grâce à l'électrification et à la baisse des particules fines et des oxydes d'azote ; mais les pics d'ozone liés aux fortes chaleurs persisteraient. D'autres polluants (micro et nanoplastiques², PFAS³, résidus de pesticides) continueraient de s'accumuler, avec des effets croisés encore mal mesurés. En 2035, 20 millions de Français recevraient au moins une fois par an une eau non conforme aux concentrations en pesticides⁴, et une immense majorité d'entre eux serait affectée par au moins un pesticide⁵. Sans action résolue, la cohésion

actuels soutiens aux productions éoliennes et photovoltaïques passent très majoritairement par de tels contrats. Par une répercussion automatique sur certains consommateurs des dépenses et recettes de ces contrats, les pouvoirs publics peuvent stabiliser leurs factures, sinon soumises aux variations des marchés.

¹ Voir le Chapitre 4 – « Économie ».

² Très petits morceaux de plastique, particulièrement néfastes pour les êtres humains et la biodiversité. Les microplastiques mesurent généralement moins de 5 mm, les nanoplastiques sont encore plus petits (échelle du nanomètre).

³ Sigle désignant les perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées, également appelées « polluants éternels », à savoir une famille de substances chimiques très résistantes, utilisées par exemple pour rendre des produits antiadhésifs, imperméables ou résistants à la chaleur, mais qui sont fortement toxiques et persistent très longtemps dans l'environnement.

⁴ Extrapolation à partir des données du ministère de la Santé, des Familles, de l'Autonomie et des Personnes handicapées (2025), *Bilan de la qualité de l'eau au robinet du consommateur vis-à-vis des pesticides en France en 2024*, décembre.

⁵ Viennot M., Arambourou H., Lambert A., Prouet E., Robinet A., Fasan M. et Lino T. (2025), *Les politiques publiques de santé environnementale*, rapport, HCSP, octobre.

nationale pourrait ainsi être secouée dès 2035 par l'irruption de scandales liés à ces pollutions. Il est donc nécessaire de prioriser la réduction des pollutions en amont, pesticides compris, en particulier dans les « *hotspots* d'exposition » (territoires qui concentrent et cumulent les pollutions et les vulnérabilités sociales).

L'eau deviendrait l'un des premiers terrains de tension. Les précipitations estivales baisseront, l'**évapotranspiration**¹ augmentera, les sécheresses et baisses régulières des cours d'eau se prolongeront tandis que les épisodes de pluies extrêmes deviendront plus intenses. Les écosystèmes se dégraderont : mortalité d'arbres, dépérissement de forêts... Sans inflexion, les arbitrages entre usages seront plus fréquents, plus conflictuels et parfois gérés dans l'urgence. L'irrigation croissante aggraverait souvent ces tensions.

Dans une trajectoire de réussite, ces conflits peuvent être atténués. Les prélèvements d'eau potable baisseraient dans les zones en tension grâce à l'aménagement, à la rénovation des réseaux et à la réduction des pertes. Les volumes d'irrigation seraient stabilisés, les solutions de stockage souterrain et de réinjection en nappe seraient mieux utilisées, et la gouvernance locale renforcée par des plans d'action contraignants. Le droit d'accès à l'eau serait réaffirmé, y compris dans les outre-mer, où les défaillances actuelles doivent impérativement être résolues.

Le développement de la culture du risque peut limiter les dégâts. Plans communaux, exercices de crise, cartographies, normes de construction et continuité des services essentiels devraient être systématisés. À défaut, **les coûts d'assurance et de réparation augmenteraient plus vite que les capacités financières** des acteurs, et certaines zones pourraient connaître des retraits d'assureurs avant même de devenir physiquement inhabitables.

Les autres effets climatiques pèseront aussi sur l'habitabilité : le retrait-gonflement des argiles (RGA)², qui touche 11 millions de maisons individuelles, des vagues de chaleur plus fréquentes et intenses, des incendies et inondations, le recul du trait de côte et les submersions. En moyenne nationale, leur intensité restera encore absorbable en 2035, mais certains territoires feront déjà face à des menaces vitales, notamment les littoraux les plus exposés et les départements et régions d'Outre-mer (+ 17 % à + 68 % de fréquence des cyclones en Guadeloupe entre 1980-2005 et 2035-2065³).

Dans ce contexte, les ménages, entreprises et collectivités doivent rester assurables. **Les assureurs devront aussi devenir des financeurs clés de la prévention.** Pour ce faire, il apparaît

¹ Évapotranspiration : quantité d'eau qui repart dans l'air à la fois par la transpiration des plantes, et par évaporation depuis les sols et les plans d'eau.

² Mouvement des sols argileux qui gonflent quand ils sont humides et se rétractent quand ils sèchent, au risque notamment de fissurer voire détruire les bâtiments et autres infrastructures.

³ Météo France, Risk Weather Tech et CCR (2020), *Évolution du risque cyclonique en outre-mer à horizon 2050*, février.

nécessaire d'élargir rapidement la réassurance par l'État à l'ensemble des risques climatiques, selon le schéma dessiné par les recommandations du scénario n° 2 du rapport du Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan sur la mutualisation des risques climatiques¹.

Dans ce schéma, la couverture des risques climatiques serait systématisée. Surtout le paradigme prévention-réparation évoluerait en un véritable paradigme d'adaptation, notamment pour le risque RGA.

Enfin, **d'ici 2035, les canicules pourront augmenter la surmortalité, les naissances prématurées (+ 26 % de risque d'accouchement prématuré en cas de vague de chaleur²), les pertes de productivité** (90 millions d'heures de travail potentiel perdues en France en 2024 du fait de la chaleur, soit + 111 % par rapport à la période 1990-1999³), peser sur la réussite scolaire des enfants et étudiants, aggraver les pathologies existantes, et faire progresser les maladies vectorielles (moustiques). Les villes, concentrant les espaces minéralisés, les logements mal isolés et les quartiers pauvres en végétation, seront très exposées aux vagues de chaleur. La santé mentale sera affectée par la solastalgie⁴, les traumatismes post-événement et l'écoanxiété.

Une politique généralisée d'adaptation du bâti en général, et des villes en particulier, est donc nécessaire dès 2035, en combinant rénovation du bâti végétalisation et création de continuités fraîches (accès à des lieux refuges frais). L'évolution du système de santé, d'une approche curative à une approche anticipative, est également clé pour en réduire sensiblement les impacts.

1.3. Cohésion nationale : éviter une déliaison sociale par la transition et le climat

La France de 2035 ne sera pas entrée dans une déstabilisation générale de son corps social sous l'effet du climat. Mais si la transition restait insuffisamment conduite, les tensions sociales et territoriales déjà visibles s'aggravaient. Le dérèglement climatique agirait comme **multiplicateur d'inégalités** : il exposerait davantage ceux qui disposent déjà de moins de ressources pour se protéger, s'adapter ou rebondir.

Or les plus vulnérables ont en moyenne moins contribué au réchauffement (les 50 % des Français les plus pauvres émettent aujourd'hui en moyenne 3,8 tCO₂/an, contre 40,2 pour les

¹ Viennot M., De Montaignac M. et Robinet A. (2025), *Repenser la mutualisation des risques climatiques*, rapport, HCSP, juin.

² Nature Medecine (2024), *A Systematic Review and Meta-Analysis of Heat Exposure Impacts on Maternal, Fetal and Neonatal Health*, novembre.

³ Lancet countdown (2025), *Lancet Countdown on Health and Climate Change Data Sheet 2025*, octobre.

⁴ Sentiment de perte, ou détresse, causé chez un sujet par les bouleversements de son environnement.

1 % les plus riches¹), tout en subissant davantage ses effets. La **triple peine (subir plus, contribuer moins, payer parfois davantage relativement au revenu)** nourrirait un sentiment d'injustice que les oppositions à la transition pourraient instrumentaliser.

Les personnes âgées, les entreprises et les travailleurs exposés à la chaleur ou aux intempéries, les ménages modestes, les familles monoparentales, les personnes isolées et celles maîtrisant mal les dispositifs administratifs seraient les plus vulnérables. Dans les quartiers populaires urbains, densité bâtie, faible végétalisation, logements dégradés et îlots de chaleur feraient de la surchauffe du quotidien un marqueur social ; les espaces ruraux seraient plus exposés aux ruptures de services publics et aux aléas climatiques. Les inégalités environnementales liées aux pollutions continueraient aussi de se superposer aux inégalités sociales, notamment dans les outre-mer.

L'accès à l'adaptation demeurerait lui aussi inégal, en fonction notamment du patrimoine des ménages. **L'adaptation deviendra un enjeu de justice sociale**, entre ménages disposant d'épargne pour isoler et climatiser leurs logements et ménages captifs condamnés aux passoires ou bouilloires thermiques. À mesure que les événements se répéteraient, le risque climatique pourrait devenir un risque de destin social.

Les **collectivités territoriales** seraient placées sous pression. Les petites communes rurales, littorales et ultramarines devraient investir pour protéger, réparer et adapter, avec des capacités fiscales et techniques faibles. Les collectivités les mieux dotées conserveraient une capacité d'anticipation supérieure. Sans péréquation² et ingénierie renforcées, l'écart se creusera entre territoires capables d'absorber les chocs et ceux condamnés à les subir. Pour contrer cette évolution, il est nécessaire de donner aux collectivités territoriales, et notamment au bloc communal, les moyens de réaliser leur transition. Dès lors que la collectivité aurait produit un plan pluriannuel d'investissement (PPI) permettant une transition crédible, elle aurait accès à des ressources propres supplémentaires, et à un endettement additionnel à bas taux pour ses infrastructures de transition.

Face au choc que représente la rencontre avec les événements climatiques, il sera **urgent de démontrer que la solidarité et les pouvoirs publics répondent présents**. Cela passe par une transition lisible et redistributive (investissements ciblés vers les ménages exposés ou modestes, accompagnement des collectivités exposées, stabilité des règles, etc.), donc protectrice. Le cercle vicieux d'une transition jugée injuste, donc ralentie, donc plus coûteuse pour les plus vulnérables, doit être remplacé par un cercle de confiance : plus l'action sera juste, plus elle sera acceptée ; plus elle sera acceptée, plus elle protégera.

¹ OXFAM France et Stockholm Environment Institute (2023), *Les inégalités d'émissions en France : des solutions pour une transition juste*, novembre.

² Action de l'État ou d'une collectivité qui vise à limiter les disparités de ressources entre territoires par rapport aux charges (contraintes géographiques, sociales, écologiques ou économiques) qu'ils doivent supporter. Deux formes existent : la péréquation verticale, qui consiste pour l'État à répartir de manière équitable les dotations versées aux collectivités territoriales ; et la péréquation horizontale, qui vise le même objectif entre les collectivités territoriales elles-mêmes.

À ce titre, des mécanismes comme le **second marché européen des quotas d'émission (SEQE-2)**¹, qui vont renchérir le coût des énergies fossiles, n'apparaîtront légitimes que s'ils sont accompagnés d'une redistribution lisible et efficace vers les plus modestes (et, parmi les industries concernées, vers celles exposées à la concurrence internationale). À défaut, ces mécanismes seront un carburant puissant au « *backlash* écologique », au sentiment d'injustice voire à un mouvement de contestation de type « Gilets jaunes 2 ».

De tels débats nécessitent un minimum de sérénité, à laquelle le champ informationnel actuel, traversé par la désinformation, n'est pas propice. L'accès à une information fiable et complète dans les médias traditionnels et sur les réseaux sociaux doit être renforcé. Il faut donc accentuer la lutte contre la désinformation environnementale et climatique, en commençant par assurer la redevabilité des grands médias quant à l'exactitude des faits rapportés.

Enfin, on conçoit mal comment ne pas désespérer une grande partie de la population, si les consommations carbonées et souvent ostentatoires des plus riches (yachts, aviation d'affaires...), quand bien même elles pèsent peu dans l'absolu, semblent échapper à l'effort de décarbonation. Il est ainsi nécessaire de compléter le système fiscal par des mesures ciblant les consommations très carbonées et statutaires des plus riches.

2. Objectif 2050 : rendre la nouvelle réalité climatique de la France vivable, et sa nouvelle réalité productive et sociale désirable

2.1. Reconstruire les souverainetés alimentaires et l'énergie-matière

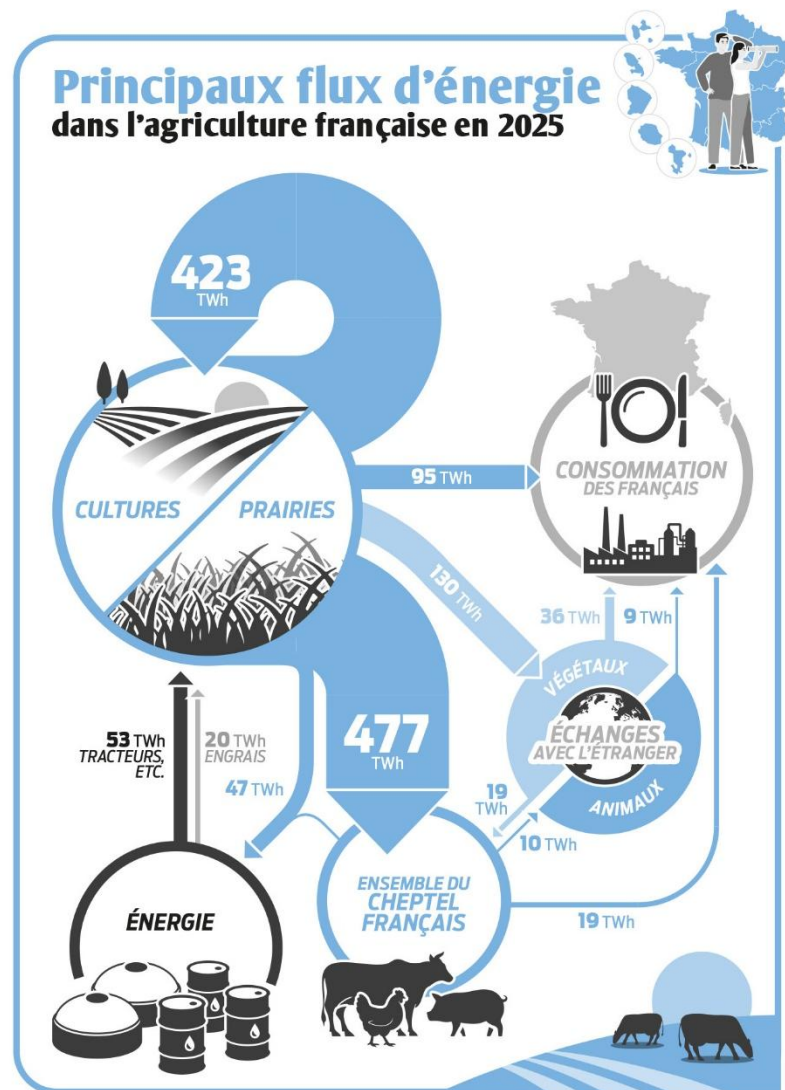
En 2050, à politiques inchangées, **l'agriculture serait plongée dans un climat d'événements et de saisons extrêmes**. Les rendements baisseraient et deviendraient plus variables ; les pathogènes, les ravageurs et les zoonoses² seraient plus fréquents ; les conflits d'usage sur l'eau et la dégradation des sols fragiliseraient l'équilibre économique des exploitations. Entre 35 % et 40 % de la valeur ajoutée agricole est menacée (14 à 16 milliards par an), dont 50 % par un impact direct du changement climatique³. Comme les prix internationaux resteront souvent inférieurs aux coûts français, l'agriculture continuerait de dépendre d'aides publiques récurrentes.

¹ Le second marché européen des quotas d'émission ou SEQE-2 est un outil juridique mis en place à l'échelle de l'Union européenne pour tarifier les émissions de gaz à effet de serre des activités non déjà couvertes par le système de tarification du carbone actuel (SEQE-1), afin d'inciter à les réduire. Ceci comprend la petite industrie, les transports routiers, le chauffage des bâtiments...

² Maladie infectieuse qui peut se transmettre entre les animaux et les humains.

³ Caisse des dépôts et consignations (2025), *Prospective 2050 : entre crises et transformations, quel avenir pour l'agriculture française ?*, août.

Infographie 1 – Bilan en énergie de la «ferme France»



Source : Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan

Lecture : l'agriculture produit et consomme des combustibles. Mais le plus grand flux énergétique de l'agriculture est dans sa production de végétaux, dont deux destinations dominent largement les autres :

- le retour au sol, essentiel pour le maintien de leur qualité ;
- l'élevage, dont la forte consommation de biomasse provient de sa très faible efficacité de conversion de cette biomasse en produits animaux. C'est pour cela que la diminution de la consommation de produits animaux est identifiée comme un levier, desserrant l'équation énergétique de l'agriculture.

Source : HCSP, d'après diverses publications administratives ou académiques © Julien Peltier/Tallandier

La question de la souveraineté alimentaire et agricole se poserait alors de manière renouvelée.

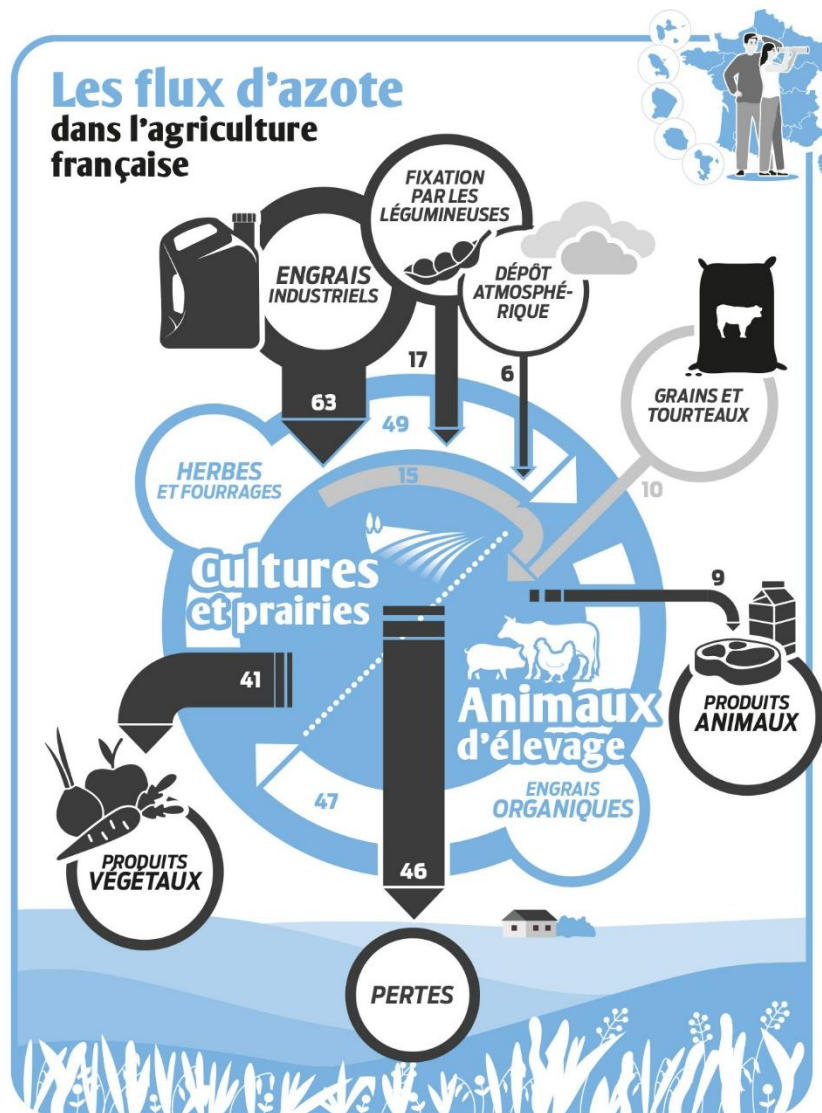
À politiques inchangées, la France resterait certes exportatrice, mais une partie de notre production reposerait toujours sur beaucoup d'intrants importés. S'y ajouteraient la baisse de la qualité de certains sols, la perte de biodiversité et la tension croissante sur l'eau. **Sans inflexion, notre capacité productive agricole serait donc affaiblie.**

Une **recomposition agricole** cohérente et économiquement fondée permettrait de garantir la souveraineté alimentaire, maintenir des capacités d'exportation, produire des matières et de l'énergie utiles à la transition, et redonner des perspectives aux filières. Générateur de revenus, ce système agricole et alimentaire renouvelé pourrait contribuer à une nouvelle dynamique démographique agricole.

Cette transformation est complexe et l'expérience des dernières années montre qu'il n'y a pas encore de consensus sur le chemin pour y parvenir. Plusieurs éléments de méthode nous semblent cependant pouvoir esquisser les contours de ces évolutions :

1. **Un rééquilibrage de notre alimentation vers plus de protéines végétales, sans renoncer aux protéines animales**, contribuera à réduire la dépendance aux intrants, à rendre disponible davantage de biomasse pour l'alimentation humaine et pour l'énergie, et à renforcer la robustesse économique des filières et *in fine* la souveraineté alimentaire et énergétique de la France.
2. L'amont agricole et l'aval alimentaire sont indissociables. **La recomposition du système alimentaire doit commencer par celle de l'aval : notre alimentation, et les appareils industriels et de distribution qui la fournissent**. Ceci implique des objectifs de transition pour les distributeurs et une évolution progressive des industries agro-alimentaires, opérée à l'occasion des réinvestissements, en orientant ceux-ci dans le sens de la souveraineté et de la compétitivité.
3. **Orienter la production agricole vers les besoins souverains nationaux** (alimentation, matériaux, énergie, puits de carbone). La contribution à l'exportation deviendrait une résultante, non plus un objectif prioritaire.
4. **Un pacte santé des sols et simplification des normes** : pour les agriculteurs qui s'engagent fortement sur la qualité de leurs sols, les très nombreuses normes qui fixent des obligations de moyens seront supprimées.
5. **Une gouvernance territoriale à une maille proche des bassins-versants**.
6. **Une refonte de l'investissement et du partage des risques** : quand ils se mettent en cohérence avec les bonnes pratiques promues par la gouvernance de leur territoire, les agriculteurs bénéficieraient d'une couverture multirisques renforcée contre les aléas climatiques, d'une sécurisation de leurs revenus (recours aux contrats de long terme, pour les productions alimentaires comme énergétiques) et d'un financement à faible taux pour le matériel et la logistique).

Infographie 2 – Bilan en azote de la « ferme France »



Source : Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan

Lecture : l'azote, constituant principal de l'air et essentiel à l'élaboration des protéines, et donc à toutes les productions agricoles, entre dans le système en grande partie par les importations d'alimentation animale et par les engrais azotés « minéraux », produits à partir d'énergie. Pour réduire la dépendance à ces deux flux, les principales clés sont la fixation d'azote par les légumineuses et la réduction des pertes d'azote vers l'aval.

Source : HCSP, à partir des données établies par la thèse de doctorat de Fanny Vergely (2025), Contribution des élevages biologiques et conventionnels dans le bouclage du cycle de l'azote en agriculture biologique : échelle nationale et approche territoriale © Julien Peltier/Tallandier

En matière de souveraineté énergétique, la France doit éviter une trajectoire où la décarbonation et l'électrification resteraient longtemps non consensuelles. Dans ce scénario, l'opinion ne se convaincrat jamais vraiment que les prix de l'électricité resteront bas, et que l'électrification est véritablement un choix de compétitivité et de souveraineté. Les débats sur

le devenir des compétences et infrastructures fossiles, comme le réseau de distribution de gaz, resteraient vifs. Les filières décarbonées rencontreraient des limites : coûts et chaîne d'approvisionnement pour l'éolien en mer, retards dans le nouveau nucléaire, résistances à l'éolien terrestre, biomasse-énergie peinant à passer à l'échelle. Si toutes ces difficultés se cumulent, la France ne serait plus nécessairement exportatrice nette d'électricité bas-carbone, et l'électricité redeviendrait, en hiver, vulnérable au prix du gaz importé.

À l'inverse, une **stratégie de souveraineté énergétique renouvelée à horizon 2050 suppose un passage à l'échelle plus précoce**. Les capacités industrielles françaises et européennes de l'électrification auraient mûri dès la décennie 2026-2035 ; la chaleur basse température et le transport de marchandises s'électrifieraient rapidement ; les ventes de voitures électriques décolleraient grâce aux flottes d'entreprises, au **leasing social**¹ et à une offre abordable ; les mobilités alternatives (covoiturage, vélo...) seraient étoffées. L'électrification s'épanouirait, sur la base d'un approvisionnement électrique mieux piloté, peu dépendant des fossiles et dont les coûts seraient plus lisibles et stables pour les consommateurs.

La même bifurcation se jouera pour les **industries dont les émissions de gaz à effet de serre sont très difficiles à réduire**, comme la production d'acier et de ciment, ainsi que les **transports aériens et maritimes**. Dans le scénario souhaitable, l'UE continuerait de porter avec succès la tarification des émissions des industries et des transports internationaux, parviendrait à prévenir les « fuites de carbone aux frontières² », et induirait ainsi une décarbonation profonde au moindre coût.

Enfin, la souveraineté passe par les **positions de négociation** que nous saurons bâtir, dans un dialogue international devenu plus transactionnel. Cela concerne bien sûr les chaînes de valeur industrielles et les technologies. Cela implique aussi le développement de l'expertise française dans certains champs stratégiques : il est notamment indispensable de continuer à construire et à maintenir, en coalition avec d'autres, des capacités de détection des émissions, y compris pour pouvoir pratiquer le « *name and shame* ». Dans un même registre, si un jour certains pays, ou quelques individus très fortunés, finissaient par financer des déploiements de géo-ingénierie³ solaire, il nous faudra savoir en évaluer très précisément les risques – afin de protéger notre territoire, et afin de peser sur le débat international, y compris en y apportant

¹ Aide publique permettant à certains ménages de louer une voiture électrique, une pompe à chaleur, etc., à prix réduit, sous conditions de revenus et d'usage, afin de gommer l'obstacle de l'investissement initial et de l'incertitude sur le service rendu à terme.

² Fuites de carbone aux frontières : situation où des émissions de gaz à effet de serre évitées dans l'Union européenne réapparaîtraient en partie ailleurs, par exemple si la production était déplacée vers un pays aux règles climatiques moins strictes.

³ Ensemble des techniques qui visent à manipuler et modifier à grande échelle le climat et l'environnement de la Terre, principalement afin de contrecarrer le changement climatique.

des solutions moins radicales mais plus sûres, comme des solutions de préservation des puits de carbone naturels et des techniques d'émissions négatives. Il apparaît donc indispensable de maintenir et développer, dans l'ensemble des champs scientifiques et techniques du climat, une très forte expertise publique.

2.2. Garantir la vivabilité du territoire national dans un monde durablement réchauffé

À l'horizon 2050, les bouleversements climatiques auront changé d'échelle. Les impacts ne seront plus seulement paramétriques et localisés ; ils deviendront systémiques, capables d'altérer les conditions ordinaires de la vie sociale, de l'activité économique et de l'action publique. **Chaque territoire français sera soumis de manière critique à au moins un aléa majeur.**

Les littoraux du Sud et du Sud-Ouest, les grandes vallées urbaines et les Outre-mer cumuleraient des vulnérabilités inédites. Dans l'Hexagone, l'érosion et la submersion exerceraient une pression croissante sur le littoral (1,09 milliards d'euros de valeur de logements potentiellement atteints en 2050)¹ ; le RGA affecterait davantage de maisons individuelles (+ 44 % à + 162 % de la sinistralité d'ici 2050) ; les inondations pèseraient sur les pôles urbains (+ 370 millions d'euros de dégâts par an) ; les vagues de chaleur transformeraient l'habitabilité des villes et la productivité du travail² - avec une multiplication par 5 du nombre de jours de chaleur en 2050³. Le montant des sinistres liés à la sécheresse pourrait tripler par rapport aux trente dernières années (13,8 à 43,3 milliards d'euros entre 2020 et 2050⁴). Les incendies remonteraient vers le Nord. Dans les Outre-mer, la répétition de tempêtes, de cyclones, de submersions et de crises d'accès à l'eau ou aux services essentiels pourrait prendre un caractère socialement explosif.

Cette fragilisation sera aggravée si l'aménagement du territoire poursuit les dynamiques de mise en vulnérabilité : concentration de population et d'activités dans les métropoles, sur des littoraux attractifs mais fragiles, et dans le grand arc Atlantique–Sud-Ouest–Méditerranée–vallée du Rhône. Le coût des catastrophes ne résulterait alors pas seulement des aléas, mais de choix d'implantation, d'urbanisation et de spécialisation économique prolongés trop longtemps.

¹ Hedou F., Herman A. et De Luca H. (2024), [Projection du trait de côte et analyse des enjeux au niveau national, échéance à cinq ans, horizons 2050 et 2100](#), rapport, Cerema, février.

² Caisse centrale de réassurance (2023), « [Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à horizon 2050](#) », septembre.

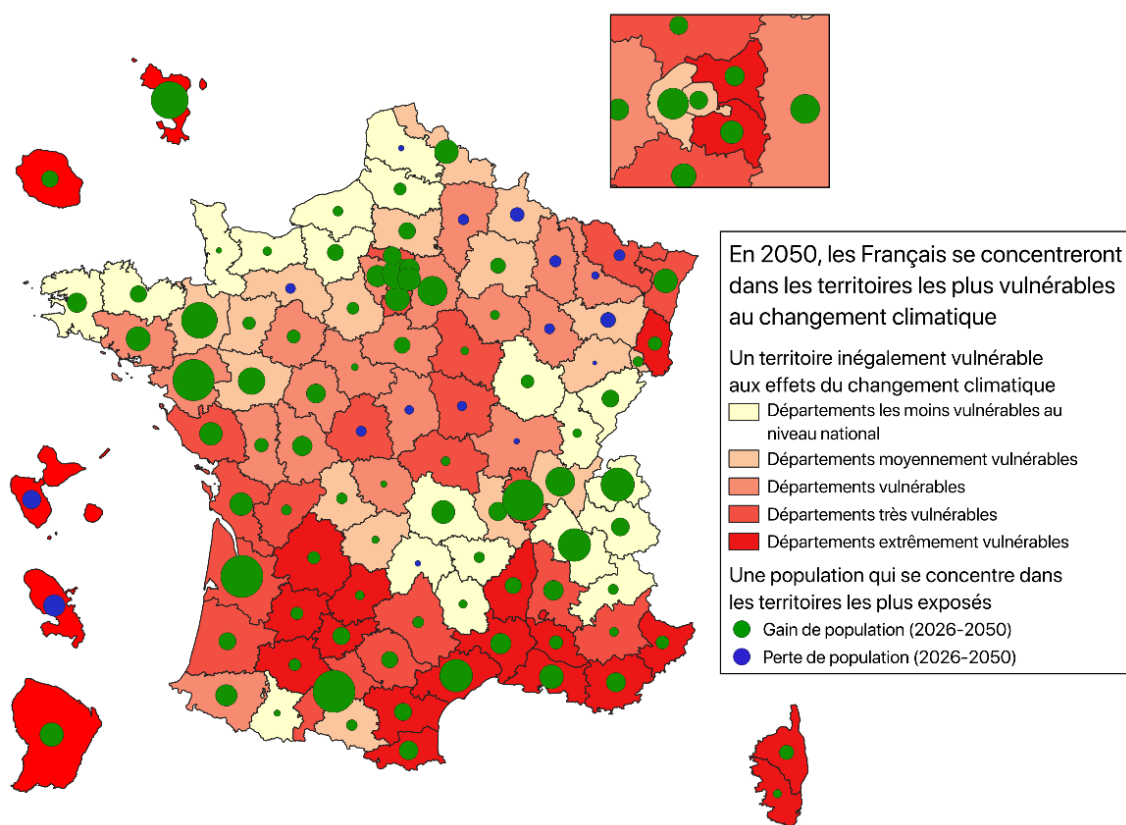
³ Ministère de la Transition écologique (2025), « [Document de présentation. PNACC-3](#) », mars.

⁴ France Assureurs (2023), « [La sécheresse et son impact sur les habitations : quelles solutions de prévention et de protection ?](#) », octobre.

D'une part, **une stratégie d'habitabilité à horizon 2050 impose donc, d'éviter l'accroissement de population dans les zones les plus vulnérables**, et d'investir dans l'adaptation et la préparation aux catastrophes. Pour ce faire, il est désormais nécessaire d'aménager le territoire sur la base de trois piliers, pour façonner activement un territoire national plus résilient face au changement climatique :

- freiner les pratiques d'aménagement qui entretiennent voire augmentent la vulnérabilité des territoires aux effets du changement climatique ;
- assurer une péréquation nationale entre territoires plus ou moins touchés, dynamique et adaptable en fonction des événements (voir ci-dessus, concernant le système assurantiel) ;
- freiner la concentration des hommes et des activités dans certaines parties du territoire (métropoles, littoraux) et favoriser leur répartition sur le territoire national, moins optimisée économiquement mais plus robuste face au changement climatique.

Carte 1 – Vulnérabilité des départements au changement climatique en 2050



Lecture : la carte représente l'exposition des départements aux principaux aléas climatiques en 2050 et la superpose aux dynamiques de population.

Source : HCSP

D'autre part, **elle rend nécessaire, dès aujourd'hui, une adaptation rapide à cette nouvelle réalité climatique.** Les territoires devront considérer l'accès à la fraîcheur comme un sujet d'organisation publique. L'ensemble des services publics (électricité, eau, éducation, transports, etc.) devra avoir été adapté à l'occurrence des différents événements climatiques extrêmes, avec notamment des plans de continuité pour assurer un service minimum.

Une logique similaire s'imposera aux questions de santé. En 2050, l'environnement et la santé devront enfin être traités dans une logique «one health¹». Les modèles hérités du xx^e siècle demeurent cloisonnés, anthropocentrés², curatifs et individuels. Ce cloisonnement n'est plus tenable à l'heure de défis croissants et interconnectés. La solution est de refonder conjointement nos politiques environnementales et notre modèle de santé sur quatre bases :

- **systemique** : considérer les santés humaines, des animaux et des plantes et leurs interactions comme un tout relié par une multiplicité d'interactions complexes ;
- **intégrative** : prendre en compte l'ensemble des facteurs de risques (exposome³) et leurs interactions ;
- **préventive** : privilégier la prévention (réduction des risques à la source) à l'approche curative, plus chère et moins efficace pour traiter l'ensemble de ces interactions ;
- **holistique** : considérer la santé comme un bien commun auquel chacun contribue par ses actions et ses comportements.

La ressource en eau, ensuite, constituera un enjeu central. À politiques inchangées, la rareté estivale, la hausse des besoins d'irrigation, les cultures mal adaptées et la faiblesse des arbitrages locaux multiplieraient les conflits. À l'horizon 2050, au mois d'août, 83 % en moyenne des bassins-versants, représentant 88 % du territoire hexagonal, seraient en tension sur les prélèvements pour l'irrigation ; 53 % des bassins-versants seraient en tension sévère⁴. Les baisses de débit dilueraient moins les pollutions et réduiraient le nombre de captages exploitables, rendant les approvisionnements et traitements plus coûteux. Dans la trajectoire souhaitable, les usages seraient hiérarchisés à l'avance, les captages protégés, les pesticides et émissions industrielles réduits, et les instances locales disposeraient d'expertise et de moyens contraignants pour arbitrer.

¹ Façon de penser la santé humaine, la santé animale et l'état de l'environnement comme trois réalités liées, qu'il faut traiter ensemble du fait de leurs nombreuses interconnexions.

² Qui place l'être humain au centre de la réflexion, en jugeant les choses surtout selon leur utilité ou leurs effets pour les humains.

³ Ensemble des expositions qu'une personne subit au cours de sa vie (pollution, alimentation, travail, stress, bruit, conditions sociales, etc.) et qui peuvent influencer sa santé.

⁴ Arambourou H. et Ferrière S. (2025), « *Quelle évolution de la demande en eau d'ici 2050 ?* », *La Note d'analyse*, n°148, HCSP, janvier.

La biodiversité, enfin, sera un indicateur de la qualité de la transition. Si rien n'est fait à l'horizon 2050, elle subirait la combinaison du climat, des pollutions, de la fragmentation des milieux et des espèces exotiques envahissantes. En mer, les vagues de chaleur, l'acidification et les *blooms* toxiques¹ fragiliseraient les stocks halieutiques. Un scénario d'action volontariste ne supprimerait pas ces pressions, mais changerait leur dynamique : les aires protégées et les stocks halieutiques seraient mieux gérés et la transformation agricole relâcherait la pression sur les milieux. L'érosion de la biodiversité ordinaire s'interromprait alors, ouvrant la voie à une restauration plus large.

2.3. Cohésion nationale : prévenir le « chacun pour soi » et le « sauve qui peut » climatiques

En 2050, tous les Français seront vulnérables, à divers degrés. L'événement extrême ne sera plus exceptionnel ; il deviendra une donnée clé du pacte social, faisant peser un risque sur la cohésion de la Nation. **En 2050, le facteur climatique serait ainsi le premier facteur de conflictualité interne à la société française.**

Sans action, les classes moyennes et les petits propriétaires seraient particulièrement exposés *via* leur patrimoine, notamment la maison individuelle, à des risques environnementaux comme le RGA. Des **territoires deviendraient inassurables par le marché privé** et les systèmes mutualistes seraient déstabilisés. La péréquation territoriale de l'assurance serait remise en cause : certains espaces seraient *physiquement* inhabitables, d'autres *financièrement*. Pour conjurer ce second risque et ce qu'il porte d'injustice, la réforme de l'assurance des risques climatiques (recommandée ci-avant, pour l'horizon 2035) devra avoir pleinement produit ses effets à l'horizon 2050.

La cohésion serait également éprouvée par la répartition des coûts. Payer soudain cher son eau car un transport ou un traitement de dépollution est devenu nécessaire sera très mal reçu, s'il s'avère que la prévention aurait été possible. Et les décisions les plus difficiles (relocaliser, renoncer à certains usages, transformer un modèle agricole ou touristique, abandonner des actifs) seront d'autant mieux acceptées qu'elles auraient été anticipées, expliquées et financées.

¹ Concentration soudaine et anormale d'algues dans une masse d'eau (mer, lac, rivière). Cette prolifération a un impact néfaste sur les milieux naturels et espèces qui sont touchés (diminution de la pénétration de la lumière, épuisement de l'oxygène, remplacement des espèces naturelles, empoisonnement par la production de toxines).

Encadré 1 – La Guyane en 2050 : faire face à l'addition des vulnérabilités sociales et climatiques dans les Outre-mer

La Guyane est en première ligne face au changement climatique. Ce cas d'espèce illustre le problème majeur que connaîtront tous les Outre-mer en 2050 : l'addition d'un accroissement des fragilités sociales et d'une surexposition aux effets du changement climatique – et donc un risque aigu de conflictualité sociale.

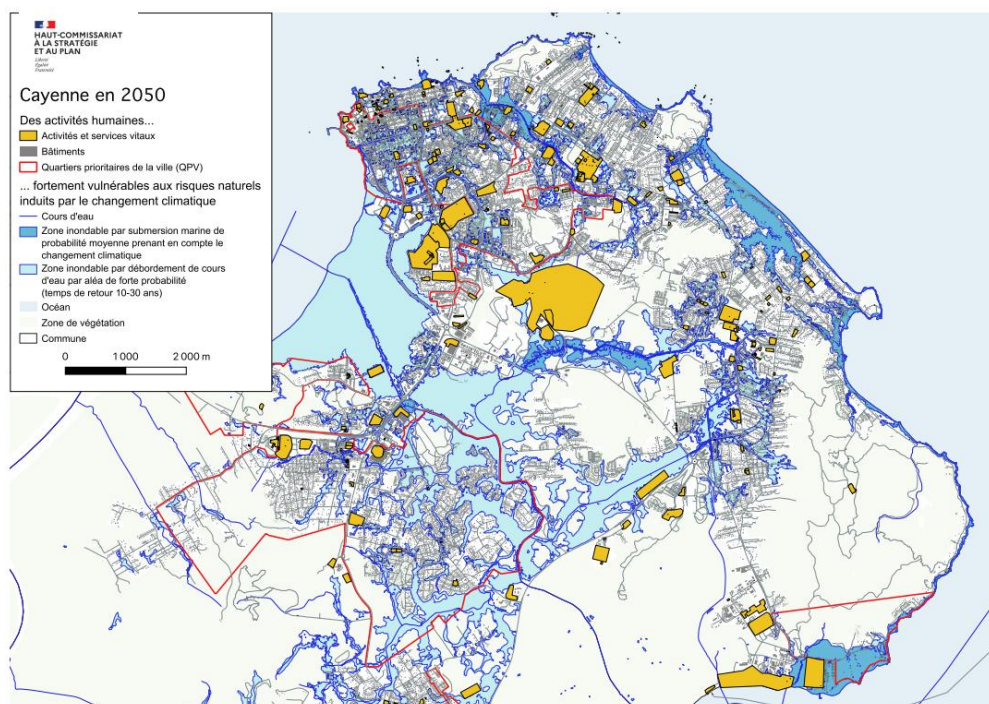
La Guyane est aujourd'hui le deuxième département concentrant le plus de difficultés sociales : faible revenu par habitant, fort taux de pauvreté, problèmes d'accès aux services publics essentiels. En 2050, cette situation sera accrue par une démographie particulièrement dynamique : 428 000 habitants (contre 240 000 en 2013), soit un gain de près de 80 % en moins de quarante ans¹. En parallèle, la Guyane sera particulièrement exposée aux événements extrêmes² : jours et nuits chauds, recul du cumul moyen des précipitations, allongement des périodes de sécheresse, exposition aux submersions marines – touchant plus fortement les populations pauvres ou autochtones.

Cayenne concentre les vulnérabilités. En 2050, une partie croissante de la ville sera menacée par les inondations (submersion marine ou débordement de cours d'eau). Les populations pauvres y seront particulièrement exposées, de même que certaines activités et services vitaux (médical, médico-social, administration, sécurité et justice, alimentation, enseignement), qui ne pourront jouer pleinement leur rôle d'amortisseur social.

¹ Demogeot L. et Baert X. (2019), « La population guyanaise à l'horizon 2050 : vers un doublement de la population ? », Insee Analyses Antilles-Guyane, mars.

² Longueville F., Thieblemont R., Bel Madani A., Idier D., Palany P., D'Anna M., Dutrieux P.-C., Védie L., Lanson M. et Suez-Panama-Bouton B. (2022), *Impacts du changement climatique sur différents paramètres physiques en Guyane : caractérisation et projection – GuyaClimat*, rapport final, novembre.

**Carte 2 – Exposition sociale et événements extrêmes :
un cocktail explosif à Cayenne en 2050**



Source : HCSP

Le maintien de la cohésion nationale dans un monde réchauffé nécessite donc de rendre explicite le « contrat social de l'adaptation » : qui protège-t-on en priorité, qui finance, comment indemnise-t-on, comment évite-t-on de reconstruire la vulnérabilité après chaque catastrophe ? À titre d'exemple, il apparaît opportun de construire dès aujourd'hui un cadre légal du « retrait stratégique planifié » de zones devenues inhabitables et/ou inassurables. Plusieurs initiatives internationales pourront nourrir cette réflexion, comme le Programme « *Blue Acres* » de l'État du New Jersey ou le cadre « *National Adaptation Framework* » de la Nouvelle-Zélande.

La **fiscalité écologique** continuera à alourdir le coût des activités polluantes, mais son critère premier ne devra plus être seulement son efficacité environnementale : il doit être son **acceptabilité sociale**. Pour ce faire, il serait intéressant de faire précéder toute réforme de la fiscalité écologique d'un test de régressivité sociale et territoriale, et d'affecter directement une part de ces recettes pour financer les investissements qui réduisent durablement l'exposition des ménages modestes.

Le **financement** de la transition ne pourra toutefois pas reposer uniquement sur des ajustements fiscaux annuels. En tel cas, la dépense enflerait crise après crise, appauvrissant l'État et le contribuable, au risque d'accroître les inégalités patrimoniales et de réduire la

capacité à protéger lors des chocs suivants. L'accélération de la transition et la maîtrise des dépenses publiques doivent être réconciliées. Il faut pour cela abaisser fortement les taux auxquels les investissements de la transition accèdent, et systématiser le **tiers financement**¹ des investissements des ménages les plus modestes et les plus exposés.

Aux questions de financement répondent les questions de gouvernance. À horizon 2050, les modes ordinaires de règlement des conflits seront mis à l'épreuve face à un sentiment d'impuissance climatique généralisé. Dans un tel contexte, les conflits d'usage autour de l'eau, des sols, des relocalisations et des abandons d'actifs prendraient une ampleur durable ; les rapports de force pourraient se substituer aux arbitrages publics si les institutions ne parvenaient pas à décider à temps.

Conjurer ces tensions sur le pacte social suppose de rendre visibles les choix collectifs, de clarifier la répartition des coûts, de protéger les ménages et collectivités les plus exposés et de garantir une assurance, une indemnisation et une solidarité nationales. La montée en puissance de la décision au plus près des réalités locales², articulée à une planification et à une péréquation nationales solides, permettrait de construire une planification locale adaptée aux besoins de chaque territoire. Le niveau national doit donner la lisibilité, éviter la concurrence entre territoires et organiser la péréquation.

Le **niveau très local** (bloc intercommunal, métropoles, sous-bassins-versants) doit disposer des moyens et des compétences nécessaires pour arbitrer les usages au plus près des ressources. **Les responsabilités d'arbitrage des conflits doivent être clarifiées**, et de nouveaux mécanismes institutionnels créés pour gérer démocratiquement les ressources et les communs, et prendre les décisions difficiles dans un cadre concerté.

Conclusion

La transition écologique n'est pas seulement un impératif climatique : elle constitue une **condition de souveraineté, de protection et de cohésion nationales**. D'ici dix ans, l'enjeu est de desserrer au plus vite nos dépendances accumulées, et de refaire prévaloir, face aux déstabilisations environnementales et climatiques, la cohésion nationale. D'ici à 2050, il s'agit d'anticiper pour construire une adaptation proactive et structurelle, à l'escalade des risques climatiques.

¹ Mécanisme financier où un acteur extérieur à un projet privé de transition écologique avance tout ou partie du coût de ce projet, par exemple des travaux de rénovation énergétique, puis se rembourse progressivement grâce aux économies réalisées, ou grâce à des loyers, redevances ou autres recettes.

² C'est ce que le juriste appellera la subsidiarité : s'assurer chaque fois de se placer à la plus petite échelle pertinente.

Réussir la transition ne consistera donc pas seulement à réduire les émissions. Il s'agira de **rendre la France viable, vivable et désirable dans un monde durablement réchauffé**. Le scénario tendanciel montre le risque de subir, crise après crise, des transformations brutales ; le scénario souhaitable montre que l'action produira des bénéfices tangibles : souveraineté énergétique et matière renforcées, agriculture plus résiliente, territoires mieux adaptés, santé mieux protégée, biodiversité restaurée, cohésion sociale consolidée. Par ce triptyque «souveraineté, habitabilité, cohésion sociale», la transition écologique sert la devise républicaine : la souveraineté est indispensable à notre **liberté** collective ; rebâtir la cohésion sociale mise à mal par le dérèglement climatique passe par une nouvelle lecture de l'**égalité** ; et l'indispensable combat pour l'habitabilité et la préservation du vivant incarne la **fraternité**.

Cette perspective appelle un **changement de paradigme**. Nos systèmes économiques, sociaux et administratifs ont longtemps été pensés dans une logique d'optimisation : maximiser la production, réduire les coûts, supprimer les redondances, ajuster les flux. **Un monde sous contrainte climatique impose de passer de l'optimisation à la robustesse et à la résilience**. La bonne décision n'est pas toujours la moins coûteuse à court terme, mais celle qui permet au pays de tenir dans l'incertitude, d'absorber les chocs et de préserver ses fonctions vitales.

Dans l'énergie, la mobilité, l'alimentation, l'eau, la santé, les infrastructures ou l'aménagement du territoire, la redondance cesse d'être un gaspillage : elle devient une assurance. Le coût de la robustesse doit être assumé comme le prix de notre continuité collective. La France de 2050 ne devra pas seulement être neutre en carbone et adaptée : elle devra surtout être plus solide, plus juste et plus capable de décider avant que l'urgence ne décide à sa place.

Trois propositions clés pour 2035 et 2050

Donner aux collectivités territoriales, et notamment au bloc communal, les moyens de réaliser leur transition : dès lors que la collectivité aurait produit un plan pluriannuel d'investissement (PPI) permettant une transition crédible, elle aurait accès à un endettement additionnel à bas taux pour ses infrastructures de transition, voire des ressources propres supplémentaires.

Prioriser la réduction des pollutions, pesticides compris, en particulier dans les «hotspots d'exposition» (c'est-à-dire les territoires qui concentrent et cumulent les pollutions et les vulnérabilités sociales).

Élargir rapidement la réassurance par l'État à l'ensemble des risques climatiques, par exemple, selon le schéma dessiné par les recommandations du scénario n°2 du rapport [Repenser la mutualisation des risques climatiques](#) du Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan (2025).



Chapitre 2 – Défense et sécurité nationale

Préparer la Nation et défendre l'Europe face aux menaces de demain

Camille Grand, secrétaire général de ASD Europe

Rapporteurs :

Alice de Lyrot et Mattéo Torres (conseillers transversaux, HCSP)

« Je constate, comme vous, une accélération du monde avec un enchaînement de ruptures qui engendrent de l'incertitude et de très fortes tensions. Dans ces conditions, pour continuer à peser, il est impératif d'anticiper. »

Général Thierry Burkhard, 2024¹

¹ Général Burkhard T., *Leçon inaugurale*, cycle de conférences de la Chaire Grands enjeux stratégiques contemporains, 22 janvier 2024.

Introduction – La défense et la sécurité nationale de la France à une époque de chocs systémiques

Ces mots du général Burkhard résument la nature du moment stratégique que traverse la France. L'invasion russe de l'Ukraine a constitué une rupture historique pour l'Europe : elle a dissipé l'illusion d'un continent durablement en paix et ramené la guerre interétatique de haute intensité sur le sol européen. Plus profondément, ce conflit a révélé une mutation durable du système international : retour des rivalités de puissance, affaiblissement des mécanismes multilatéraux et remise en cause des équilibres hérités de l'après-Guerre froide.

Nous avons ainsi basculé dans une ère nouvelle de compétition ouverte, systémique et brutale. Les confrontations contemporaines combinent guerres conventionnelles, actions hybrides, cyberattaques, manipulations de l'information, pressions économiques et menaces nucléaires. Les frontières entre sécurité intérieure et extérieure s'estompent de plus en plus ; les sociétés elles-mêmes deviennent des espaces de confrontation à part entière, où l'information et la cohésion civique constituent désormais des enjeux de pouvoir et d'influence.

À cette instabilité géopolitique s'ajoutent la compétition pour l'accès aux ressources critiques, l'extension des espaces de rivalité et l'accélération des ruptures technologiques.

Dans ce paysage, la France occupe une position singulière : dissuasion nucléaire, forces conventionnelles couvrant l'ensemble du spectre opérationnel, base industrielle et technologique souveraine. Cet atout s'accompagne d'une responsabilité croissante à l'égard de ses partenaires européens et d'une tension entre ambition stratégique et moyens disponibles. La crédibilité française devra être consolidée sur plusieurs fronts – militaire, industriel, technologique, financier – dans un contexte de contraintes budgétaires, de difficultés de recrutement et de dépendances technologiques persistantes.

Trois défis majeurs structureront les évolutions à venir : la multiplication et le durcissement des menaces ; la recomposition des alliances et l'accélération des ruptures technologiques, imposant anticipation et maîtrise pour éviter tout décrochage.

L'horizon 2035 correspond au temps de mise en œuvre des transformations en cours, déployant des orientations largement engagées, et de la réflexion sur les choix nécessaires pour préserver la sécurité des Français, la souveraineté nationale et la capacité d'action internationale de la France. L'horizon 2050 permet de tester la robustesse de ces choix face à des scénarios de rupture plus radicaux et d'identifier les conditions permettant à la Nation de conserver sa liberté dans un monde où les équilibres actuels pourraient être profondément bouleversés.

1. Objectif 2035 : préparer la France à la guerre pour préserver la paix en Europe

1.1. Opérer dans un environnement stratégique durablement dégradé

Le retour des rivalités de puissances

Dans une décennie, **la Russie demeurera la menace militaire la plus directement dimensionnante pour la sécurité européenne**. Quelle que soit l'issue du conflit ukrainien, la confrontation entre Russie et Europe devrait s'inscrire dans la durée. La France devra être en mesure de faire face à l'hypothèse d'un conflit conventionnel de haute intensité sur le continent européen, tout en gérant l'intensification et le durcissement des actions sous le seuil nucléaire.

La Chine constitue un défi d'une autre nature, systémique, global et multidimensionnel. En renforçant ses positions dans plusieurs secteurs industriels et technologiques clés – semi-conducteurs, batteries, terres rares, intelligence artificielle –, elle accroît sa capacité à structurer certaines chaînes de valeur mondiales et les dépendances qui en résultent.

À ces rivalités s'ajouteront des acteurs proliférants ou déstabilisateurs – Iran, Corée du Nord – **mais aussi des acteurs privés** (comme SpaceX ou OpenAI) capables d'exercer une influence croissante dans des domaines autrefois réservés aux États : capacités spatiales, infrastructures numériques, intelligence artificielle ou soutien aux opérations militaires.

Une profonde recomposition des alliances

Le recentrage stratégique progressif des États-Unis vers l'Indopacifique, combiné à une approche plus conditionnelle et transactionnelle de leurs alliances, entraîne une **transformation durable du lien transatlantique**. La *National Security Strategy* américaine de 2025 traduit déjà une conception révisée des relations avec les Européens : elle se veut moins fondée sur la solidarité stratégique que sur le partage des coûts et des responsabilités, voire davantage marquée par une forme de défiance et même d'hostilité politique à l'égard de l'Union européenne.

À l'horizon 2035, quels que soient les successeurs du président Trump, cette dynamique aura modifié progressivement ou brutalement l'équilibre des responsabilités entre alliés au sein de l'OTAN : les Européens seront amenés à assumer une part croissante de l'effort de sécurité sur le continent, tandis que les États-Unis pourraient privilégier à l'avenir un rôle d'appui, voire prendre leurs distances avec la sécurité européenne. Ceci impose aux Européens de porter désormais l'essentiel du fardeau de la sécurité européenne et transforme en profondeur l'OTAN.

s'opère un changement de paradigme, modifiant les cycles décisionnels et facilitant l'accès à certaines capacités autrefois réservées aux grandes puissances.

Les infrastructures numériques critiques, les fonds marins et l'espace extra-atmosphérique constitueront encore davantage des espaces de confrontation stratégique entre États et entre acteurs privés et étatiques. Une part grandissante de la puissance – mais aussi des vulnérabilités – se jouera dans ces espaces largement invisibles pour les citoyens.

1.2. Consolider un « troisième modèle » d'armée

Un modèle actuel complet mais fragile

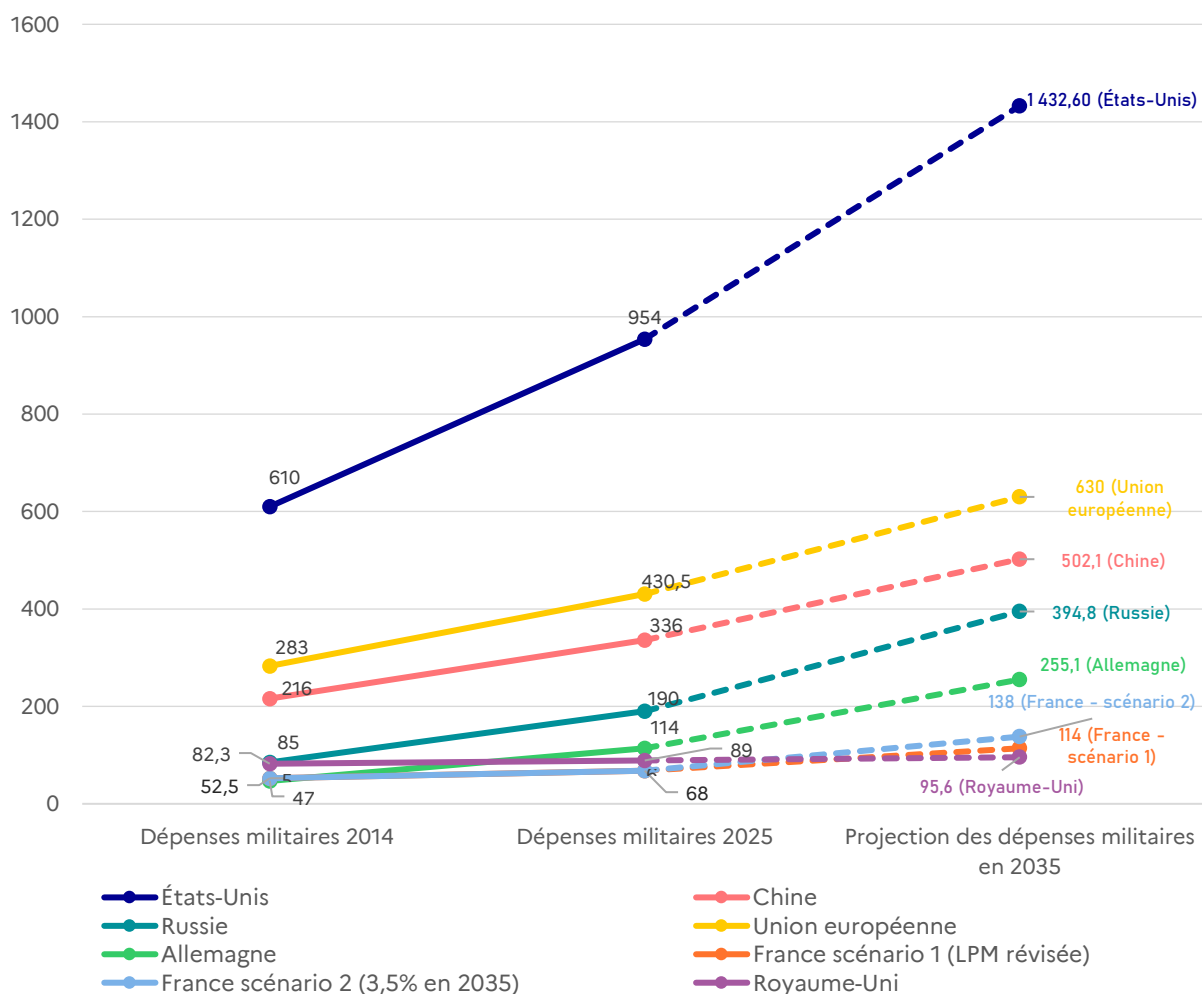
À l'horizon 2035, la France devra conserver un modèle d'armée complet, fondé sur la dissuasion nucléaire, des capacités conventionnelles couvrant l'ensemble du spectre des opérations et une capacité d'intervention autonome.

Le modèle français reste néanmoins fragile car de plus en plus « échantillonnaire » : capable d'intervenir sur l'ensemble du spectre militaire, mais avec des formats, des stocks et des capacités industrielles qui atteindraient rapidement leurs limites dans un conflit de haute intensité prolongé et dans un contexte de réarmement généralisé sans doute amené à se prolonger (voir Graphique 1). De réels efforts budgétaires ont déjà été consentis pour opérer une remontée en puissance. En témoignent la loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030 et sa révision réalisée à l'été 2026¹. Elles visent à adapter les armées françaises à cet environnement stratégique beaucoup plus dégradé et à l'effort massif de réarmement conduit par ses alliés et compétiteurs (voir Graphique 2).

Le modèle devra également composer avec des contraintes humaines croissantes. Dans un contexte de vieillissement démographique et de concurrence accrue du secteur privé sur certains profils critiques – numérique, cybersécurité, IA – les **difficultés de recrutement et de fidélisation** deviendront un facteur limitant aussi contraignant que les budgets.

¹ La LPM prévoit 413 milliards d'euros pour la défense sur sept ans, soit 118 milliards d'euros de plus que pour la LPM précédente. La LPM 2024-2030 a été actualisée en 2026, pour accélérer notre réarmement : + 36 milliards d'euros sur 2026-2030, dont 10 milliards d'euros d'ici 2027. Avec cette augmentation, le budget des armées aura donc doublé entre 2017 et 2027 et permettra d'atteindre un effort de défense de 2,5 % du PIB en 2030.

Graphique 1 – Projection tendancielle des dépenses militaires à l’horizon 2035
(en milliards de dollars constants 2025)



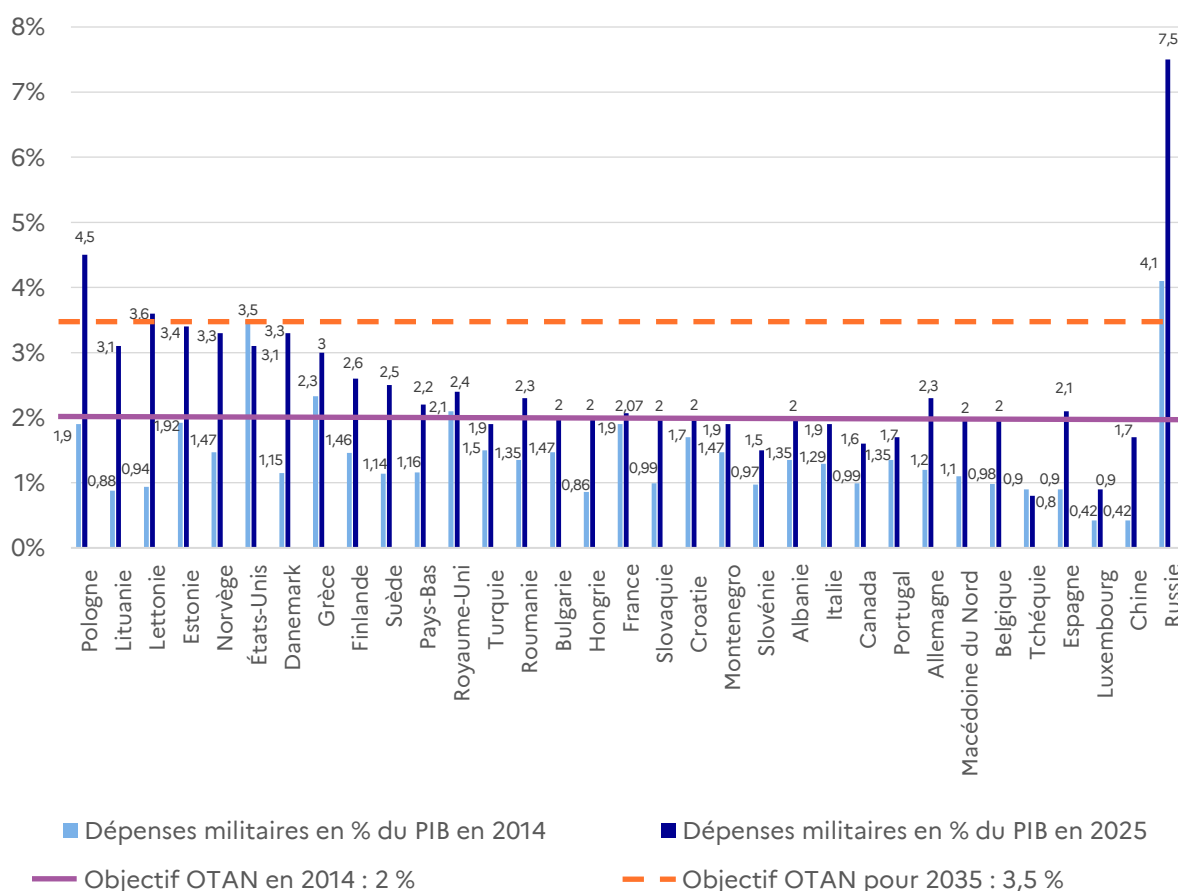
Notes : • Pour les États-Unis, l’Union européenne, la Chine, la Russie, l’Allemagne et le Royaume-Uni, les projections à l’horizon 2035 reposent sur la prolongation du taux de croissance annuel moyen (TCAM) de leurs dépenses militaires observé entre 2014 et 2025. Les résultats présentés correspondent à un scénario de poursuite de ces tendances historiques, des annonces déjà faites et ne préjugent pas des futurs choix budgétaires, des évolutions macroéconomiques ou des ruptures géopolitiques susceptibles d’intervenir d’ici 2035. Ils ne constituent donc pas une prévision des dépenses militaires futures.

• Pour la France, deux scénarios ont été retenus.

- Le **scénario 1** repose sur l’hypothèse d’une poursuite après 2030 de la dynamique budgétaire prévue par la LPM actualisée en 2026. Celle-ci fixe l’objectif de 76,3 milliards d’euros pour la défense en 2030, correspondant à un effort équivalent à 2,5 % du PIB. Afin de prolonger cette trajectoire à l’horizon 2035, nous retenons le TCAM implicite entre 2027 et 2030 (6,4 % par an). L’application de ce rythme de croissance sur la période 2030-2035 conduit à un budget de défense de 104 milliards d’euros en 2035, soit 2,9 % du PIB (avec une hypothèse de PIB nominal français progressant de 3,14 % par an, soit la moyenne observée sur la période 2015-2024). Ces 104 milliards d’euros représentent environ 114 milliards de dollars constants de 2025.
- Le **scénario 2** consiste à porter l’effort de défense à 3,5 % du PIB en 2035, conformément aux objectifs fixés par l’OTAN. Le point de départ retenu est celui de la LPM actualisée (76,3 milliards d’euros représentant 2,5 % du PIB). À partir du PIB implicite de 2030, estimé à environ 3052 milliards d’euros, la poursuite de cette croissance nominale conduit à un PIB d’environ 3560 milliards d’euros en 2035. L’application d’un effort de défense équivalent à 3,5 % du PIB aboutit alors à des dépenses militaires de l’ordre de 125 milliards d’euros en 2035 (138 milliards de dollars constants de 2025).

Source : HCSP, d’après SIPRI

Graphique 2 – Évolution de l'effort de réarmement, entre 2014 et 2025, en % du PIB



Source : HCSP, d'après OTAN

Un risque d'érosion du format humain

L'exemple du conflit en Ukraine démontre que la guerre d'aujourd'hui, et celle de demain, continueront à réclamer de forts volumes de personnel. Le contexte géopolitique engendre donc des besoins RH croissants afin de garantir leur niveau opérationnel. Pour y répondre, la LPM affiche un objectif de remontée en effectifs. Entre 2025 et 2035, les effectifs du ministère des Armées devraient ainsi passer de près de 263 632 agents à 380 000 (210 000 militaires d'active, 65 000 civils et 105 000 réservistes). S'y ajouteront les 50 000 appelés escomptés du service national.

Encadré 1 – Impact de la baisse démographique sur les besoins RH des Armées¹

Face au durcissement de la compétition, la baisse démographique française induit deux difficultés pour les années à venir.

- **La restriction des viviers mobilisables.** La baisse drastique des naissances (de 832 799 naissances en 2010 à 645 000 en 2025²) permet d'anticiper sur la décennie à venir une baisse proportionnelle de la classe d'âge 20 ans, vivier de recrutement privilégié des armées. Cette évolution démographique produit un effet ciseaux : l'effort total de recrutement devrait croître, passant de 40 000 recrutements annuels actuellement à 100 000 en 2035 – du fait de la montée en puissance de la réserve opérationnelle et du service national – alors que le vivier de recrutement diminuera dans le même temps. Ainsi, l'effort de recrutement au bénéfice des armées passerait de 4 % d'une classe d'âge aujourd'hui à 12 % à l'horizon 2035.
- **Le vieillissement des armées.** Certes, la décroissance et le vieillissement de notre population ne sont pas propres à la France. Confrontés aux mêmes difficultés, certains pays européens font déjà le choix du vieillissement de leur profil d'armée. L'Ukraine en guerre a renoncé délibérément à appeler sous les drapeaux sa jeunesse (moyenne d'âge de ses troupes : 45 ans) dans un choix inédit mais tourné délibérément vers l'après-guerre. Cette réalité suppose donc de réfléchir aux moyens pour renforcer l'attractivité du recrutement et aux solutions technologiques permettant de limiter les volumes de forces, comme l'automatisation et la robotisation de nos armées.

Face aux tensions démographiques, et quand demeurent les fortes sujétions de l'engagement militaire, on peut craindre une « crise de vocation » chez les jeunes. Alors que 80 % des Français ont une opinion positive des Armées, 32 % des jeunes disent aujourd'hui envisager une carrière militaire.

Un modèle émergent qui doit combiner masse et technologie

Ce modèle émergent cherche à articuler deux exigences : haute intensité et logiques d'attrition³. Il s'agit moins de transformer que d'« épaissir » notre modèle existant pour

¹ Les chiffres présentés dans cet encadré ont été fournis par la Direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRH-MD).

² Thélot H. (2026), « Bilan démographique 2025. En 2025, le solde naturel en France est négatif pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale », *Insee Première*, n° 2087, janvier.

³ Une logique d'attrition est la stratégie sous-jacente à un conflit attritionnel, dans lequel dans lequel chaque camp cherche à affaiblir progressivement les capacités de l'adversaire (effectifs, matériel, ressources économiques, moral,

retrouver des ressources, de l'endurance, des capacités de mobilisation, tout en conservant une supériorité technologique dans les nouveaux espaces de conflictualité.

À l'horizon 2035, ce modèle à consolider doit être capable de soutenir un engagement majeur sur le théâtre européen, dans un contexte de conflit potentiellement prolongé et de risque d'escalade nucléaire. Il reposera sur une armée professionnelle technologiquement avancée, assurant montée en puissance rapide et endurance au combat dans la durée, adossée à une défense nationale intégrée (voir Tableau 1).

**Tableau 1 – Évolutions du modèle d'armée français,
de la guerre froide au retour de la haute intensité**

Critères	Modèle Guerre froide (années 1960-1990)	Modèle post-Guerre froide (années 1990-2020)	Modèle émergent (horizon 2030)
Menace structurante	Pacte de Varsovie	Crises régionales, terrorisme, opérations extérieures	Retour des conflits interétatiques majeurs, compétition entre puissances
Hypothèse centrale de conflit	Choc décisif sur le théâtre européen	Interventions limitées et expéditionnaires	Guerre majeure, attrition, contestation multidomaines
Temporalité du conflit	Guerre courte potentiellement nucléaire	Interventions limitées dans le temps	Conflit européen face à une puissance majeure pouvant durer et scénario attritionnel
Organisation générale	Armée de conscription et mobilisation nationale	Armée de métier projetable	Armée professionnelle renforcée par les réserves, économie de guerre
Effectifs	≈ 550 000 militaires dans les années 1970	Objectif de ≈ 300 000 militaires fixé par la LPM 1997-2002	Objectif de 355 000 personnels dont 80 000 réservistes opérationnels
Logique dominante	Masse et mobilisation	Projection rapide et supériorité technologique	Masse, technologies et endurance
Stocks et munitions	Stocks importants hérités de la logique de mobilisation	Forte réduction post-1990	Reconstitution de stocks jugés prioritaires

logistique) jusqu'à ce que celui-ci ne puisse plus poursuivre le combat. L'objectif n'est pas de réaliser une percée rapide ou une manœuvre décisive, mais d'user l'ennemi dans la durée.

Critères	Modèle Guerre froide (années 1960-1990)	Modèle post-Guerre froide (années 1990-2020)	Modèle émergent (horizon 2030)
Cyberdéfense	Inexistante	Capacités limitées	Développement d'une cyberdéfense de premier plan, robuste et crédible face à nos compétiteurs
Spatial militaire	Capacités marginales	Début de militarisation spatiale	Pleine mise en œuvre de la stratégie nationale spatiale (convergence entre besoins civils et militaires dans les domaines PNT, ISR, COM*)
Drones et robotisation	Absents	Capacités limitées	Essaims de drones, munitions téléopérées, combat collaboratif
Réserves	Élément central du modèle	Faible rôle opérationnel	Doublement des effectifs visés pour atteindre 80 000 réservistes en 2030
Rapport nucléaire/conventionnel	Fortement intégré	Découplage croissant	Réarticulation dans une logique d'épaulement

* Ces trois acronymes désignent des fonctions spatiales essentielles. Le PNT (*Positioning, Navigation and Timing*) correspond aux services fournis par les systèmes de navigation par satellite comme Galileo et GPS ; l'ISR (*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*) permet de collecter et d'analyser des informations grâce à des satellites ; concernant les COM, il s'agit des communications satellitaires.

Sources : de Villepin X. (1996), [Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002](#), rapport n° 427, Sénat, juin ; Tenenbaum E. (2026), « *Enfin sincère ? L'actualisation de la Loi de programmation militaire à l'épreuve des défis stratégiques et capacitaires* », Briefings de l'IFRI, avril

Un effort budgétaire nécessaire et sans précédent depuis la fin de Guerre froide

La consolidation de ce troisième modèle d'armée exigera d'**organiser l'effort budgétaire dans la durée pour soutenir le réarmement nécessaire d'ici dix ans**. Engagé depuis 2017, il constitue, avec la trajectoire actuelle de la LPM (voir Graphique 1), les premières étapes d'un processus devant permettre d'atteindre les objectifs adoptés en 2025 dans le cadre de l'OTAN (3,5 % du PIB consacrés à la défense en 2035) que plusieurs pays européens ont déjà atteint (voir Graphique 2). Véritable nerf de la guerre, l'ampleur de notre effort budgétaire constituera donc l'un des principaux défis de la politique de défense française dans un contexte de réarmement

européen. Cela questionne les arbitrages collectifs que la Nation sera prête à assumer pour préserver un modèle d'armée crédible et demeurer un acteur européen de premier plan.

1.3. Réduire les dépendances critiques

Retards capacitaires et dépendances critiques

La guerre en Ukraine a mis en évidence les vulnérabilités majeures des armées européennes : faiblesse des stocks de munitions, délais de production trop longs, dépendances industrielles ou capacitaires critiques. Ces fragilités concernent aussi des secteurs entiers (semi-conducteurs, composants électroniques, capacités spatiales, infrastructures numériques) et forment divers trous capacitaires plus ou moins comblés par des équipements américains (lance-roquettes multiples, appui au combat aérien, transport stratégique) et des lacunes (notamment pour la patrouille aérienne maritime de combat, les drones et les petits satellites). Dans un conflit prolongé ou une confrontation ouverte, **ces dépendances se transforment en vulnérabilités stratégiques**.

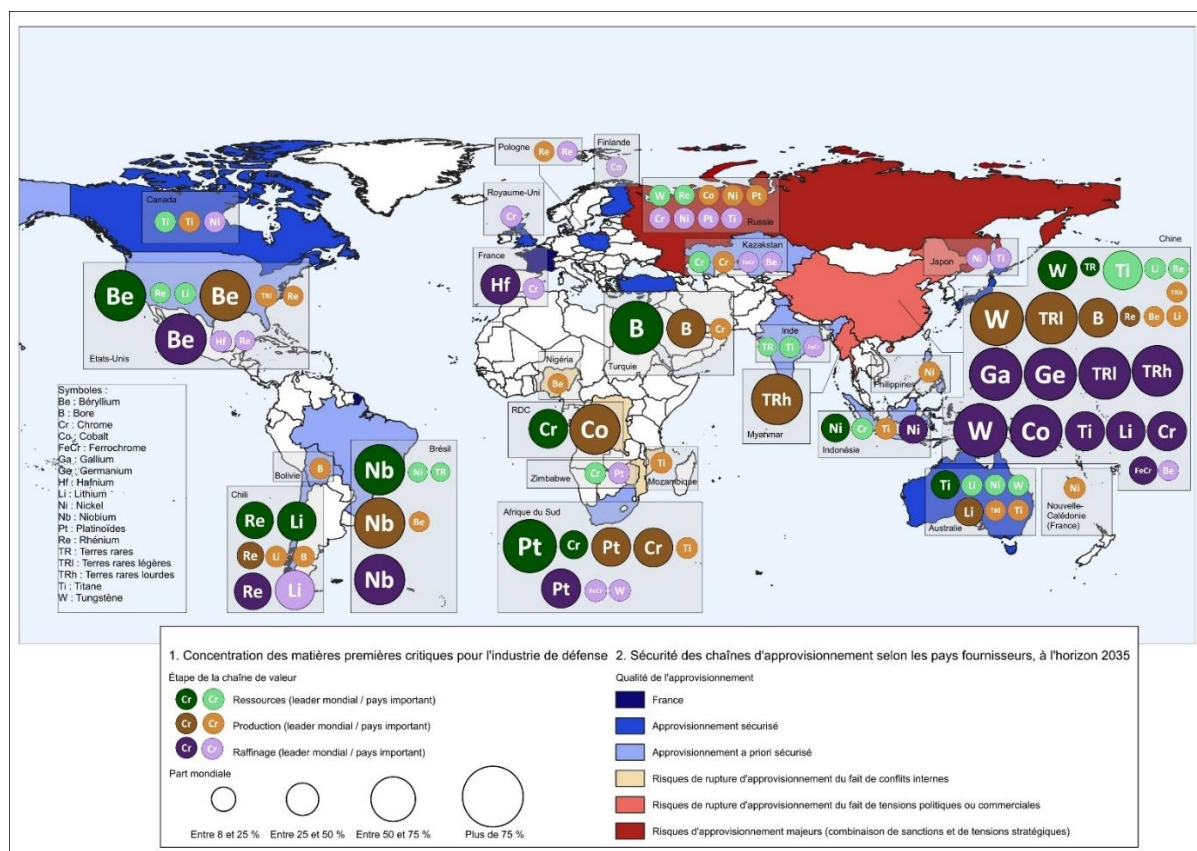
Le risque est celui d'un réarmement européen quantitativement important mais durablement dépendant de capacités et de technologies extérieures au continent, notamment en ce qui concerne les matières premières critiques pour l'industrie de défense (voir Carte 2).

Sécuriser l'accès aux matières premières critiques

À l'horizon 2035, la sécurisation des ressources critiques constituera donc une condition directe de la crédibilité militaire et industrielle française. L'objectif sera de **réduire les dépendances les plus sensibles**. En France, cela impliquera notamment de renforcer les capacités d'identification, de cartographie et de suivi des dépendances stratégiques, dans le prolongement des missions exercées aujourd'hui par l'OFREMI au sein du BRGM¹. À l'échelle européenne, l'accélération de la mise en œuvre du *Critical Raw Materials Act* devra permettre de renforcer les capacités d'approvisionnement, de raffinage, de recyclage et de transformation.

¹ L'Observatoire français des ressources minérales pour les filières industrielles (OFREMI), porté par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), assure notamment des missions d'identification, de cartographie et de suivi des dépendances françaises en matières premières minérales critiques.

Carte 2 – Dépendances européennes en matières premières critiques pour l'industrie de défense



Sources : HCSP, d'après Commission européenne et BRGM

1.4. Assurer la compétitivité de la BITD française

Une BITD sous pression

Le modèle historique de base industrielle et technologique de défense (BITD) française – fondé sur de grands programmes étatiques au long cours et le grand export – a été au cœur de l'indépendance française depuis un demi-siècle. Il est aujourd'hui sous pression et doit s'adapter compte tenu de l'effort budgétaire consenti par nos partenaires qui bouscule les hiérarchies, du rythme soutenu de l'innovation, et de nos contraintes financières. Pourtant, les besoins capacitaires évoluent rapidement, impliquant des investissements massifs et continus pour répondre à une demande inédite en volume et marquée par l'urgence. **À l'horizon 2035, le maintien de la compétitivité de la BITD n'est pas acquis à politiques inchangées.**

Trois facteurs de fragilisation méritent d'être soulignés.

Le financement, d'abord. La montée en puissance des technologies duales et des innovations de rupture nécessite un afflux de capitaux privés, souvent difficile à mobiliser dans le secteur

de la défense. À court terme, le besoin de financement apparaît pourtant massif : les seules PME et ETI de la BITD française devront mobiliser entre 5 et 7 milliards d'euros d'ici 2030¹, pour absorber la hausse attendue des commandes. Or, les financements disponibles demeurent limités.

La disponibilité de la main-d'œuvre, ensuite. Les industries de défense font face à une concurrence pour attirer les talents du numérique, de l'IA et de la cybersécurité, avec des taux de postes non pourvus atteignant 10 % à 15 % dans certains segments critiques, et pour poursuivre la remontée en puissance de nos capacités industrielles.

Enfin, **l'intégration des startups et des entreprises duales** dans l'écosystème de défense demeure incomplète. Malgré plusieurs dispositifs d'accompagnement, le passage à l'échelle reste limité : ces acteurs se heurtent à des logiques de marché et de financement encore insuffisamment adaptées aux exigences de la défense.

Adapter notre paradigme industriel à deux cycles d'innovation.

Les grands programmes d'armement (comme le SNLE 3G, lancé en 2021 et qui ne sera livré qu'en 2035) sont structurellement différents des cycles d'innovation des nouvelles technologies – cyber, drones – qui se comptent en mois ou en quelques années. À défaut d'articuler ces deux rythmes, la BITD française pourrait voir sa position relative s'éroder à l'horizon 2035, au risque de fragiliser l'autonomie stratégique nationale et européenne. Plusieurs leviers devront être mobilisés pour :

- **renforcer l'accès aux financements** : meilleure prise en compte des spécificités du secteur de la défense, développement de fonds d'investissement dédiés, mobilisation accrue des instruments européens ;
- **accélérer l'intégration des startups** : simplification des procédures d'achat, développement de dispositifs d'expérimentation rapide, amélioration de la visibilité sur les besoins capacitaires ;
- **faire évoluer notre modèle industriel** : complémentarité accrue entre grands programmes et approches agiles, intégration plus rapide des innovations technologiques ;
- **renforcer l'attractivité des métiers de la défense** : politiques de formation, valorisation des carrières, passerelles entre secteurs civil et militaire ;

¹ Gouvernement (2025), « [Réarmement et financement de la base industrielle et technologique de la défense \(BITD\)](#) », conférence sur le financement de l'industrie de la défense à Bercy, le 20 mars 2025,

- **approfondir la coopération européenne** : mutualisation des investissements, harmonisation des besoins, définition plus claire du rôle de la Commission (cadre institutionnel et facilitateur pour les financements et coopérations).

1.5. Concilier autonomie stratégique et renforcement de la coopération européenne

À l'horizon 2035, l'Europe se sera significativement réarmée. Mais l'augmentation des dépenses militaires nationales ne produira pas automatiquement une capacité stratégique collective accrue : un réarmement fragmenté, reposant sur des équipements hétérogènes, des chaînes industrielles concurrentes et des priorités nationales insuffisamment coordonnées, risquerait de limiter fortement les effets de l'augmentation des moyens engagés. Il s'agit donc de transformer cet effort quantitatif en capacités opérationnelles cohérentes guidées par une stratégie d'ensemble.

Cette ambition devra notamment passer par une **consolidation plus poussée de la BITDE**. L'Union européenne pourrait jouer un rôle nouveau dans la coordination des achats et des investissements de défense, le développement de capacités communes, la standardisation de certains équipements, le renforcement d'une préférence européenne dans les politiques d'acquisition, et dans la clarification des règles d'exportation communes vers les pays tiers.

À très court terme, le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), qui couvrira la période jusqu'à fin 2034 et dont les négociations sont en cours, constituera un levier majeur. La France devra contribuer à porter un volet défense ambitieux (100 milliards d'euros pour la période 2028-2034) au sein du futur budget européen afin de soutenir l'acquisition des capacités critiques et le renforcement de la BITD.

Pour que ces politiques européennes produisent leurs effets, **deux clarifications** s'imposent. Tout d'abord, celles-ci doivent s'inscrire en renforcement et non en remplacement des efforts nationaux qui doivent être soutenus. C'est à cette condition que le cadre communautaire pourra agir comme incitateur et accélérateur de la coopération et du développement des capacités de défense européennes. Ensuite, il convient de clarifier la gouvernance des financements européens et son articulation dans une relation renouvelée avec les États membres et l'OTAN, ainsi que leur répartition, en tenant compte des spécificités du domaine de la défense.

D'ici 2035, il ne s'agira pas de chercher à construire une intégration militaire européenne complète, mais plutôt de **renforcer des formats de coopération capables de produire rapidement des effets concrets**. Coalitions *ad hoc*, partenariats capacitaires ciblés et formats restreints (notamment Weimar, Weimar+, E6) pourraient ainsi jouer un rôle croissant en complément de l'OTAN.

1.6. Bâtir une stratégie pour renforcer la résilience nationale

La capacité de résilience nationale s'est principalement construite autour de la menace terroriste des années 2010-2020, avant d'être partiellement élargie à d'autres formes de crises, notamment sanitaires ou climatiques. Si ce modèle a permis de renforcer les capacités de gestion de crise, il apparaît **moins adapté à des stratégies d'États hostiles** visant un affaiblissement progressif des capacités politiques, économiques et sociales de l'État.

De plus, la fin de la conscription, l'éloignement des principaux théâtres d'opérations extérieures, plusieurs décennies de relative stabilité et une **moindre perception de menaces directes** ont progressivement distendu le lien entre sécurité nationale et expérience ordinaire des citoyens. Depuis 2022, la *Stratégie nationale de résilience* animée par le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN) vise à sensibiliser la société française, encore insuffisamment préparée à des scénarios de crise prolongée impliquant restrictions durables, perturbations majeures des activités économiques et sociales ou dégradation progressive de l'environnement sécuritaire.

Le renforcement de notre résilience nationale est d'autant plus nécessaire que des tensions intérieures perdurent dans l'Hexagone comme dans nos espaces ultramarins, avec une récurrence des violences urbaines et un déploiement préoccupant du trafic de drogue (depuis 2020, tendance fortement haussière du nombre de mis en cause pour usage de stupéfiants : +14 % en moyenne par an sur la période 2020-2025¹).

Construire une capacité de sécurité nationale distribuée

Il s'agit de transformer l'organisation administrative de la sécurité nationale, pour en faire une **compétence transversale de l'État** ne relevant plus exclusivement des acteurs régaliens traditionnels. Comme le préconise la *Revue nationale stratégique* de juillet 2025², chaque ministère devra ainsi intégrer des objectifs de sécurité nationale dans son périmètre d'action, définir des contrats opérationnels et raisonner selon une logique de préparation de long terme.

La résilience nationale impliquera également une **mobilisation plus large** des collectivités territoriales, des entreprises, des opérateurs d'infrastructures critiques et des citoyens. L'enjeu sera de construire une capacité de sécurité nationale distribuée, capable d'agir au plus près des territoires et des vulnérabilités concrètes.

¹ SSMSI (2026), « *Insécurité et délinquance en 2025. Une première photographie* », *Interstats Références*, janvier.

² SGDSN (2025), « *Revue nationale stratégique 2025* », 14 juillet.

Cela passe désormais par des exercices réguliers de grande ampleur associant acteurs publics et privés, par le renforcement des capacités locales de gestion de crise ou encore par une montée en puissance des réserves et des dispositifs de mobilisation civilo-militaires.

La résilience cognitive devra être considérée comme un enjeu de sécurité nationale à part entière. À l'image de la cybersécurité il y a vingt ans, une politique publique de sécurité cognitive devra progressivement émerger : détection des manipulations informationnelles, éducation aux algorithmes et transparence des plateformes numériques.

La réflexion française pourrait utilement s'inspirer de certains modèles européens plus intégrés, notamment celui développé par la Finlande (voir Encadré 2).

Encadré 2 – L'exemple finlandais : une résilience nationale articulée entre sécurité globale et défense totale

La Finlande constitue aujourd'hui l'un des exemples les plus aboutis en Europe d'une approche intégrée de la sécurité nationale. Hérité de la Guerre froide et de la proximité géographique avec la Russie (1340 km de frontière commune), le modèle finlandais repose sur l'articulation entre deux concepts : la « sécurité globale » (*comprehensive security*), qui vise à assurer la continuité des fonctions essentielles de la société face à l'ensemble des crises et menaces ; et la « défense totale », selon laquelle la défense du pays ne relève pas uniquement des forces armées mais de l'ensemble de la société (administrations, entreprises, collectivités locales, infrastructures critiques et citoyens). La Finlande a ainsi maintenu une forte culture stratégique et une préparation collective que d'autres pays européens ont progressivement abandonnées dans les années 1990.

Ce modèle, également adopté par d'autres pays nordiques, se caractérise par un *continuum* civilo-militaire, permettant une approche intégrée de la sécurité nationale reposant sur la conscription (jamais supprimée ni suspendue), des réserves massives, des stocks stratégiques importants, des infrastructures de protection civile très développées (abris, plans de continuité énergétique, résilience logistique), ainsi qu'une coopération étroite entre acteurs publics et privés. Les acteurs civils, notamment les associations de formation à la défense, contribuent à l'entretien des compétences des réservistes et à la résilience globale du système. La Finlande dispose ainsi d'environ 900 000 réservistes, sur 5,6 millions d'habitants.

1.7. Identifier et maîtriser les technologies de rupture

La capacité de la France à préserver l'efficacité et la crédibilité de ses capacités militaires dépendra aussi de son aptitude à **identifier précocement les technologies de rupture** susceptibles de modifier les équilibres stratégiques. L'enjeu sera majeur : détecter et maîtriser les technologies émergentes, avant qu'elles ne produisent des effets de décrochage stratégique et qu'elles n'accentuent nos dépendances envers des acteurs étrangers, étatiques ou privés, poursuivant leurs intérêts économiques propres.

Cette montée en puissance reste toutefois limitée par **un sous-financement de la R & D duale européenne**. Si la comparaison entre le Fonds européen de défense (FED) et la Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) présente des limites – ces dispositifs ne recouvrant pas le même périmètre institutionnel –, elle restitue les ordres de grandeur illustrant cette réalité : le FED représente 7,3 milliards d'euros sur la période 2021-2027, soit un peu plus d'un milliard d'euros par an, très loin des budgets annuels de la DARPA américaine, supérieurs à 4 milliards d'euros pour un périmètre pourtant moins large.

Sans changement d'échelle massif, l'Europe risque de demeurer dépendante de technologies critiques développées hors du continent, notamment dans les domaines de l'intelligence artificielle, du *cloud* souverain, des semi-conducteurs avancés, des infrastructures spatiales ou des systèmes autonomes. **Un effort additionnel de plusieurs dizaines de milliards d'euros par an dédié à l'innovation et à la recherche** serait nécessaire pour atteindre une véritable autonomie stratégique technologique européenne.

1.8. Renforcer la dissuasion française pour prévenir une guerre majeure en Europe

À l'horizon 2035, la France évoluera dans un paysage nucléaire plus instable, marqué par la modernisation des arsenaux, le retour des logiques de puissance et l'usage désormais récurrent de la menace nucléaire par la Russie.

Si ce chapitre ne retient pas le scénario du pire (un emploi de l'arme nucléaire d'ici 2035), il acte cependant un des principaux défis européens : **gérer l'escalade d'une crise ou d'un conflit avec la Russie dans une atmosphère nucléaire renforcée**. En tirant les enseignements du conflit ukrainien, notre objectif majeur sera de mettre en échec l'usage dévoyé que l'adversaire russe fait déjà de la dissuasion, à des fins d'intimidation voire de coercition. Cette évolution implique d'intégrer davantage les scénarios d'attrition et d'escalade dans la réflexion stratégique française.

Dans ce contexte, la **doctrine de «dissuasion avancée»**, énoncée en mars 2026 par le président de la République à l'Île Longue, va conduire la France à jouer un rôle accru dans la

sécurité européenne, y compris dans le champ nucléaire. Cette évolution impliquera de bien assurer l'articulation entre autonomie stratégique française, solidarité européenne et cadre de l'OTAN.

La crédibilité de la dissuasion française devra enfin s'articuler avec le renforcement de plusieurs capacités conventionnelles de haute intensité en France et en Europe : renseignement, frappes conventionnelles dans la profondeur, défense antimissile, guerre électronique, drones autonomes, capacités spatiales, cyberdéfense et systèmes de commandement résilients. Dans un contexte où la crédibilité stratégique dépendra autant de la rapidité de détection que de la capacité de neutralisation immédiate, ces technologies devront être développées et maîtrisées, afin de garantir à la France et à l'Europe une capacité de dissuasion crédible, y compris sous le seuil nucléaire.

2. Objectif 2050 : garantir la souveraineté française et européenne à un horizon marqué par l'incertitude

À cet horizon, garantir à la France et à l'Europe un poids et une crédibilité stratégiques suppose d'assurer leur présence dans les espaces de compétition (théâtre indopacifique, espace extra-atmosphérique...), et **quatre objectifs** : savoir anticiper les ruptures majeures, renforcer la cohésion nationale et l'esprit de défense, développer la solidarité stratégique européenne et assurer notre crédibilité militaire.

2.1. Anticiper des scénarios de rupture majeure

Les décennies à venir risquent d'être marquées par des bouleversements d'une ampleur comparable à ceux qui ont redéfini l'ordre international au ^{xx}e siècle, voire par des ruptures sans précédent historique direct.

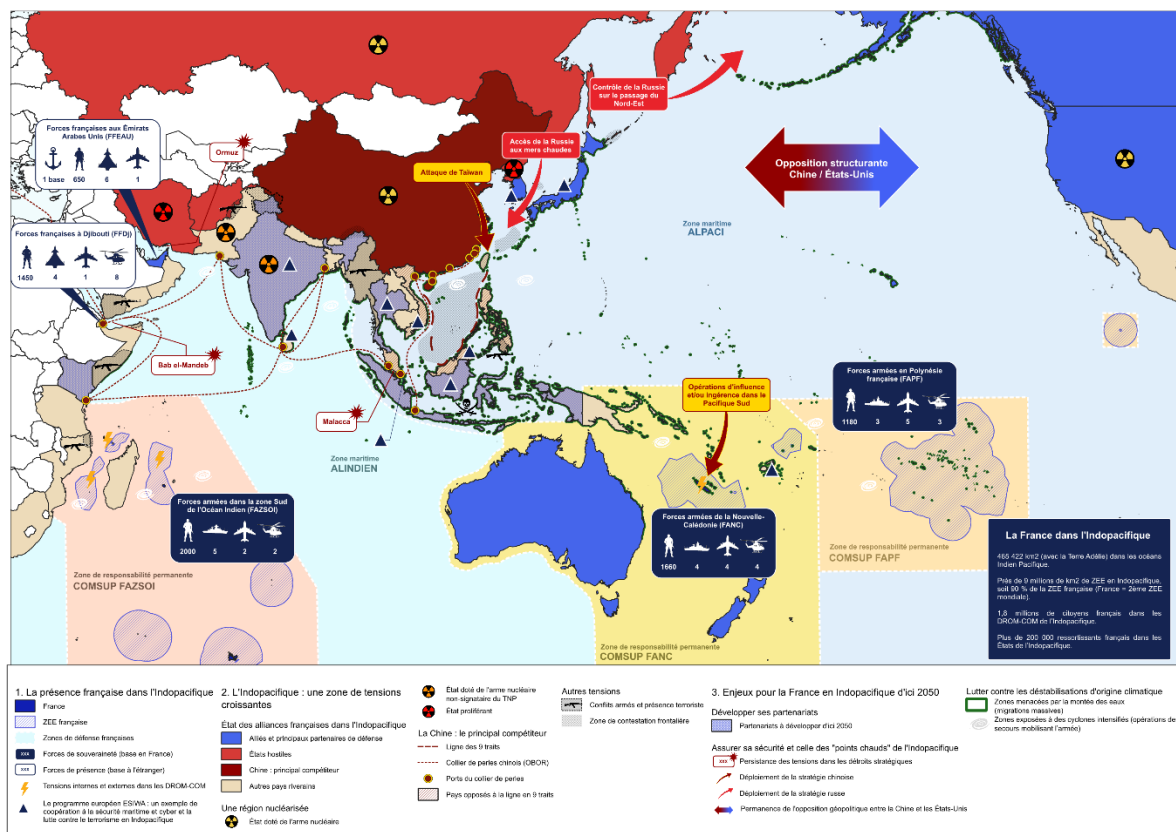
En particulier, **le théâtre indopacifique concentre des facteurs** créant les conditions de ces scénarios de rupture, ou de chocs systémiques à l'horizon 2050 : rivalité sino-américaine, expansion chinoise, États proliférants, militarisation des espaces maritimes, compétition pour les ressources critiques, pressions hybrides, opérations d'influence, effets sécuritaires du changement climatique. En cas de conflit, la France se trouverait directement concernée, en tant que puissance résidente disposant dans la zone de territoires, de population (1,8 million de personnes), de forces prépositionnées, et d'une zone économique exclusive de deuxième rang mondial – dont près de 90 % se situent dans l'Indopacifique (voir Carte 3).

Encadré 3 – Les scénarios de rupture possibles à l'horizon 2050

Si ce chapitre fait le choix d'une certaine forme de continuité avec des paramètres actuellement structurants, des scénarios de rupture majeure doivent pour autant être envisagés à l'horizon 2050, parmi lesquels :

1. **La dislocation des institutions multilatérales de notre sécurité** : fin de l'Union européenne sous l'effet de dissensions internes ou de pressions extérieures ; remise en cause du cadre des relations transatlantiques, soit par un glissement idéologique des États-Unis, soit par une crise américaine interne.
2. **Un conflit militaire de grande ampleur en Europe** impliquant directement la France – hypothèse envisagée par la RNS (Revue nationale stratégique) de 2025.
3. **L'avènement durable d'un monde « proliféré »**, avec l'émergence de nouveaux acteurs nucléaires ou quasi nucléaires en Asie et au Moyen-Orient, et la possible rupture du tabou nucléaire entraînant des conséquences fondamentales pour la sécurité mondiale.
4. **L'émergence d'une puissance militaire en Afrique** – sous l'effet combiné de l'expansion démographique, de l'urbanisation, de l'industrialisation et de la détention de ressources critiques – capable de peser sur les équilibres régionaux et nos liens avec ce continent.
5. **Un scénario climatique extrême**, engendrant une situation de crise humanitaire sans précédent.
6. **La multiplication de crises sanitaires** paralysant l'économie mondiale.
7. **Une dislocation de la cohésion nationale française**, avec un impact direct sur la capacité de résilience et de résistance de notre pays en cas de conflit. Elle pourrait notamment se traduire par de fortes tensions intérieures, par exemple liées à la grande criminalité, à une polarisation politique extrême, voire par le développement de sociétés militaires privées, rompant avec notre modèle étatique de défense et de sécurité nationale.

Carte 3 – Le théâtre indopacifique à l'horizon 2050



Source : HCSP

Encadré 4 – En Indopacifique, la vulnérabilité de la Nouvelle-Calédonie à des chocs systémiques à l'horizon 2050

Dans le contexte évoqué, la Nouvelle-Calédonie présente des vulnérabilités majeures. Située au cœur du Pacifique Sud, elle est à la fois un point d'appui militaire, diplomatique et logistique essentiel pour la présence française dans la région, ainsi qu'un territoire sujet aux tensions internes, exposé à la compétition entre puissances dans le Pacifique et aux risques environnementaux.

À moyen et long termes, le principal risque demeure toutefois une déstabilisation politique et sociale durable de l'archipel, qui pourrait être attisée par des opérations d'influence extérieures. Les violences de 2024 ont montré la persistance des fractures institutionnelles, identitaires et économiques entre indépendantistes et loyalistes. À défaut d'un compromis politique stabilisé et durable, la Nouvelle-Calédonie pourrait connaître des cycles récurrents de tensions internes, susceptibles d'affaiblir la crédibilité de la France dans l'ensemble du Pacifique Sud et de créer des opportunités d'influence pour des acteurs extérieurs, notamment la Chine.

Les effets du changement climatique devraient devenir un multiplicateur de risques sécuritaires dans l'ensemble du Pacifique : élévation du niveau de la mer, tensions sur les ressources halieutiques, catastrophes naturelles plus fréquentes, déplacements de populations et pression accrue sur les capacités de secours et de résilience des États insulaires. Ces évolutions renforceront très probablement les attentes vis-à-vis de la France en matière de sécurité civile, d'assistance humanitaire et de protection des biens communs maritimes.

En résumé, **plusieurs facteurs cumulés** pourraient conduire à une crise calédonienne aux répercussions majeures pour la France : rapprochement économique entre la Chine et la Nouvelle-Calédonie ; catastrophe naturelle d'une ampleur inédite sous l'effet du changement climatique et causant des dommages considérables ; déclenchement d'un mouvement social de grande ampleur soutenu par des puissances étrangères et nécessitant l'envoi des forces armées ; nouvelle crise institutionnelle remettant en cause le statut de la Nouvelle-Calédonie.

2.2. Renforcer la cohésion nationale et l'esprit de défense

Dans un monde marqué par les guerres informationnelles, les manipulations cognitives, les crises climatiques, les tensions identitaires et les fragmentations sociales, aucune puissance militaire ne peut subsister durablement sans cohésion intérieure.

À l'horizon 2050, la résilience française dépendra tout autant de nos capacités militaires que de la robustesse de nos institutions et de la solidité de la force morale de la Nation, indispensable au soutien de l'action des forces armées dans la durée.

Le dernier rapport du HCECM¹ montre qu'il s'agit d'un véritable travail de remobilisation et souligne que « la méconnaissance par la plupart des citoyens français des enjeux de défense et de la réalité de l'état militaire face aux conflits possibles est grande, alors que le décalage entre l'évolution de la société et la réalité quotidienne des sujétions de la vie militaire reste marqué ». Or, la Nation en péril doit pouvoir se reposer sur l'ensemble de sa population. Cela suppose de **consolider notre unité nationale** – valeurs partagées, sens d'une communauté de destin – sans laquelle la société risque de se fragiliser malgré son niveau de développement.

La diffusion de l'esprit de défense devra notamment changer d'échelle, pour dépasser les cercles traditionnellement liés aux armées et irriguer durablement les entreprises, les administrations, les collectivités, les établissements d'enseignement et les grands opérateurs d'intérêt vital.

¹ Haut comité d'évaluation de la condition militaire (2025), *Perspective 2035 de la condition militaire*, rapport annuel.

Cette ambition implique la constitution d'un vaste écosystème d'acteurs acculturés aux enjeux de souveraineté et de sécurité nationale. Les entreprises devront être reconnues comme des acteurs de la résilience nationale, tandis que la fonction publique, forte de sa présence sur l'ensemble du territoire, devra jouer un rôle moteur dans la diffusion d'une culture commune d'engagement.

2.3. Développer la solidarité stratégique européenne

La France ne pourra garantir seule sa sécurité face à des puissances d'envergure continentale et à l'amplification des rivalités systémiques. Elle devra continuer à s'inscrire dans un réseau dense de coopérations, de partenariats et d'alliances en Europe comme au-delà. Il ne s'agit pas d'effacer les souverainetés nationales mais de permettre à des nations partageant des intérêts stratégiques communs de produire ensemble de la puissance collective.

À l'horizon 2050, la capacité de la France à préserver sa souveraineté et sa sécurité dépendra notamment de la solidité de son environnement stratégique européen.

Cette solidarité stratégique ne reposera pas nécessairement sur une intégration politique ou militaire complète, mais probablement sur **une articulation plus étroite entre capacités nationales, coopérations européennes et cadres alliés.**

La France, forte de sa dissuasion nucléaire, de la doctrine de dissuasion avancée et de son modèle d'armée complet, doit jouer un rôle moteur dans la renaissance stratégique européenne face aux puissances révisionnistes, au premier rang desquelles la Chine ou la Russie, qui contestent l'ordre international fondé sur le droit.

Cette responsabilité impliquera toutefois de **clarifier progressivement les formes de solidarité stratégique** que la France entend promouvoir à l'échelle européenne dans l'UE et au-delà, ainsi que leur articulation avec l'Alliance atlantique et avec les principes de son autonomie stratégique. Penser l'Europe comme acteur stratégique impose de penser sa géographie en intégrant de manière volontaire les pays non-membres de l'UE aujourd'hui (Royaume-Uni, Ukraine, etc.) à notre architecture de sécurité, par exemple par la mise en place **d'un Conseil européen de sécurité**, associant également ces États. Le rôle accru de l'Union européenne doit également conduire à une réflexion plus poussée sur l'articulation entre les responsabilités des États membres et celles de la Commission, en inventant la gouvernance de la défense européenne. **L'UE devrait notamment jouer un rôle de facilitateur des efforts de défense des États sur le plan budgétaire et de l'innovation** (soutien aux coopérations industrielles via le budget européen et la commande publique).

2.4. Assurer la crédibilité militaire – opérationnelle, technologique et industrielle – française

La crédibilité militaire reposera sur la capacité de la France – et de l'Europe – à démontrer qu'aucune agression majeure contre ses intérêts fondamentaux ne peut être conduite sans coût prohibitif. Cela impliquera non seulement des moyens militaires dissuasifs, mais aussi une base industrielle robuste, une autonomie technologique suffisante et une aptitude nationale à encaisser les chocs longs.

Crédibilité opérationnelle

D'ici 2050, la crédibilité opérationnelle française supposera : la conduite d'opérations multidomaines complexes, la capacité à tenir le rôle de nation-cadre à l'échelle européenne ; l'intégration des systèmes autonomes ; la contribution à un véritable pilier européen de l'Alliance atlantique, et le renforcement des avantages qualitatifs dans l'espace, la guerre électromagnétique et la frappe dans la profondeur.

La crédibilité de la France reposera également sur sa capacité à dissuader des puissances aux doctrines diverses, tandis que la sienne devrait conserver ses fondements essentiels : garantir, en toutes circonstances, la capacité d'infliger à un adversaire des dommages inacceptables afin de préserver les intérêts vitaux de la Nation dans un cadre de plus en plus européen.

La crédibilité de la dissuasion nucléaire française continuera ainsi de reposer sur deux paramètres structurants : le nombre d'acteurs à dissuader et le niveau d'évolution technologique des défenses adverses, conditionnant directement la capacité des forces nucléaires françaises à réaliser leur mission. La montée en puissance de la Chine constituera à cet égard un facteur majeur, son arsenal nucléaire devant atteindre un niveau comparable à celui de la Russie dès l'horizon 2035.

Crédibilité technologique et industrielle

Trois ruptures technologiques méritent une attention particulière, concernant notamment la dissuasion.

L'intelligence artificielle pourrait devenir le nouvel « égalisateur » stratégique, en démocratisant l'accès à des capacités avancées de détection, de surveillance satellitaire, d'analyse prédictive et d'amélioration des systèmes de défense antimissile. Le maintien d'une dissuasion française crédible supposera un effort technologique continu et une vigilance éthique : la France devra préserver le principe d'une décision d'emploi exclusivement humaine, tout en se préparant à l'émergence de puissances ne partageant pas cette limite.

Les technologies quantiques pourraient modifier durablement les conditions de la dissuasion, en particulier via leurs effets sur les capteurs sous-marins. Le risque d'une «transparence accrue des océans», même partielle et sans remise en cause fondamentale de l'indétectabilité des sous-marins lanceurs d'engins à l'horizon 2050, constitue un défi technologique pour la composante océanique.

Afin de jouer un rôle toujours essentiel dans la sécurité européenne, la crédibilité de la dissuasion nucléaire reposera ainsi sur le maintien de plusieurs composantes modernisées. Elle devra être mieux articulée avec des moyens conventionnels plus performants et avec nos partenaires européens dotés (Royaume-Uni) et non dotés.

En 2050, **la maîtrise de l'énergie** constituera également l'un des fondements de la puissance militaire. Les armées devront opérer dans un écosystème énergétique profondément transformé, intégrant des besoins croissants liés à la numérisation, à l'IA et aux armes à énergie dirigée. Cette mutation fera émerger de nouvelles vulnérabilités, et la capacité de la France à développer des solutions souveraines compatibles avec la neutralité carbone constituera un facteur déterminant de sa liberté d'action.

Conclusion

Aux deux horizons considérés, la défense sera appelée à demeurer une politique publique prioritaire exigeant des moyens budgétaires significatifs à un niveau d'effort comparable à l'époque de la Guerre froide et soutenu dans la durée. Demeurer une France souveraine dans une Europe souveraine n'est pas acquis et exige efforts et cohésion.

Cette double exigence conduit à **élargir les déterminants de notre crédibilité militaire**. Si nos capacités opérationnelles et notre dissuasion nucléaire demeureront au cœur de notre sécurité, leur efficacité reposera davantage sur des facteurs situés en amont : la solidité de notre BITD, la maîtrise des technologies critiques, la sécurité de nos approvisionnements, la disponibilité des compétences, la crédibilité de l'effort budgétaire ou encore la résilience de la Nation.

Elle conduit également à renouveler la réflexion sur l'articulation entre souveraineté nationale et coopération européenne. Face à des compétiteurs de dimension continentale, préserver notre autonomie stratégique supposera de maintenir un modèle d'armée performant tout en contribuant au renforcement des capacités européennes, afin que celles-ci puissent assurer la sécurité du continent en ayant réduit de manière drastique nos dépendances à des Alliances qu'il restera préférable de conserver mais qu'il conviendra de rééquilibrer.

Trois propositions clés pour 2035 et 2050

Accélérer la transformation du modèle d'armée pour prévenir le risque d'un conflit majeur en Europe. L'effort budgétaire demandé à la nation doit répondre un objectif européen clair à l'horizon 2035 : être capable, entre Européens si nécessaire, de prévenir toute attaque visant à tester l'unité et la crédibilité de l'Europe. La France doit tenir toute sa place dans cet objectif stratégique aux côtés de ses partenaires européens, en réduisant drastiquement ses dépendances militaires et stratégiques et en disposant des moyens conventionnels et nucléaires de dissuader tout adversaire étatique de menacer l'Europe. C'est également la condition de la préservation de nos alliances.

Mettre un terme aux dépendances technologiques de l'Europe. Dans une phase d'accélération technologique majeure et de course entre grandes puissances (Chine et États-Unis) et aux deux horizons considérés, l'Europe et la France doivent impérativement mobiliser les ressources scientifiques et budgétaires et s'organiser pour demeurer maîtres de leur destin, en particulier dans le domaine digital. Innovation et souveraineté technologique doivent ainsi guider la préparation de l'avenir. La France doit porter une mobilisation ambitieuse des outils budgétaires de l'Union européenne, fondée sur une répartition plus claire des responsabilités entre l'Union et les États membres. Cette clarification de la gouvernance de défense européenne pourra également se traduire par la mise en place d'un Conseil européen de sécurité.

Faire de la préservation de la cohésion nationale une priorité dans un contexte de guerre hybride exacerbée. Toutes les crises à venir se dérouleront d'abord dans le champ cognitif, la capacité à identifier et contrer des attaques informationnelles et des tentatives de déstabilisation de notre société vont donc devenir essentielles dans tous les scénarios de crise.



Chapitre 3 – Démographie et société(s)

Repenser les solidarités dans une France vieillissante

Magda Tomasini, directrice de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation nationale

Rapporteuses :

Césarine Boinet (département Société et Politiques sociales, HCSP)

Constance Desaunettes (conseillère transversale, HCSP)

« Si fondamentaux sont les problèmes de population
qu'ils prennent de terribles revanches sur ceux qui les ignorent. »
Alfred Sauvy, 1986¹

¹ Sauvy A. (1986), *La France ridée*, Paris, Calmann-Lévy.

Introduction – La France aux horizons 2035 et 2050 : une population globalement stable mais profondément recomposée

De la croissance à la quasi-stabilité de la population

À l'horizon 2035, une grande partie du portrait démographique de la France est déjà inscrite dans la population actuelle. Les enfants qui auront 10 ans en 2035 sont déjà nés et les personnes qui atteindront l'âge de la retraite sont aujourd'hui âgées d'environ 55 ans. L'exercice prospectif à cet horizon consiste donc moins à anticiper une rupture qu'à mesurer l'ampleur des tendances déjà engagées : ralentissement de la croissance démographique, vieillissement de la population, recul relatif des jeunes générations et hausse des très grands âgés. À l'horizon 2050, l'incertitude devient plus forte mais le diagnostic général demeure : la France ne serait pas tant confrontée à un effondrement démographique qu'à une transformation profonde de sa structure par âge. Cette recomposition démographique interroge plus largement les conditions de préservation de notre modèle social, notamment sa capacité à financer les solidarités collectives et à répondre aux besoins liés à l'enfance, au travail et au grand âge.

Les projections démographiques de l'Insee¹ au double horizon permettent d'en mesurer l'ampleur. Selon le scénario central de l'Insee, la population totale atteindrait 69,7 millions en 2035, contre 67,7 millions dans le scénario bas et 71,9 millions dans le scénario haut. À cet horizon, les écarts entre scénarios restent donc relativement contenus. Ils ne remettent pas en cause le diagnostic principal : à dix ans, la population française resterait dans une situation de stabilité ou de croissance modérée. L'enjeu central ne serait donc plus celui du nombre total d'habitants mais celui de leur répartition par âge.

À l'horizon 2050, l'incertitude s'élargit sans remettre en cause le diagnostic. À fécondité et mortalité données², la valeur du solde migratoire (voir Tableau 1) ferait varier la population entre environ 66,4 millions d'habitants dans le scénario bas et 71,7 millions dans le scénario haut. Cet écart, de plus de 5 millions d'habitants, ne dessine pas deux trajectoires démographiques radicalement opposées. Dans tous les cas, la France resterait dans un régime

¹ Insee (2026), « [Projections de population 2026 pour la France](#) », *Insee Résultats*, juin. Les projections de population ne constituent pas des prévisions certaines, mais des exercices conditionnels : elles décrivent ce que deviendrait la population si certaines hypothèses de fécondité, de mortalité et de solde migratoire se réalisaient. Le scénario central correspond aux hypothèses démographiques de référence ; les scénarios bas et haut font varier ces hypothèses afin d'encadrer les évolutions possibles.

² Le groupe d'experts réuni dans le cadre de ce chapitre considère en effet que le déséquilibre de la pyramide des âges induisant davantage de décès dans les années à venir et la tendance baissière de la fécondité donnent, de fait, un rôle accru au solde migratoire dans les dynamiques par âge de la population aux horizons 2035 et 2050.

de croissance faible de sa population, voire de légère contraction selon les hypothèses. La différence porte donc moins sur la nature de la trajectoire que sur ses marges : le solde migratoire module la taille de la population et le nombre de personnes en âge de travailler, sans inverser les tendances de fond.

Tableau 1 – Présentation des différents scénarios de travail

	Indice conjoncturel de fécondité	Espérance de vie à la naissance	Solde migratoire
Scénario 1 dit « de migration basse » – Hypothèse de fécondité centrale, hypothèse de mortalité centrale, hypothèse de migration basse			
	1,45	89,5 ans pour les femmes 86,7 ans pour les hommes	+ 70 000 par an
Scénario 2 dit « central » – Hypothèse de fécondité centrale, hypothèse de mortalité centrale, hypothèse de migration centrale			
	1,45	89,5 ans pour les femmes 86,7 ans pour les hommes	+ 150 000 par an
Scénario 3 dit « de migration haute » – Hypothèse de fécondité centrale, hypothèse de mortalité centrale, hypothèse de migration haute			
	1,45	89,5 ans pour les femmes 86,7 ans pour les hommes	+ 230 000 par an

Note : le scénario 2 correspond au scénario dit « central » de l'Insee. Les hypothèses de mortalité portent sur les espérances de vie à la naissance pour les hommes et les femmes ; celles sur la migration portent sur la valeur du solde migratoire.

Source : tableau HCSP réalisé à partir des [projections démographiques 2026 de l'Insee](#) pour les années 2025, 2035 et 2050

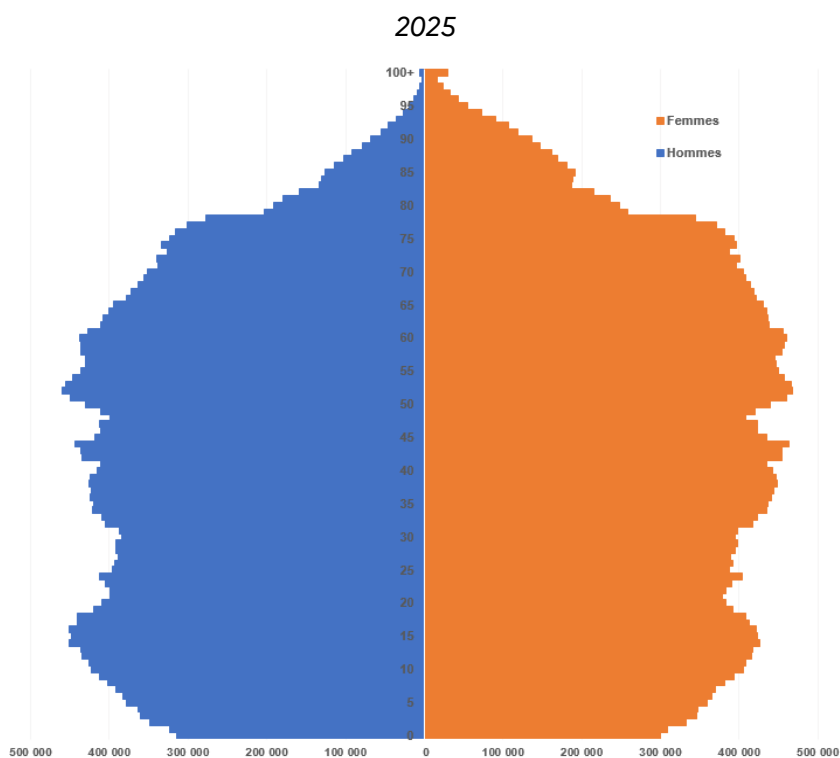
De la pyramide à la sphère des âges : le recul des jeunes générations et la montée du très grand âge

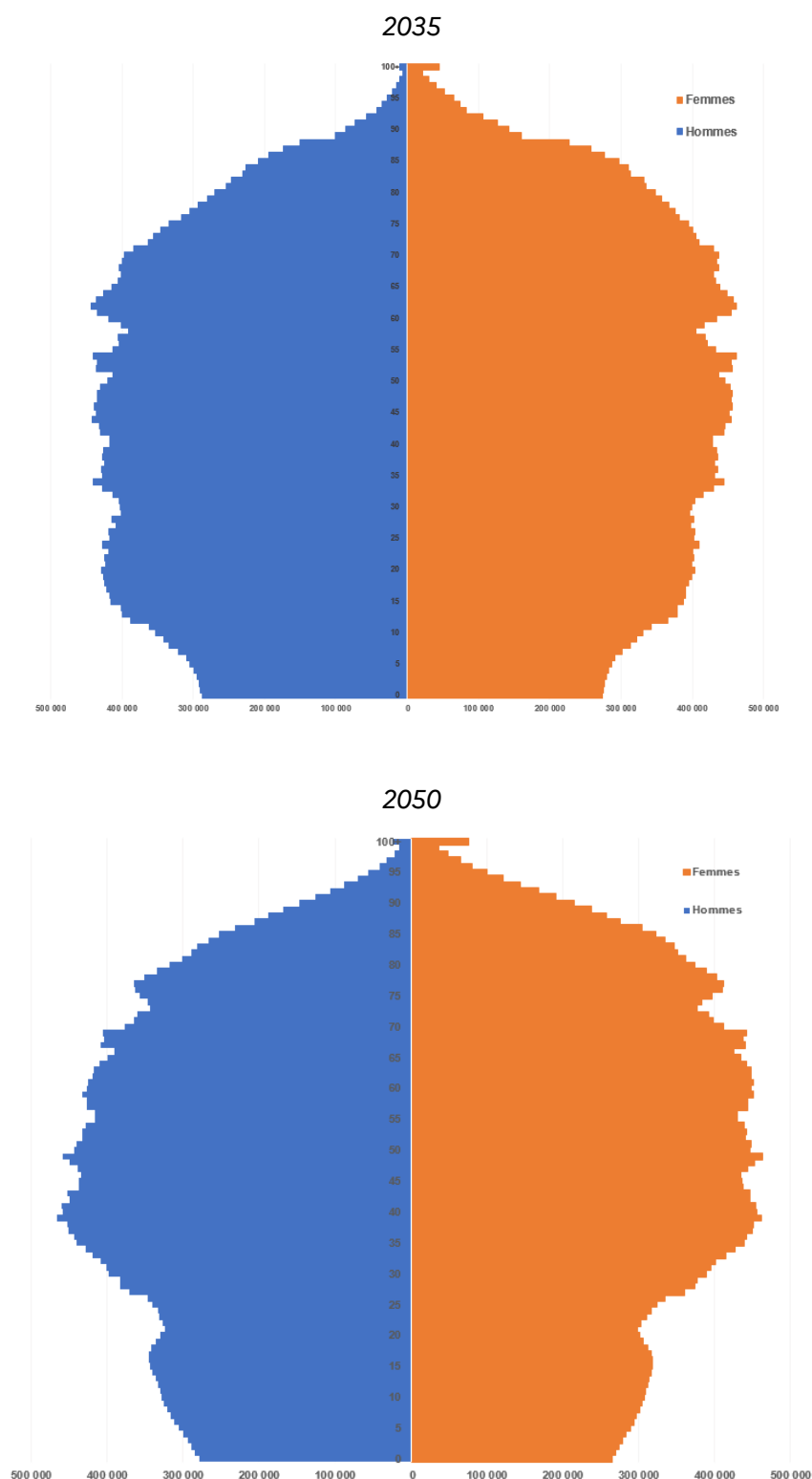
Les pyramides des âges en 2025, 2035 et 2050 permettent de visualiser cette recomposition (voir Graphique 1). En 2035, la pyramide française serait marquée par un double mouvement : un resserrement de sa base, sous l'effet de la baisse récente de la fécondité, et un élargissement de son sommet, lié à l'avancée en âge des générations nombreuses du baby-boom. La France compterait donc moins d'enfants et d'adolescents en proportion, mais davantage de personnes âgées et très âgées. À l'horizon 2050, cette transformation serait plus avancée encore : la structure par âge s'éloignerait progressivement d'une forme pyramidale pour se rapprocher d'une structure plus cylindrique, voire sphérique, dans laquelle les âges élevés occupent une place durablement plus importante.

À la base de la pyramide, la baisse récente de la fécondité se traduit par des cohortes moins nombreuses aux jeunes âges. Dans le scénario central, la part des moins de 15 ans passerait de 16,6 % en 2025 à 13,9 % en 2035. Ce recul ne signifie pas mécaniquement une disparition des besoins en matière d'accueil du jeune enfant, d'éducation, ou de formation, mais il annonce une recomposition de ces besoins.

Au sommet de la pyramide, le mouvement inverse s'observe. Les 75-84 ans ainsi que les 85 ans et plus représenteraient une part croissante de la population d'ici 2035. Dans le scénario central, la part des 75-84 ans passerait de 7,3 % en 2025 à 9 % en 2035 ; celle des 85 ans et plus passerait de 3,5 % à 4,6 %. Cette progression constitue l'un des principaux changements attendus de la décennie : la population ne vieillit pas seulement en moyenne, mais compte davantage de personnes aux âges les plus directement concernés par la perte d'autonomie.

**Graphique 1 – Pyramide des âges française en 2025, 2035 et 2050
selon le scénario central de l'Insee**





Champ : France hexagonale et départements d'outre-mer.

Source : graphique HCSP réalisé à partir du scénario central des *projections démographiques 2026 de l'Insee* pour les années 2025, 2035 et 2050

À l'horizon 2050, cette recomposition serait commune à tous les scénarios. La part des moins de 15 ans reculerait dans les trois scénarios pour atteindre 12,9 % dans le scénario de migration basse, 13,2 % dans le scénario central et 13,5 % dans le scénario de migration haute. La part des 20-64 ans diminuerait également mais de manière plus ou moins marquée selon l'hypothèse migratoire : 53,5 % dans le scénario bas, 54 % dans le scénario central et 54,6 % dans le scénario haut. Enfin, la part des 85 ans et plus progresserait fortement, passant de 3,5 % à 6,6 %, entre 2025 et 2050, dans le scénario de migration basse et de 3,4 % à 6,1 % dans le scénario de migration haute. La migration ne supprime donc pas le vieillissement de la population mais en modifie l'intensité relative, en soutenant davantage les effectifs d'âge actif.

Population active, immigration et grand âge : les nouveaux équilibres démographiques à l'horizon 2050

Pour apprécier les tensions liées à cette recomposition démographique, on peut retenir un indicateur de dépendance démographique rapportant les moins de 15 ans et les 85 ans et plus à la population âgée de 20 à 64 ans. Cet indicateur ne prétend pas résumer l'ensemble des dépendances économiques ou sociales, mais permet de mettre en regard la population en âge de travailler avec deux groupes d'âge où les besoins collectifs sont particulièrement structurants : l'enfance et l'adolescence d'un côté, le très grand âge de l'autre.

Dans le scénario central, ce ratio passerait de 36,2 % en 2025 à 33,6 % en 2035. Cette baisse ne doit pas être interprétée comme une diminution générale des besoins collectifs car elle s'explique avant tout par un effet de composition. À cet horizon, le recul des moins de 15 ans compense temporairement la hausse des 85 ans et plus. Autrement dit, les besoins ne diminuent pas mais se déplacent progressivement des jeunes âges vers le grand âge. Cette lecture invite donc à ne pas raisonner uniquement en volume global de dépendance, mais à distinguer la nature des besoins.

À l'horizon 2050, le ratio remonterait autour de son niveau de 2025, mais avec des écarts selon l'hypothèse migratoire. Il atteindrait environ 36,4 % dans le scénario bas de migration, 36,2 % dans le scénario central, et 35,8 % dans le scénario haut. Ces écarts peuvent sembler limités en part relative, mais recouvrent des différences d'effectifs importantes. Le scénario haut compterait ainsi près de 3,6 millions de personnes de 20 à 64 ans de plus que le scénario bas. C'est ce volume de population en âge de travailler qui constitue l'un des principaux enjeux car il conditionne la capacité à répondre aux besoins de santé, d'autonomie, d'éducation, de production et de financement du modèle social.

Cette analyse conduit ainsi à déplacer le débat sur les migrations. Le solde migratoire ne peut être présenté ni comme une solution mécanique au vieillissement ni comme une simple variable d'ajustement économique. Il devient toutefois un paramètre décisif de l'équilibre démographique de long terme parce qu'il influe sur la taille de la population, sur le volume des personnes en âge

de travailler et sur les compétences disponibles. Dans une France plus âgée, une limitation durable du solde migratoire accentuerait les tensions pesant sur les générations d'âge actif. À l'inverse, un solde migratoire une fois et demie plus élevé que celui observé ces dernières années ne permet de limiter ces tensions que s'il s'accompagne de politiques d'intégration, de formation, d'accès à l'emploi, de lutte contre les discriminations et de cohésion territoriale.

L'enjeu démographique des horizons 2035 et 2050 n'est donc pas seulement de compter le nombre d'habitants. Il est d'anticiper une société où la croissance démographique ralentit, où les très grands âges progressent, et où l'équilibre entre les générations reposera davantage sur la taille, les compétences et les conditions d'activité de la population en âge de travailler.

Cela suppose de débattre explicitement des trois leviers disponibles – productivité, durée du travail au long de la vie (âge de départ en retraite notamment¹) et immigration économique. La priorité donnée à chacune des options dépend de choix politiques, mais il n'est pas possible de préserver notre modèle social et son financement, face au choc démographique durable, en rejetant ces trois leviers en même temps.

1. Objectif 2035 : construire une stratégie pour adapter la France à la nouvelle donne démographique

1.1. Mettre en place une planification territorialisée en matière de services publics, notamment éducatifs

À l'horizon 2035, le principal enjeu territorial tient à la différenciation croissante des trajectoires locales en matière de démographie². En effet, le recul des naissances, le vieillissement, les mobilités résidentielles et les migrations ne se répartissent pas de manière homogène dans l'espace³. Certains territoires pourraient connaître une baisse des effectifs scolaires, d'autres un vieillissement accéléré, tandis que les grandes aires urbaines continueront de concentrer les mobilités liées à l'emploi, aux études et à l'accès aux services. Les besoins publics changent ainsi de nature, d'intensité et de localisation⁴.

¹ Voir le [Chapitre 5 – « Choisir son travail demain »](#).

² Les projections de population territorialisées seront mises à jour à la suite de la publication des projections démographiques de l'Insee mobilisées dans le présent chapitre. Voir Cazaubel A. et El Guendouz A. (2022), « [D'ici 2070, un tiers des régions perdrait des habitants](#) », *Insee Première*, n° 1930, novembre.

³ Barbieri M., Fromentin J., Le Roux G. et Cayouette-Remblière J. (2025), « [L'évolution démographique récente de la France : une évolution démographique contrastée entre espaces ruraux et espaces urbains](#) », *Population*, vol. 80(4), p. 315-321.

⁴ Voir notamment le rapport du Conseil de l'âge du HCFEA (2024), [Bien vivre et vieillir dans l'autonomie à domicile](#), février.

Cette différenciation invite à distinguer baisse quantitative des effectifs et recomposition qualitative des besoins. Dans l'éducation, la baisse des naissances réduit progressivement la pression sur l'offre scolaire, en particulier dans le premier degré (voir Carte 1). Toutefois, ce recul ne signifie pas une disparition des besoins car celle-ci peut coexister, selon les territoires, avec des difficultés d'accès aux établissements, des tensions de recrutement, des concentrations de précarité ou des besoins accrus d'accompagnement des élèves. À l'inverse, dans les territoires où la population reste jeune ou croît rapidement, les infrastructures scolaires, les transports et l'accès à la formation peuvent demeurer fortement contraints (voir Encadré 1).

Le vieillissement ajoute une nouvelle strate de besoins aux recompositions déjà observées. La progression des âges élevés, et plus encore du très grand âge, accroît les besoins en santé, accompagnement, adaptation du logement, services de santé et offre médico-sociale¹. Ces besoins ne dépendent toutefois pas seulement du nombre de personnes âgées, mais varient selon l'état de santé, le degré d'isolement, le niveau de vie, l'accès aux soins, la mobilité et les solidarités familiales disponibles². À âge donné, les situations de dépendance et les capacités d'accompagnement peuvent donc différer fortement selon les territoires³.

À l'horizon 2035, les besoins en services publics ne diminueront donc pas uniformément, mais se recomposeront selon les trajectoires démographiques, sociales, sanitaires et climatiques propres à chaque territoire.

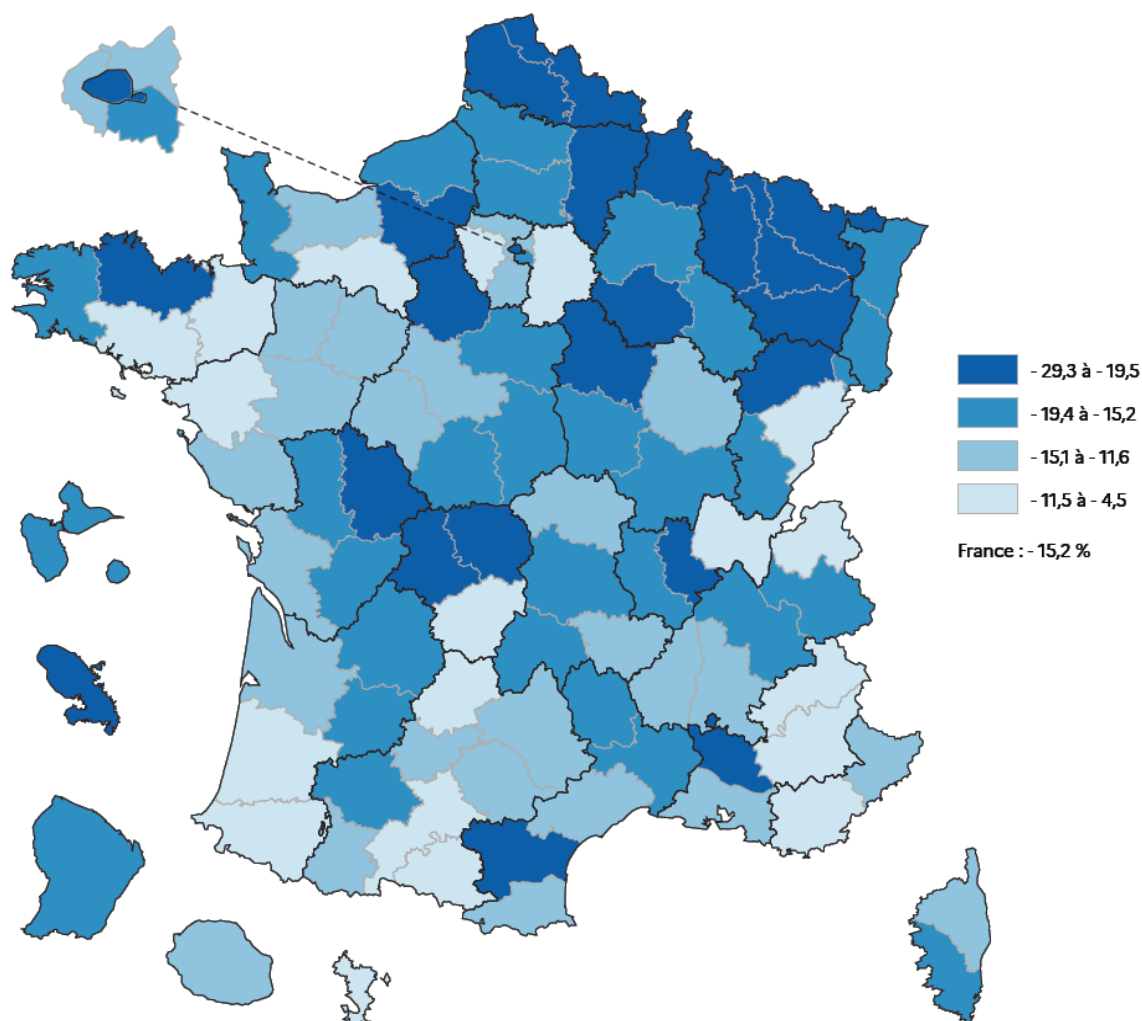
Cette différenciation territoriale forte face à la réalité démographique doit conduire la puissance publique à **renforcer la planification départementale**, croisant projections de population, structure par âge, mobilités, état de santé, accès aux soins, isolement, vulnérabilités sociales et exposition aux risques climatiques. Cette planification doit anticiper à la fois **les besoins en infrastructures** (établissements médico-sociaux, logements adaptés, transports, services de proximité) et **les besoins en professionnels** pour les faire fonctionner. Le niveau départemental semble optimal en ce qu'il est déjà le territoire d'intervention d'une grande partie des politiques sociales en prise avec les questions démographiques : politiques familiales de la branche famille, politiques sociales des départements (handicap, perte d'autonomie, protection de l'enfance, RSA). Cette planification pourrait en outre s'appuyer sur les schémas départementaux des services aux familles (SDSF), afin de les renforcer et de mieux les articuler aux projections démographiques locales.

¹ Voir le [Chapitre 6 – « Administration et services publics »](#).

² Bagein G., Costemalle V., Deroyon T., Hazo J.-B., Naouri D., Pesonel E. et Vilain A. (2022), « [L'état de santé de la population](#) », *Les dossiers de la Drees*, n° 102, septembre.

³ Dufeutrelle J., Pucher O. et Louvel A. (2025), « [700 000 seniors en perte d'autonomie supplémentaires d'ici 2050](#) », *Insee Première*, n° 2078, octobre.

Carte 1 – Évolution entre 2025 et 2035 des effectifs d'élèves du premier degré, par département



Champ : France hexagonale et départements d'outre-mer ; secteurs public et privé sous contrat (hors classes hors contrat).

Lecture : selon le scénario central, l'évolution entre 2025 et 2035 des effectifs scolaires du département de Paris serait comprise entre -29,3 % et -19,5 % dans le premier degré.

Source : constats de rentrée 2025 ; Insee, estimations de population ; pyramides des âges redressées, calculs DEPP ; projections calculs DEPP en 2026

Cette planification doit aussi **intégrer les conditions concrètes d'accès aux services publics**. Dans les territoires peu denses, vieillissants ou ultramarins, l'éloignement, le coût des déplacements, l'insuffisance des transports collectifs ou les contraintes géographiques peuvent rendre difficile l'accès à une offre pourtant disponible. La programmation des équipements doit donc être articulée à une stratégie de mobilité (transports scolaires, transport à la demande, desserte des pôles de santé et de formation, services itinérants) et s'appuyer sur une ingénierie renforcée pour les collectivités les plus fragiles ou les moins dotées.

Encadré 1 – Les territoires d’outre-mer : une évolution démographique contrastée

Les Outre-mer constituent un révélateur des recompositions démographiques à venir : selon les territoires, ils donnent à voir les défis du vieillissement accéléré, du départ des jeunes actifs, de la pression scolaire ou encore de l’adaptation des services publics à une population en forte croissance¹.

Aux Antilles (Guadeloupe et Martinique), la transition démographique se traduit par une chute de la fécondité (d’environ six enfants par femme en 1965 à moins de deux en 2020), un solde naturel désormais négatif et un vieillissement accéléré, amplifié par le départ massif des jeunes actifs, notamment les plus qualifiés. À l’inverse, la Guyane et Mayotte demeurent des territoires de forte croissance, caractérisés par une population très jeune et des dynamiques migratoires intenses. La Réunion occupe une position intermédiaire, avec une population plus stable engagée dans un processus de vieillissement progressif. Ces contrastes mettent en lumière, par effet de loupe, des tensions différenciées sur les politiques publiques : pression scolaire dans les territoires jeunes, prise en charge du vieillissement dans les territoires en déclin.

Dans les territoires les plus jeunes, cette pression démographique met sous tension les systèmes éducatifs. En Guyane et à Mayotte, les infrastructures scolaires sont insuffisantes et difficilement accessibles en raison de contraintes de transport, d’éloignement ou d’insécurité. Ces conditions fragilisent les acquis scolaires et alimentent des niveaux élevés de décrochage. À Mayotte par exemple, seuls 7 % des élèves ont un niveau satisfaisant de compréhension de l’écrit à l’entrée en 6^e, dans un contexte où 55 % seulement sont francophones déclarés et dans un territoire sous forte pression migratoire. Ces fragilités sont aggravées par d’importantes contraintes matérielles, accentuées par l’exposition aux ouragans (voir « Chido³ »). Plus largement, dans les départements et régions d’outre-mer, l’accès à la formation demeure limité et inégal, une offre restreinte et dispersée contraignant une partie des jeunes à poursuivre leurs études dans l’Hexagone.

Dans les territoires plus âgés, notamment aux Antilles, le vieillissement rapide de la population, conjugué à l’émigration durable des jeunes générations, fragilise les solidarités familiales traditionnelles, qui constituent encore le principal mode de prise

¹ Enquêtes « Migration Famille Vieillessement » (MFV) de l’Ined en collaboration avec l’Insee, menées à deux reprises à dix ans d’intervalle (2010-2012 et 2020-2022).

² DEPP, Ministère de l’Éducation nationale (2025), « [Résultats aux évaluations nationales de début de sixième par académie](#) », jeu de données consolidé, données par académie.

³ Pour la situation avant l’ouragan, voir Cour des comptes (2022), [Quel développement pour Mayotte ? Mieux répondre aux défis de la démographie, de la départementalisation et des attentes des Mahorais](#), rapport thématique, juin.

en charge de la dépendance. La diminution du nombre d'aidants accroît les risques d'isolement et de perte d'autonomie, alors que l'offre médico-sociale reste insuffisante et inégalement répartie.

Ainsi, les territoires ultramarins rappellent que l'adaptation démographique ne peut être pensée indépendamment des capacités locales d'équipement, de formation et d'accompagnement.

Elle devrait enfin **intégrer une stratégie des métiers du soin, de l'accompagnement et de l'encadrement**, fondée sur la revalorisation, l'amélioration des conditions de travail, la formation et l'adaptation des compétences au vieillissement des populations.

De façon plus spécifique : **lancer une stratégie « Outre-mer 2035 » d'adaptation des services publics aux dynamiques démographiques ultramarines**. Cette stratégie devrait différencier les réponses selon les territoires : plan de rattrapage scolaire, numérique et universitaire en Guyane et à Mayotte, où la jeunesse et la pression migratoire – spécifiquement à Mayotte – mettent fortement sous tension les infrastructures ; stratégie d'anticipation du vieillissement, de soutien aux aidants et de développement médico-social aux Antilles ; trajectoire intermédiaire d'adaptation progressive à La Réunion.

Cette dynamique de planification départementale devra s'appliquer d'abord au premier service public touché par la baisse de la natalité, l'école, qui sera en 2035 profondément transformée par la baisse continue des effectifs. En effet, à l'échelle nationale, les effectifs du premier degré pourraient ainsi diminuer d'environ 15 % entre 2025 et 2035, avec des variations importantes selon les départements (voir Carte 1). Face à cette contraction, l'État devra développer une stratégie centrée sur l'amélioration du service rendu, en évitant l'impasse d'une simple dynamique uniforme de fermetures de classes, d'écoles ou de structures d'accueil. Cette stratégie pourrait reposer sur deux piliers :

- **Adapter en continu l'offre scolaire aux dynamiques démographiques locales, afin que les infrastructures ne contraignent pas les parcours des élèves.** Les systèmes éducatifs doivent pouvoir évoluer rapidement avec les besoins des territoires, en ajustant régulièrement les capacités d'accueil, la répartition des filières et les moyens humains. Cette planification devra s'accompagner d'une information claire et anticipée des élus locaux, à horizon d'au moins trois ans, sur les ouvertures, les fermetures ou les aménagements de classes, afin d'assurer la lisibilité des décisions et leur cohérence avec les besoins des territoires. À défaut, l'offre existante risque d'orienter les élèves non pas en fonction de leurs compétences, de leurs aspirations ou des besoins de qualification du territoire, mais en fonction de la disponibilité des places. Lorsque le maintien d'une offre

complète sur place n'est pas possible et après une évaluation du dispositif mis en place en Guyane, des **formes d'enseignement hybride ou à distance** peuvent être mobilisées en complément, à condition qu'elles restent encadrées, accompagnées localement et appuyées, dans la mesure du possible, sur des locaux identifiés, accessibles aux élèves et dotés d'infrastructures numériques fiables¹. Cela pourrait être l'occasion d'expérimenter **une organisation hybride de la 6^e, comme une année passerelle entre l'école primaire et le collège**. Les élèves resteraient dans leur infrastructure de primaire, tout en bénéficiant d'interventions progressives d'enseignants du second degré et de temps d'immersion au collège. Cette année de transition permettrait de consolider les apprentissages fondamentaux, d'accompagner progressivement les élèves vers les méthodes du collège et de différer l'entrée complète dans l'organisation collégienne à la classe de 5^e.

- **Développer des infrastructures publiques plus polyvalentes, réversibles et intergénérationnelles.** Dans les territoires où les besoins des jeunes générations diminuent tandis que ceux liés au vieillissement augmentent, certains équipements pourraient être pensés de manière plus modulaire : écoles ouvertes à d'autres services de proximité, crèches ou accueils de loisirs adossés à des équipements pour personnes âgées, résidences autonomie intégrant des espaces partagés, lieux mutualisés entre services éducatifs, artistiques, sociaux et médico-sociaux. L'accès à la culture pourrait aussi s'envisager dans ces lieux en recourant à des expositions dématérialisées.

1.2. Investir massivement dans le capital humain, de l'enfance aux compétences tout au long de la vie

Dans une France plus âgée, l'enjeu ne sera pas seulement le nombre de personnes en âge de travailler mais aussi les compétences disponibles et leur adéquation aux besoins économiques, sociaux et territoriaux. À l'horizon 2035, la population active française évoluera dans une Europe vieillissante, où la croissance de la main-d'œuvre sera plus faible et où la concurrence pour attirer, former et retenir les compétences sera plus forte. Le vieillissement ne crée donc pas uniquement une tension quantitative sur les actifs mais il accroît aussi l'importance de la qualité des compétences, de leur actualisation et de leur répartition entre territoires et secteurs.

¹ DEPP (2020), « Crise sanitaire de 2020 et continuité pédagogique : les élèves ont appris de manière satisfaisante », *Note d'information*, n° 20.26, juillet. L'étude, fondée sur sept enquêtes menées en mai 2020 auprès de plus de 100 000 parents, élèves et personnels de l'Éducation nationale, montre que la continuité pédagogique a permis de maintenir une forme d'apprentissage, tout en soulignant les difficultés liées à la motivation, à l'autonomie, aux conditions matérielles et aux inégalités entre élèves.

Cette tension sera particulièrement visible dans les secteurs déjà exposés à des difficultés de recrutement¹. Les besoins seront importants dans les métiers liés au vieillissement (soin, accompagnement, aide à domicile, services médico-sociaux) mais aussi dans les activités indispensables au fonctionnement quotidien des territoires, comme l'éducation, les transports, le bâtiment, la rénovation énergétique ou le numérique. Ces tensions s'expliquent à la fois par les départs en fin de carrière, qui imposent de renouveler certaines professions, et par les transformations de l'économie, qui font émerger de nouveaux besoins de qualification.

L'enjeu de compétences commence toutefois bien avant l'entrée sur le marché du travail. Les inégalités sociales, scolaires et de santé se forment très tôt et tendent à s'accumuler au fil des parcours². La France demeure confrontée à un niveau élevé de pauvreté infantile³, tandis que plusieurs évaluations récentes signalent une fragilisation des acquis scolaires, notamment en mathématiques⁴. Les écarts de compétences apparaissent dès la maternelle, en lien avec l'origine sociale, les conditions de vie, l'accès à la santé, au langage, aux modes d'accueil et aux ressources éducatives⁵.

Il s'agit donc de renforcer les politiques d'accueil du jeune enfant, ainsi que les politiques scolaires, sanitaires et sociales, afin de prévenir les inégalités avant qu'elles ne se cristallisent et de soutenir la natalité. Pour ce faire, il convient de concentrer l'action publique sur les **premières années de vie et de scolarité**, en garantissant aux enfants les plus vulnérables un accès réel à la santé, à un mode de garde de qualité, aux apprentissages fondamentaux et à des environnements scolaires moins ségrégués. En particulier, **l'accès à un mode de garde et d'accueil collectif du jeune enfant – restauration scolaire et activités périscolaires⁶ –, sans reste à charge pour les familles les plus modestes, pourrait être recherché pour lutter contre la pauvreté et les inégalités.**

¹ France Stratégie et Dares (2022), *Les Métiers en 2030*, rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications, mars.

² Peruyero C. (2026), « *La pauvreté en héritage* », *La Note d'analyse*, n° 158, Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan, février.

³ Insee (2025), « *Pauvreté selon l'âge et le seuil. Données annuelles de 1996 à 2023* », *Chiffres-clés*, juillet.

⁴ Bernigole V., Fernandez A., Loi M. et Salles F. (2023), « *PISA 2022 : la France ne fait pas exception à la baisse généralisée des performances en culture mathématique dans l'OCDE* », *Note d'information*, n° 23.48, DEPP, décembre.

⁵ Voir par exemple Cioldi I., Rémeau M., Schmitt P., Garnerio M. et Thumerelle J. (2025), « *En petite section de maternelle, des acquis plus solides pour les élèves nés en début d'année et pour les filles* », *Note d'information*, n° 25-03, DEPP, janvier.

⁶ Voir HCFEA (2024), *La restauration des enfants de moins de 3 ans chez les assistantes maternelles et dans les EAJE*, rapport du Conseil de la famille du HCFEA, novembre ; et *id.* (2024), *La restauration scolaire : un enjeu majeur de politique publique*, rapport du Conseil de la famille du HCFEA, novembre.

L'accès effectif à un mode d'accueil de qualité pour les 0-3 ans doit être considéré comme un levier de réduction des inégalités précoces et de sécurisation des parcours familiaux¹. **Garantir progressivement un accueil formel pour tous les enfants à partir d'un an** pourrait remplir cet objectif. Cette mesure devrait cibler en priorité les territoires sous-dotés et les familles modestes, qui recourent aujourd'hui le moins aux modes d'accueil formels tels que les crèches.

Il faut également porter une attention particulière aux enfants dont les besoins éducatifs appellent une coordination renforcée voire des moyens dédiés supplémentaires : **élèves allophones, élèves en situation de handicap², enfants relevant de la protection de l'enfance ou familles en situation de grande précarité**.

Le capital humain doit donc être envisagé comme une trajectoire cumulative : petite enfance, école primaire, collège, lycée, enseignement supérieur, insertion professionnelle et formation tout au long de la vie. Dans une société où les jeunes générations pèseront relativement moins dans la population totale³, leur niveau de qualification, leur santé, leur insertion et leur participation économique et démocratique deviendront d'autant plus décisifs. La contraction relative du poids démographique des jeunes crée ainsi un paradoxe : ils pèseront moins dans la population totale, mais leur niveau de qualification, leur insertion et leur participation aux solidarités collectives deviendront plus déterminants.

1.3. Des parcours familiaux et professionnels à repenser

Les recompositions démographiques modifient aussi les conditions de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Si cette question est souvent abordée sous l'angle de la parentalité et de la petite enfance, elle doit désormais être élargie à l'ensemble du cycle de vie car le vieillissement de la population accroît aussi les besoins d'aide aux parents âgés, aux conjoints dépendants et aux proches en perte d'autonomie.

En effet, à l'horizon 2035, une part croissante de la population en emploi pourrait être confrontée à plusieurs responsabilités simultanées : travailler, élever des enfants, aider un proche âgé, soutenir un parent isolé ou accompagner une situation de dépendance. Aux âges de la parentalité, plusieurs contraintes peuvent freiner la réalisation du projet d'enfant ou en accroître le coût pour les ménages : difficultés d'accès au logement, instabilité professionnelle,

¹ Boinet C. et Desauettes C. (2026), « Baisse de la natalité : adapter les politiques familiales sans normer les choix », *La Note d'analyse*, n° 160, Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan, mai.

² Galtier B., Manivel S. et Peruyero C. (2025), « Jeunes en situation de handicap : une mobilité sociale entravée », *La Note d'analyse*, n° 153, France Stratégie/Haut-commissariat au Plan, mai.

³ INJEP (2025), *Les chiffres clés de la jeunesse 2025*, coll. « Chiffres clés », Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, juillet.

coût des modes d'accueil, insuffisance de l'offre disponible, horaires de travail peu compatibles avec la vie familiale ou répartition inégale des responsabilités parentales.

Ces contraintes montrent les limites d'une lecture strictement monétaire des comportements familiaux¹. Les décisions de parentalité s'inscrivent dans des trajectoires plus larges, où se combinent logement, emploi, modes d'accueil, organisation du travail et répartition des responsabilités parentales. Elles pèsent particulièrement sur les femmes, qui continuent d'assumer une part importante du travail domestique et parental, avec des effets durables sur leur emploi, leurs revenus et leur carrière. Ces contraintes sont aussi anticipées par les jeunes femmes sans enfants, ce qui peut peser sur la manière dont elles se projettent dans une parentalité future².

Face à la baisse de la natalité, l'action publique ne doit pas chercher à normer les choix reproductifs ni à faire du droit des femmes une variable d'ajustement démographique. Elle doit au contraire créer les conditions concrètes permettant aux personnes qui le souhaitent d'avoir des enfants, sans fragiliser les trajectoires professionnelles, les revenus ou l'autonomie des femmes.

Cette sécurisation suppose de renforcer les **politiques de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle** : développement de l'offre de crèches et de modes d'accueil accessibles, meilleure prise en charge des restes à charge pour les ménages modestes, congés de naissance mieux répartis entre les deux parents, droits effectivement incitatifs pour les pères et organisation du travail plus compatible avec la parentalité³.

Elle doit aussi **tenir compte de la progression des séparations et des familles monoparentales, très majoritairement féminines, en sécurisant leurs ressources**⁴. Comme le suggère le Conseil de la famille, il convient notamment de renforcer le service public de l'Intermédiation financière des pensions alimentaires (Ifpa)⁵.

Le vieillissement ajoute une seconde dimension à cet enjeu de conciliation. La hausse du nombre de personnes âgées en perte d'autonomie accroîtra les besoins d'accompagnement à domicile,

¹ Voir notamment Boinet C. et Desautettes C. (2026), « [Baisse de la natalité...](#) », *op. cit.*

² Sur les projections des 20-35 ans en matière de parentalité, voir HCFEA (2025), « [Le regard et les projections des jeunes adultes sur la parentalité](#) », note de synthèse, Conseil de la famille du HCFEA, mai ; *id.* (2025), « [Typologie des approches de la parentalité chez les 20-35 ans. Enseignements de l'enquête sur les projections des 20-35 ans en matière de parentalité réalisée par Toluna pour le Conseil de la famille du HCFEA](#) », note, Conseil de la famille du HCFEA, décembre.

³ Boinet C. et Desautettes C. (2026), « [Baisse de la natalité...](#) », *op. cit.*

⁴ Lardeux R. (2021), « [Un quart des parents non gardiens solvables ne déclarent pas verser de pension alimentaire à la suite d'une rupture de Pacs ou d'un divorce](#) », *Études et résultats*, n° 1179, Drees, janvier.

⁵ HCFEA (2025), « [État des lieux du déploiement de la réforme du service public de l'Intermédiation financière des pensions alimentaires \(Ifpa\)](#) », note, Conseil de la famille du HCFEA, novembre.

de coordination des soins, d'adaptation du logement et de soutien aux aidants. Si l'offre professionnelle de soins et d'accompagnement ne suit pas ces besoins, une part croissante de la charge risque d'être reportée sur les familles, en particulier sur les femmes. Les conséquences potentielles sont multiples : réduction du temps de travail, interruptions d'activité, fatigue accrue, pertes de revenus, ralentissements de carrière et inégalités de genre renforcées¹.

1.4. Une cohésion sociale à préserver dans une France plus diverse

Nous avons vu plus haut que le solde migratoire ne modifie pas le sens général du vieillissement, mais qu'il module la taille de la population et le volume des personnes en âge de travailler. La question migratoire s'inscrit donc dans une réflexion plus large sur la cohésion sociale, les trajectoires d'intégration, la lutte contre les discriminations et la répartition territoriale des populations.

Les immigrés et leurs descendants représentent déjà une part significative de la population française², et leur contribution est visible dans plusieurs secteurs essentiels au fonctionnement quotidien du pays : services aux particuliers et aux collectivités, bâtiment, restauration, sécurité, nettoyage, métiers du soin et du « care »³. Le niveau d'instruction des immigrés progresse⁴, leur taux d'activité augmente, et une partie des étudiants étrangers formés en France s'insère ensuite durablement sur le marché du travail. Ces évolutions invitent à dépasser une approche strictement quantitative des migrations pour interroger les conditions concrètes d'accueil, d'intégration, de formation, d'emploi et de mobilité sociale.

À l'horizon 2035, une refonte de notre politique migratoire sera nécessaire pour renforcer son volet économique face à la contraction attendue de la population active à cette date.

- Cette nouvelle politique gagnera à s'appuyer sur une **prospectivité des métiers en tension**. L'identification de ces besoins pourrait donner lieu à un **nouveau pacte social avec les employeurs des branches concernées**, afin de répondre aux difficultés de recrutement tout en garantissant l'intégration des travailleurs immigrés et la valorisation de leurs compétences. Ce pacte devrait inclure des engagements en matière d'accueil, de

¹ Voir notamment le *Child Penalty Atlas*, qui couvre 134 pays. Par exemple, la pénalité liée à la maternité en matière d'emploi en France est de 25 %, ce qui signifie qu'après avoir eu un premier enfant, la probabilité qu'une femme soit en emploi chute de 25 % par rapport à celle d'un homme dans la même situation.

² Voir notamment Ined (2026), *Trajectoires et Origines 2. Diversité des populations et inégalités sociales en France*, coll. « Grandes enquêtes ».

³ Desjonquères A., Lhommeau B., Niang M. et Okba M. (2021), « *Quels sont les métiers des immigrés ?* », *Dares Analyses*, n° 36, juillet ; Herbet J. et Jacquesson F. (2022), « *Les actifs immigrés en Île-de-France : leurs métiers, diplômes et origines* », *Insee Analyses – Île-de-France*, n° 160, octobre.

⁴ Pariset C. et Tanneau P. (2025), « *Entre 2006 et 2023, le nombre d'immigrés entrés en France augmente et leur niveau de diplôme s'améliore* », *Insee Première*, n° 2051, mai.

formation, de reconnaissance des qualifications et d'apprentissage du français, celui-ci devant être conçu non comme une simple condition administrative du séjour, mais comme un investissement public dans l'intégration, pouvant être anticipé dès l'amont de la migration. Il devrait également prévoir des engagements des employeurs en matière de conditions de travail, afin de répondre au déficit d'attractivité structurel de ces métiers.

- Dans cette perspective, la France pourrait **renforcer les voies légales et régulières de migration**, afin de réduire les parcours irréguliers et de mieux accompagner les mobilités correspondant à des besoins identifiés. Cette orientation pourrait notamment passer par un accès facilité à certains visas pour les étudiants, les jeunes diplômés, les personnes en formation ou les profils répondant à des besoins économiques établis. Les **migrations étudiantes devraient être davantage considérées comme un levier stratégique** : former des étudiants étrangers en France, faciliter leur intégration et, lorsque cela répond aux besoins du pays, sécuriser leur accès au marché du travail permettrait de préparer une immigration qualifiée, déjà familiarisée avec la langue et les institutions.
- Cette ambition suppose de renforcer **les moyens administratifs de mise en œuvre**¹. Les préfectures et l'ANEF doivent disposer de moyens humains, numériques et d'accompagnement suffisants pour réduire les délais, sécuriser et simplifier les renouvellements de titres, limiter les ruptures de droits et éviter les situations administratives bloquées. Il conviendrait également d'allonger la durée de certains titres lorsque les situations sont stabilisées, de garantir la continuité des droits pendant l'instruction des dossiers et d'engager une réflexion sur les conditions permettant l'accès immédiat à un titre de séjour permanent pour les personnes présentant un haut potentiel d'intégration, à l'instar de ce que pratiquent plusieurs pays d'installation de l'OCDE tels que le Canada ou l'Australie. Une gestion plus fluide des parcours réguliers permettrait ainsi de mieux concentrer les moyens administratifs sur les situations complexes ou irrégulières, dans le respect des garanties procédurales.
- Enfin, les politiques migratoires gagneraient à s'accompagner davantage **d'un discours public fondé sur les faits**. La France pourrait organiser un **débat citoyen sur la question migratoire**, dans un cadre défini avec soin et nourri par les travaux de la statistique publique et de la recherche scientifique.
- Face à un défi démographique commun, la France pourrait soutenir, à l'échelle européenne, la **création d'une agence indépendante dédiée à la démographie**². Celle-ci aurait pour mission d'éclairer les politiques démographiques de l'Union européenne et des États membres, notamment en matière migratoire, à partir de données harmonisées,

¹ Voir notamment Weil P. (2026), *De l'immigration en France*, Paris, Grasset, 2026, page 77 et suivantes.

² Voir l'Avis [C/2024/6867](#) du Comité économique et social européen du 28 novembre 2024.

d'analyses et de projections partagées. Une telle agence contribuerait à objectiver les débats sensibles (migrations, natalité, droits reproductifs) et à partager des bonnes pratiques en matière de politique de soutien à la natalité ou de migration.

L'enjeu n'est donc pas seulement migratoire, mais territorial et social. Les recompositions démographiques peuvent renforcer la concentration locale des fragilités lorsque les contraintes de logement, les discriminations liées à l'origine ou au lieu de résidence, l'accès difficile aux services publics, les difficultés scolaires, l'éloignement de l'emploi et les mobilités résidentielles se cumulent¹. À défaut d'inflexion, une France plus diverse pourrait aussi devenir une France plus fragmentée, dans laquelle certains territoires concentreraient durablement les difficultés sociales et les tensions politiques.

2. Objectif 2050 : repenser nos solidarités et l'équité intergénérationnelle dans une France vieillissante

Encadré 2 – Le cas italien : la France de 2050 ?

La comparaison des pyramides des âges (voir Graphique 2) met en évidence le rôle de l'Italie comme possible miroir de la France à l'horizon 2050. La pyramide italienne de 2025 présente déjà la forme vers laquelle tendrait la France : une base resserrée, un renflement marqué aux âges adultes et élevés, et un sommet élargi sous l'effet de l'allongement de la vie. L'Italie ne constitue pour autant pas une prévision mécanique de l'avenir français, mais un cas avancé de transformation démographique, notamment en raison d'un niveau historiquement bas de fécondité.

Les indicateurs démographiques pour l'Italie les plus récents portent principalement sur 2024². À cette date, l'espérance de vie à la naissance atteint 83,4 ans et l'indice conjoncturel de fécondité tombe à 1,18 enfant par femme, avec seulement 370 000 naissances, contre près d'un million au milieu des années 1960. La part des 65 ans et plus atteint près d'un quart de la population. La pyramide des âges italienne a ainsi progressivement perdu sa forme pyramidale pour se rapprocher d'une « coque de navire », caractérisée par une base étroite et le poids croissant des générations d'âge intermédiaire et âgées.

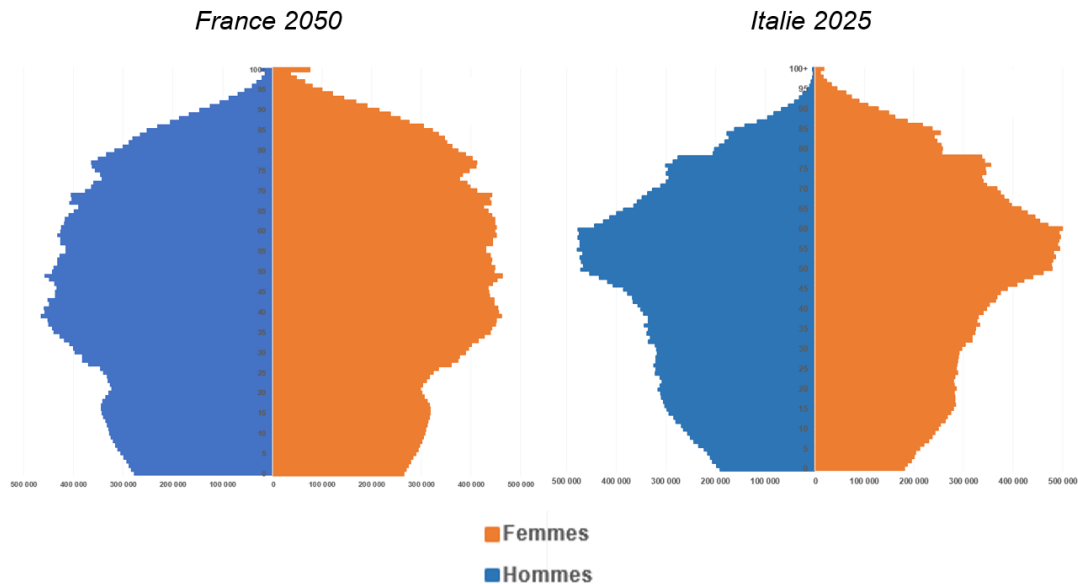
Cette trajectoire est aussi liée aux difficultés d'entrée dans l'âge adulte. Les comparaisons franco-italiennes sur la décohabitation des jeunes soulignent le rôle du modèle familial, de la faible diffusion du parc locatif, des difficultés d'accès au premier logement, de l'instabilité professionnelle et des faibles salaires d'entrée sur le marché

¹ Ined (2026), *Trajectoires et Origines 2. Diversité des populations et inégalités sociales en France*, op. cit.

² ISTAT [Institut national de la statistique italien] (2025), « Demographic Indicators – Year 2024 », mars.

du travail¹. Ces contraintes retardent la mise en couple et la naissance du premier enfant. Elles contribuent aussi à l'émigration des jeunes actifs : en 2024, l'Italie a enregistré 191 000 départs vers l'étranger, dont 156 000 citoyens italiens.

Graphique 2 – Pyramides des âges française, en 2050, et italienne, en 2025



Champs : France hexagonale et départements d'outre-mer (gauche) et Italie (droite).

Sources : graphique HCSP réalisé à partir du scénario central des projections démographiques 2026 de l'Insee pour la France en 2050 (gauche) et des données [Istat](#) pour l'Italie en 2025

Dans ce contexte, l'immigration joue un rôle croissant dans l'équilibre démographique et économique du pays. En 2024, l'immigration depuis l'étranger a atteint 435 000 personnes, dépassant le nombre de naissances. Une partie de ces entrées est organisée par le dispositif « *Decreto Flussi* » – les « *Click Days*² » –, qui permet aux employeurs de demander en ligne des autorisations de travail pour des travailleurs non européens dans des secteurs en tension, dans la limite de quotas fixés par l'État. Ce recours à l'immigration répond à des besoins de main-d'œuvre, mais ne s'accompagne pas encore d'une stratégie d'intégration de long terme.

¹ Cavalli A., Cicchelli V. et Galland O. [dir.] (2008), *Deux pays, deux jeunesses ? La condition juvénile en France et en Italie*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

² Ministère italien du Travail et des Politiques sociales (s.d.), « [Flows 2023-25: new quotas for entering Italy to work](#) », page Web du Portale Integrazione Migranti – Work and live in Italy, sections « Quotas in detail » et « The procedure ».

2.1. Conserver une société humaine et solidaire dans un pays polarisé

L'évolution démographique de la France à l'horizon 2050, entre dénatalité et vieillissement, pose la question de la solidarité territoriale et sociale dans un pays polarisé entre territoires attractifs et en déprise, mais aussi entre individus connectés et isolés. Le logement offre une illustration centrale de cette polarisation. Le ralentissement de la croissance démographique ne supprime pas les besoins en logement, car ceux-ci restent portés par la progression du nombre de ménages, la décohabitation, les séparations, le vieillissement et la hausse des ménages d'une seule personne¹. À long terme, la question du logement ne se résume donc pas à la construction neuve : elle renvoie aussi à l'adaptation du parc existant, à sa répartition territoriale et à son accessibilité financière.

Cette dimension territoriale sera d'autant plus décisive que les dynamiques démographiques se superposent aux vulnérabilités environnementales². Certains territoires cumuleront vieillissement, faible densité, éloignement des services ; d'autres, notamment littoraux ou métropolitains, pourront cumuler attractivité résidentielle, pression foncière et exposition aux aléas climatiques. Le défi tient donc à l'écart croissant entre la finesse des recompositions locales et des dispositifs publics encore souvent pensés selon des logiques sectorielles ou uniformes. Cet écart est particulièrement visible dans les territoires ultramarins, où les trajectoires démographiques sont fortement contrastées.

Dans cette France de 2050 plus âgée, au-delà de la fracture territoriale, la question de l'isolement, notamment des seniors, se posera d'une manière accrue. Les besoins d'accompagnement augmenteront fortement tandis que les métiers du soin, de l'aide à domicile et des services de proximité resteront sous tension.

Dans ce cadre, **les nouvelles technologies seront une opportunité pour conserver une forme de lien et de solidarité**, pourvu qu'elles ne soient pas pensées comme un substitut à la présence humaine mais comme un moyen de la renforcer et de la faciliter. Une **stratégie nationale d'innovation sociale et technologique** pourrait articuler robotique d'assistance, IA de coordination des parcours, transports autonomes de proximité, télé-suivi médical, logements intelligents et plateformes publiques de mise en relation intergénérationnelle. Ces solutions pourraient faciliter le maintien à domicile, réduire l'isolement, sécuriser les déplacements, soulager les aidants et libérer du temps pour les tâches relationnelles et de soin.

¹ SDES (2025), *Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050*, coll. « Études », Service des données et études statistiques, juin.

² Ministère de la Transition écologique (2025), « *Troisième Plan national d'adaptation au changement climatique* », mars.

2.2. Renforcer la place des jeunes générations dans la société française

Les recompositions démographiques imposent de penser l'action publique à l'échelle des parcours de vie. À l'horizon 2050, l'enjeu sera de sécuriser les parcours vers l'âge adulte et de mieux prendre en compte les intérêts des jeunes générations dans les politiques publiques, les choix budgétaires et la représentation démocratique, afin de reconnaître qu'elles porteront, à cette date, une part essentielle de l'emploi, de l'innovation, de la solidarité intergénérationnelle et du renouvellement démocratique.

Alors que les trajectoires des jeunes seront devenues plus longues, plus instables et moins linéaires qu'auparavant, avec un accès parfois différé à l'autonomie, l'action publique devra surmonter les blocages actuels liés à la forte dispersion des dispositifs, une lisibilité insuffisante et des difficultés de coordination. Cette ambition pourra s'appuyer sur plusieurs leviers :

- **Renforcer le pilotage interministériel des politiques de jeunesse, en leur donnant un portage gouvernemental clairement identifié.** Face à des enjeux qui relèvent de nombreux ministères, une capacité durable de coordination du délégué interministériel à la jeunesse apparaît nécessaire afin d'assurer la cohérence, le suivi et l'évaluation des politiques publiques en faveur de la jeunesse.
- **Mieux suivre l'effort public en faveur des jeunes générations.** Cette ambition pourrait s'appuyer sur la création d'un « **budget jeune** », à l'instar du budget vert, permettant d'identifier dans les projets de loi de finances les dépenses favorables, défavorables ou neutres pour les jeunes, afin de rendre les choix budgétaires plus lisibles et d'évaluer leur cohérence avec l'objectif d'équité intergénérationnelle. Elle pourrait être complétée par une évaluation obligatoire de l'impact des projets et propositions de loi sur les jeunes et les générations futures.
- **Faciliter et inciter les transmissions intergénérationnelles plus précoces vers les jeunes générations, tout en prévenant le renforcement des inégalités patrimoniales.** Cette réforme pourrait encourager les donations des grands-parents vers les petits-enfants, notamment en relevant de 80 à 85 ans l'âge limite du donateur pour l'exonération des dons familiaux de sommes d'argent¹, **en étudiant la possibilité d'un avantage fiscal renforcé lorsque la donation intervient au début de la vie adulte du bénéficiaire²** (par exemple 30 ou 35 ans), et en fléchant ces transmissions vers les besoins d'entrée dans la

¹ Conseil des prélèvements obligatoires (2025), *Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine*, décembre.

² Dherbécourt C. (2017), « *Comment réformer la fiscalité des successions ?* », *Note Actions critiques 2017/2027*, France Stratégie, janvier.

vie adulte : études, logement, mobilité, installation professionnelle. À plus long terme, une réflexion pourrait être ouverte sur une fiscalité des transmissions davantage centrée sur le bénéficiaire, tenant compte de l'ensemble des héritages et donations reçus au cours de la vie, afin de mieux distinguer les transmissions modestes des accumulations patrimoniales les plus importantes¹.

- **Mieux prendre en compte les préférences des jeunes générations dans les arbitrages démocratiques**, alors que leur poids relatif dans le corps électoral est appelé à diminuer sous l'effet du vieillissement démographique. Des travaux pourraient être ouverts sur les modalités permettant de renforcer leur représentation et leur participation aux décisions qui engagent directement leurs conditions de vie futures², notamment par l'adaptation de certains scrutins, ou l'expérimentation de nouvelles modalités de vote et l'opportunité et les conditions d'un abaissement de l'âge du droit de vote à 16 ans pour les différents scrutins³.

2.3. Construire un cadre de justice reproductive et une politique publique de l'adoption à l'horizon 2050

À l'horizon 2050, les évolutions démographiques rendront plus difficile la conciliation entre responsabilités parentales, responsabilités professionnelles et responsabilités en matière de « care ». Ce cumul pourrait peser sur les trajectoires d'emploi, les revenus, la santé des aidants et les inégalités entre femmes et hommes. Il révèle une tension plus large : face à la nouvelle donne démographique, la soutenabilité du modèle social dépendra aussi de la manière dont les coûts humains, temporels et financiers de la parentalité et de la dépendance seront répartis entre les familles, les employeurs et la collectivité.

Dans cette société marquée par le recul de l'âge à la parentalité, la diversification des parcours familiaux et les progrès de la médecine reproductive, la France devra engager une **stratégie de long terme fondée sur la justice reproductive**⁴. Celle-ci consiste à ne pas réduire les droits reproductifs à des libertés formelles, ni les technologies reproductives à une réponse aux obstacles structurels à la parentalité, mais à interroger les conditions sociales, économiques, médicales et juridiques qui permettent effectivement aux individus de fonder, ou non, une famille. Elle permettrait d'articuler deux objectifs : 1) garantir une égalité

¹ Dherbécourt C., Fack G., Landais C. et Stantcheva S. (2021), « Repenser l'héritage », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 69, décembre.

² Voir notamment HCFEA (2019), *La participation et l'écoute de la parole des enfants dans la transition écologique*, rapport, Conseil de l'enfance du HCFEA, décembre.

³ Voir également la section 2.7 « Renforcer la représentation politique des jeunes » du [Chapitre 9 – « Démocratie »](#).

⁴ Atay H. et Périer H. (2025), « From choice to capabilities: abortion and reproductive justice », *Feminist Economics*, vol. 31(1), p. 121-142.

effective d'accès aux droits reproductifs, notamment en matière d'information, de soins, d'AMP, d'infertilité et d'adoption ; 2) sécuriser les parcours parentaux et de filiation, dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Pour construire ce cadre, la France pourrait organiser une **convention citoyenne sur la justice reproductive et la nouvelle parentalité**, associant citoyens tirés au sort, professionnels, chercheurs, juristes, associations familiales, représentants des personnes concernées et acteurs de la protection de l'enfance. Elle permettrait d'ouvrir un débat informé et apaisé sur l'aide médicale à la procréation, l'autoconservation des gamètes, l'infertilité, l'adoption, la filiation et les nouvelles configurations familiales, et sur les sujets plus controversés comme la GPA.

Dans ce cadre, une attention particulière devra être portée à la **réforme de l'adoption**, qui doit être pensée comme une politique publique à part entière, au croisement du droit de la famille, de la protection de l'enfance et de l'égalité dans les modes d'accès à la parentalité¹. Une réforme pourrait viser à rendre les procédures plus lisibles, plus prévisibles, mieux accompagnées et plus harmonisées entre les territoires. Elle devrait également intégrer une comparaison avec les pratiques européennes, notamment concernant l'accompagnement des candidats, les délais, l'adoption par les couples de même sexe et par les personnes célibataires, et la sécurisation des parcours de filiation, tout en maintenant comme principe directeur l'intérêt supérieur de l'enfant.

Conclusion

En identifiant les grandes lignes de force des prochaines décennies, ce chapitre montre que la France ne sera pas nécessairement beaucoup moins peuplée en 2050, mais qu'elle sera profondément transformée dans sa structure par âge, dans la répartition territoriale de sa population et dans l'équilibre entre les générations. L'enjeu n'est donc pas seulement démographique : il est social, territorial, économique et démocratique. Préserver notre modèle social supposera d'anticiper dès aujourd'hui le vieillissement, la contraction relative des jeunes générations et les tensions sur la population en âge de travailler. La première implication concerne l'adaptation territoriale des services publics. La baisse des naissances et la progression du grand âge ne produiront pas les mêmes effets partout : certains territoires devront adapter leur carte scolaire, d'autres renforcer l'offre de santé, d'autonomie, de transports ou de services de proximité. La France devra donc passer d'une logique uniforme à une planification territorialisée, capable d'ajuster les infrastructures, les métiers et les mobilités aux besoins réels des populations.

¹ Perreau B. (2012), *Penser l'adoption : la gouvernance pastorale du genre*, Paris, Presses universitaires de France.

La deuxième implication concerne l'investissement dans le capital humain. Dans une société plus âgée, la soutenabilité du modèle social dépendra de la taille de la population active, mais aussi de son niveau de qualification, de santé et d'insertion. Cela impose d'agir très tôt, dès la petite enfance, pour réduire les inégalités, mais aussi de renforcer l'école, la formation tout au long de la vie, l'emploi des jeunes et des seniors, et l'adaptation des compétences aux besoins économiques et sociaux.

La troisième implication tient aux parcours familiaux, professionnels et migratoires. Face à la baisse de la natalité, l'action publique ne devra pas chercher à normer les choix reproductifs, mais à créer les conditions concrètes permettant aux personnes qui le souhaitent d'avoir des enfants sans fragiliser leur emploi, leurs revenus ou leur autonomie. Elle devra aussi assumer une politique migratoire de long terme, articulée à l'intégration, à la formation, à l'accès à l'emploi et à la cohésion sociale, car le solde migratoire ne supprimera pas le vieillissement mais modulera fortement les tensions pesant sur les actifs.

Enfin, à l'horizon 2050, la France devra repenser ses solidarités entre les âges. L'enjeu sera de mieux accompagner le grand âge sans sacrifier les jeunes générations, de renforcer les métiers du soin et de la proximité, d'utiliser les nouvelles technologies comme un appui à la présence humaine, et de donner davantage de place aux jeunes dans les choix publics. C'est à cette condition que la recomposition démographique pourra être transformée non en crise subie, mais en projet collectif de solidarité, d'égalité et de soutenabilité.

Trois propositions clés pour 2035 et 2050

Agir sur les inégalités dès et durant l'enfance : investir plus tôt dans la petite enfance, la santé, l'école et les apprentissages fondamentaux, en ciblant prioritairement les enfants les plus vulnérables et les territoires les moins dotés.

Sécuriser les parcours familiaux et professionnels des femmes, sans normer les choix. Lever les contraintes concrètes qui pèsent sur les projets parentaux (modes d'accueil, congés, logement, emploi, monoparentalité) sans normer les choix individuels ni faire peser sur les femmes l'essentiel du coût de la parentalité et de l'aide.

Penser les politiques migratoires sur le long terme, et renforcer la politique d'intégration qui leur est attachée. Anticiper les besoins de main-d'œuvre et de compétences, développer des voies régulières de migration, mieux reconnaître les qualifications, renforcer l'apprentissage du français, l'accès à l'emploi et la lutte contre les discriminations.



Chapitre 4 – Économie

Retrouver la capacité de produire en France et en Europe

Xavier Ragot, président de l'Institut français d'économie (ex-OFCE et CEPII),
membre du Conseil d'analyse économique

Jean-Luc Tavernier, inspecteur général des finances, ancien directeur général de l'Insee

Rapporteurs :

Haithem Ben Hassine, Sylvain Moura (département Économie, HCSP)

et Paul-Marie Roth (conseiller transversal, HCSP)

« À nous, donc, de décider : restons-nous simplement un grand marché, soumis aux priorités
des autres ? Ou prenons-nous les mesures nécessaires pour devenir une puissance ? »

Mario Draghi, 2026¹

¹ Draghi M. (2026), « Discours à l'Université de Louvain », 2 février.

Introduction

Dans un monde où **les logiques de puissance entre grands pays vont continuer de s'affirmer**, les menaces géopolitiques et économiques seront plus fréquentes et s'ajouteront aux chocs climatiques. La montée en puissance industrielle de la Chine et la domination américaine dans les technologies numériques ont accentué le décrochage économique européen depuis le début des années 2000. Grâce notamment à une meilleure intégration des technologies numériques dans leurs processus de production, les États-Unis ont distancé l'Union européenne et la France en productivité et en revenu par tête : **la France a ainsi vu son PIB par habitant passer de 88 % du PIB par habitant américain en 2000 à environ 78 % en 2022¹**. Par ailleurs, les produits chinois viennent menacer le tissu productif européen, en offrant souvent une qualité égale voire supérieure mais à moindre coût². À cela s'ajoute, en France, des finances publiques dégradées qui ne laissent que peu de marges de manœuvre pour soutenir la productivité de notre économie, ce qui imposera des choix.

La France dispose néanmoins d'atouts majeurs, notamment des infrastructures de qualité, un écosystème d'entreprises compétitif dans certains secteurs comme l'aéronautique et la défense, et l'appartenance à l'Union européenne et son marché unique. Ces facteurs constituent autant de points d'appui qui rendent possibles les transformations à l'avenir.

Comme on le rappelle régulièrement³, le redressement de la productivité européenne passera par les fondamentaux de l'économie de la connaissance et une unification de notre marché intérieur pour agir à l'échelle. **Le défi de la France sera de rester un territoire attractif pour la recherche, l'innovation et la production**. C'est en effet à cette condition que nous pourrions assurer durablement la capacité productive de notre économie, la création de richesses sur notre territoire et la progression du niveau de vie des générations futures.

Ce chapitre propose une stratégie autour de trois impératifs. Le premier sera d'**assurer une plus grande maîtrise française et européenne des chaînes de production jugées critiques** (minerais, énergie et autres matières premières, technologies avancées, etc.). Éviter que nos dépendances économiques soient instrumentalisées dans des négociations géopolitiques sera la condition de notre résilience. Le deuxième impératif sera de **poursuivre la décarbonation**. D'ici 2050, les entreprises françaises et européennes devront avoir drastiquement diminué leurs émissions de gaz à effet de serre⁴ pour répondre à l'urgence climatique et respecter nos

¹ Niveau relatif du PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat de l'Europe vis-à-vis des États-Unis. Voir Bock S. et al (2025), « *L'Europe sous contrainte des coûts maîtrisés, des gammes entravées* », *Policy Brief*, n° 148, OFCE, septembre.

² HCSP (2026), *L'industrie européenne face au rouleau compresseur chinois*, rapport, février.

³ Ces enseignements sont tirés des rapports Draghi M. (2024), *L'avenir de la compétitivité européenne*, septembre ; Letta E. (2024), *Much more than a Market*, avril ; et Blanchard O.-Tirole J. (2021), *Les grands défis économiques*, HCSP, juin.

⁴ Voir le [Chapitre 1 – « Environnement »](#).

engagements internationaux, et entraîner les autres grandes économies dans cette trajectoire, car nous croyons que les attermoissements actuels de certains pays seront passagers et que la réduction des émissions de gaz à effet de serre s'imposera. Si l'on parvient à maîtriser nos dépendances dans les énergies décarbonées, cet effort contribuera également à notre résilience, en réduisant nos achats de pétrole et de gaz (52 milliards d'euros d'hydrocarbures importés en 2024)¹. Enfin, le troisième impératif sera de **restaurer durablement une dynamique d'innovation** pour tirer le meilleur parti des technologies avancées (IA, robotique, quantique, etc.), qui seront une condition essentielle de prospérité. En 2024, l'Europe n'avait produit que trois grands modèles d'IA contre quarante pour les États-Unis et quinze pour la Chine². D'ici 2050, toute politique de prospérité devra nous ramener à la frontière technologique sur un nombre suffisant de verticales stratégiques.

Cette stratégie économique aura deux points d'étape. 2035 sera l'horizon des effets du **renforcement de la résilience du tissu productif**, et d'ici 2050 nous aurons retrouvé une **prospérité fondée sur des transformations structurelles plus profondes**. En agissant dès maintenant sur les fondations de l'économie de demain, nous garantirons aux générations futures leur souveraineté dans un monde profondément changé.

1. Objectif 2035 : renforcer la résilience du tissu productif face aux risques géoéconomiques

L'objectif de résilience vise à assurer le fonctionnement continu de notre tissu productif, en réduisant notre exposition au risque géoéconomique. Cinq priorités doivent être suivies, dont les effets seront visibles en 2035.

1.1. Défendre les domaines prioritaires de la résilience

Depuis les années 2000, l'organisation du système productif mondial a reposé sur une logique d'avantages comparatifs : produire là où cela était le plus efficace au plan des coûts, optimiser des chaînes de valeur sur différents continents, et tirer parti de nos avantages comparatifs pour maximiser les gains du commerce. Dans la mondialisation des chaînes de valeur, la France s'est progressivement restructurée autour des services, des grands départements de recherche et d'innovation des entreprises, et de certains secteurs industriels à haute valeur ajoutée, portés par des avantages comparatifs historiques – la défense, l'aéronautique et le

¹ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (2025), « [Résultats du commerce extérieur en 2024](#) », février.

² Maslej N. et al. (2025), [The AI Index 2025 annual report](#), AI Index Steering Committee, Institute for Human-Centered AI, Stanford University.

luxes notamment. Ce faisant, elle dépend de plus en plus d'autres pays dans ses approvisionnements. À un horizon 2035 probablement caractérisé par une poursuite des risques géoéconomiques, ces dépendances devront être maîtrisées.

Pour un nombre croissant de biens, de technologies et de matériaux, la question sera celle **de la disponibilité, de la maîtrise et de la continuité d'approvisionnement**. Pour d'autres dépendances préexistantes (énergies fossiles), c'est la question des coûts et de leur volatilité qui nous invite à en sortir. Après la pandémie, les tensions qui ont fait suite aux récentes crises géopolitiques (guerre en Ukraine, crise du détroit d'Ormuz, etc.) ont rappelé la vulnérabilité de longues chaînes de valeurs optimisées au niveau mondial. Par ailleurs, la concentration de la production mondiale d'intrants critiques dans certains territoires pourra être une autre source de vulnérabilité (terres rares en Chine, semi-conducteurs à Taiwan)¹.

De surcroît, le commerce mondial risque de devenir (encore plus) le terrain de jeu des ambitions géopolitiques dans la prochaine décennie. **L'« arsenalisation » du commerce mondial**, soit l'utilisation des instruments de coercition commerciale (droits de douane et autres barrières à l'échange, etc.), change la nature des accords et des relations commerciaux et nécessitera des réponses proportionnées et déterminées. L'entrée des États-Unis dans une logique de protection de leur marché intérieur, au prétexte de vouloir rééquilibrer leur balance commerciale et forcer à la relocalisation de l'activité sur leur sol, ou encore le contrôle chinois des exportations de toutes les technologies contenant au moins 0,01 % de terres rares chinoises² sont des premières manifestations des tensions politiques croissantes, auxquelles il faudra apporter des réponses durables.

D'ici 2035, la France devra combiner **diversification des sources d'approvisionnement**, intégration de technologies ou d'énergies souveraines dans l'outil productif et **développement de capacités de production internes pour protéger les domaines prioritaires du point de vue de la stratégie de résilience**³.

Tout d'abord, la France devra **identifier les domaines où elle dépend d'autres puissances, mais aussi ceux où elle conserve des moyens d'influence**, notamment par une meilleure maîtrise stratégique des dépendances croisées. Cet état des lieux devra être une arme dans les négociations avec d'autres pays non européens. Mario Draghi avait, par exemple, rappelé l'avantage acquis en Europe sur plusieurs nœuds critiques dans la confection complexe des

¹ Le monde dépend du géant taïwanais TSMC qui produit 70 % des puces nécessaires à l'IA, alors que Taïwan est revendiqué par la Chine. Voir TrendForce, « [Rapport Q2 2025](#) », communiqué de presse.

² Portail de l'Intelligence économique (2026), « [Le contrôle de la Chine sur les terres rares, un levier de puissance considérable dans la guerre économique](#) », février.

³ Jaravel X. et Méjean I. (2021), « [Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation ?](#) », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 64, avril.

semi-conducteurs, l'écosystème d'entreprises européennes contrôlant notamment tout le process de la lithographie ultraviolette extrême¹. Sous l'impulsion de la Commission européenne, des projets d'extraction de gallium devraient voir le jour à l'horizon 2035 et pouvoir approvisionner nos industries de semi-conducteurs, dont il est un composant clé. Sur l'aval, la stratégie sur les matières premières – RESSourceEU – se donne l'ambition de développer le raffinage et le recyclage sur le sol européen, pour couvrir 40 % des besoins d'ici 2030².

En parallèle, **certains secteurs devront être considérés comme stratégiques** pour la résilience de notre économie. Dans ces cas, il conviendra d'examiner les conditions dans lesquelles une certaine autonomie stratégique pourra être atteinte, en assurant le développement de la production sur le sol européen. En particulier, les services numériques (*cloud*, IA, etc.) et les semi-conducteurs devront être considérés en priorité dans cette stratégie, tant les enjeux de dépendance aux modèles étrangers et de contrôle des données associées sont déjà clés pour notre économie.

Enfin, la France devra, avec l'Europe, **développer de nouvelles alliances avec des puissances moyennes partageant des intérêts et des valeurs communes**. Comme l'a évoqué le Premier ministre du Canada, Mark Carney, à Davos en 2026³, c'est « la fin d'une fiction agréable [l'ordre international fondé sur des règles] et le début d'une réalité brutale [période d'intensification de la rivalité entre les grandes puissances] », mais des coopérations sont possibles entre « puissances moyennes », pour reprendre les mots de Mark Carney, pour qui les valeurs humanistes, écologiques, sociales et de la souveraineté sont fondamentales. Cette coalition des volontaires en faveur de la préservation d'un espace de libre-échange gouverné par les règles pourrait construire des coopérations choisies en commun plutôt que de « bâtir chacun sa propre forteresse⁴ ». En s'inspirant de cette démarche, **la France devra convaincre sur son marché national** des bienfaits du commerce, **renforcer ses liens commerciaux** avec des partenaires fiables, **développer des accords commerciaux équilibrés, et promouvoir de nouveaux partenariats** avec les économies émergentes d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine afin de diversifier ses échanges et ses approvisionnements, assumer et convaincre l'Union européenne d'une stratégie de protection renforcée contre les menaces commerciales systémiques.

¹ Draghi M. (2026), « [Les fondements de l'Europe nouvelle](#) », discours à l'université catholique de Louvain, *Le Grand Continent*, 2 février.

² Commission européenne (2025), [RESSourceEU Action Plan](#).

³ Carney M. (2026), « [Bâtir quelque chose de meilleur](#) », discours de Davos, *Le Grand Continent*, 21 janvier.

⁴ *Ibid.*

Encadré 1 – Pourquoi l’IA doit être une priorité de la résilience

D’ici 2035, l’intelligence artificielle pourrait provoquer des bouleversements économiques, sociaux et organisationnels majeurs, dont l’ampleur reste incertaine. Certains économistes, comme Daron Acemoglu, relativisent les gains de productivité attendus, estimés à environ 1 % du PIB mondial à horizon de dix ans, tandis que d’autres, comme Philippe Aghion, y voient une rupture comparable à l’électricité ou à la mécanisation. Dans l’industrie, l’IA optimisera les chaînes logistiques, prédira les besoins de maintenance et accélérera la conception de nouveaux matériaux ; dans la santé, elle améliorera le diagnostic et la découverte de médicaments ; dans l’énergie, elle facilitera le pilotage des réseaux et la prévision de la demande ; autant d’évolutions qui devraient accroître significativement la productivité et la compétitivité.

La France dispose déjà d’acteurs importants sur certains segments de l’IA, notamment les infrastructures de calcul avec le GENCI¹ et le supercalculateur Jean Zay, et les modèles de langage avec Mistral AI, même si les modèles de Claude et ChatGPT sont aujourd’hui dominants. Nous devons maîtriser les technologies que nous utilisons dans ces domaines pour conserver une souveraineté cognitive² et technologique, comme la restriction d’Anthropic aux utilisateurs non européens par les États-Unis en juin 2026 le montre. La maîtrise de certains nœuds de ces technologies permettrait par ailleurs de capter une part plus importante de la valeur créée.

À l’horizon 2035, les capacités de calcul avancé seront indispensables à l’innovation dans ces domaines et aux traitements des données complexes. Le développement de supercalculateurs exaflopiques³ devra donc constituer une priorité stratégique, avec l’ambition, par exemple, de disposer d’au moins trois infrastructures de rang mondial, après « Jupiter », inauguré en 2025, et « Alice Recoque », premier supercalculateur exaflopique français, en 2027.

¹ Le Grand équipement national de calcul intensif (GENCI) est une infrastructure de recherche qui acquiert des supercalculateurs et des capacités de stockage. Il vise à soutenir la réalisation d’un écosystème intégré du calcul intensif, de l’IA et du quantique à l’échelle nationale et européenne.

² Les technologies de l’IA, par leur procédé, embarquent toute une logique de raisonnement et des référentiels culturels, qu’il est essentiel de maîtriser si l’on veut utiliser des outils qui sont fondés sur des principes et des valeurs européens.

³ Les supercalculateurs exaflopiques sont des superordinateurs qui ont une puissance de calcul de l’ordre d’un milliard de milliards d’opérations complexes par seconde.

1.2. Assurer un terrain de concurrence équitable pour nos entreprises dans un espace commercial le plus large possible

Le développement rapide et massif de la capacité de production et d'innovation chinoise mettra durablement sous pression la structure de la production européenne. Depuis les années 2000, la Chine affiche une volonté de domination dans un certain nombre de secteurs stratégiques en s'appuyant sur des pratiques commerciales parfois déloyales. Les dynamiques commerciales chinoise et européenne témoignent de l'ampleur de la pression exercée par les exportations chinoises sur nos industries.

Actant ce changement de paradigme, la résilience de notre économie ne pourra pas faire l'impasse sur **une protection accrue de notre tissu productif** à moyen terme, à l'égard de nos partenaires qui mettent en œuvre des politiques commerciales déloyales¹. L'Europe agit déjà pour en protéger nos entreprises, notamment de la part de la Chine : en 2023, près de deux cents mesures de défense commerciale de l'UE ont été mises en œuvre. Ces initiatives doivent être intensifiées et accélérées.

Une mobilisation plus rapide des instruments de défense commerciale et coordonnée avec des « puissances moyennes » volontaires devra être une priorité européenne pour garantir des conditions de concurrence équitables sur des produits et secteurs ciblés. Ces instruments incluent notamment les mesures antidumping, lorsqu'un partenaire commercial exporte ses produits à un prix artificiellement bas², les mesures compensatoires associées aux mesures d'enquête diligentées par la Commission³, lorsqu'un État étranger subventionne ses entreprises et fausse la concurrence⁴, ou les mesures de sauvegarde en réaction contre une augmentation brutale des importations⁵. L'instrument anti-coercition (ACI) devra être mobilisé, de manière proportionnée, pour pouvoir jouer son rôle d'arme de dissuasion contre

¹ Malgré l'accroissement des exportations de la Chine, l'Europe a gardé jusqu'à récemment une balance commerciale excédentaire sur les produits manufacturés. Il est maintenant à craindre que le cœur de l'avantage comparatif industriel européen soit maintenant menacé.

² Commission européenne (2023), [Règlement d'exécution \(UE\) 2023/2392](#) modifiant le règlement d'exécution (UE) 2022/191 instituant un droit antidumping définitif sur les importations de certains éléments de fixation en fer ou en acier originaires de la République populaire de Chine à la suite de l'acceptation d'une demande de statut de nouveau producteur-exportateur.

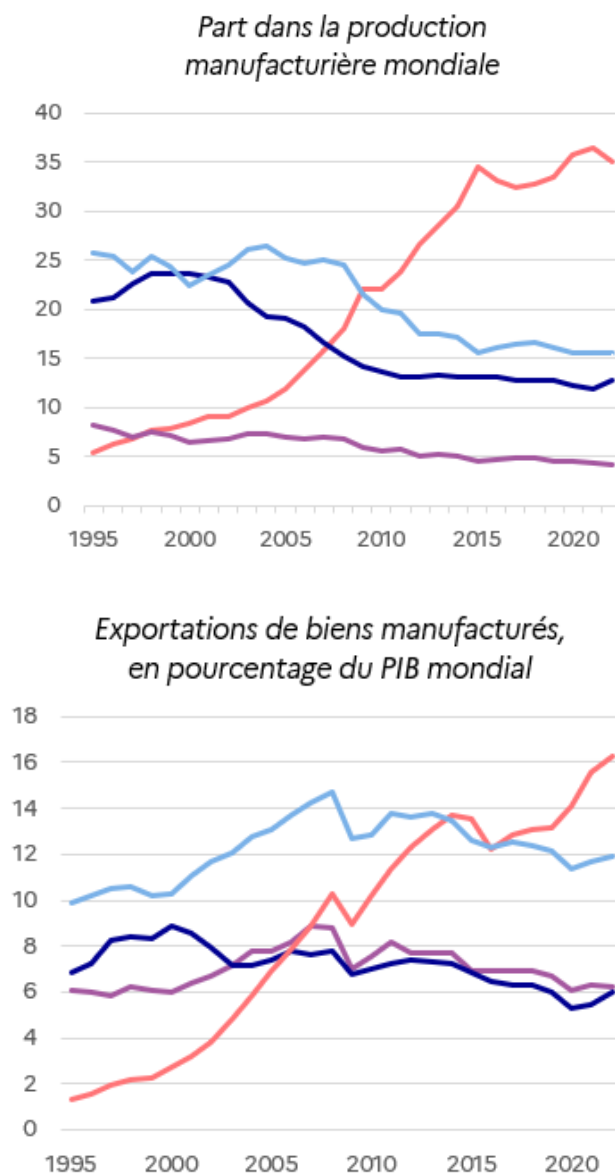
³ Commission européenne (2023), « [Règlement sur les subventions étrangères](#) », juillet.

⁴ Commission européenne (2024), « [La Commission européenne impose des droits compensateurs sur les importations de véhicules électriques à batterie \(VEB\) en provenance de Chine](#) », communiqué de presse, 12 décembre.

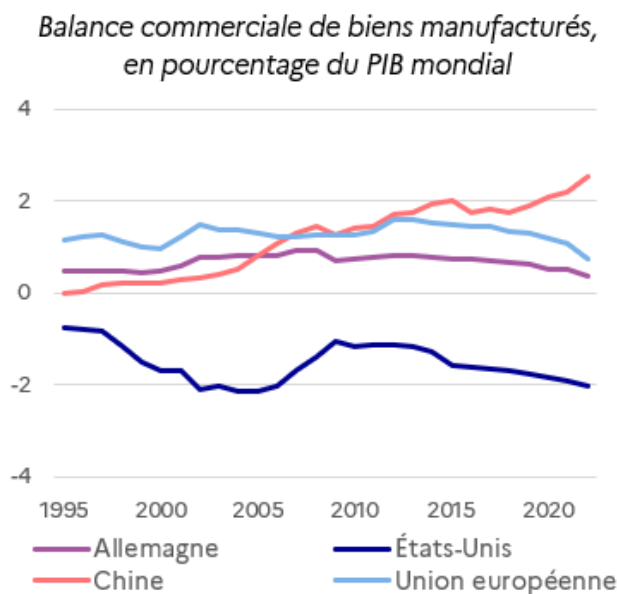
⁵ Commission européenne, [Règlement d'exécution \(UE\) 2024/1782](#) de la Commission du 24 juin 2024 modifiant le règlement d'exécution (UE) 2019/159, y compris la prorogation de la mesure de sauvegarde à l'encontre des importations de certains produits sidérurgiques.

toute tentative de pression¹. De plus, pour coordonner les réponses des puissances moyennes, des fronts communs devront être construits pour défendre conjointement le cadre d'un libre-échange juste. Des accords d'alliance pourraient être signés, prévoyant des actions automatiques et coordonnées contre des pratiques déloyales.

Graphique 1 – Dynamiques productives et commerciales chinoise et européenne



¹ L'ACI autorise l'UE à imposer des droits de douane aux pays tiers, à réguler l'accès des exportateurs étrangers aux marchés publics européens, à restreindre leur accès aux activités bancaires, d'assurance et de services financiers, ainsi qu'à contrôler les investissements directs étrangers dans l'Union.



Source : FMI, calculs HCSP, dans HCSP (2026), *L'industrie européenne face au rouleau compresseur chinois*, rapport, février, p. 10

1.3. Renouveler l'action de l'État envers les entreprises innovantes

La France a une longue tradition institutionnelle de soutien direct à l'innovation et aux entreprises, qui a notamment concerné au sortir de la guerre l'énergie, l'aéronautique et les infrastructures. Elle a pris des formes institutionnelles variées, s'adaptant aux modes planificatrices et libérales. Le plan « France 2030 » constitue le dernier instrument de soutien public aux entreprises innovantes pour répondre aux défis écologiques, sociétaux et économiques¹. Ce plan a aidé des entreprises innovantes dans leur amorçage et leur développement industriel.

Si cette tradition a connu des heures de gloire, **les derniers essais ont peiné à faire émerger des acteurs globaux dans les secteurs innovants stratégiques**. Dans le numérique, les GAFAM américains dominent les principaux marchés, alors que les télécommunications étaient historiquement une force française. Dans le spatial, en s'appuyant sur l'agence américaine DARPA pour sa R&D amont, Space-X a pu accéder à l'industrie du spatial civil et militaire américain, notamment avec les commandes de la NASA, et devenir un champion du secteur². Pour les technologies vertes, la Chine a acquis un leadership productif grâce à des soutiens publics massifs : panneaux solaires et batteries électriques ne sont plus des technologies européennes, les entreprises chinoises ont été plus rapides que le reste du monde.

¹ Mieux produire, mieux vivre et mieux comprendre notre monde sont les ambitions de France 2030.

² La DARPA, « Defense Advanced Research Projects Agency », est l'agence américaine d'innovation de rupture militaire.

Alors que faire ? En France, **les souvenirs désuets d'un État trop interventionniste tout comme la méfiance dans le marché avaient fait émerger une doctrine inédite**, dite du rapport Juppé-Rocard¹, à l'origine des programmes d'investissements d'avenir (PIA) du début des années 2000, dont « France 2030 » est la dernière forme institutionnelle. Cette doctrine avait cherché à établir un équilibre entre deux logiques : un pilotage étatique des grands programmes industriels souverains comme au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et le déploiement d'outils fiscaux réduisant indistinctement le coût de la recherche dans les entreprises, commencé dans les années 1990. Elle soulignait ainsi la **nécessité d'orienter une partie de l'effort public vers des priorités stratégiques**, définies légitimement par l'État **tout en évitant un retour à un pilotage dirigiste de l'innovation**.

Cette doctrine reste pertinente pour les années à venir, au vu du développement de l'innovation stratégique en partie dirigée². L'Allemagne a lancé son agence d'innovation civile SPRIN-D, en 2019, sur le modèle des agences américaines (DARPA, ARPA, ARPA-E, etc.)³, les Pays-Bas ont créé la NADI⁴ et le Royaume-Uni l'ARIA⁵, tandis que les pays asiatiques leaders technologiques ont tous leurs plans d'innovation de rupture ciblés.

L'expérience de « France 2030 » montre néanmoins que cette doctrine doit être adaptée aux nouvelles conditions de la compétition technologique mondiale⁶. L'action publique devra **gagner en agilité** afin de suivre le rythme des cycles d'innovation, **concentrer davantage ses moyens** sur les domaines où l'excellence est accessible, **accompagner les entreprises jusqu'aux phases d'industrialisation**, et **maintenir son effort dans la durée, tout en assumant de manière importante la part d'échec inhérente à l'innovation**. Enfin, cette politique industrielle devra être pensée à **une échelle plus européenne** afin d'atteindre une

¹ Ce rapport s'inscrit dans une réflexion sur le rôle de l'expertise indépendante et de la gouvernance indépendante dans la politique industrielle, voir notamment Beffa J.-L. (2005), *Pour une nouvelle politique industrielle*, 58 p.

² Irwin Douglas (2023), « [Le retour de la politique industrielle](#) », *Finances et développement*, FMI, juin.

³ La loi sur les semi-conducteurs (CHIPS Act) et la loi sur la réduction de l'inflation (Inflation Reduction Act).

⁴ Créée en 2026 par le gouvernement néerlandais, la NADI (National Agentschap voor Disruptieve Innovatie) a été conçue sur le modèle de l'ARPA américaine. Indépendante du gouvernement, elle a pour mission de financer des projets à haut risque et à fort potentiel de rupture afin de combler le déficit de transformation entre excellence scientifique et applications concrètes aux Pays-Bas. L'accord de coalition prévoit une dotation initiale de 500 millions d'euros. Voir le [site officiel de la NADI](#).

⁵ Créée par le Department for Business, Energy and Industrial Strategy en 2021, avec un budget annoncé de 800 millions de livres par an, l'ARIA (Advanced Research & Invention Agency) a pour mission d'investir dans des projets « à haut risque mais à haut potentiel innovant », notamment dans le domaine de l'intelligence artificielle et de la donnée. Elle est indépendante du gouvernement, de l'Agence nationale de la recherche et de l'innovation, et assume un niveau élevé de risque d'échec des projets qu'elle soutient, tout en privilégiant une grande souplesse de pilotage et des procédures administratives allégées. Voir DG Trésor (2021), « [Veille du Service économique régional de Londres](#) », n° 3, février.

⁶ Comité de surveillance des investissements d'avenir (2026), *France 2030 : un déploiement massif et rapide à pérenniser, un impact à renforcer*, rapport d'évaluation, avril.

masse critique face aux stratégies américaine et chinoise. Un plan d'investissement d'avenir au niveau de l'Union européenne adossé au budget européen devra être soutenu.

D'ici 2035, des changements institutionnels et stratégiques devront être opérés, en poursuivant l'œuvre de « France 2030 », du Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) et des opérateurs, et en s'inspirant du modèle des agences américaines¹.

La direction de l'institution interministérielle de l'innovation qui poursuivra l'action du CGI et du SGPI devra être dotée d'une **forte autorité institutionnelle**. Placée sous l'autorité du Premier ministre, elle sera chargée de **protéger son portefeuille** de projets des pressions politico-administratives et des acteurs privés et de **garantir le respect des priorités** de long terme fixées par l'État, en promouvant une culture du risque et une tolérance pour l'échec à l'image de la DARPA².

Cette institution pourra mobiliser les opérateurs et agences thématiques pour instruire les projets d'innovations de rupture, de l'amorçage à l'industrialisation, notamment lors de la traversée de la « vallée de la mort³ ». Les projets seront sélectionnés par des jurys d'experts internationaux indépendants au travers de procédures transparentes, combinant appels à manifestation d'intérêt ouverts et appels à projets ciblés sous forme de « défis », structurés autour d'un objectif ambitieux et du principe de neutralité technologique.

L'agilité et l'indépendance des agences reposeront sur des **budgets pluriannuels sanctuarisés et rapidement mobilisables**, assortis de mécanismes permettant de poursuivre, réorienter ou interrompre les projets financés.

En contrepartie, l'action de l'institution et des agences fera l'objet d'un contrôle parlementaire régulier fondé sur le déploiement de la stratégie et l'atteinte des objectifs fixés. Pour rendre ce dispositif de contrôle vertueux, une doctrine du pilotage des projets et du droit à l'échec devra être formalisée de façon à trouver un équilibre entre contrôle budgétaire et garantie de liberté de l'innovation.

¹ En juin 2026, Bpifrance et SPRIN-D ont appelé à la constitution d'une agence d'innovation de rupture. Voir Bpifrance, SPRIN-D (2026), *Report of the Franco-German Task Force on Breakthrough Innovation*, rapport, juin.

² La DARPA attribue sa réussite à une organisation fondée sur la confiance et l'autonomie de ses équipes dans le choix et la gestion des projets soutenus, à des mandats courts de trois à cinq ans pour les responsables de programme, qui entretiennent un sentiment d'urgence, à une culture de la mission, à la valorisation de la prise de risque et à la tolérance à l'échec. Voir Gallo Marcy E. (2021), *Defense Advanced Research Project Agency: Overview and Issues for Congress*, rapport pour le Congrès des États-Unis, août.

³ Ce concept désigne le moment où les entreprises, après leur incubation et/ou le lancement de produits pilotes, rencontrent un manque de financements alors qu'elles sont au moment de construire leur première usine. À ce stade, ces projets industriels innovants sont perçus comme risqués et les investisseurs hésitent davantage.

Les priorités stratégiques seront définies par l'État. Un débat parlementaire permettra une appropriation collective de ces priorités. Cette gouvernance favorisera la construction d'un consensus politique durable et donnera aux investisseurs une visibilité de long terme. À l'horizon 2035, les priorités de résilience, notamment dans les services numériques, les industries de pointe et l'énergie, devront être placées au premier rang.

Une fois installé, ce schéma pourra être répliqué au niveau européen, soit par la création d'une institution similaire intégrant les agences nationales, soit par la mise en réseau de celles-ci. Un tel chantier pourra s'articuler avec l'achèvement d'une politique industrielle européenne proposée plus bas dans ce chapitre.

1.4. Accélérer et massifier l'électrification pour décarboner et innover souverainement

La soutenabilité environnementale du système productif sera aussi une priorité, à combiner avec la résilience. Cela passera par l'électrification de la demande d'énergie des entreprises, en particulier les secteurs les plus exposés aux prix des hydrocarbures¹, les industries lourdes de transformation (acier, ciment). Pour cela, nous devons agir maintenant.

Tout d'abord, nous devons tenir le cap de la stratégie nationale bas-carbone et la programmation pluriannuelle de l'énergie pour opérer une bascule systémique d'un mix énergétique fossile vers un mix majoritairement électrique. Le mix énergétique français repose aujourd'hui encore pour près de 60 % sur les énergies fossiles. Pour décarboner le mix, mais aussi pour gagner en souveraineté et en compétitivité, il faudra augmenter la part de l'électricité, de 26 % en 2024 à 52 % en 2050². La priorité sera de basculer les usages d'énergie vers les solutions électriques dans tout le tissu productif, notamment vers des chaudières électriques et autres procédés électriques pour l'industrie. Cette bascule systémique vers l'électricité permettra de décarboner plus facilement, mais aussi de moins dépendre des énergies fossiles et de gagner en compétitivité, les solutions électriques étant porteuses de gains d'efficacité énergétique. **Pour soutenir concrètement la décarbonation de la demande énergétique**, notamment dans l'industrie, l'État devra par exemple réduire les délais de raccordement des consommateurs d'électricité aux sources d'électricité, qui sont les goulots d'étranglement actuels de l'électrification.

Les entreprises de l'IA devront être particulièrement soutenues dans l'accès à une électricité peu chère et dans les quantités nécessaires. L'électricité est un intrant majeur pour le

¹ Bijmans G., Hutchinson J., Konings J. et Saint Guilhem A. (2021) « The interplay between green policy, electricity prices, financial constraints and jobs: firm-level evidence », *Working Paper Series*, n° 2537, Banque centrale européenne, avril.

² Gouvernement (2026), *Stratégie nationale bas-carbone 3 (SNBC 3)*, projet, France Nation verte, juin.

développement et l’entraînement de modèles, mais également pour ensuite utiliser ces modèles à des fins spécifiques. Or, les besoins d’électricité pourraient doubler au niveau mondial d’ici 2035 du fait de la diffusion de l’IA dans les entreprises¹. Il faudra donc assurer une quantité suffisante d’électricité et à un prix compétitif, de manière à favoriser le développement de ces activités en France et en Europe.

Pour rendre cette transformation vers l’électricité possible, la France devra aussi augmenter sa production d’électricité. La France bénéficie d’ores et déjà d’une **électricité décarbonée et souveraine**. Elle est aussi compétitive pour les industries électro-intensives (voir Tableau 1), grâce à des contrats de long terme entre les fournisseurs d’électricité et les industriels qui permettent d’améliorer la visibilité et la stabilité sur les prix de l’électricité. Si la stratégie d’électrification réussit, la demande d’électricité pourrait significativement augmenter (en parallèle d’une forte réduction de la demande globale de toutes les énergies, grâce aux gains d’efficacité énergétique). Il faudra donc accompagner cette hausse par les investissements pertinents dans le système électrique, en particulier dans les actifs qui contribuent à la pilotabilité et à la fiabilité du réseau.

Tableau 1 – Le prix final de l’électricité pour les grandes industries consommatrices d’électricité

	France	Allemagne	Union européenne	États-Unis	Chine
Prix final de l’électricité pour les industries électro-intensives en 2025	57 USD/MWh	105 USD/MWh	107 USD/MWh	50 USD/MWh	68 USD/MWh

Source : AIE (2026), [Electricity 2026](#), Agence internationale de l’énergie, rapport, février

Parallèlement, les entreprises européennes devront être protégées de la concurrence d’acteurs soumis à des contraintes environnementales moins exigeantes. Cela supposera l’extension du mécanisme d’ajustement carbone aux frontières (MACF) à l’ensemble des chaînes de valeur concernées afin de préserver la compétitivité européenne dans un contexte de recul des ambitions climatiques mondiales.

¹ Selon les estimations de l’AIE, les *data centers*, base physique de l’IA, qui consomment déjà 1,5 % de l’électricité mondiale, devraient voir leur besoin doubler d’ici 2035 du fait de la diffusion de l’IA dans les entreprises. Voir Agence internationale de l’énergie (2025), [Energie et IA](#), rapport.

Cette bascule du système vers l'électrique devrait donc permettre d'aboutir à un système énergétique français, non seulement totalement décarboné et plus souverain, mais aussi plus compétitif.

1.5. Assumer le coût de la résilience : préférer l'investissement au soutien à la consommation par la dette

Face à ces défis d'ici 2035, **la France devra donc poursuivre des objectifs ambitieux en assumant un coût transitoire important pour l'ensemble des acteurs**. Les entreprises changeront leur façon de produire et leur organisation, les citoyens accepteront des produits différents et relativement plus chers, l'État fera des choix et réorientera ses dépenses pour faire émerger le plus tôt possible des entreprises rivales des géants d'aujourd'hui.

Ces coûts sont difficiles à évaluer précisément. Dans un scénario où les pays de l'OCDE chercheraient à réduire leur dépendance vis-à-vis de la Chine, une politique de **relocalisation** à travers des barrières non tarifaires pourrait représenter un coût macroéconomique d'environ 4,5 % du PIB mondial (en niveau à long terme) et entre 3,8 % et 10,2 % du PIB des pays de l'OCDE, selon le FMI¹, tandis qu'une stratégie de **diversification** vers des fournisseurs plus fiables mais plus coûteux pourrait engendrer une perte de l'ordre de 2 % du PIB mondial (en niveau à long terme) et entre 1 % et 4 % pour les pays de l'OCDE². **Une politique de résilience reposera donc sur la définition d'une stratégie commerciale européenne atteignant un équilibre** entre ouverture, réduction des dépendances, maintien d'un espace de commerce préservé et protection des intérêts stratégiques, dont il faudra accepter le coût comme le **prix de la résilience**.

Dans un contexte budgétaire contraint, **l'État ne pourra pas tout financer**. Des choix devront être assumés et expliqués aux citoyens, dont l'adhésion sera une condition essentielle de la réussite. Or, **privilégier systématiquement la protection du pouvoir d'achat présent au détriment de l'investissement productif reviendrait à arbitrer contre la croissance future**. Dans un monde marqué par une concurrence technologique accrue, un tel choix conduirait progressivement à un décrochage économique et à une perte de prospérité relative, mais aussi à un effondrement de la capacité européenne à peser dans les équilibres géoéconomiques. La décennie 2025-2035 devra donc donner du sens aux efforts consentis, en assumant que l'autonomie stratégique a un coût mais aussi une valeur, qu'il faut être prêts à payer dans les

¹ Incluant des coûts liés à des investissements matériels et immatériels, des salaires et des normes éventuellement plus élevés que dans les pays d'importation. Ici, l'effet calculé vient de mesures barrières non tarifaires, comme des normes environnementales, de sécurité, etc. Voir Cerdeiro D.A., Kamali P., Kothari S. et Muir D. (2024), « [The price of de-risking. reshoring, friend-shoring, and quality downgrading](#) », FMI Working Paper, 24/122, Fonds monétaire international, juin.

² *Ibid.*

années qui viennent. Pour cela, il faudra convaincre que ces efforts seront répartis efficacement, et qu'ils conduiront à une mobilisation équitable des citoyens.

2. Objectif 2050 : reconstruire les conditions de la prospérité

Les réformes à horizon 2035 ne devront pas faire perdre de vue les **transformations structurelles de plus long terme à engager dès aujourd'hui** pour préparer la France et l'Europe à une trajectoire durable de prospérité à l'horizon du milieu du XXI^e siècle.

Les aspirations fondamentales des Français – vivre dignement de leur travail, améliorer leurs conditions de vie et assurer aux générations suivantes des perspectives meilleures – **demeureront inchangées**. La France sera devenue plus résiliente au sein de l'Union européenne, mais ne pourra pas être moins prospère.

Cette ambition reposera sur cinq grandes priorités, en agissant dès aujourd'hui : transformer la formation supérieure, repositionner la recherche publique au premier plan mondial, avancer dans l'intégration du marché européen, adapter nos modes de production au changement climatique et engager un changement de logiciel productif, pour libérer l'innovation, l'investissement et la croissance.

2.1. Engager la grande transformation de notre système de formation supérieure

D'ici 2050, pour retrouver la prospérité, la France devra engager une réforme d'ampleur de son enseignement supérieur, dont les structures ont peu évolué depuis la réforme de l'autonomie des universités de 2007. L'objectif sera de renforcer les compétences scientifiques et techniques, de mieux articuler recherche et innovation et d'adapter davantage les formations aux besoins d'une économie de plus en plus technologique.

Sur le plan de la structure, les vingt-cinq prochaines années nous donneront le temps de **repenser la dichotomie entre université et grandes écoles** pour mieux encadrer les étudiants, mieux répartir les moyens par étudiant, et élever leur niveau général. Ce rapprochement s'accompagnera d'une forte sélectivité au cours du parcours, notamment à la fin du deuxième cycle universitaire. Avec un premier cycle plus formateur, plus encadrant et un second cycle plus sélectif, l'enjeu est d'améliorer le niveau général des futurs actifs et de mieux aligner la structure des compétences avec les besoins d'une économie de plus en plus intensive en technologie. Dans le même temps, **la pédagogie du premier cycle devra être recentrée sur les disciplines stratégiques pour l'innovation** – mathématiques, sciences du vivant et sciences de l'ingénieur –, qui devront **accueillir davantage d'étudiants et bénéficier de moyens ciblés et renforcés**.

Dans la concurrence mondiale, la France devra être redevenue une grande puissance intellectuelle et scientifique avec des pôles d'enseignement de niveau mondial. Pour cela, elle devra consentir à une plus forte concentration des moyens sur quelques grands acteurs pour les faire passer à l'échelle et rivaliser avec des universités de taille européenne et mondiale. Ces quelques établissements français devront devenir des leaders mondiaux de la formation dans leur domaine, portés également par la réputation de leurs laboratoires de recherche et d'innovation refondés grâce à une stratégie de repositionnement de la recherche française et européenne, mieux articulée avec le monde économique.

Encadré 2 – France de 2050 : un pays d'ingénieurs et de techniciens

Nous formons aujourd'hui environ 40 000 ingénieurs par an¹. Demain, nous devons en former 100 000 pour faire face aux besoins de l'économie (transition écologique, innovation, etc.)². Des pistes concrètes existent pour tenir cet objectif, comme la formation – permettant la reconversion d'actifs : 30 000 par an – et l'augmentation équivalente des diplômes d'ingénieur – ciblant une hausse de +40 % à +50 % du nombre de diplômés –, le doublement des effectifs d'étudiants étrangers dans les écoles d'ingénieurs, et la féminisation des parcours scientifiques – en prenant en compte les attentes des étudiantes et en luttant contre les stéréotypes de genre³.

2.2. Repositionner la recherche française : plus spécialisée, plus différenciée et plus tournée vers le tissu productif

En 2050, dans la continuité de cette refonte de l'enseignement supérieur, la France devra être devenue une puissance de recherche et d'innovation. Un grand effort de repositionnement de la France est nécessaire pour enrayer son affaiblissement dans la compétition mondiale. Avec un effort de recherche et développement représentant 2,2 % du PIB en 2023, contre 3,1 % en Allemagne, 3,5 % aux États-Unis et 5,0 % en Corée du Sud, la France investit insuffisamment dans

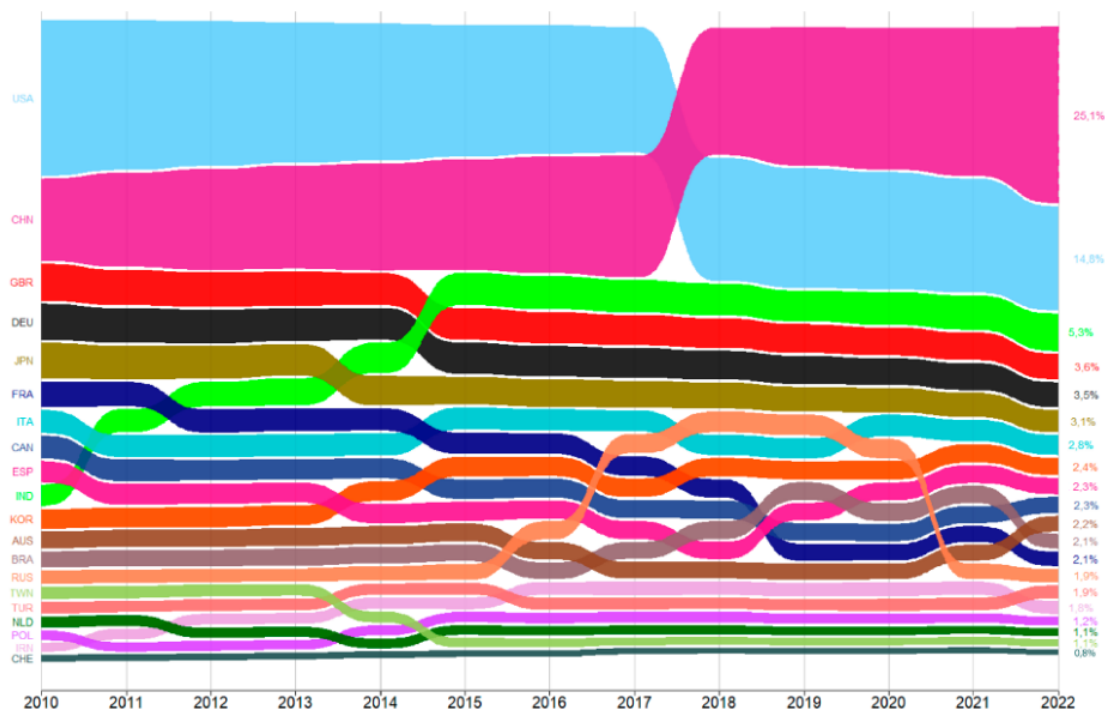
¹ Josende L., Devésa B. et Uzenat S. (2024), *Entreprises et climat : se mobiliser pour relever le défi de la compétitivité carbone*, rapport d'information du Sénat, n° 46, octobre.

² Le rapport prend l'horizon 2035. Voir Labaye É. (2025), *Métiers de l'ingénieur : démultiplier nos ambitions*, Institut Montaigne, mai.

³ Le rapport du HCSP sur les stéréotypes de genre montre que les rôles sociaux de genre entraînent une éviction des filles des filières scientifiques : les jeunes hommes sont très majoritaires dans les filières scientifiques du supérieur – aux alentours de 80 % des étudiants diplômés en ingénierie et numérique –, ainsi que dans les formations techniques et de production des voies technologique et professionnelle. Voir Montaignac M. de, Jolly C. et Furic P. (2025), *Lutter contre les stéréotypes filles-garçons. Quel bilan de la décennie, quelles priorités d'ici à 2030 ?*, rapport, HCSP, mai.

la connaissance, principal moteur de la croissance de long terme. Ce retard se reflète également dans sa production scientifique : la France n'occupe plus que le 13^e rang mondial en nombre de publications, tandis que la production mondiale se concentre de plus en plus autour de la Chine (25 %) et des États-Unis (15 %)¹.

**Graphique 2 – Part mondiale des publications scientifiques
(20 premiers pays en %, entre 2010 et 2022)**



Lecture : la part de la Chine dans les publications mondiales dépasse celle des États-Unis à partir de 2018. En 2022, la part de la Chine est de 25 % et la part de la France de 2,1 %.

Source : HCÉRES, (2025), *La position scientifique de la France dans le monde et l'Europe*, rapport de l'Observatoire des sciences et techniques, février

Ce plan reposera d'abord sur un grand rattrapage d'investissement dans la recherche. En déficit d'investissement par rapport aux autres pays de l'OCDE (voir Tableau, page suivante), la France pâtit aussi d'une érosion des dépenses de R&D dans le PIB. Afin de combler ce retard, la dépense intérieure de recherche et de développement expérimental (DIRD) devra progresser au moins aussi rapidement que le PIB jusqu'en 2050, pour converger vers les niveaux les plus importants.

¹ La France est à 2,1 %, l'Allemagne à 3,5 %, et la Corée à 2,4 %. Voir HCÉRES (2025), *La position scientifique de la France dans le monde et en Europe*, principaux résultats, rapport de l'Observatoire des sciences et techniques, décembre.

Tableau 2 – La dépense intérieure de recherche et de développement expérimental (DIRD) en 2023

	France	Union européenne	États-Unis	Japon	Allemagne	Corée du Sud	Royaume-Uni	Turquie	Italie	Canada	Espagne
DIRD											
en % du PIB	2,18 %	2,1 %	3,45 %	3,44 %	3,13 %	4,96 %	2,68 %	1,42 %	1,37 %	1,81 %	1,49 %

Sources : SIES (2025), « *Dépenses de recherche et de développement expérimental en France* », Note d'information ; Fipeco (2025), « *Les dépenses en faveur de la recherche et de l'innovation* », Les fiches de l'encyclopédie

Il supposera également une plus grande sélectivité dans les priorités scientifiques. La France conserve des positions fortes dans certaines disciplines, notamment les mathématiques fondamentales, la géochimie, la géophysique ou l'hématologie. Toutefois, son profil demeure trop dispersé et insuffisamment présent dans plusieurs des domaines les plus dynamiques à l'échelle mondiale. Même dans certaines disciplines où elle est spécialisée, comme les mathématiques appliquées ou la théorie et les méthodes informatiques, l'impact scientifique de ses publications reste inférieur à la moyenne mondiale. En outre, la France n'est que peu présente dans les spécialités disciplinaires les plus dynamiques à l'échelle mondiale. Une part plus importante de l'effort public devra donc être orientée vers les technologies et disciplines stratégiques les plus porteuses, tout en préservant un socle de recherche fondamentale libre, indispensable aux découvertes de rupture et à la liberté académique. Cette transformation devra s'accompagner d'une évolution des structures d'enseignement du supérieur et de recherche, ainsi que des **évolutions statutaires**, afin de permettre une plus grande mobilité institutionnelle et thématiques des chercheurs à différents moments de leur carrière.

Enfin, ce plan devra **renforcer le lien entre recherche et innovation des entreprises**. La France conserve une position relativement solide en matière de brevets, avec environ 3,2 % des dépôts de brevets¹, mais les spécialisations de la recherche publique – davantage orientée vers les biotechnologies, les semi-conducteurs et les produits pharmaceutiques – demeurent

¹ L'indicateur utilisé renvoie aux familles internationales de brevets, c'est-à-dire aux inventions ayant fait l'objet d'au moins deux dépôts ou d'un dépôt auprès de l'OEB. Une famille de brevets regroupe les demandes portant sur une même invention et reliées entre elles par des priorités communes. Voir Statistique publique de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (2025), « *La position technologique de la France à travers les familles de brevets* », L'État de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, et de l'Innovation en France, n° 19.

insuffisamment connectées à une industrie française dont les brevets se concentrent davantage dans les transports et les composants mécaniques.

Ce rapprochement est déjà engagé : le CNRS a par exemple plus de 300 laboratoires communs avec les entreprises. Il devra toutefois être amplifié grâce à un **soutien financier pluriannuel stable** favorisant l'émergence d'écosystèmes innovants et le passage à l'échelle des innovations. Dans cette perspective, le crédit d'impôt recherche (près de 8 milliards d'euros en 2024¹) devra être utilisé de manière plus ciblée, non seulement pour réduire le coût de la R&D mais aussi pour encourager les partenariats entre recherche publique et privée.

Cette stratégie devra également **favoriser les mobilités entre les deux mondes** : développement des thèses cofinancées avec les entreprises, augmentation des laboratoires public-privé, incitations aux allers-retours entre recherche, industrie et acteurs financiers capables de financer l'innovation, ou encore valorisation d'une première expérience professionnelle hors de l'université dans certains parcours doctoraux. Au-delà des financements, l'enjeu sera d'**opérer un véritable changement de logiciel rapprochant durablement le monde de la recherche du tissu productif et financier**.

Encadré 3 – Le quantique, une technologie d'avenir, entre recherche publique et entreprises

L'informatique quantique est un bon exemple d'une **technologie de demain créée par un écosystème de recherche publique puissant**.

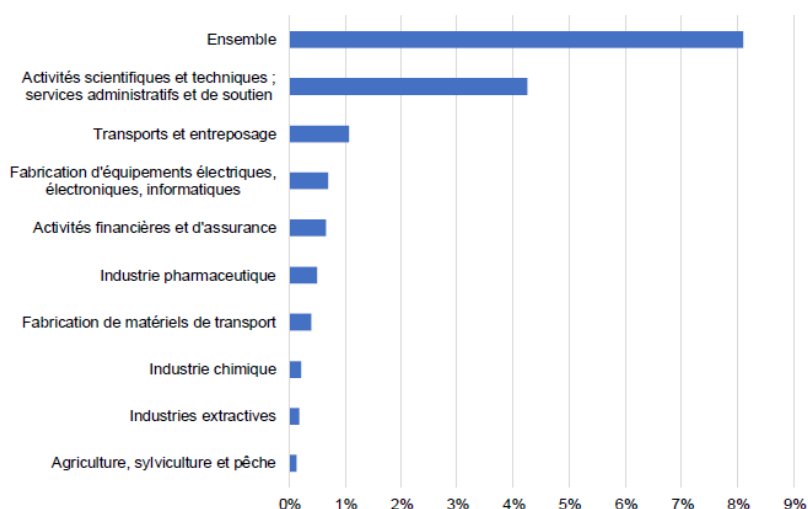
Les technologies quantiques exploitent les principes de la physique du même nom en développant trois grands usages : la détection de précision, la communication pour le cryptage, et le calcul complexe et rapide. Concrètement, elles résoudraient certains problèmes de calculs particulièrement complexes, avec des applications potentielles dans la santé (capteurs quantiques et révolution de l'imagerie), l'énergie (gestion efficiente des réseaux et des flux) ou les transports (gestion de la circulation en temps réel). Cependant, les verrous scientifiques et technologiques restent nombreux et aucune architecture ne s'est encore imposée de manière décisive, y compris aux États-Unis et en Chine.

Dans ce contexte encore ouvert, la France dispose d'atouts scientifiques importants (CNRS, ENS, Inria, Paris-Saclay, CEA-Leti) qu'il conviendrait de renforcer afin de transformer cette base de recherche publique en capacités technologiques et industrielles sur le long terme.

¹ Ministère de l'Action et des Comptes publics (2026), « Voies et moyens », tome 2 – Dépenses fiscales, Projet de loi de finances (PLF) pour 2026.

Les gains de productivité associés au quantique sont difficiles à estimer, mais pourraient atteindre près de 8 % du PIB français à terme¹, et seraient tirés par quelques secteurs et entreprises à la frontière technologique. Comme pour l'IA ou les semi-conducteurs, les investissements importants requis risquent de concentrer ces innovations entre les mains de quelques acteurs dominants, limitant leur diffusion et réduisant le gain potentiel pour le PIB. En outre, les montants d'investissement initiaux pourraient représenter des barrières à l'entrée de ce nouveau marché, d'autant plus préjudiciables qu'il existe un fort effet de *winner-takes-all*. Dès lors, il convient également de s'insérer au mieux dans ces chaînes de valeur émergentes.

Graphique 3 – Impact potentiel du quantique sur le PIB français et décomposition sectorielle



Lecture : la diffusion des calculateurs quantiques dans l'ensemble du secteur du transport et de l'entreposage permettrait des gains de productivité qui augmenteraient le PIB de 1,3 % à terme, au vu du poids actuel de ce secteur dans l'économie. La diffusion des calculateurs quantiques à l'ensemble de l'économie française pourrait augmenter le PIB de 8,0 %.

Source : Oxford Economics (2025), Direction générale du Trésor

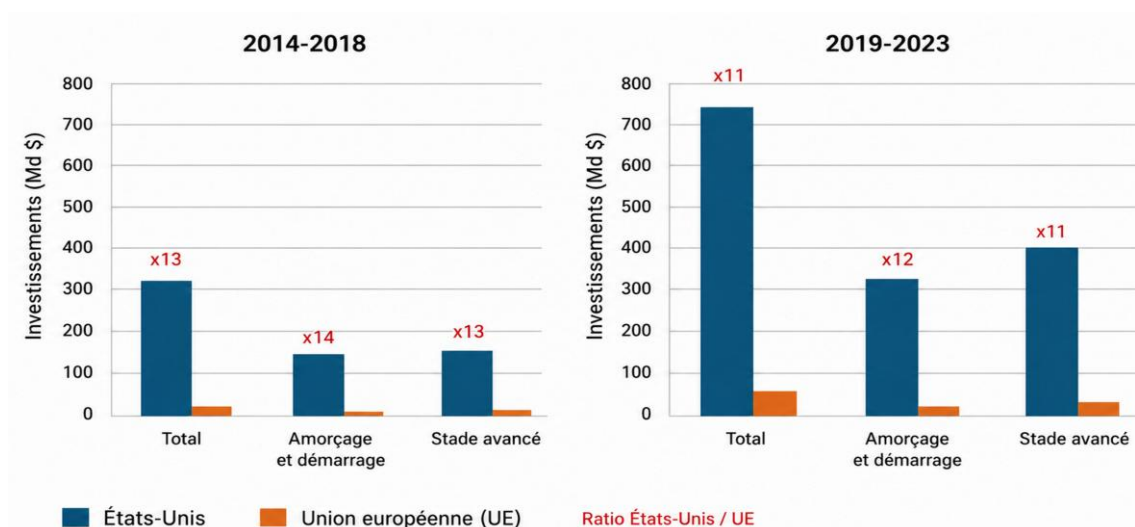
Les perspectives que nous donnent les technologies quantiques sont incertaines, mais les risques de rater à nouveau un tournant technologique majeur semblent plus importants. La course au quantique est autant un enjeu de prospérité que de souveraineté. **Rêver la France de demain, c'est l'imaginer leader dans une nouvelle technologie** pour retrouver le chemin de la prospérité et avoir un atout dans la quête de souveraineté. **Le quantique est à cet égard une technologie prometteuse**, et, en toute hypothèse, constitue une stratégie sans regret.

¹ Auger J.-B. et Chambrillon T. (2026), « [Calcul quantique : quels enjeux pour l'économie française dans ce secteur naissant ?](#) », *Trésor-Eco*, 22 mai.

2.3. Produire à l'échelle des géants : parachever l'intégration économique européenne

Dès 2024, le rapport Draghi alertait sur **l'écart croissant entre les États-Unis, la Chine et l'Europe en matière de capacités de production, de financement et de déploiement**. Malgré un écosystème de *start-up* dynamique, notamment en France, l'Europe peine à faire émerger des champions technologiques de rang mondial. Les entreprises innovantes rencontrent des difficultés pour passer de la phase d'innovation à la production à grande échelle et à la distribution internationale, en raison d'une fragmentation des marchés (réglementations/ normes, taille/segmentation des marchés nationaux) et de financements insuffisants (voir Graphique 4).

Graphique 4 – Montants investis en capital-risque aux différentes étapes de croissance dans l'Union européenne et aux États-Unis



Source : Banque de France (2026), « *Mettre à l'échelle le capital-risque européen : quelles pistes ?* », Bloc-notes Eco, février

À cela s'ajoute un **manque de coordination et de coopération industrielles**, nécessaires pour permettre aux entreprises innovantes d'exploiter rapidement à plein le potentiel offert par le marché européen. Le développement des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC)¹ dans les secteurs critiques – batteries, hydrogène, santé, *cloud* et semi-conducteurs – et les coalitions d'États suggèrent une tendance toutefois favorable à une politique industrielle européenne salubre pour notre prospérité d'ici 2050.

¹ Le projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) permet aux États membres de financer des initiatives au-delà des aides d'État habituellement permises par la réglementation européenne pour promouvoir l'innovation.

Mais atteindre une masse critique européenne supposera de **restructurer le tissu productif européen**. Comme l'ont souligné Mario Draghi et Enrico Letta, certains secteurs stratégiques nécessitent désormais une échelle continentale. Dans les télécommunications, un opérateur européen s'adresse souvent à quelques millions de clients quand ses concurrents américains ou chinois en servent plusieurs dizaines voire centaines de millions.

Cette consolidation impliquera de **dépasser la politique du juste retour pour une politique de puissance collective** : mieux coordonner les stratégies sectorielles nationales et mutualiser des efforts d'investissements productifs sans exiger des retombées strictement proportionnelles dans chaque État membre. Dans certains secteurs stratégiques, cette capacité sera critique face aux avantages dont disposent les acteurs américains et chinois en phase de commercialisation : l'aviation bas carbone, la robotique industrielle, la décarbonation, l'IA, le quantique, les semi-conducteurs, l'extraction et le raffinage des minerais, la défense, etc.

La Commission européenne devra jouer un rôle de coordination de la politique industrielle européenne afin de stimuler les spécialisations productives en veillant à la cohérence et à l'efficacité, à l'échelle européenne, des priorités technologiques et des investissements stratégiques portés. Dans cette perspective, la négociation du cadre financier pluriannuel offre une occasion au Conseil de décider de ces priorités et d'articuler vision stratégique et financement public sur le moyen terme.

Un endettement commun des États membres devra être mis en place pour financer l'innovation en Europe. En s'appuyant sur une structure analogue à NextGenerationEU (plan de relance mis en place lors de la crise Covid), ces financements auraient pour mission **d'investir dans les entreprises européennes innovantes** pour accompagner leur croissance. Le pilotage de ces financements pourra être assuré par une agence d'innovation et dans l'esprit de la doctrine « Juppé-Rocard » évoquée plus haut. Parallèlement, des partenariats public-privé pour le développement de grands fonds européens pourraient être développés, à la suite des initiatives existantes de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du Fonds européen d'investissement (FEI)¹.

Enfin, un horizon de prospérité en 2050 suppose l'achèvement rapide de l'Union de l'épargne et de l'investissement. Sans marché européen intégré des capitaux, il sera difficile de financer les besoins d'un écosystème d'innovation à la hauteur des enjeux industriels et technologiques européens. Cela impliquera notamment de **développer les sources d'épargne de long terme**,

¹ Par exemple, « European Tech Champions Initiative » (ETCI), créé en 2023 par la BEI, le FEI et cinq États membres de l'UE, est un fonds qui apporte à des entreprises européennes innovantes à un stade de croissance avancé le capital dont elles ont besoin pour grandir.

en particulier l'épargne-retraite, et de mobiliser davantage les investisseurs institutionnels, notamment les assureurs, vers le capital-risque et le financement de la croissance.

En prenant pleinement conscience de cette nécessité d'agir ensemble, la France et ses partenaires devront approfondir l'intégration économique et les coopérations industrielles européennes, dans le prolongement de la dynamique initiée par la Communauté européenne du charbon et de l'acier, cent ans après.

2.4. Arbitrer à la lumière des effets sur l'investissement et la croissance

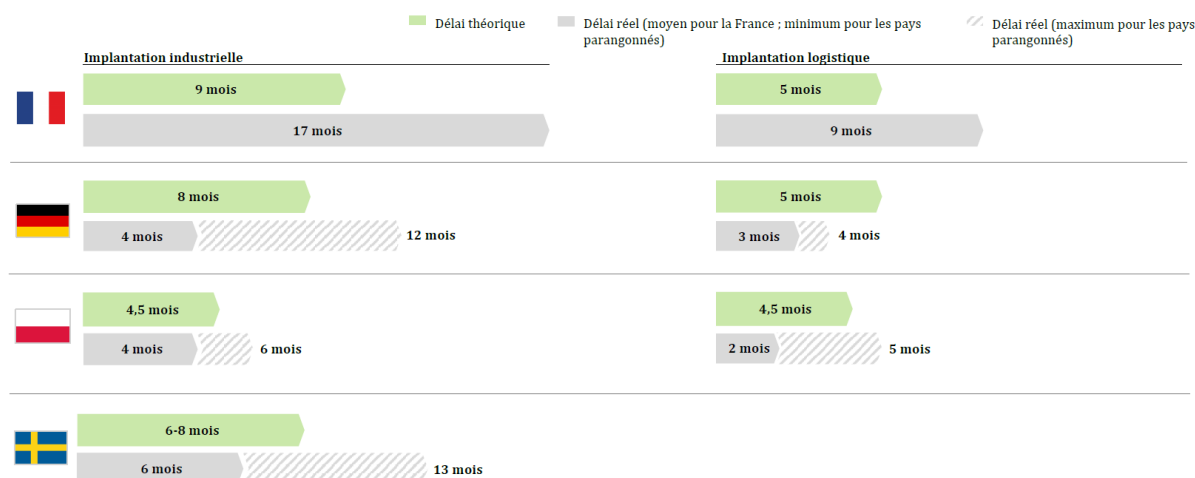
Le début du XXI^e siècle a vu les préoccupations sanitaires, environnementales, sécuritaires et sociétales intégrer le champ économique. **Il est désormais plus souvent nécessaire qu'autrefois d'arbitrer entre des préférences collectives contradictoires** : croître d'une part, puisque la progression du niveau de vie attendue par les populations suppose une augmentation de la création de richesse nationale, et se protéger au maximum des risques, et limiter les nuisances liées aux investissements industriels et aux infrastructures d'autre part.

La multiplication des normes, procédures et recours a fortement allongé les délais de réalisation des projets. **La France est ainsi devenue l'un des pays européens où l'implantation d'une usine est la plus lente**, avec des délais de procédures jusqu'à quatre fois supérieurs à ceux observés en Allemagne ou en Pologne (où les délais réels sont souvent inférieurs aux délais théoriques), du fait du poids des demandes de compléments et des temps de coordination entre acteurs¹. Le Rapport Cadot² l'a également souligné : pour trop de projets d'infrastructures, la conduite est devenue complexe, lente et conflictuelle, les délais s'allongeant et les coûts augmentant.

¹ Guillot L. (2022), *Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France : les propositions du rapport Guillot*, rapport, 17 mars.

² Cadot M. (2026), *Grands projets d'infrastructures : prioriser, simplifier, réussir*, rapport, Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan, janvier.

Figure 1 – Comparaison européenne des délais théoriques et réels d'implantation en France



Source : rapport Guillot (2022), *Simplifier et accélérer les implantations économiques en France*, à partir de l'analyse du droit applicable en France et dans les pays paragonnés, de l'analyse d'une extraction du système d'informations S31C de la direction générale de la prévention des risques du ministère de la Transition écologique, entretiens, missions

Face à ces contraintes, les années 2020 révèlent ainsi un retour de balancier avec par exemple, au niveau européen, des corrections apportées au Pacte vert et, au niveau national, l'assouplissement de certaines réglementations telles que les zones à faibles émissions (ZFE)¹. Les politiques de dérogation au droit commun pour accélérer les procédures et réduire les recours, qui ont été menées pour aménager plus rapidement les installations des Jeux de Paris 2024 ou encore reconstruire Notre-Dame de Paris dans un délai de cinq ans, relèvent de la même logique : nous sommes parfois allés trop loin, et un changement de logiciel sera nécessaire pour mieux réglementer en ayant conscience des conséquences sur l'investissement et la croissance et arbitrer entre différents objectifs. Cela devrait nous conduire à **améliorer la fabrique des règles**, pour que toute nouvelle norme ou disposition juridique soit soigneusement documentée, et que les contraintes et coûts – financiers comme en temps – induits soient proportionnés à l'objectif. On s'épargnera ainsi l'effort de les contourner par la suite.

D'ici 2050, nous devons trouver un nouvel équilibre entre développement économique et protection contre tous les risques, qui évite ces mouvements de balancier entre règle et dérogation. Toute nouvelle norme devra faire l'objet d'une **étude d'impact rigoureuse**, documentant en particulier les préjudices sur l'emploi, l'investissement, l'attractivité, la

¹ Les zones à faibles émissions sont un outil pour améliorer la qualité de l'air, notamment dans les grandes agglomérations, en restreignant la circulation des véhicules les plus polluants en vue de protéger la santé publique. Il existe en Europe 320 ZFE.

production et évaluant autant que possible les arbitrages entre les risques évités et les opportunités possibles. Cela supposera des moyens dédiés, **un temps d'analyse incompressible**, et surtout **une discipline institutionnelle forte** : comme en Allemagne¹, aucun texte législatif ou réglementaire ne devrait être proposé ou adopté sans une étude d'impact complète et robuste.

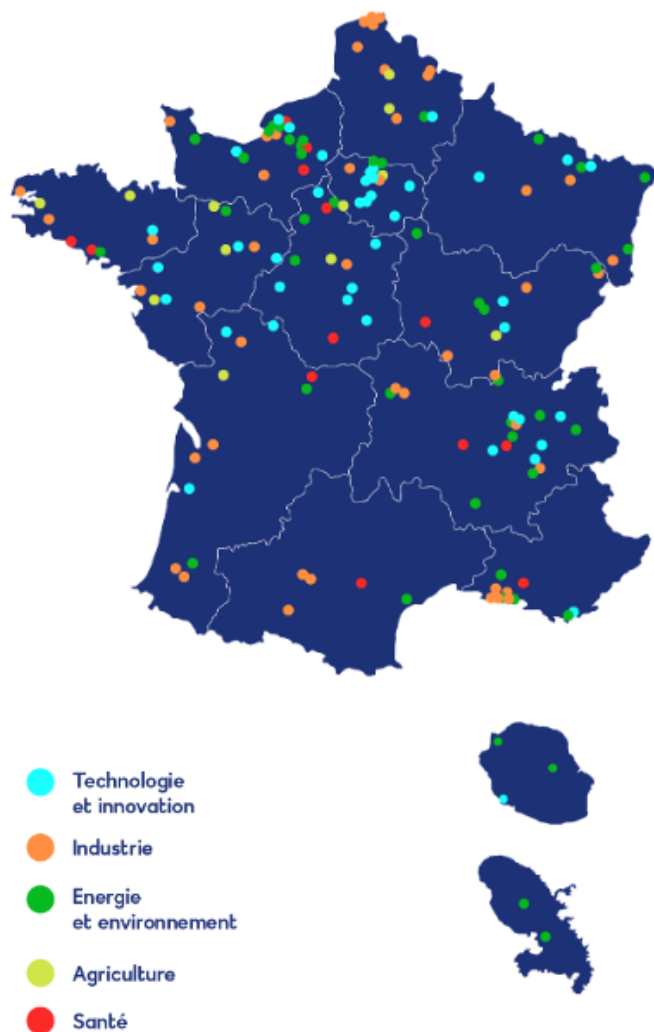
Cette préoccupation n'est pas nouvelle et des dispositifs existent déjà, mais ils restent souvent formels. Pour en renforcer l'effectivité, un comité indépendant rattaché au Premier ministre pourrait être chargé de rejeter les études insuffisamment étayées.

Le même changement de logiciel aura lieu en matière d'accompagnement des entreprises. Les administrations chargées d'autoriser ou de financer les projets **devront combiner leur mission de contrôle avec une mission explicite d'appui aux porteurs de projets** afin de réduire les délais, sécuriser les investissements et fournir des sites prêts à l'emploi. Cela permettra de mieux concilier sécurisation juridique et capacité d'initiative, afin de réduire les délais de mise en œuvre et de faciliter le financement des projets. Des exemples récents montrent qu'une telle évolution est possible : les « sites clés en main » de France 2030, qui facilitent l'installation des entreprises en simplifiant les procédures, ou les 150 projets dits « Notre-Dame », ces grands projets industriels ayant fait l'objet du même régime d'accélération administrative que la reconstruction de la célèbre cathédrale². Portés par le président de la République, ces dispositifs témoignent de l'urgence d'accélérer et de simplifier le développement du tissu productif pour les vingt-cinq prochaines années.

¹ L'analyse d'impact de la réglementation a été mise en place dans le but de répondre à un enjeu largement discuté dans le débat public allemand : l'allègement de la bureaucratie. Cette analyse est obligatoire pour tous les textes législatifs et réglementaires émanant du gouvernement fédéral. Les résultats sont inclus dans les projets de loi lors de leur publication et de leur examen. L'Allemagne a aussi récemment mis en place une évaluation de la maturité numérique (*Digitalcheck*) pour s'assurer que les nouvelles règles sont adaptées à la mise en œuvre numérique. Voir OCDE, *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2025*, rapport, avril.

² Les leviers d'implantation ont trait au foncier, au raccordement électrique, à la compensation environnementale, à l'urbanisme, etc. Voir Choose France (2026), « [Accélérer nos grands projets](#) », dossier de presse, avril.

Carte 1 – Les 150 projets Notre-Dame



Source : Choose France (2026), « *Accélérer nos grands projets* », dossier de presse, avril

2.5. S'adapter à l'environnement d'ici 2050

Les enjeux environnementaux seront cependant loin d'être absents du monde économique. Sous l'effet du réchauffement, il faudra nous adapter pour garder une économie prospère¹.

L'agriculture pourrait bien être affectée par une baisse des rendements et de la qualité des cultures et par l'apparition de nouvelles maladies dans les élevages. **Dans l'industrie et le commerce**, les infrastructures seront affectées par des inondations, submersions marines, et par les tempêtes, plus fréquentes et plus extrêmes. **Cela touchera aussi la disponibilité des**

¹ Voir le [Chapitre 1 – « Environnement »](#).

ressources en eau avec une irrégularité de leur disponibilité et une dégradation de leur qualité après des précipitations exceptionnelles.

L'**adaptation du tissu productif** à cette nouvelle donne climatique passera par la **planification de grands investissements dans des infrastructures essentielles** pour l'activité à l'horizon 2050. Il faudra hiérarchiser les **grands travaux d'adaptation** (bâtiments publics, infrastructures de transport, traits de côte, etc.) et **co-construire avec le secteur privé la stratégie de financement** de ce nouveau tissu productif (objectifs clairs et stables, incitations monétaires et fiscales, soutien direct au financement, etc.).

Conclusion

En identifiant les grandes lignes de force des prochaines décennies, ce chapitre propose à **l'horizon de dix ans un programme de résilience réaliste**, complété par des **transformations structurelles destinées à restaurer une prospérité durable**. Ce projet impliquera des choix parfois coûteux à court terme et nécessitera une adhésion durable de la Nation.

La première implication est financière. La France devra **dégager des marges de manœuvre** pour investir dans la transition climatique, la résilience de son économie et le développement de capacités propres sur lesquelles elle pourra s'appuyer dans certains secteurs stratégiques. Ces investissements constitueront **une assurance collective face aux risques futurs et une condition de la prospérité des générations à venir**.

La **seconde implication concerne la place de la France dans l'Union européenne**. Une grande partie des réformes proposées en matière industrielle, commerciale ou énergétique ne pourra être menée efficacement qu'à l'échelle européenne. Face aux grandes puissances du XXI^e siècle, la France devra donc **promouvoir une intégration économique plus approfondie** et favoriser des coopérations dans les secteurs stratégiques. À l'image de la Communauté européenne du charbon et de l'acier au siècle dernier, de nouvelles formes de mutualisation à quelques-uns (six ou douze États) pourraient émerger autour des matières premières critiques, des semi-conducteurs ou des technologies avancées.

Trois propositions clés pour 2035 et 2050

Réformer la politique d'innovation en France afin de permettre un pilotage continu de la recherche amont à la mise en production, en concentrant le choix de l'État sur la définition des priorités stratégiques.

Systematiser les études d'impact avant tout changement normatif (impacts sur l'emploi, l'investissement, etc.), sous le contrôle d'un comité indépendant rattaché au Premier ministre.

Aller vers une plus grande intégration productive européenne en dépassant la politique du juste retour au profit d'une politique de puissance collective. Cela passera notamment par l'achèvement de l'Union de l'épargne et de l'investissement, la mise en place d'une véritable politique industrielle européenne (coordonnant les politiques industrielles nationales autour de priorités stratégiques communes définies dans le cadre financier pluriannuel), un programme d'investissements d'avenir européen et un endettement commun.



Chapitre 5 – Choisir son travail demain

Être plus libres et indépendants, individuellement et collectivement

Antoine Foucher, président de Quintet Conseil, essayiste,
ancien directeur de cabinet de la ministre du Travail

Avec l'appui du département Travail, Emploi, Compétences du HCSP

« L'activité professionnelle procure une satisfaction particulière quand elle est librement choisie, donc qu'elle permet de rendre utilisables par sublimation des penchants existants. »
Sigmund Freud, 1934¹

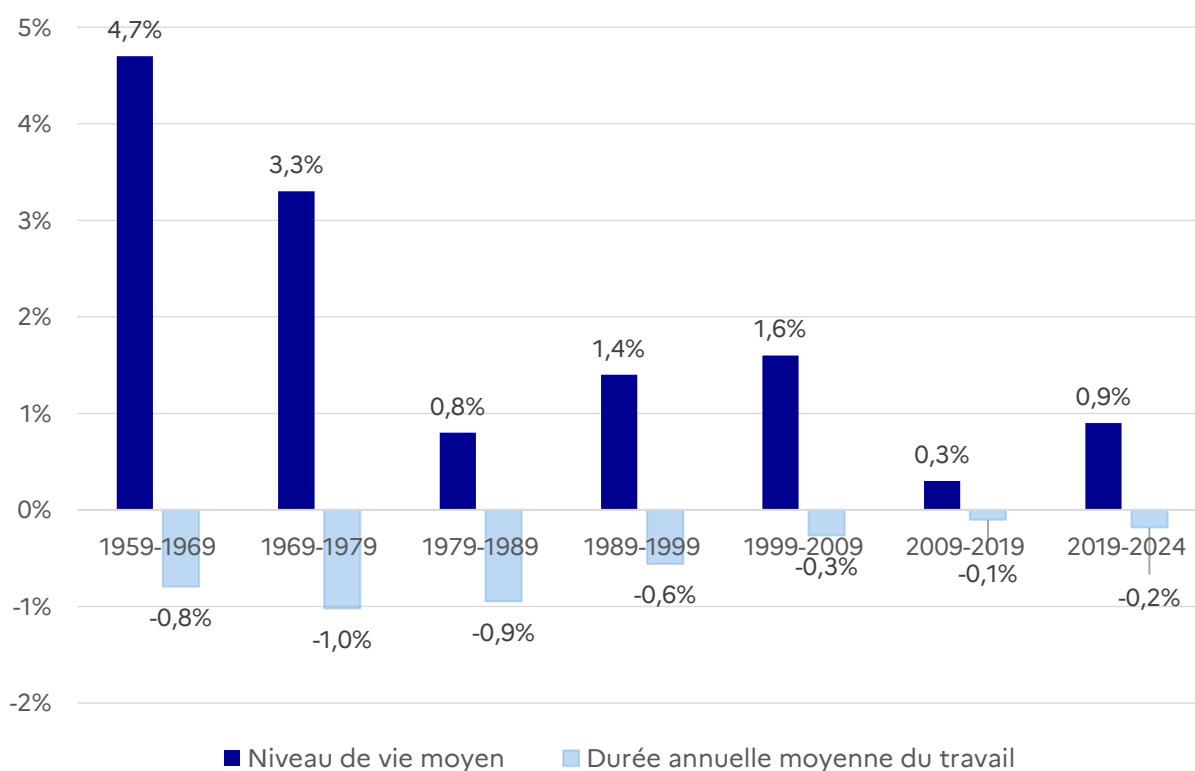
¹ Freud S. (1995), *Le malaise dans la culture*, Paris, Presses universitaires de France, 1^{re} éd. française 1934, p. 23.

Introduction

Travailler permet-il encore d'améliorer notre niveau de vie en 2026 ?

Pendant un long demi-siècle, de la fin de la Seconde Guerre mondiale en 1945 au début du XXI^e siècle, le travail a été marqué par deux tendances de fond : l'amélioration forte du pouvoir d'achat et la diminution du temps de travail (Graphique 1). De génération en génération, on vivait de mieux en mieux, en travaillant de moins en moins, grâce à un travail de plus en plus productif.

Graphique 1 – Évolution du niveau de vie moyen et de la durée annuelle moyenne du travail



Note : l'évolution du pouvoir d'achat est mesurée par l'évolution du niveau de vie moyen par individu, corrigé de l'inflation. Il correspond au revenu disponible brut (ensemble des revenus d'activité, du patrimoine et prestations sociales, nets des impôts directs et cotisations sociales) rapporté au nombre d'unités de consommation du ménage et exprimé en euros constants de 2020. La durée annuelle moyenne du travail correspond au nombre moyen d'heures annuelles ouvrées par personne ayant un emploi (salariés, indépendants, fonctionnaires).

Lecture : entre 1959 et 1969, le niveau de vie a progressé de 4,7 % en moyenne chaque année et la durée annuelle moyenne du travail a diminué de 0,8 % en moyenne par an sur la décennie.

Source : HCSP, à partir des comptes nationaux et de l'indice des prix à la consommation (Insee) pour le calcul du niveau de vie, et à partir des données de l'OCDE pour les heures travaillées

Dans les années 1960 à 1980, avec une croissance économique soutenue, le niveau de vie moyen augmente de 3 % à 5 % par an, ce qui implique un doublement en quinze à vingt ans. Mais sur la dernière décennie, il progresse de moins de 1 % par an, à un rythme tel qu'il faudrait désormais travailler plus de 80 ans pour doubler son niveau de vie. La durée annuelle moyenne effective du travail a quant à elle constamment diminué¹ jusqu'au début des années 2000, passant d'environ 2 300 heures en 1950 à 1 500 heures en 2004 – un nombre d'heures qui reste globalement comparable en 2024.

Historiquement et globalement, les gains de productivité ont permis d'accroître la richesse par habitant et le niveau de vie des Français tout en réduisant progressivement son temps de travail. **Cette double tendance s'est interrompue depuis une vingtaine d'années, posant la question de la fin d'un cycle historique du travail. Est-ce définitif ? Peut-on toujours mieux gagner sa vie en travaillant (moins) ?**

Très vraisemblablement non. Hors gains de productivité², il semble difficile d'améliorer durablement les revenus du travail, la dynamique des salaires étant étroitement liée à celle de la productivité, qui a structurellement ralenti (Graphique 2). De plus, le vieillissement de la population devrait conduire à mobiliser une part difficilement compressible des gains de productivité pour financer la hausse des dépenses de retraite et de santé, et, parallèlement, à prolonger la durée de vie active (voir point 2.2 *infra*).

Bien que les Français gagnent aujourd'hui plus que leurs homologues des générations précédentes, et que les salaires continuent de progresser, même plus lentement qu'avant, en cours de carrière, la situation relative des jeunes s'est détériorée³ : **il est plus difficile de monter dans l'échelle salariale. Travailler ne permet plus à la grande majorité des gens d'améliorer leur niveau de vie, et il s'agit d'une situation inédite depuis 1945.**

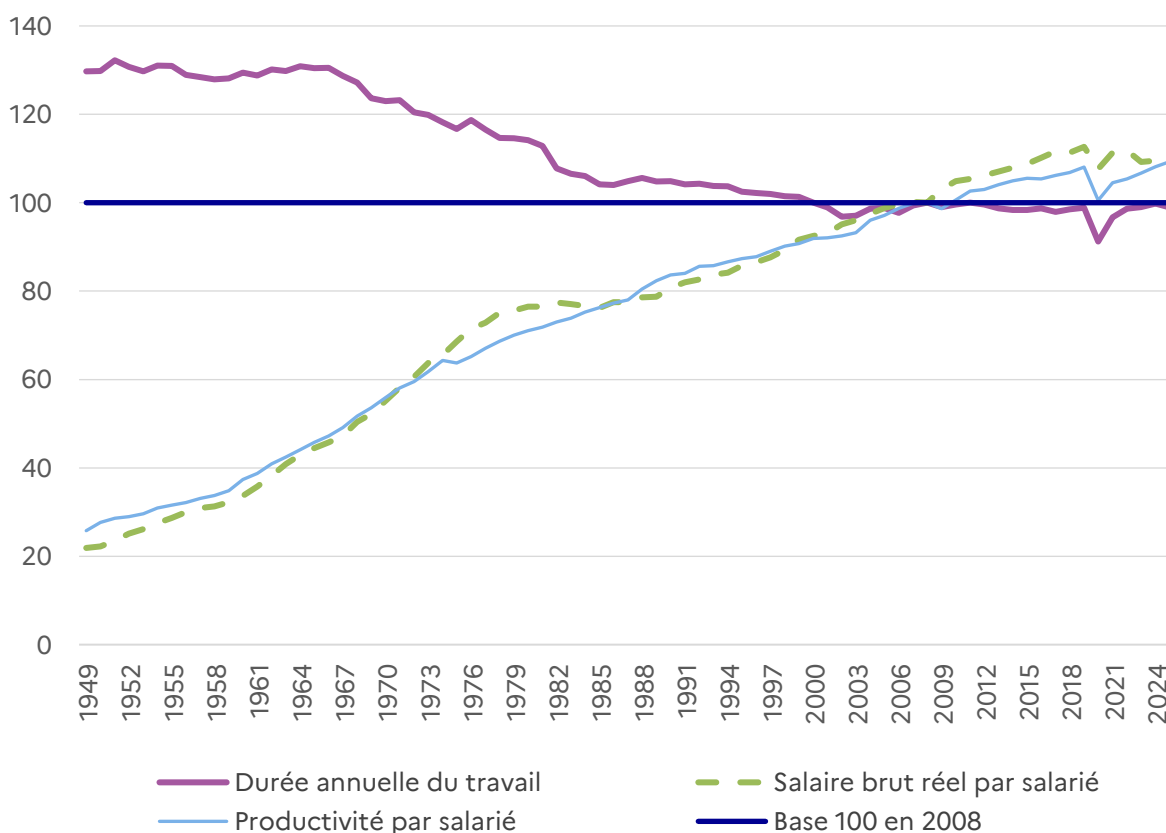
Quoi qu'il en soit, ces nouvelles réalités font naître de nouveaux rapports au travail.

¹ Voir Bouvier G. et Diallo F. (2010), « [Soixante ans de réduction du temps de travail dans le monde](#) », Insee Première, n° 1273, janvier 2010 et Insee (2019), [France, Portrait social. Édition 2019](#), coll. « Insee Références », novembre, p. 27-31.

² Voir le Chapitre 4 – « Économie ».

³ Voir Bristielle A., Bucher A. et Cusset P.-Y. (2025), « [Jeunesse d'hier et d'aujourd'hui : le grand déclassement ?](#) », *Note flash*, n° 4, HCSP, octobre ; Duco Q. (2021), « [Salaires des générations 1940 à 1980 : des effets différenciés du contexte économique et du diplôme sur les trajectoires salariales](#) », dans Insee, *Emploi, chômage, revenus du travail. Édition 2021*, coll. « Insee Références », juin.

Graphique 2 – Durée du travail, salaire et productivité par salarié (base 100 en 2008)



Note : la productivité par salarié correspond au rapport entre la valeur ajoutée brute totale en volume et le nombre de salariés. Le salaire brut réel correspond aux salaires et traitements avant déduction des cotisations salariales, déflaté par l'indice du prix de la consommation des ménages. La durée annuelle effective du travail est la quantité moyenne d'heures travaillées par salarié (tenant compte du temps partiel, des heures supplémentaires, congés et arrêts de travail).

Champ : salariés, France.

Lecture : en 2025, le salaire brut réel d'un salarié était en moyenne 10 % plus élevé qu'en 2008.

Source : HCSP, à partir des comptes nationaux annuels, Insee

Que représente encore le travail aujourd'hui ?

Le travail est-il toujours aussi central dans nos vies ? Les enquêtes d'opinion le confirment, même si seul un Français sur quatre le considère aujourd'hui comme « très important »¹. Le travail apparaît comme une source importante d'intégration sociale, d'identité et de revenu², un

¹ Romain Bendaïd R. (2022), « *« Plus rien ne sera jamais comme avant » dans sa vie au travail* », Fondation Jean Jaurès, juillet, p. 4-6.

² Bigi M. et Méda D. (2023), « Prendre la mesure de la crise du travail en France », dans Palier B. (dir.), *Que sait-on du travail ?*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 34-50.

constat particulièrement vrai pour les jeunes (15-29 ans), qui y voient « la clé de l'indépendance »¹. Néanmoins, la nouvelle donne du travail (faible augmentation du pouvoir d'achat, fin de la diminution du temps de travail) change le rapport au travail, conduisant à une relativisation de celui-ci et à la recherche d'un bien-être au quotidien et de sens dans son cadre. La qualité de l'environnement de travail, l'équilibre des temps de vie ou encore la reconnaissance accordée aux salariés et le sentiment d'exercer un métier utile occupent désormais une place importante dans les attentes des Français. Dès lors, la question du rapport au travail ne peut être dissociée de celle de la qualité de l'emploi. Or, sur ce point, la situation française apparaît contrastée selon les comparaisons internationales². Malgré une plus forte protection de l'emploi que dans la majorité des pays européens, la qualité de l'emploi demeure marquée par des fragilités sur plusieurs dimensions, qu'il s'agisse de l'environnement et des conditions de travail ou des perspectives de carrières et de formation offertes aux salariés, et le travail est en France une source de stress plus grande que dans d'autres pays.

Si de nouveaux rapports au travail apparaissent, ils ne signifient donc pas un désinvestissement de la part des Français. L'exigence citoyenne autrefois adressée à la politique semble s'être en partie transférée sur les entreprises et l'emploi, investissant celui-ci d'une fonction existentielle, dans un contexte de transformations profondes qui continueront de remodeler le travail au cours des prochaines décennies.

1. Objectif 2035 : mieux rémunérer le travail et investir dans les compétences

1.1. Mieux rémunérer le travail par la réindustrialisation et de nouveaux choix collectifs

L'investissement dans les technologies de pointe et l'amélioration des compétences numériques est nécessaire pour rattraper les États-Unis et la Chine. **L'industrie** étant le creuset des gains de productivité et le cœur des dépenses de recherche et développement, **la politique industrielle européenne doit prioriser dix secteurs ou domaines stratégiques** : l'énergie, les matières premières critiques, le numérique et les technologies avancées, les industries à haute intensité énergétique, les technologies propres, l'automobile, la défense, l'espace, la pharmacie et le

¹ Elabe et Le Cercle des économistes (2026), « [Non-assistance à jeunesse en danger. Comment les 15-29 ans appréhendent leur avenir ?](#) », Note d'analyse, février.

² Erhel C. et Guergoat-Larivière M. (2016), « La qualité de l'emploi », *Idées économiques et sociales*, n° 185, p. 19-27.

transport¹. La souveraineté industrielle est une nécessité géopolitique et un impératif économique, qui permettra à la France de diminuer son empreinte carbone et de faire ainsi sa part dans la transition énergétique mondiale.

Améliorer le pouvoir d'achat du travail implique donc avant tout de redevenir un pays industriel et d'améliorer notre niveau de compétences en comparaison mondiale. La France ne renouera jamais avec un travail qui permet d'améliorer son niveau de vie sans renouer avec la productivité, et donc sans augmenter substantiellement le nombre d'emplois dans l'industrie (autour de 15 %) ainsi que le niveau de compétences de ses travailleurs actuels et futurs. Ces deux leviers prendront une à deux décennies avant de produire des effets visibles pour la majorité des salariés.

À court terme, le seul moyen d'améliorer le pouvoir d'achat du travail est toutefois de réduire l'écart entre salaire brut et salaire net, en élargissant la base fiscale pour financer notre modèle social. Les efforts passés ont principalement porté sur les salaires au voisinage du Smic et cotisations patronales, mais ces efforts ont paradoxalement aggravé la faible rémunération du travail, en spécialisant notre économie sur des emplois à bas salaires (hôtellerie, restauration et vente, par exemple), pour lesquels notre coût du travail est très compétitif, mais au détriment des emplois qualifiés et bien rémunérés, pour lesquels il reste dissuasif pour la création d'emplois et le développement d'activités en France.

Pour que le travail soit davantage rémunérateur, il faut donc dorénavant baisser les cotisations salariales sur l'ensemble des salaires, et non uniquement les premiers niveaux de salaires, pour ne pas aggraver la spécialisation française sur les emplois peu qualifiés et pour répondre à la stagnation du pouvoir d'achat du travail, qui concerne tous les niveaux de salaire.

Pour répondre au problème d'attractivité et améliorer la rémunération du travail, **certaines conventions collectives** pourraient indemniser, selon des modalités à définir par la négociation, **le temps de transport**, en particulier des professions aux lieux de travail multiples, à l'instar des **aides à domicile**. Déjà reconnue pour les salariés itinérants², la prise en compte dans le temps de travail de certains trajets entre différents postes pourrait être étendue aux métiers qui ont plusieurs employeurs dans une même journée.

¹ Draghi M. (2025), *L'avenir de la compétitivité européenne Partie A – Une stratégie de compétitivité pour l'Europe*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, septembre.

² Jurisprudence de la Cour de cassation : [Chambre sociale, 23 novembre 2022, n° 20-21.924](#).

1.2. Adapter le marché du travail aux bouleversements de l'intelligence artificielle

Si l'intelligence artificielle est impossible à ignorer, son impact concret, notamment sur l'emploi et la productivité, et donc les salaires, reste incertain. Malgré les inquiétudes à la sortie de ChatGPT, aucune étude globale aujourd'hui n'a permis de mesurer un impact majeur de l'IA sur l'emploi¹. Les études disponibles dessinent un arc de possibles allant de la « *job apocalypse* » à un effet limité², avec des conséquences sur l'accès des jeunes à leur premier emploi qui restent débattues³, et des annonces de suppressions d'emplois liées à l'IA pouvant être invoquées pour justifier ces réductions d'effectifs (« *AI washing* »)⁴.

Au-delà des effets sur les volumes d'emplois, la transformation du contenu des métiers fait l'objet de nombreux travaux⁵. Les études du FMI⁶ et de l'OIT⁷ estiment ainsi que les activités de 25 % à 40 % des employés dans le monde sont exposées à l'IA. Cette exposition, plus ou moins élevée selon les métiers, fait globalement consensus : les métiers les moins exposés sont ceux exercés dans des environnements physiques complexes, à forte dimension humaine ou réglementés (bâtiment, agriculture, soins, artisanat, etc.), à l'inverse de certains métiers intellectuels (écrivains, journalistes, traducteurs, informaticiens, graphistes, consultants...).

Enfin, si l'incertitude demeure également sur les gains globaux de productivité liés au numérique (dont l'IA), il y a consensus sur le fait que les entreprises les plus numérisées sont à la fois plus productives et plus créatrices d'emploi. Ces bénéfices risquent toutefois d'être inégalement répartis : certaines régions du territoire français pourraient perdre encore plus d'emplois, et les travailleurs peu qualifiés être les premiers concernés⁸.

¹ Kinder M., Gimbel M., Kendall J. et Lee M. (2025), « [New data show no AI jobs apocalypse—for now](#) », Brookings, octobre.

² Acemoglu D. (2025), « [The simple macroeconomics of AI](#) », MIT, avril.

³ Brynjolfsson E., Chandar B. et Chen R. (2026), « [Canaries, interest rates, and timing: More on the recent drivers of employment changes for young workers](#) », Stanford Digital Economy Lab, février.

⁴ Davenport T. H. et D'Ignazio J. P. (2026), « [Companies are laying off workers because of AI's potential—Not its performance](#) », *Harvard Business Review*, janvier.

⁵ Michallet D. et Garnier L. (2026), *L'entreprise 5.0 : l'impact de l'intelligence artificielle sur les entreprises*, rapport d'information n° 572, Sénat, avril.

⁶ Cazzaniga M., Jaumotte F., Li L. et al. (2024), « [Gen-AI: Artificial intelligence and the future of work](#) », *IMF Staff Discussion Notes*, janvier.

⁷ Gmyrek P. Berg J., Kamiński K. et al. (2025), « [Intelligence artificielle générative et emploi](#) », note de recherche, OIT, mai.

⁸ Commission européenne (2026), *The Future Employment Impact of Artificial Intelligence and Emerging Digital Technologies in Europe*, janvier.

La vitesse des évolutions dans le domaine de l'IA – technologiques, réglementaires et sociétales – rend la prospective particulièrement risquée. Il n'en demeure pas moins que, loin d'être déterministe, cette révolution appelle des choix collectifs (choisir plutôt que subir l'IA). Si la frontière entre tâches automatisées, hybridées ou préservées par l'humain se dessine largement sous l'impulsion des entreprises et des dynamiques de marché, les États et les partenaires sociaux disposent de leviers pour en orienter le cours et veiller à ce que l'IA soit mise au service d'une organisation efficace du travail, sans déperdition des savoir-faire humains et productivité globale¹. Un consensus existe déjà sur l'automatisation de certaines tâches² (recherche documentaire, analyse de données, planification de rendez-vous, etc.), mais **les accords relatifs à l'IA en matière de négociation collective restent encore trop rares et doivent être développés**³.

1.3. Rénover le système de formation français en améliorant le lien formation emploi

La France affiche aujourd'hui le taux de diplômés du supérieur le plus élevé de son histoire, et parmi les plus élevés d'Europe (52 % chez les 25-34 ans). Pourtant, les compétences des élèves se dégradent, aussi bien dans le temps que dans l'espace, à tous les niveaux de diplôme et pour toutes les catégories d'élèves⁴.

Depuis les années 2000, le niveau de formation initiale d'une classe d'âge progresse moins : la part des personnes diplômées du supérieur augmente sans compenser la baisse de celles diplômées du second cycle du secondaire⁵. Cette moindre accumulation de capital humain, associée à la dégradation du niveau scolaire, est défavorable aux gains de productivité. La productivité augmenterait de 2,7 % si les élèves français atteignaient le score moyen des élèves des dix pays de l'OCDE les plus performants en compréhension de l'écrit, en culture scientifique et mathématique⁶.

Sans amélioration rapide et puissante du système de formation initiale, notre pays n'attirera pas et ne créera pas les emplois les plus rémunérateurs du XXI^e siècle.

¹ Acemoglu D., Kong D. et Ozdalgar A. (2026), « [AI, human cognition and knowledge collapse](#) », MIT, février.

² Shao, Y., Zope H., Jiang J. et al. (2026), « [Future of work with AI agents: Auditing automation and augmentation potential across the U.S. workforce](#) », Stanford University, février.

³ Chagny O. et Marzo C. (2025), « [Dialogue social, accords collectifs et intelligence artificielle](#) », document de travail n° 03.205, IRES, juin.

⁴ Cusset P-Y. (2025), « [Niveau scolaire : faut-il s'inquiéter ?](#) », La Note d'analyse, n° 155, HCSP, juin.

⁵ Aussilloux V., Bruneau C., Girard P.-L. et Mavridis D. (2020), « [Le rôle du capital humain dans le ralentissement de la productivité en France](#) », note de synthèse, France Stratégie, décembre.

⁶ OCDE (2024), [Études économiques de l'OCDE. France](#), rapport, juillet.

En outre, dans un marché du travail déjà polarisé et avec des effets de l'IA encore incertains, la dégradation des acquis scolaires de base constitue un signal d'alarme. En prolongeant les tendances passées¹, la part des cadres continuerait de progresser (trois emplois sur dix en 2050, contre moins d'un sur quatre aujourd'hui), tandis que les emplois moyennement qualifiés (ouvriers et employés), déjà fragilisés par la désindustrialisation et par l'automatisation, pourraient continuer de reculer (pour atteindre moins de 20 % des emplois d'ici 2050, contre plus d'un quart aujourd'hui).

Enfin, la relation formation-emploi demeure fragile : seuls 38 % des travailleurs en France ont une formation correspondant au domaine le plus pertinent pour leur poste², ce qui peut nourrir le sentiment légitime de déclassement. L'inadéquation entre offre de formation et besoins en compétences devra être corrigée, faute de quoi l'investissement supplémentaire nécessaire pourrait se transformer en tonneau des Danaïdes. Sans cet effort national, les métiers au cœur de trois transitions seront en effet en déficit de main-d'œuvre dès 2030 : les besoins de recrutement anticipés dans certains métiers du lien (du *care*, en anglais), de l'industrie ou encore du bâtiment ne seront pas pourvus spontanément par les jeunes débutants³. Indépendamment des nouveaux postes créés grâce aux investissements dans la transition, les départs en fin de carrière seront nombreux, en particulier dans les métiers à forte concentration de travailleurs âgés, peu attractifs pour les jeunes. Ces seuls départs représenteraient plus de 35 % de l'emploi, créant des besoins de remplacement massifs dans certains métiers d'ouvriers de l'industrie et du bâtiment, chez les agriculteurs qui transmettront leur exploitation, chez les aides à domicile ou encore chez les agents d'entretien hospitaliers.

Certes, les métiers, les technologies et les organisations du travail évoluent souvent plus vite que les systèmes de formation, ce qui rend toute adéquation immédiate incertaine. Mais ce constat doit justement conduire à penser le renforcement de la relation formation-emploi comme un processus dynamique, marqué par une exigence de dialogue constant au nom de l'intérêt général, en assumant des paris sur l'avenir et une part d'incertitude incompressible.

Cela nécessite des investissements massifs dans le système éducatif (réduction du nombre d'élèves par classe, amélioration de la rémunération et de la formation continue des enseignants, etc.) et dans le système de formation professionnelle, ainsi que par un lien plus étroit entre formation et emploi.

¹ Projections du HCSP à partir des séries longues de l'enquête Emploi (2014-2024), Insee.

² OCDE (2025), *Survey of Adult Skills 2023*, rapport, août.

³ France Stratégie/Dares (2022), *Les métiers en 2030*, rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications », mars.

Celui-ci pourrait être obtenu par une information systématique des familles et des jeunes sur le taux d’insertion en emploi des formations envisagées¹, ainsi que sur les salaires associés. La démocratisation de l’information permettrait ainsi de combiner un choix plus informé et donc plus libre des jeunes, avec un resserrement du lien entre formation et emploi.

Surtout, toutes les formules permettant d’agréger travail et formation, qui constituent le levier de tous les pays présentant une insertion réussie des jeunes sur le marché du travail, doivent être massivement développées : cursus scolaire et universitaire aménagés pour pouvoir travailler en parallèle, poursuite du développement de l’apprentissage et de toutes les formations en alternance.

Même si notre pays a récemment presque triplé le nombre de jeunes qui entrent en apprentissage chaque année² (avec plus de 850 000 nouveaux contrats signés en 2024, contre 306 000 en 2017, le nombre d’apprentis sous contrat atteint plus d’un million fin 2024), la comparaison avec les pays offrant les meilleurs taux d’emploi des jeunes (pays d’Europe du Nord notamment, ou Suisse) montre que la France doit davantage développer les formations en alternance. Celle-ci permet à la fois d’offrir aux jeunes une alternative à la pédagogie scolaire pour l’obtention des mêmes compétences et diplômes, et d’améliorer le taux d’emploi des jeunes.

Le développement de l’apprentissage doit donc se poursuivre sur l’ensemble des niveaux de qualification, d’autant que les effets de l’apprentissage dans le secondaire sur l’insertion dans l’emploi sont bien connus, et que l’apprentissage dans le supérieur favorise la poursuite d’études pour certains jeunes dont les familles ne peuvent pas payer les études. Dès lors, il serait possible à l’horizon 2035 de porter le nombre d’apprentis au même niveau que celui de l’Allemagne, soit 1,5 million de jeunes, tout en concentrant les aides à l’embauche sur les entreprises qui en ont le plus besoin, soit les TPE-PME.

¹ Brunner A. et Maurin L. (dir.) (2021), *Réduire les inégalités, c’est possible ! 30 experts présentent leurs solutions*, Observatoire des inégalités, novembre.

² Voir Plé A. (2026), « L’apprentissage en 2024. Une légère accélération des entrées », *Dares Résultats*, n° 3, janvier.

2. Objectif 2050 : libérer le travail pour l'adapter aux nouvelles aspirations et faire face au choc démographique

2.1. Choisir son travail, choisir son organisation, choisir son temps, choisir sa carrière : un travail libéré en 2050

Quand il est choisi, le travail est un facteur d'émancipation et de réalisation de soi qu'aucune autre activité humaine ne peut apporter. Une France souhaitable en 2050 serait une France dans laquelle le maximum de travailleurs choisirait son travail, participerait à son organisation et à la définition de sa qualité, améliorerait sa vie matérielle grâce à son travail et bénéficierait d'un accès continu à la formation, initiale et professionnelle, qui aurait rejoint les meilleurs standards mondiaux.

Si l'on veut renouer avec un travail qui paie pour le plus grand nombre, faire du travail choisi la règle majoritaire, et rendre chacun plus libre de gérer son intensité tout au long de sa vie, il faut dégager les marges de manœuvre nécessaires pour rattraper notre retard éducatif, réindustrialiser la France, réaliser la transition énergétique, reprendre l'initiative technologique et financer les nouveaux droits des travailleurs. Tout ne passera pas par un effort collectif supplémentaire, évidemment, mais le travail, premier facteur de création de richesse, doit prendre sa part, faute de quoi le « travailler mieux » ne sera qu'un leurre.

Autrement dit, si l'on veut réunir les conditions d'un travail émancipateur et de meilleure qualité adossé à de nouveaux droits, alors il faut répondre aux besoins d'une société souveraine et productive face aux grandes mutations d'ordre démographique, écologique et numérique, **ce qui nécessite de travailler et de se former davantage tout au long de la vie (être plus nombreux à travailler, travailler plus longtemps).**

Cette perspective d'une société du travail libérée à l'horizon 2050 peut s'incarner en **quatre promesses** mises au cœur des stratégies publiques : **choisir son travail, choisir son organisation, choisir son temps, choisir sa carrière.**

Première promesse : choisir son travail

Pour rendre ce choix concret pour le plus grand nombre possible de travailleurs, chaque salarié disposerait, au moins une fois dans sa vie, d'un **droit de tirage de six mois à un an pour se reconverter professionnellement**. Les critères précis pourraient être discutés par les partenaires sociaux, en respectant certaines grandes orientations ; universalité du droit, priorité de mise en œuvre pour les travailleurs ayant fait les études les plus courtes, fléchage prioritaire vers les métiers correspondant aux besoins en compétences. Évidemment, des déclinaisons régionales et locales sont souhaitables, ce qui faciliterait l'accès à un parcours de reconversion dans les métiers stratégiques pour notre pays.

Ce droit à la reconversion pour les actifs en emploi pourrait concerner 300 000 personnes par an¹, dont 100 000 reconversions seraient effectuées en alternance. Le financement des frais pédagogiques serait assuré par le Compte personnel de formation (CPF) pour un montant de 2,1 milliards d'euros² et le maintien de la rémunération (entre 80 et 100 %) passerait par l'Assurance chômage, soit un montant estimé à 3 à 4 milliards d'euros³. Au total, ce droit à la reconversion pourrait coûter 5 à 6 milliards d'euros supplémentaires chaque année⁴.

Deuxième promesse : choisir, ou être acteur dans l'organisation de son travail

L'aspiration à l'autonomie dans son travail concerne l'ensemble des salariés de l'ensemble des secteurs. Elle est en effet une condition d'épanouissement dans son travail, à tous les niveaux de qualification.

De ce point de vue, l'innovation sociale est nécessaire et ne passera pas par la loi. Les expériences d'autogestion des plannings⁵ ou de dialogue institué sur la qualité du travail à l'usine Renault de Flins⁶ peuvent constituer des sources d'inspiration. Elles ont en effet conduit à une baisse des arrêts maladie et des accidents du travail mais également du *turn-over*, coûteux pour l'entreprise et ses salariés.

Il est ainsi nécessaire d'établir un continuum de consultations des salariés sur l'organisation de leur travail, en inventant des formes de dialogue professionnel associant salariés et syndicats ou en instituant des nouveaux objets de négociation collective.

Même si le nombre de travailleurs indépendants augmente à nouveau, le travail indépendant ne connaît pas statistiquement d'explosion, malgré la visibilité médiatique des livreurs et chauffeurs de VTC. Le numérique et l'IA favorisent ce type d'activité, par ailleurs envisagé avec beaucoup moins d'appréhension par les nouvelles générations soucieuses d'autonomie au quotidien. Car l'offre de flexibilité des plateformes de travail a rencontré une très forte demande de flexibilité de leur part. Il ne faut donc plus considérer le travail indépendant

¹ Les reconversions potentielles sont estimées à 650 000 par an (30 millions d'actifs en emploi sur une carrière de quarante-quatre ans). Tous les travailleurs ne désirant pas se reconvertir et les parcours étant fléchés sur certains métiers/compétences nécessaires aux transitions, moins de la moitié d'entre elles seraient financées.

² 300 000 CPF à 7 000 euros en moyenne (chiffre issu des frais pédagogiques moyens du projet de transition professionnelle = 2,1 milliards d'euros par an).

³ 200 000 maintiens de salaire à 20 000 euros en moyenne (montants de rémunération moyens du projet de transition professionnelle (ex-CIF) pour une durée de formation de 947 heures en moyenne) = 4 milliards d'euros par an.

⁴ En comparaison en ordre de grandeur, cela représente 8 à 9 mois de stabilisation des retraites, avec une inflation à 2 %.

⁵ Transdev au Havre, Leroy-Merlin dans les Hauts de France, par exemple.

⁶ Bonnefond J.-Y. (2019), *Agir sur la qualité du travail. L'expérience de Renault Flins*, Toulouse, Érès.

comme un sous-travail salarié, qu'il conviendrait de requalifier le plus rapidement possible. Il faut également assurer, dans le cadre de la directive de 2024 sur les travailleurs des plateformes, un cadre juridique spécifique, stable et sécurisée. En poursuivant la politique suivie depuis dix ans : les droits fondamentaux de l'actif ne doivent plus dépendre de son statut. C'est le cas, par exemple, des congés parentaux ou de la formation professionnelle.

Troisième promesse : permettre aux actifs de gérer plus librement l'intensité de leur travail pendant la vie

Gérer plus librement l'intensité du travail permettrait par exemple, de travailler intensément en début de carrière, de ralentir pendant les premières années d'éducation de ses enfants, de travailler davantage quelques années, de dégager du temps pour s'occuper de ses vieux parents, etc.

Le compte épargne temps universel, qui a fait l'objet d'un accord national interprofessionnel minoritaire en 2024, permettrait d'apporter un outillage technique à cette nouvelle liberté. Alimenté le plus diversement possible (jours de congés, heures supplémentaires, épargne salariale, etc.), il serait centralisé par un organisme tiers de façon à être totalement neutre pour la trésorerie et la comptabilité des entreprises, contrairement au CET actuel.

Ce compte portable viendrait s'ajouter au CPF et serait un élément supplémentaire vers un compte personnel d'activité permettant d'individualiser les droits acquis par le travail et de les transférer d'un statut professionnel et d'une entreprise à l'autre¹. Il pourrait être valorisé en points comme les régimes de retraite complémentaires ou par capitalisation financière comme le Plan épargne retraite ou le Plan épargne entreprise².

Un tel compte permettrait aux actifs quel que soit leur statut d'adapter leur temps de travail à leurs temps de vie, qu'il s'agisse de la naissance d'un enfant, d'une reconversion professionnelle, d'une retraite progressive, d'un congé d'aidance, d'une activité bénévole, etc. Sa mobilisation nécessiterait néanmoins pour les employeurs d'instaurer des mécanismes de préavis en vue d'organiser le travail et des outils pour faciliter les remplacements, à l'instar du *job rotation* danois³.

¹ Voir France Stratégie (2015), *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret*, rapport au Premier ministre de la commission présidée par Selma Mahfouz, octobre,

² Lavenir F., Desmettre S., Mougard J.-M., Carayon F. et Martin Saint Léon V. (2022), *Projet de création d'un compte épargne-temps universel (CETU)*, IGF-IGA-IGAS, décembre.

³ Qui permet à un salarié de gagner en compétences en suivant des formations longues, et à l'employeur de remplacer ce salarié durant son absence par un demandeur d'emploi dont le coût est abondé par l'Assurance chômage.

Quatrième promesse : choisir sa carrière indépendamment des statuts, avec une nouvelle protection sociale attachée à la personne

Corrélativement à une meilleure maîtrise des temps, la protection sociale du XXI^e siècle doit tenir compte de l'augmentation des trajectoires professionnelles discontinues et de la multiplication des statuts d'emploi moins protecteurs et rigides que le contrat à durée indéterminée (multiplication des formes de contrats salariés à durée limitée et augmentation des micro-entrepreneurs parmi les indépendants).

La flexibilité nécessaire à l'adaptation économique et à l'aspiration à l'autonomie des individus doit mieux rimer avec sécurité. Pour ce faire, une protection sociale universelle des actifs pourrait comporter trois strates complémentaires, soit universelle, sectorielle et individuelle :

1. une bonne couverture des risques maladie/accidents du travail, famille, retraite et un minimum de droits à la formation serait assurée pour tous les actifs et universalisée (via l'impôt et les cotisations) ;
2. ces droits seraient renforcés au niveau sectoriel par les branches professionnelles, et au niveau régional pour faire face aux besoins spécifiques des branches professionnelles et des territoires ;
3. enfin, les actifs pourraient eux-mêmes souscrire (comme c'est le cas des indépendants aujourd'hui) des assurances complémentaires.

Cette refonte de la protection sociale attachée à la personne est indispensable pour donner aux individus la liberté de choisir leur statut pour exercer leur travail. Le travail indépendant, qui constitue la première création d'emplois depuis vingt ans (devant les CDI, CDD et fonctionnaires), pourrait ainsi se développer sans être freiné par des obstacles statutaires hérités du XX^e siècle et favorisant le salariat, mais décalés par rapport aux aspirations d'indépendance des actifs du nouveau siècle, et notamment des plus jeunes¹.

2.2. Faire face à la raréfaction de main-d'œuvre à l'horizon 2050 : travailler plus nombreux, et plus longtemps dans la vie

La population en âge de travailler (15-64 ans) devrait baisser à l'horizon 2050², un vieillissement sans précédent dans notre histoire, qui aurait des effets puissants sur le travail.

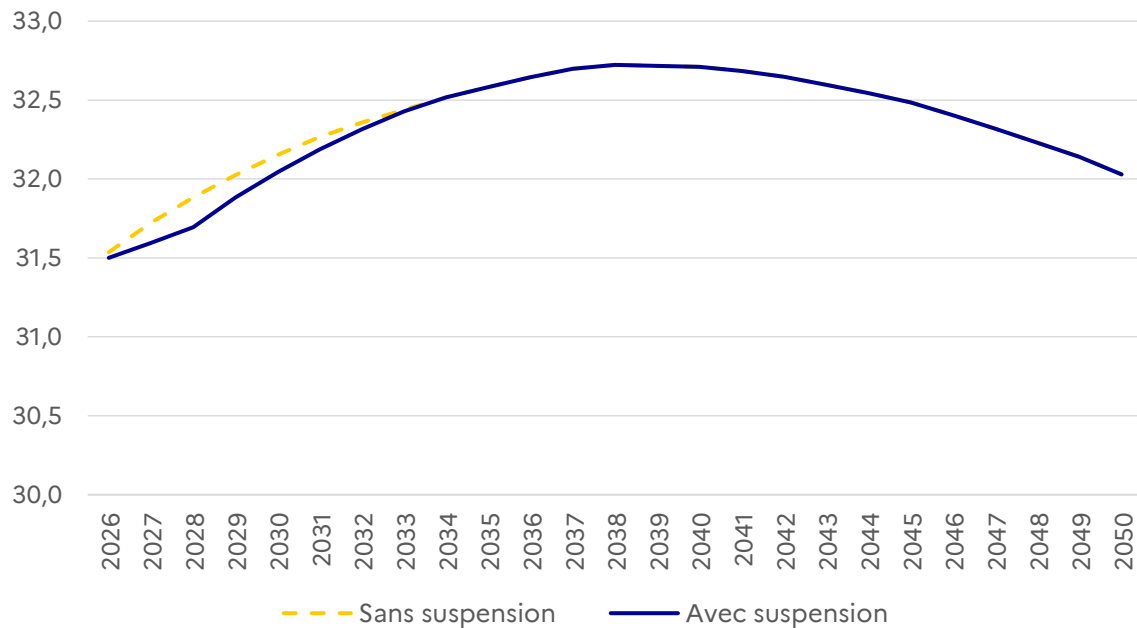
Si la France ne fait pas partie des pays les plus vieillissants, en raison du maintien d'une fécondité supérieure à la moyenne européenne et d'un solde migratoire relativement élevé, la

¹ Lejas J. (2026), « Les créations d'entreprises en 2025. Les créations d'entreprises poursuivent leur hausse », *Insee Première*, n° 2092, janvier.

² Voir le [Chapitre 3 – « Démographie et société\(s\) »](#).

population active (en emploi ou au chômage) devrait malgré tout commencer sa décrue en 2035-2040, suivant en cela l'évolution de la population en âge de travailler (Graphique 3). Une telle situation sur le marché du travail est absolument inédite, car même dans les années 1950 et malgré les deux guerres mondiales, la population active augmentait très légèrement.

Graphique 3 – Projections de population active (en millions), selon la prise en compte ou non de la suspension de la réforme des retraites



Note : les projections de population active diffèrent entre 2026 et 2033 selon la prise en compte ou non des effets de la suspension des réformes des retraites (entre 2023 et 2027).

Lecture : selon les projections de l'Insee, la population active déclinerait à partir de 2039 pour atteindre un peu plus de 32 millions de personnes à l'horizon 2050.

Source : Insee, projections de population (2026) et de population active (2023)

Cette raréfaction de la main-d'œuvre placerait alors la France dans une situation où l'économie nationale pourrait ne plus avoir besoin de créer autant d'emplois pour maintenir un faible chômage, à conditions que la demande et les gains de productivité soient suffisants. Le rapport de force entre salariés et entreprises s'inverserait, avec des salariés choisissant autant leur employeur qu'ils sont choisis par eux. D'ailleurs, on observe déjà aujourd'hui des recrutements plus longs et difficiles, une situation qui crée des opportunités pour les salariés en poste : près d'un salarié en CDI sur six quitte volontairement son poste chaque année¹. Cet effet démographique, couplé au déficit de qualité de l'emploi, pourrait conduire certaines entreprises à revoir leurs pratiques (salaires à l'embauche, conditions et organisation du travail,

¹ Lagouge A., Ramajo I. et Barry V. (2022), « La France vit-elle une "Grande démission" ? », Dares, octobre.

actionnariat salarié) pour recruter et fidéliser les salariés. Bien sûr, d'autres facteurs déterminent le niveau de chômage d'une économie et le pouvoir de négociation des travailleurs : l'adéquation des compétences, l'attractivité des métiers, les institutions du marché du travail, etc. En 2050, la sortie du chômage de masse dépendra de la vision de l'emploi et du travail que nous développerons, ainsi que des choix que nous effectuerons.

Un enjeu majeur du choc démographique reste la difficulté à financer la protection sociale et l'augmentation prévisible de la dépendance, face à l'augmentation du nombre de personnes âgées. Aujourd'hui, pour une personne inactive de 65 ans et plus, il y en a 3 en activité. Sans modification substantielle de l'activité, ce ratio se dégraderait pour atteindre 2,6 en 2035 et 2,2 en 2050. Le nombre de personnes en perte d'autonomie augmenterait à 3,6 millions en 2050 pour un coût estimé à 20 milliards d'euros (contre 11,2 milliards aujourd'hui pour 2,7 millions de personnes¹). Or ce sont les cotisations sociales sur les salaires qui contribuent encore majoritairement à alimenter les dépenses de santé ou de retraite. Dès lors, **l'un des effets quasi mécaniques du vieillissement démographique devrait conduire à l'allongement du temps de travail pendant la vie**. Malgré les nombreuses réformes des retraites, nous ne sommes pas encore à l'équilibre nécessaire entre le temps de travail et le temps de retraite, comme le montrent d'une part le déficit des régimes², et le fait que nous travaillons **deux à trois ans de moins que les autres Européens, sans compenser par un niveau supérieur de qualification ou de productivité**³.

Plusieurs options existent pour augmenter la durée du travail tout au long de la vie à l'horizon 2050. La première consisterait à assouplir les règles d'acquisition des droits à la retraite, en permettant à chacun de valider un trimestre dès 150 heures (soit un quart-temps sur un trimestre), tout en unifiant les règles de calcul sur le principe de la réforme des retraites avortée de 2019 : chaque euro cotisé (ou acquis pour chômage, congé de naissance comme aujourd'hui) ouvrirait les mêmes droits, quel que soit le régime ou le statut. Ainsi, chacun pourrait moduler son temps de travail selon les périodes de sa vie (parentalité, fin de carrière, etc.) tout en continuant à acquérir des droits à la retraite ; et tous les actifs seraient soumis au même mode de calcul, tout en conservant la diversité de leurs parcours professionnels. La seconde option consisterait à augmenter la durée de cotisation de trois à quatre ans d'ici à 2050 (aujourd'hui entre 42 et 43 ans sauf régimes spéciaux). Cela permettrait de revenir à l'équilibre financier des régimes de retraite. Mais, surtout, cela permettrait à la quantité collective de travail de prendre sa juste part dans les investissements massifs et le financement des nouveaux droits individuels et collectifs, nécessaires à un futur du travail désirable dans les trois prochaines décennies.

¹ Bizard F. (2025), *Le pari de l'autonomie sur la dépendance*, rapport, décembre.

² Conseil d'orientation des retraites (2025), *Rapport annuel du COR*, juin, page 79 et suivantes.

³ Après avoir longtemps fait la course dans le peloton de tête, la France se classe désormais treizième. Voir OCDE (2023), *Pensions at a Glance 2023*, décembre ; et OCDE (s.d.), « PIB par heure travaillée », page Web.

Mais au-delà de l’allongement de la durée d’activité, d’autres marges de progression existent. Malgré un taux d’emploi au plus haut depuis 1975 (69 % en 2025 pour les 15-64 ans), la France se distingue de la plupart de ses voisins¹ par des niveaux qui restent insuffisants pour certaines populations.

Encadré 1 – Augmenter l’emploi

La cible de taux d’emploi des 15-64 ans serait de 74 % en 2035 et 78 % en 2050, contre respectivement 71 % et 73 % dans un scénario tendanciel.

Les gisements potentiels de main-d’œuvre que constituent les jeunes, les seniors et les femmes pourraient améliorer notablement le taux d’emploi de la France et limiter les effets négatifs sur l’activité et les finances publiques du vieillissement de la population.

Par des politiques ciblées sur ces publics, nous pourrions amener les taux d’activité des femmes de 25-54 ans et des seniors de 55-64 ans au niveau de ceux de **la Suède** (le mieux-disant européen en la matière). Le taux d’activité des jeunes de 15-24 ans pourrait être porté au niveau de celui de **l’Allemagne**, où cette tranche d’âge occupe des emplois plus stables et davantage en apprentissage que dans d’autres pays européens (Pays-Bas, par exemple). Cet effort nous permettrait de gagner 1,2 million d’emplois en 2035 et 2,1 millions en 2050 (sous l’hypothèse d’un taux de chômage moyen à 7 %) par rapport à un scénario de prolongation des tendances passées.

D’ici 2035, les seniors contribueraient à la moitié de cette progression, mais à l’horizon 2050 ce sont les femmes et les jeunes qui réaliseraient les trois quarts de l’augmentation.

Le taux d’emploi des jeunes de 15-24 ans a progressé depuis vingt ans pour rejoindre la moyenne de l’Union européenne (près de 35 %). Néanmoins, leur activité continue d’être inférieure à celle des pays anglo-saxons et du Nord de l’Europe du fait d’une entrée plus tardive sur le marché du travail, et ce sont 12 % des jeunes de 15-29 ans qui ne sont ni en emploi ni en études (NEETS). À la faveur des réformes des retraites successives, le taux d’emploi des seniors (55-64 ans) a quant à lui presque doublé en vingt ans. Il reste néanmoins inférieur à la moyenne européenne (62 % contre 66 %), traduisant une meilleure capacité à maintenir les travailleurs les plus âgés en activité dans plusieurs pays d’Europe du Nord et d’Europe continentale.

¹ Bozio A., Ferreira J., Landais C., Lapeyre A., Modena M. et Molaro M. (2025), « [Objectif “plein emploi” : pourquoi et comment ?](#) », *Focus du CAE*, n° 110, mars.

Pour limiter les sorties anticipées (inaptitudes, raisons de santé) des seniors et le nombre d'entre eux « ni en emploi, ni en retraite »¹, **un droit à temps partiel pourrait être créé, sur le modèle nordique**. À partir d'un certain âge, les salariés bénéficieraient d'un droit partiel leur permettant de travailler moins pendant l'année, tout en continuant à cotiser sur la totalité de leur ancien salaire. **Un modèle « 80 % de temps de travail, 90 % de rémunération, 100 % de droits à la retraite »** pourrait par exemple être une solution, mais devrait de toute façon faire l'objet d'une concertation approfondie entre les organisations syndicales, les organisations patronales et l'État.

Principal moteur de la hausse de l'emploi depuis 1975, l'accès à l'emploi des femmes s'essouffle, avec un taux d'activité aux âges intermédiaires (25-54 ans) qui reste inférieur à celui des pays européens les plus performants : en 2024, le taux d'activité des femmes est inférieur à celui des hommes de 11 points, contre 2 en Suède et 4 au Portugal, notamment du fait d'un recours au temps partiel plus fréquent pour les femmes peu diplômées. De plus, les interruptions de carrière liées à l'arrivée des enfants jouent un rôle prépondérant dans la trajectoire professionnelle des femmes².

Pour améliorer le taux d'activité des femmes aux âges de la parentalité, un congé parental plus court, partagé par les deux parents, et mieux indemnisé pourrait être intéressant³. Ce congé parental viendrait prolonger le nouveau congé supplémentaire de naissance (congé de deux mois pour chaque parent, rémunéré à 70 % du revenu antérieur le premier mois et à 60 % le deuxième mois) mis en place à partir de l'été 2026, de six mois, pour une durée totale de huit mois. Cela implique également d'augmenter les places de garde formelle des enfants à partir d'un an, y compris en favorisant une entrée précoce en école maternelle des enfants âgés de 3 ans entre janvier et juin de l'année post-rentree. L'élargissement du congé de naissance coûterait aux finances publiques 400 millions d'euros supplémentaires⁴ et la garde formelle des enfants (y compris la scolarité précoce en maternelle) 300 millions d'euros⁵, soit 700 millions au total.

¹ En France, un senior de 61 ans sur quatre n'est « ni en emploi ni à la retraite » (NER), une situation la plus souvent subie pour des raisons de santé ou de handicap. Voir Conseil d'orientation des retraites (2025), *Évolutions et perspectives des retraites en France*, rapport annuel, juin, p. 189.

² Auriol E. et al. (2025), « Égalité hommes-femmes : une question d'équité, un impératif économique », *Les notes du CAE*, n° 83, novembre ; France Stratégie/HCP (2025), *Lutter contre les stéréotypes filles-garçons. Quel bilan de la décennie, quelles priorités d'ici à 2030 ?*, rapport, mai.

³ Le congé parental actuel, via la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE), peut durer jusqu'à trois ans à partir du deuxième enfant, mais il est faiblement indemnisé, ce qui limite fortement son attractivité, notamment pour le second parent.

⁴ Le congé parental élargi avait été évalué par le rapport *Lutter contre les stéréotypes* (cité *supra*) à un milliard d'euros. Selon les estimations du gouvernement, le congé de naissance mis en place en 2026 coûterait aux finances publiques 600 millions d'euros par an à partir de la quatrième année (hypothèse : 10 % des pères le prennent et 35 % des mères).

⁵ France Stratégie/HCP (2025), *Lutter contre les stéréotypes filles-garçons*, op. cit.

Enfin, contrairement à d'autres pays européens, l'augmentation de la population française en âge de travailler ne repose que depuis peu sur l'immigration. En 2050, sa contribution deviendra de plus en plus centrale pour maintenir, voire accroître la population active, notamment qualifiée¹. **Compétences linguistiques et (non-) reconnaissance des qualifications étrangères freinent l'accès des immigrés à l'emploi qualifié**², la France étant moins bien organisée sur ces deux dimensions que d'autres pays. Les descendants d'immigrés, en particulier extra-européens, rencontrent pour leur part des difficultés d'intégration professionnelle assimilables à des discriminations³.

Le premier enjeu est donc celui de la reconnaissance des diplômes et de l'apprentissage de la langue, nécessaires à une insertion professionnelle durable en France. Le service public de l'emploi pourrait être chargé d'une procédure d'évaluation systématique et standardisée des compétences des primo-migrants, à l'instar de l'Allemagne ou de la Suède, permettant une orientation rapide vers l'emploi ou la formation (y compris linguistique). Concernant la formation, un programme spécifique d'alternance sur le modèle danois pourrait être mis en place. Le *Integrationsgrunduddannelse* (IGU)⁴, mis en place par accord tripartite entre gouvernement, employeurs et syndicats, propose un parcours allant jusqu'à deux ans combinant emploi en entreprise, formation professionnelle et apprentissage linguistique, avec rémunération du participant et incitations financières pour les employeurs.

Par ailleurs, **la France se caractérise par des difficultés réglementaires relatives aux titres de séjour et aux autorisations de travail**, avec un effet direct sur l'accès mais également le maintien sur le marché du travail des personnes migrantes : impossibilité de travailler pour les demandeurs d'asile, nécessité de renouvellement de l'autorisation de travail à chaque changement de contrat qui nuit à la mobilité professionnelle des immigrés, etc. Il s'agirait de lever ces barrières pour renforcer la contribution des immigrés au marché du travail, qui jouent un grand rôle dans nombre de métiers en tension (bâtiment, restauration, aide et soin, nettoyage). À défaut, le risque est de basculer dans l'économie informelle, avec une perte de cotisations sociales pour l'État et des effets délétères sur les conditions de travail et de rémunération des travailleurs immigrés, ainsi que des effets négatifs sur l'ensemble des travailleurs.

¹ Voir le [Chapitre 3 – « Démographie et société\(s\) »](#).

² Parlement européen (2024), *New approaches to labour market integration of migrants and refugees*, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, étude.

³ Voir Insee (2024), *France, Portrait social. Édition 2024*, coll. « Insee Références », novembre, Insee et Cusset P.-Y., Garner H., Harfi M., Lainé F. et Marguerit D. (2015), « *Jeunes issus de l'immigration : quels obstacles à leur insertion économique ?* », *La Note d'analyse* (hors série), France Stratégie, mars.

⁴ Commission européenne (2024), « [Denmark: IGU state integration project extended](#) », article du 19 mai.

Conclusion

Le travail entre dans une nouvelle phase de son histoire. Pendant plusieurs décennies, il a permis de concilier amélioration des conditions d'existence, perspectives d'émancipation voire promesse d'ascension sociale. Ce modèle ne fonctionne plus depuis une quinzaine d'années. **Le ralentissement durable des gains de productivité, le vieillissement démographique, les ruptures technologiques et la transition écologique bouleversent les conditions dans lesquelles le travail crée de la richesse et finance notre modèle social.** Dans le même temps, les attentes des actifs évoluent : outre une rémunération qui permette d'améliorer son niveau de vie année après année, ils aspirent à davantage de sens, d'autonomie et de capacité de maîtriser leurs parcours professionnels.

Face à ces évolutions, deux constats s'imposent. D'une part, la France ne pourra pas améliorer durablement le pouvoir d'achat sans renouer avec des gains de productivité fondés sur les compétences, l'investissement dans l'innovation et la réindustrialisation. D'autre part, le vieillissement de la population conduira à une raréfaction progressive de la main-d'œuvre et à une hausse des besoins de financement de la protection sociale. Il faudra travailler plus longtemps et être plus nombreux à travailler. Mais cette exigence collective ne pourra être atteinte qu'à condition de rendre le travail plus soutenable et davantage compatible avec les aspirations contemporaines.

Trois leviers sont à privilégier. Le premier consiste à **investir massivement dans les compétences**, par la formation tout au long de la vie (initiale et continue) et l'adaptation aux besoins de l'économie induits par les grandes transitions. Le deuxième vise à **faire du travail un facteur de prospérité et de bien-être collectif**, en favorisant les activités les plus productives et les plus essentielles, en accompagnant les usages de l'intelligence artificielle et en améliorant la rémunération nette des actifs. Le troisième consiste à **faire du travail un facteur d'émancipation**, en donnant aux individus le choix de leurs parcours professionnels, de leur organisation du travail et de l'intensité de leur activité au gré des étapes de la vie. Cela suppose une nouvelle protection sociale pour l'ensemble des actifs, y compris en dehors du salariat. Ces transformations sont les conditions d'une hausse de l'emploi des jeunes, des seniors et des femmes. Et peuvent permettre de rendre soutenable l'augmentation de la quantité de travail requise par les transformations démographiques.

À l'horizon 2050, l'enjeu n'est donc pas seulement d'adapter le travail aux mutations économiques et technologiques, mais de construire un nouveau contrat social entre prospérité, liberté et solidarité. La réussite de ce projet repose sur une ambition simple : **permettre à davantage de personnes de travailler, plus longtemps lorsque cela est nécessaire, dans des conditions plus qualifiantes, plus rémunératrices et plus choisies.**

Trois propositions clés pour 2035 et 2050

Investir massivement dans les compétences à travers la formation initiale et la poursuite du **développement de l'apprentissage** ; l'orienter vers les besoins de l'économie et de la société, tout en facilitant les mobilités professionnelles des individus en cours de carrière par la création d'un « **droit à la reconversion** » universel.

Allonger la durée d'activité tout au long de la vie, tout en donnant à chacun la possibilité d'adapter son temps de travail aux différentes étapes de sa vie, via la création d'un **compte épargne temps universel (CETU)** et l'instauration d'un **droit à temps partiel** en dernière partie de carrière.

Construire une nouvelle protection sociale attachée à la personne, avec trois strates complémentaires : **universelle** sur les risques santé et accident au travail ; **sectorielle** selon des accords de branche pour répondre aux besoins spécifiques des secteurs ; et **individuelle** pour des compléments personnalisés. Cette nouvelle organisation devra donner **plus de liberté aux actifs** dans leurs choix professionnels et dans la gestion de leur carrière.



Chapitre 6 – Administration et services publics

Des services publics renouvelés pour mieux faire société

Amélie Verdier, directrice générale des Finances publiques

Rapporteurs :

Marine de Montaignac et Léo Quennesson (département Société et Politiques sociales, HCSP)

Alice de Lyrot (conseillère transversale, HCSP)

« Pour labourer droit, il faut accrocher sa charrue à une étoile. »
Bernard Hirsch

Introduction

Les services publics sont l'un des fondements du pacte social français. Ils assurent la satisfaction de besoins essentiels que notre société a souhaité garantir à tous – être protégé, bénéficier d'une justice indépendante, se soigner, s'éduquer, se déplacer. Ils se sont historiquement développés par phases, notamment en réponse à des crises ou ruptures majeures : fragilité et consolidation de la III^e République, « Grande dépression » dans le sillage de la crise de 1929, refondation par les travaux du Conseil national de la Résistance après la Seconde guerre mondiale, politiques inclusives après la montée du chômage dans les années 1970.

Juridiquement, les services publics à la française reposent sur trois principes structurants et opposables (l'atteinte à ces principes est sanctionnée) : l'égalité, la continuité et l'adaptabilité, visant à la fois l'universalité de leur accès, mais aussi leur capacité à s'adapter en permanence au monde qui change.

Au gré des améliorations technologiques, les attentes des citoyens pour des services publics de meilleure qualité, réactivité, accessibilité et lisibilité se sont accrues. En réponse, le modèle français a profondément évolué : la numérisation a amélioré l'accès aux démarches et transformé l'organisation des services (comme avec le prélèvement à la source des impôts en 2019), tout en allégeant les démarches des citoyens (par exemple avec l'application *France Connect* et le principe « Dites-le nous une fois »). Cette numérisation a permis une amélioration de la qualité, mais a créé en parallèle un sentiment d'éloignement chez certains citoyens. La diminution du maillage territorial et la fermeture de services de proximité ont accru les distances géographiques pour ceux qui recherchent un échange en direct : un quart des Français déclarent rencontrer des difficultés d'accès aux services publics¹ et 40 % ont le sentiment de vivre dans un territoire délaissé². Le paradoxe relevé par le baromètre Delouvrier³ chaque année est : une satisfaction relativement élevée des usagers pour les services publics pris individuellement, qui coexiste avec une opinion générale sur les services publics dégradée. Le développement de services numériques permet des gains d'efficacité, mais révèle aussi des vulnérabilités, pour ceux qui ont des difficultés à utiliser les outils numériques ou parce qu'il peut priver d'accompagnement face à la complexité administrative⁴.

¹ OpinionWay, pour Le Sens du service public et la Fondation Jean-Jaurès (2025), *Les inégalités d'accès aux services publics en France et l'impact sur le vote*, février.

² Institut Paul Delouvrier et ANCT (2021), *Baromètre sur les Français et l'accès aux services publics*, édition 2020, octobre.

³ Institut Paul Delouvrier et DITP (2025), *Baromètre sur les services publics vus par les Français et les usagers*, décembre.

⁴ Selon l'enquête *Accès aux droits* (2025) du Défenseur des droits, moins d'une personne sur deux parvient à faire ses démarches administratives en ligne sans aide. Les jeunes (18-34 ans) sont aussi concernés que les plus âgés (55-79 ans)

Ces mutations du service public se heurtent aussi à de nouvelles tendances puissantes. Vieillesse, transition climatique, essor de l'intelligence artificielle, intervention croissante d'acteurs privés dans des services auparavant majoritairement rendus par le secteur public et crise de confiance démocratique exercent une pression accrue sur les services publics. La contrainte budgétaire conduit à réduire parfois leur financement, sans débat démocratique approfondi sur les missions et priorités. En effet, la dynamique, importante, de la dépense publique est presque entièrement portée par les transferts et prestations monétaires, en particulier les retraites, là où le financement des services publics est relativement stable en part de la richesse nationale, voire en baisse s'agissant de l'investissement¹.

Ainsi, la puissance publique est à l'heure des choix. Garantir des services publics accessibles, performants et modernes, au service de la cohésion sociale, tout en préservant le consentement des citoyens à les financer par l'impôt et à partager leurs données pour améliorer le service nécessitera des arbitrages structurants que ce chapitre se propose d'éclairer.

1. Objectif 2035 : faire les bons choix pour préserver des services publics de qualité

L'enjeu principal de la prochaine décennie sera de conserver, voire de regagner la confiance des citoyens dans la capacité de l'État et des autres acteurs publics à produire des services publics de qualité, avec des améliorations concrètes pour la vie des citoyens. Sans action publique résolue et des choix forts, les fractures à l'œuvre pourraient s'intensifier et faire peser un risque majeur sur notre cohésion nationale.

1.1. La qualité de la relation avec les usagers, priorité de la décennie

La numérisation des services publics et l'usage de l'intelligence artificielle vont s'accroître, permettant d'améliorer l'efficacité et de faciliter les démarches en ligne. Cette évolution ne pourra réussir que si elle s'accompagne d'une attention renouvelée à l'accessibilité des services publics, notamment pour les usagers les plus en difficulté, et le réinvestissement dans ceux qui sont en tension. En premier lieu, il faut remettre de l'humain dans la délivrance des services publics. Distance, coût, horaires, délais d'attente, accessibilité numérique, absence

par ces difficultés : parmi les répondants de ces classes d'âge, plus de la moitié déclare ne pas pouvoir les réaliser sans aide.

¹ L'augmentation de 11 points de PIB des dépenses publiques de 1975 à 2025 est due aux prestations sociales pour 8,5 points, aux subventions et autres transferts pour 1,5 point et à la masse salariale publique pour 0,5 point. Le poids des achats courants de biens et services n'a quasiment pas varié. Celui des investissements a baissé de 1,0 point.

d'accompagnement humain demeurent des obstacles pour une partie de la population. Des inégalités persistent, notamment dans les zones rurales, les territoires ultramarins¹ et certains quartiers urbains. Par-delà les territoires, le Défenseur des droits appelle par ailleurs à mieux prendre en compte la diversité des situations, qu'il s'agisse du handicap, de la précarité, de l'isolement ou de parcours de vie complexes – femmes seules avec enfants, personnes handicapées, personnes sans-abris, jeunes confiés à l'Aide sociale à l'enfance (ASE), demandeurs d'asile, gens du voyage, sortants de prison.

Dans cette perspective, les pouvoirs publics devront consolider le modèle France services, créé en 2019, qui permet de trouver dans une seule structure, partout en France, un « bouquet » de services publics dépendant de l'État, des collectivités locales et de la sécurité sociale (CAF, MSA, impôts, France Travail, etc.). Depuis 2020, plus de 2 800 structures ont été ouvertes et, chaque année, plus de 10 millions de démarches sont accompagnées. Ces structures visent à garantir un accès de proximité², un guichet unique pour les démarches administratives du quotidien³ et à améliorer l'accompagnement dans les démarches, notamment celles qui sont dématérialisées. L'efficacité du modèle en matière d'accompagnement est reconnue⁴. Il doit être consolidé dans la décennie qui vient, dans une logique d'accompagnement des vulnérabilités et de guichet unique pour des démarches simplifiées, en améliorant la complémentarité avec les services publics « métiers » et en évitant un désengagement parallèle de certains acteurs. D'abord, en renforçant davantage les France services dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) moins dotés que les zones rurales⁵, alors que les populations y sont aussi éloignées des services publics. Ensuite, en étendant le bouquet des services publics à l'ensemble des démarches administratives récurrentes ou simples. Cela permettra de prévenir les difficultés d'accès aux droits liés à l'illectronisme et à la précarité numérique, au défaut d'accessibilité de certains services (qui ne disposent plus d'accès physiques ou téléphoniques).

¹ CESE (2020), *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, Conseil économique, social et environnemental, janvier.

² Près de 99 % des Français disposent d'un accès à un espace France services à moins de 20 minutes en voiture de leur domicile.

³ Le modèle d'inclusion des France services est à saluer, avec une accessibilité universelle prévue dès la conception de l'aménagement des espaces.

⁴ Cour des comptes (2024), *Programme France services 2020-2023*, rapport d'évaluation, septembre. L'évaluation « a mis en évidence un gain quantitatif et qualitatif et confirme qu'une majorité d'utilisateurs sont satisfaits de la prise en charge assurée par les conseillers France services. Toutefois, le dispositif ne pourra être consolidé et pérennisé qu'à la condition qu'un scénario de développement soutenable, à moyen terme, soit rapidement arrêté. Cela devra permettre de renforcer la mobilisation des opérateurs, de mieux accompagner financièrement les porteurs des espaces très fréquentés et de davantage valoriser le métier des conseillers ».

⁵ À l'heure actuelle, 63 % de ces maisons se trouvent en territoire rural et 18 % en zone urbaine défavorisée.

L'approche « multicanale » de l'accueil, combinant numérique, téléphone et présence humaine (comme avec les point-justice) est aussi à renforcer, en tenant compte des besoins d'accessibilité des plus éloignés du numérique ou des spécificités des outre-mer. Les enquêtes¹ mettent ainsi en avant des attentes claires en matière d'accessibilité. Au niveau local, il convient de penser un modèle de proximité qui permette, via des mutualisations territoriales sur d'autres fonctions, aux secrétaires généraux de mairie de répondre aux besoins des populations isolées. En complément des initiatives déjà en cours (bus France services), une démarche d'« aller-vers » les personnes les plus vulnérables, pouvant aller jusqu'à un « service public à la maison » – des interventions à domicile ciblées pour les publics qui en ont le plus besoin –, pourrait être une piste. Enfin, les bonnes pratiques et les dispositions facilitant la relation de confiance avec l'utilisateur, tel que le droit à l'erreur², doivent être poursuivies.

Encadré 1 – Le Portugal et l'accessibilité des services publics

Le système de santé portugais illustre une transformation numérique qui combine centralisation des données, automatisation des processus et innovations organisationnelles pour accroître l'accès aux soins sans augmenter les effectifs. Le *Serviço Nacional de Saúde* (SNS), service de santé universel et financé par l'impôt, est structuré sur une architecture numérique centralisée avec un dossier patient, l'accès à un réseau sécurisé, et un portail pour consulter les prescriptions, résultats, rendez-vous et certificats. Cette infrastructure place le Portugal parmi les systèmes de santé les plus numérisés d'Europe et la télésanté progresse continuellement. Le système *Ligue Antes, Salve Vidas* (« Appelez avant, sauvez des vies ») est un dispositif innovant qui impose un contact préalable avant un recours aux urgences, fondé sur une approche large du pré-hospitalier. Grâce à l'accès en temps réel au dossier médical et à l'orientation à distance des patients, il réduit les passages inutiles, fluidifie les parcours et engendre d'importants gains de temps administratifs. Il est désormais renforcé par des outils d'intelligence artificielle capables de retranscrire automatiquement les appels et d'alimenter directement le dossier médical.

Cette stratégie est complétée par de nombreuses mesures de dématérialisation et de simplification administrative : arrêts maladie de courte durée délivrés à distance, renouvellement simplifié des prescriptions pour maladies chroniques, prise de rendez-vous en ligne ou encore optimisation des listes de patients. Ces réformes visent à

¹ Institut Paul Delouvrier et DITP (2025), *Baromètre sur les services publics vus par les Français et les usagers*, op. cit.

² Le droit à l'erreur a été introduit par la [loi n°2018-727](#) du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance. Une erreur commise pour la première fois ne donne pas lieu à sanction lorsque la personne régularise sa situation, spontanément ou à la demande de l'administration. La charge de la preuve est en partie inversée, puisqu'il appartient à l'administration de démontrer la mauvaise foi de l'utilisateur.

accroître la capacité effective système de santé et libèrent autour de 1,5 million de consultations par an – l'équivalent de la charge de travail de plus de 300 médecins généralistes, tout en préservant le contact de proximité avec des centres de santé communautaires. Le Portugal accompagne enfin cette transformation par un niveau d'investissement élevé dans les technologies de santé et le développement d'applications d'IA clinique.

Source : OCDE (2025), « [State of Health in the EU, Portugal, Country Health Profile 2025](#) »

1.2. Investir dans trois services publics prioritaires en tension : l'éducation, la santé et la justice

La décennie 2025-2035 sera cruciale pour restaurer trois grands services publics au cœur du pacte social français : l'éducation, la santé et la justice, aujourd'hui fragilisés pour des raisons différentes.

L'éducation

Dans l'éducation, la baisse des effectifs scolaires provoquée par la dénatalité, accélérée depuis le début des années 2010¹, nécessitera une adaptation rapide de l'Éducation nationale et de grands choix collectifs.

Elle représente une opportunité pour lutter contre les inégalités scolaires et territoriales et améliorer la performance du système². Cela nécessite néanmoins de fermer des classes pour redéployer les effectifs, de planifier les fermetures possibles avec les élus sur plusieurs années, d'adapter les règles de gestion des affectations, de renforcer l'attractivité des postes difficiles et de mieux cibler les ressources vers les établissements concentrant les fragilités sociales et scolaires, en particulier ceux dans les réseaux d'éducation prioritaire (REP et REP+). Les évolutions du maillage scolaire devront ainsi intégrer des objectifs de réussite des élèves et de mixité sociale pour ne pas accentuer les inégalités (voir *infra*). À défaut, le risque est celui d'un creusement des écarts de réussite selon l'origine sociale des élèves et les territoires, en raison d'une différenciation accrue de la qualité du service éducatif. Ces stratégies doivent être débattues et élaborées avec les acteurs locaux pour réussir.

¹ Voir la carte 1 du [Chapitre 3 – « Démographie et société\(s\) »](#) sur les effectifs scolaires en 2035 du premier degré, par département.

² Voir le Complément 11, disponible [sur le site du HCSP](#).

Enfin, la priorisation de l'éducation doit se traduire dans la revalorisation et l'attractivité du métier d'enseignant¹ en termes de rémunération, de formation (notamment au numérique), en ouvrant la réflexion sur les temps de travail et les possibilités de carrière alternée (pour intégrer dans la carrière des expériences professionnelles hors de l'Éducation nationale). Une plus grande responsabilisation des chefs d'établissements et corrélativement de plus grandes marges d'action dans l'organisation des enseignements est également souhaitable.

La santé

Dans le domaine de la santé, les inégalités d'accès aux soins sur les territoires² (voir Carte 1) pourraient persister durant la décennie compte tenu de l'impact du vieillissement et des effets de l'environnement sur la santé³ et notamment les maladies chroniques⁴, malgré les mesures prises depuis plusieurs années : fin du *numerus clausus*, développement des actes réalisés de manière autonome par les paramédicaux, et pacte de lutte contre les déserts médicaux⁵, qui définit 151 zones prioritaires pour le déploiement de la mission de solidarité obligatoire des médecins libéraux.

L'augmentation du nombre d'étudiants en médecine ne garantit pas une adéquation spontanée aux besoins, notamment en gériatrie et en psychiatrie. Le développement d'une meilleure répartition des missions entre professionnels de santé (médecins, infirmiers, psychologues, etc.) est porteur, mais reste encore largement à construire.

C'est l'une des priorités de la décennie : construire un nouveau système de santé fondé non plus sur un unique médecin traitant mais sur une « équipe traitante » (pharmaciens, paramédicaux, infirmiers en pratique avancée, médecins, etc.), permettant la prise en charge adaptée de chacun mais aussi une réponse territoriale mieux coordonnée entre la santé de ville et l'hôpital. La priorité est le renforcement de la prévention et des actions de santé publique, nettement moins financées aujourd'hui que le curatif. L'usage de l'IA offrira aussi des opportunités, s'il est bien encadré, pour augmenter l'acte de soin, mais aussi pour renforcer la prévention – on peut imaginer un assistant IA certifié par l'Assurance maladie qui

¹ Barasz J. (2025), « Enseigner : une vocation à reconstruire, un équilibre à restaurer », *La Note d'analyse*, n° 154, Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan, juin.

² En 2024, environ six millions de Français n'avaient pas de médecins traitants, et le nombre de praticiens comme les délais pour obtenir un rendez-vous médical apparaissent très variables selon les territoires.

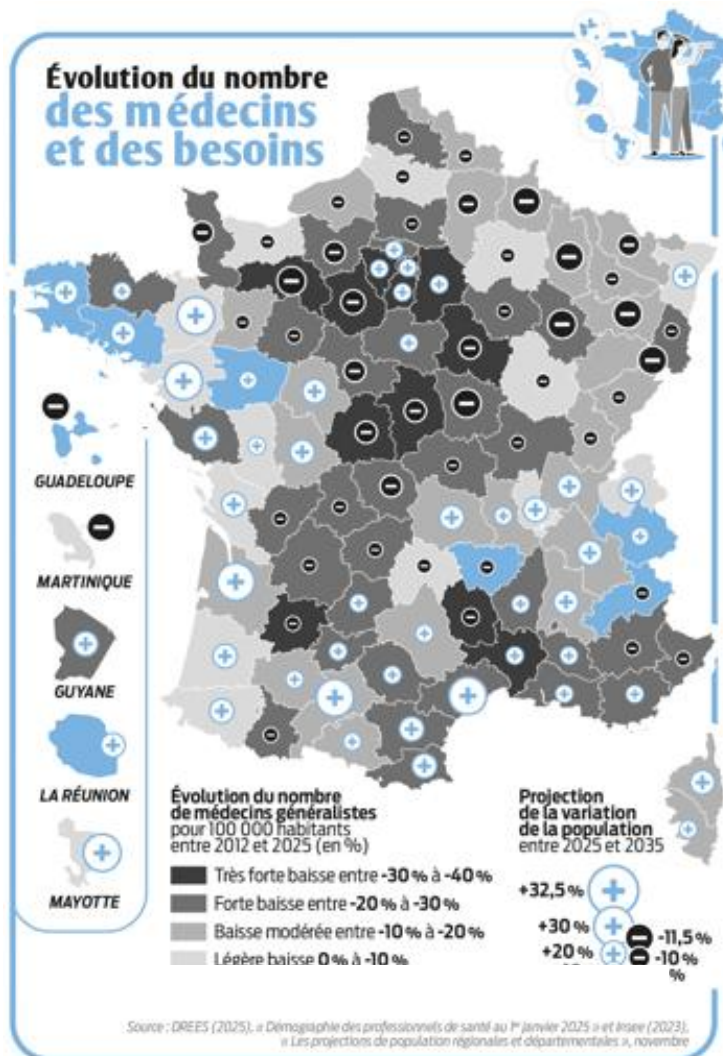
³ Voir le [Chapitre 1 – « Environnement »](#).

⁴ Arambourou H., A. Lambert, E. Prouet, A. Robinet et M. Viennot (2025), *Les politiques publiques environnementales. Mieux connaître pour mieux agir*, rapport pour l'Assemblée nationale, Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan, octobre.

⁵ Gouvernement (2025), « Pacte de lutte contre les déserts médicaux. Présentation par le Premier ministre du plan d'action pour renforcer l'accès aux soins des Français », dossier de presse, 25 avril.

effectuerait des bilans de santé personnalisé, apporterait des conseils (nutrition, sport, dépistages, etc.) et orienterait au besoin vers le professionnel de santé le plus pertinent.

Carte 1 – Évolution du nombre de médecins généralistes libéraux pour 100 000 habitants entre 2012 et 2025 et variation attendue de la population entre 2025 et 2035, par département



Note : dans les territoires en bleu avec un rond bleu, on observe à la fois une augmentation du nombre de généralistes pour 100 000 habitants depuis 2012 et une prévision de croissance de la population d'ici 2035 ; dans les territoires en gris foncé avec un rond noir, une décroissance du nombre de généralistes depuis 2012 et une baisse attendue de la population. On observe ainsi que dans près de la moitié des départements français, la densité médicale a diminué entre 2013 et 2025 et la population va augmenter d'ici 2035. Les zones les plus préoccupantes sont celles où le nombre de généralistes pour 100 000 habitants a nettement baissé alors même qu'on attend une croissance de la population d'ici 2035 (exemple Île-de-France hors Paris, arc méditerranéen, Guyane).

Lecture : en Gironde, on a observé entre 2012 et 2025 une baisse de la densité de médicale de 12 % et on attend d'ici 2035 une hausse de la population de 16 %.

Source : HCSP, d'après DREES (2025), « Démographie des professionnels de santé au 1^{er} janvier 2025 » et Insee (2022), « Les projections de population régionales et départementales », novembre
© Julien Peltier/Tallandier

La justice

Autre service public prioritaire : la justice. Elle fait face à plusieurs difficultés : engorgement des juridictions et retards chroniques dans la dématérialisation, manque de moyens et d'adaptation des organisations, complexité procédurale et hausse du contentieux (malgré le développement d'alternatives, comme la médiation civile). L'écart entre l'augmentation de la demande de justice et les capacités du système judiciaire se traduit par des délais importants et une dégradation perçue de la qualité du service rendu. Dans ce contexte, le développement récent de l'IA engendre de nouvelles perspectives et pourrait constituer un vecteur puissant

d'amélioration, si l'on en encadre bien les usages et s'il ne s'accompagne pas d'une nouvelle explosion du contentieux, que l'IA rend plus facile (Encadré 2).

Encadré 2 – Focus sur la justice et l'IA

Le ministère de la Justice a engagé en 2025 une stratégie de développement de l'IA fondée sur trois grands axes : déployer un assistant « IA Justice » ; protéger les données sensibles, judiciaires et confidentielles en luttant contre le recours à des outils d'IA grand public non souverains (*shadow AI*) ; et mettre en place un socle technologique pour les futurs développements de l'IA, adaptable aux besoins métiers spécifiques.

Le développement de l'IA et la transformation numérique sont porteuses d'opportunités mais engendrent aussi de nouveaux enjeux pour le service public de la justice :

- des opportunités par l'automatisation de tâches (synthèse, rédaction, retranscription, reprise de données), permettant aux agents et magistrats de se concentrer sur des missions à plus forte valeur ajoutée et de réduire les délais de traitement. Elle renforce également l'accessibilité, la lisibilité et la transparence des procédures. Le Portail du justiciable, actuellement en refonte, va faciliter le suivi des procédures, l'accès à l'information, la notification des décisions ou jugement, les échanges avec les juridictions et la saisie de la justice en ligne ;
- des enjeux nouveaux, liés à la hausse potentielle des demandes du fait de la simplification des démarches, aux besoins accrus de formation, de recrutement et d'accompagnement des professionnels, ainsi que des questions majeures de protection des données personnelles, de cybersécurité, de transparence des algorithmes, d'explicabilité des outils utilisés ainsi que de confiance des citoyens dans la justice ;
- des garde-fous indispensables, pour encadrer l'IA et anticiper son impact sur le fonctionnement de la justice et ses métiers : le guide d'utilisation de l'IA au ministère de la Justice repose sur le respect des principes éthiques et le maintien d'une décision finale humaine. Lancé en mai 2026, l'Observatoire de l'IA Justice¹, composé de sept spécialistes de l'IA, accompagne la stratégie du ministère, assure un suivi éthique des usages et de leurs impacts sur les métiers, et mène une veille sur les technologies émergentes. L'IA constitue ainsi un levier d'amélioration du service public, sans se substituer aux juges ni aux professionnels de justice.

¹ Ministère de la Justice (2026), « [Le ministère de la Justice installe un observatoire IA](#) », communiqué de presse, 1^{er} juin.

1.3. Mieux encadrer la participation du secteur privé au service public

Les difficultés abordées plus haut de notre système éducatif ou sanitaire sont parfois aggravées par un déséquilibre des obligations envers le secteur public du secteur privé – ce dernier pouvant notamment choisir ses publics/clients et se spécialiser sur les segments les plus rentables et les moins complexes, tout en étant solvabilisé par des financements publics. La dualisation croissante du système éducatif, en particulier, est un péril pour la cohésion sociale ; elle entraîne une ségrégation sociale et scolaire dont les effets négatifs sont documentés¹. Elle illustre qu'un service public peut réduire les inégalités et que sa fragilisation peut aussi les augmenter. Ce raisonnement vaut également dans d'autres secteurs (grand âge et petite enfance, par exemple).

Cela appelle, d'ici à 2035, à réexaminer les obligations du secteur privé participant au service public pour assurer sa participation effective tout en renforçant la qualité du service public pour éviter un effet de fuite (éducation, par exemple).

Par ailleurs, avec le développement de la plateformes des services² et sous l'effet conjugué des tensions budgétaires et des attentes croissantes de qualité et d'individualisation des réponses apportées, un système à plusieurs vitesses pourrait s'installer d'ici 2035. Il y aurait ainsi des services publics universels, gratuits ou à très faible coût d'accès, mais saturés et de moindre qualité, et des services privés proposant des services plus rapides et personnalisés et de meilleure qualité à ceux qui peuvent les financer.

Si rien n'est fait durant la décennie, la plateformes pourrait renforcer le rôle des acteurs privés dans la production de l'intégralité des services publics, y compris dans les fonctions régaliennes. Le risque est qu'ils s'approprient les données aujourd'hui détenues par la puissance publique, suivent des logiques qui leur sont propres dans des domaines stratégiques et remettent en question la souveraineté.

L'enjeu n'est pas d'opposer acteurs publics et privés, mais de permettre leur coopération dans un cadre fixé par la puissance publique. Sous l'impulsion de l'État mais en associant les collectivités, il paraît souhaitable durant la décennie à venir de définir un « État-plateforme », capable d'organiser les échanges de données et les services autour de règles communes. Il serait au service des principes fondamentaux du service public (égalité, continuité, mutabilité) et de la protection des citoyens. Il permettrait aussi plus de flexibilité au niveau

¹ Une moindre ségrégation entraîne notamment une diminution des inégalités éducatives et des stéréotypes sociaux et raciaux. Conseil d'évaluation de l'école (2023), « [Ségrégation sociale en milieu scolaire. Appréhender ses causes et déterminer ses effets. Revue de littérature](#) », Document de travail, n° 23-02, novembre.

² Utilisation de données publiques et de technologies numériques pour mettre en relation des usagers, des services et des prestataires, simplifier les démarches, mieux orienter les utilisateurs et adapter les services à leurs besoins (comme le fait par exemple l'entreprise Doctolib dans le domaine de la santé).

local sur les contours du service public. Cela suppose d'ici 2035 la mise en place de socles communs, techniques, normatifs et éthiques, permettant l'interopérabilité des services et le partage sécurisé des données, sous le pilotage de l'État¹.

1.4. Face à la contrainte de financement, faire collectivement des choix sur les services publics universels pour mettre fin à la spirale de la « dérosion »

D'ici 2035, la contrainte budgétaire sur la production de services publics sera structurellement croissante sous le poids des déficits à financer, des investissements nécessaires à l'adaptation au changement climatique² – l'accès à l'eau et la préservation de la biodiversité notamment, qui font déjà l'objet d'initiatives locales (voir l'encadré 3 sur l'Occitanie) –, au vieillissement de la population, à la résilience (logement, transport, etc.) et au maintien des infrastructures publiques³. Il est ainsi nécessaire de trouver comment garantir la soutenabilité sans sacrifier à la qualité et à l'accessibilité.

Ces évolutions appellent tout d'abord des arbitrages politiques explicites et démocratiques pour enrayer la « dérosion⁴ » des services publics au bénéfice du financement des transferts sociaux. Actuellement subie et non débattue, cette dérosion se manifeste par toujours plus d'objectifs à atteindre, avec les moyens qui n'augmentent pas voire baissent pour certains services publics, au détriment de leur qualité.

La baisse, prévisible, du financement public des services publics durant la décennie renforce la nécessité de construire un nouveau système combinant efficience et qualité, avec un pilotage par les résultats plutôt que les moyens. L'efficacité de la dépense publique doit ainsi redevenir un principe structurant qui devra être analysé à l'aune de résultats régulièrement évalués. La logique de droits garantis de manière théorique mais pas toujours effective doit être remplacée par une logique d'amélioration continue des résultats du service public et d'augmentation des marges de manœuvre laissées aux responsables pour s'adapter aux besoins à moyens donnés.

¹ Létourneau L. (2024), *Plaidoyer pour les grandes oubliées : les infrastructures publiques de partage de données*, rapport complet, Digital New Deal, septembre.

² Voir Arambourou H. et Ferrière S. (2025), « *Quelle évolution de la demande en eau d'ici 2050 ?* », *La Note d'analyse*, n° 148, France Stratégie, janvier ; et Viennot M., de Montaignac M. et Robinet A. (2025), *Repenser la mutualisation des risques climatiques*, Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan, juin.

³ Voir le **Chapitre 7 – « Finances publiques »** et le **Chapitre 1 – « Environnement »**.

⁴ Terme utilisé par l'Observatoire du Long Terme pour décrire une dilution des moyens des politiques publiques sur des priorités toujours plus nombreuses se traduisant par une érosion progressive de leur qualité.

Encadré 3 – Focus territorial : la région Occitanie

L'Occitanie, région de 6,2 millions d'habitants et de 13 départements, fait face avec le réchauffement climatique à des pressions croissantes sur l'eau et la biodiversité (artificialisation croissante des sols, difficulté d'irrigation, impact des pesticides, feux de forêt, etc.). La Région a mis en place des actions qui illustrent ce que les collectivités peuvent déployer au niveau local pour répondre à des besoins spécifiques.

Par exemple, concernant la préservation et le partage de l'eau, l'Occitanie a adopté en 2023 un « Plan Eau » visant à promouvoir la sobriété, la réutilisation et la sécurisation de la ressource, renforcé par un plan « Résilience Eau » fin 2025 incluant des investissements structurants (optimisation des ouvrages hydrauliques, sécurisation de l'approvisionnement des territoires les plus exposés à la sécheresse, notamment l'Aude et les Pyrénées-Orientales).

Parallèlement, la biodiversité fait l'objet de plans d'actions spécifiques : « Stratégie régionale biodiversité » lancée en 2018, plan « Arbres et carbone vivant » (plantation d'arbres et de haies) depuis 2019, plan « Nature en Occitanie » en 2023 ou encore extension du réseau d'aires protégées. Ces actions sont désormais intégrées au plan « Occitanie Résiliente », une feuille de route construite dans une approche participative qui vise à renforcer la résilience climatique, économique, sociale et territoriale de la région.

Cette situation suppose de définir, au-delà de la priorité budgétaire donnée actuellement aux services publics de protection (défense, forces de sécurité, justice) qui se traduit aussi dans le niveau de rémunération respectif des fonctionnaires concernés (voire le déclassement concernant les enseignants), un objectif d'efficacité général tenant compte des évolutions démographiques. Pour la majorité des services publics, le financement va baisser, au moins en part de la richesse nationale et les quelques sujets qui méritent une priorité feront l'objet d'une recherche permanente de qualité et d'efficacité. L'équilibre financier doit être le fruit d'un choix démocratique qui mêle les différents leviers possibles (productivité, recettes/niches fiscales, dépenses publiques)¹. Dans les collectivités locales, des initiatives verront le jour pour faire face à des enjeux territoriaux spécifiques de finances publiques, en optimisant les dépenses qui peuvent l'être, en augmentant la tarification des services publics ou en recourant à l'endettement pour financer la transition écologique quand elles le peuvent.

¹ Comme souligné dans le [Chapitre 7 – « Finances publiques »](#).

Les principes juridiques encadrant le service public sont aussi à questionner. Les règles actuelles, garantissant l'égalité d'accès au droit, apparaissent trop uniformes et contraignantes alors que les besoins ne sont pas les mêmes pour tous les citoyens et sur l'ensemble des territoires. Ainsi, et alors que la logique d'universalité des services publics n'est pas respectée, il faut assumer une priorisation, en définissant de manière démocratique un socle de services publics universels et garantis sur tout le territoire, tandis que d'autres services seraient adaptés selon les besoins prioritaires et les moyens disponibles.

D'ici 2035, il faut avoir mené la réflexion sur les services garantis en tenant compte de la capacité à les assurer sur tout le territoire, et en intégrant les coûts afférents. Une priorisation nécessite de pouvoir comparer les coûts réels des services publics aux objectifs qui leur sont assignés et aux résultats atteints, afin de définir les services publics. Il faudra ainsi faire des choix clairs en matière de services publics à renforcer et assumer la réduction d'ambition d'autres services publics. Accepter de faire des choix de rupture permettant de concentrer les moyens vers les sujets d'avenir et les enjeux prioritaires est également nécessaire. Le principe général de dépenses tournées vers l'avenir doit prendre le pas sur des « non-choix » délétères. On peut par exemple s'interroger sur le maintien actuel d'une aide à la distribution postale de la presse, au détriment, par exemple, d'actions d'éducation aux médias ou à la production d'information indépendante et non biaisée.

Une nouvelle organisation plus efficiente des services publics imposera notamment de clarifier la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Quel que soit le choix fait en la matière, **les acteurs locaux devront être associés à la stratégie poursuivie (par exemple sur la carte scolaire et son évolution), avec une différenciation et une territorialisation accrue des politiques.**

Face aux nouveaux besoins, cette rationalisation pourra prendre la forme d'une déconcentration importante¹ des responsabilités opérationnelles, afin d'adapter leur mise en œuvre aux réalités locales tout en maintenant un cadre national cohérent, et pour responsabiliser les agents publics. Le renforcement des pouvoirs de dérogation ou d'adaptation des règles par les préfets est à cet égard l'une des options à étudier, l'autre étant d'alléger le niveau de précision de la norme elle-même.

La confiance nécessite une gouvernance associant plus étroitement l'ensemble des parties prenantes à la définition et au suivi des stratégies, qu'il s'agisse des usagers, des professionnels ou des associations. À l'image du principe de démocratie sanitaire consacré dans la loi² qui permet au patient d'être associé à l'organisation du service public médical, une « démocratie

¹ Un transfert de pouvoirs au sein de l'État vers des autorités locales de l'État.

² Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé (loi Kouchner).

du service public » pourrait associer les usagers à la gouvernance des services publics. Territorialisation et participation en seraient les principes clés à l'horizon 2035.

Renforcer les services publics au bénéfice de tous reposera enfin sur l'engagement des citoyens. Ainsi, par exemple, les « jeunes » retraités, qui seront plus nombreux demain, en meilleure santé et souvent désireux de conserver une activité utile, même à temps partiel, pourraient être invités à rejoindre une « réserve citoyenne », déjà existante (santé, éducation) ou nouvelle, et pensée comme un outil de transmission des savoirs autant que de renfort opérationnel¹.

Les recommandations présentées dans ce chapitre constituent des pistes de réflexion destinées à nourrir le débat plutôt qu'un programme exhaustif ou prescriptif. Une contribution d'élèves de l'INSP à cette réflexion² vient l'enrichir de leurs propositions, qu'il s'agisse d'adapter les services publics à la révolution numérique par une régulation des plateformes et une exigence de transparence des algorithmes renforcées, de développer des réponses différenciées selon les territoires – comme les classes itinérantes ou des solutions de mobilité adaptées aux zones isolées – ou encore de faire évoluer le rôle de l'État vers un recentrage sur ses missions régaliennes, tout en renforçant sa fonction de stratégie à long terme et de coordination dans les autres domaines.

2. Objectif 2050 : un modèle renouvelé de services publics

À partir de 2035, nous aurons les moyens de transformer les services publics en mettant en place un véritable « État-plateforme ». Cela nécessite notamment de se mettre d'accord sur les services publics différenciés et adaptés, dans le cadre d'un nouveau pacte démocratique du service public.

2.1. Faire de la transformation numérique une opportunité pour l'utilisateur du service public de demain

D'ici 2050, la dématérialisation et l'essor de l'intelligence artificielle transformeront profondément le rapport de l'utilisateur aux services publics.

Si l'intelligence artificielle est encore en cours de déploiement dans l'administration, son potentiel d'amélioration du service rendu (gains d'efficacité et de rapidité) est déjà démontré³.

¹ Voir l'analyse des « nouveaux temps » de la vie dans le [Chapitre 8 – « Modes et lieux de vie »](#).

² Voir le Complément 9, disponible [sur le site du HCSP](#).

³ Conseil d'État (2022), *Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance*, étude, août.

À moyen terme, l'automatisation des services publics va s'accélérer et l'expérience de l'utilisateur s'en trouvera à la fois simplifiée, personnalisée et autonomisée : identité électronique, IA pour le conseil aux citoyens, dépôt de plaintes assisté par IA, fiscalité automatisée, éducation assistée par IA, déploiement IA dans le service public de la santé pour augmenter l'acte de soin et pour renforcer la prévention, etc.

Concrètement, la citoyenneté numérique sera pleine et entière avec un seul identifiant et une seule entrée pour l'ensemble des démarches et des parcours au sein des services publics (inscription en crèche, hôpital, impôts, etc.) comme c'est déjà le cas chez plusieurs de nos voisins européens. Un « compte citoyen unique » permettra de recevoir l'ensemble des prestations sociales et des aides publiques diverses (la rénovation énergétique, par exemple) pour éliminer le non-recours et piloter la dépense. L'intelligence artificielle sera totalement déployée avec la plupart des décisions administratives individuelles (permis, titres, prestations monétaires, etc.) prises par des agents IA, sous le contrôle de médiateurs humains. Pour être acceptés et pertinents, ces services hybridés devront être co-construits avec les agents publics et les usagers¹.

Encadré 4 – Quelle administration fiscale en 2050 ? Être ou ne pas être visible (synthèse)

par Aude Costa de Beauregard et Daniel Baldaia, DGFIP

L'administration fiscale de 2050 pourrait devenir largement invisible dans les démarches quotidiennes, mais plus présente comme service public de proximité, de confiance et de solidarité.

Vers la fin des formulaires et des démarches ? Un système automatisé fonctionnant en temps réel grâce aux données liées aux événements de vie (naissance, mariage, déménagement, etc.) remplacerait la déclaration de revenus. Un « assistant fiscal personnel » basé sur l'IA calculerait automatiquement les impôts, aides et crédits d'impôt. L'utilisateur n'aurait plus de démarches à effectuer, mais pourrait vérifier ou corriger les informations.

De la *data trust* à la prévention des erreurs. La DGFIP utiliserait les données en continu pour prévenir les erreurs, envoyer des alertes personnalisées et limiter la fraude simple. L'administration deviendrait davantage un acteur d'accompagnement que de contrôle.

¹ Voir l'Encadré 4 et le Complément 10, disponible [sur le site du HCSP](https://www.hcsp.fr/).

La protection contre l'ombre. La fraude évoluerait vers des formes numériques et automatisées. L'administration fiscale aurait pour mission de protéger les citoyens et les finances publiques face aux IA malveillantes, aux usurpations et aux réseaux de fraude.

Pour un accompagnement humain et solidaire dans des guichets de proximité. Les centres des impôts fusionneraient avec les services sociaux pour devenir des lieux d'accompagnement humain, qui pourraient même servir des refuges en période de crise climatique.

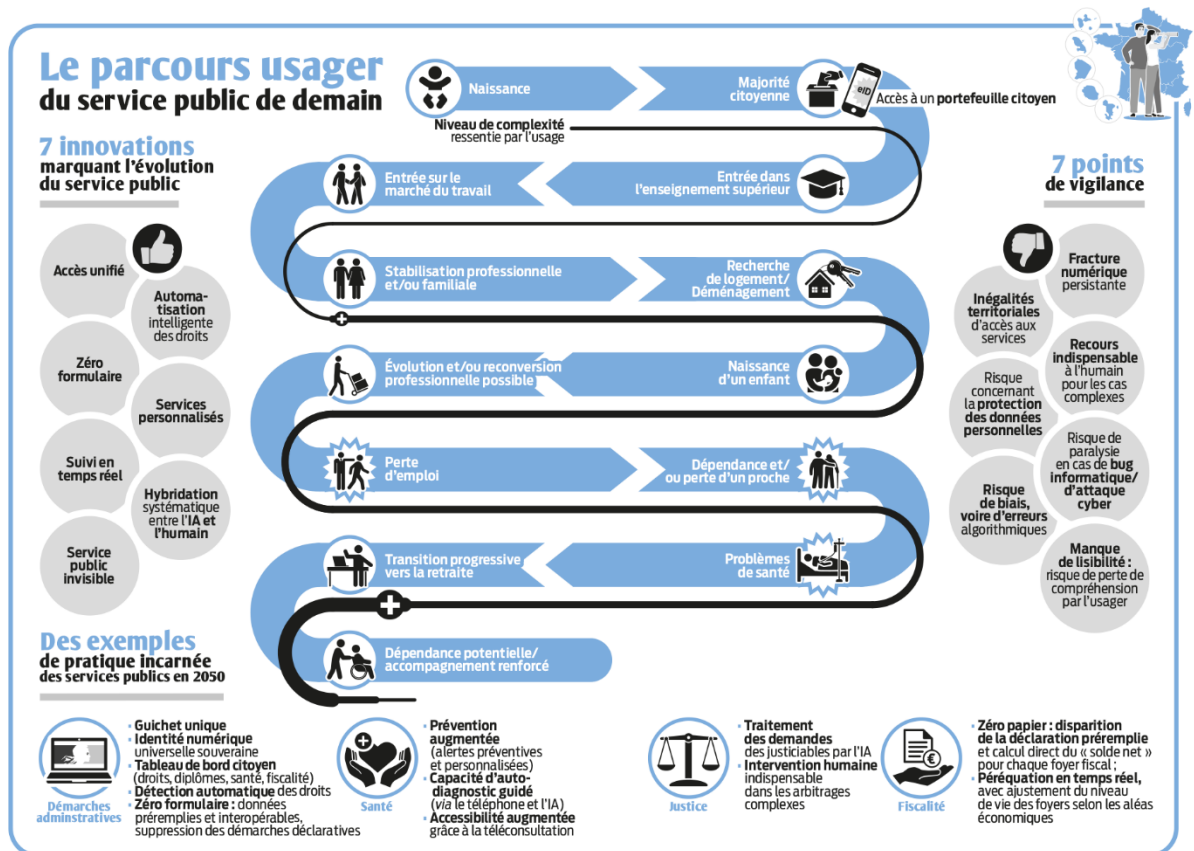
Des agents toujours présents. Les agents seront des experts (juristes, éthiciens, *data-scientists*) qui interviendront sur des situations particulières qui ne seront pas confiées à l'IA et pour les situations complexes, pour la médiation et pour prévenir les risques d'exclusion. Des équipes pourraient être mobilisées lors des crises majeures (et les locaux de l'administration utilisés comme points fraîcheur en cas de stress thermique).

Personnalisation et accompagnement proactif et prédictif. Grâce à l'IA, l'administration fiscale (et sociale) conseillerait les citoyens de manière proactive (rénovation énergétique, choix fiscaux, aides) et lutterait ainsi contre le non-recours.

Le monde à l'envers... Et si tout cela tournait autrement ? Cette vision repose sur la confiance dans les données et les technologies. Mais des risques demeurent : refus du partage des données, panne énergétique, perte de confiance, dérive autoritaire ou explosion de la fraude numérique.

Grâce à la numérisation, l'administration n'apparaîtra plus quand c'est non-nécessaire dans le quotidien des citoyens, grâce à un allègement maximal des démarches. Le principe « Dites-le nous une fois » sera complété par un principe « Vous n'avez pas à nous le dire », concentrant la sollicitation des citoyens dans les moments de vie importants (démarche proactive et fondée sur le conseil) en suivant le « parcours usager » centré sur les grandes étapes de la vie qui devront déjà avoir été définies d'ici 2035 (voir Infographie 1 – Le parcours usager du service public de demain).

Infographie 1 – Le parcours usager du service public de demain



Source : HCSP © Julien Peltier/Tallandier

2.2. Construire une numérisation responsable et un « État-plateforme » souverain

Pour autant, ces transformations numériques engendreront des risques spécifiques, à l'impact potentiellement préoccupant sur la relation de confiance entre usagers et administration : fracture numérique persistante, dépendance à des solutions technologiques extra-européennes, opacité algorithmique, incompréhensions des citoyens face à un traitement standardisé, indisponibilité totale des services et tensions sociales associées en cas de bug informatique ou de cyberattaque.

D'ici 2050, une « IA de confiance » au service de l'intérêt général sera nécessaire, respectant les principes de transparence, d'explicabilité des décisions et de contrôle humain effectif¹. Si les réflexions sur l'encadrement éthique de l'IA sont déjà engagées – de nombreuses administrations

¹ Sens du service public (2025), *Le service public à l'épreuve de l'intelligence artificielle*, Fondation Jean Jaurès, juillet.

ont adopté des chartes éthiques sur son utilisation¹ – l'élaboration d'une doctrine stratégique d'emploi et de non-emploi de l'IA dans la manière de rendre le service public est essentielle pour harmoniser les pratiques et les objectifs et devra être réalisée avant 2035 et régulièrement actualisée.

Sous ces réserves, l'intelligence artificielle apparaît comme un levier majeur de la transformation des services publics. Elle peut ainsi contribuer à surmonter les lacunes de la dématérialisation en recréant de la proximité là où le numérique a pu créer une distance pour certains.

D'ici 2050, les pouvoirs publics devront préserver leur souveraineté face à la privatisation et à la plateformes de l'action publique. À défaut, la confiance des citoyens et leur consentement au partage de leurs données pourraient s'affaiblir, si des acteurs privés en venaient à occuper une place croissante dans la fourniture de services numériques et l'exploitation des données associées.

Pour l'éviter, l'État-plateforme devra organiser un écosystème d'acteurs publics et privés, et permettre leur interopérabilité tout en conservant la maîtrise stratégique du service public rendu. *Mon espace santé* illustre déjà cette logique : l'État fournit une infrastructure de confiance sur laquelle différents acteurs publics et privés peuvent développer des services au bénéfice des usagers.

Cela implique une souveraineté en matière de cybersécurité, de protection des données (à l'échelle européenne), de stockage des données publiques, de transparence algorithmique, d'encadrement de l'usage de l'IA.

Les outils numériques, de l'intelligence artificielle à la dématérialisation, doivent être mis au service d'un objectif partagé : offrir des services plus efficaces et plus personnalisés, sans perdre la dimension (et la présence) humaine du service public. Cette transformation suppose enfin de renforcer la souveraineté numérique afin que l'État conserve la maîtrise des infrastructures et des données stratégiques². Elle doit se déployer au niveau européen, afin de réduire les risques de dépendance de l'État aux solutions extra-européennes.

2.3. Adapter la formation des agents publics aux nouvelles compétences

Les dynamiques de numérisation posent également la question du rôle des agents publics dans les services publics, de leur adaptation et formation à de nouvelles compétences. D'ici 2050, pour la plupart des agents, certaines tâches auront été automatisées. Les fonctions

¹ Elles sont accessibles via le [portail des chartes IA dans l'administration](#).

² L'[Observatoire de la souveraineté numérique](#), piloté par le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan, vise ainsi à mesurer les dépendances numériques pour mieux les cibler.

ressources humaines devront renforcer leurs missions de planification et accompagner l'évolution des métiers de la fonction publique, vers un modèle dans lequel les agents sont à la fois : des acteurs de la relation humaine, garants de la qualité et de l'équité du service rendu ; des utilisateurs éclairés des outils d'intelligence artificielle ; et des interprètes capables de contextualiser les résultats produits. L'évaluation des qualités attendues de l'agent public se fera donc autour de ce qui est difficilement automatisable : la compréhension de situations humaines parfois complexe, la capacité de jugement, la construction et la préservation de la confiance.

Sur le plan de la formation, l'agent public devra bénéficier d'un parcours beaucoup plus modulaire et évolutif. La distinction entre formation initiale – toujours nécessaire – et continue se sera estompée au profit d'un modèle d'apprentissage tout au long de la vie, structuré par des certifications et des mises à jour régulières de compétences. Cela nécessite d'une part d'avoir intégré, d'ici 2035 (et bien avant), la formation au numérique et à l'IA dans toutes les écoles du service public. Il faudra ensuite faire évoluer, d'ici à 2050, les compétences des agents publics à partir d'un parcours reposant sur trois piliers, conçus pour répondre à ses différentes missions et pour éviter une dépendance excessive vis-à-vis de l'IA : des compétences métiers propres à un service public (connaissances techniques), des compétences numériques et algorithmiques (compréhension et interaction avec les systèmes d'IA, interprétation critique de leurs résultats) et des compétences relationnelles renforcées (relation à l'usager, médiation, éthique, capacité d'arbitrage).

Des ingénieurs généralistes, capables en amont d'opérer les différents outils de l'État-plateforme et en aval d'avoir une compréhension du « premier kilomètre » de l'action publique, pourraient faire partie de la haute-fonction publique et constituer une filière métier interministérielle.

2.4. Définir un service public différencié et adapté

À l'horizon 2050, afin de conserver un service public de qualité dans un contexte de tensions budgétaires, un service public socle – restreint dans son périmètre, universel dans son accès, garanti sur tout le territoire et de haute qualité – aura été mis en place. Il constituera le cœur d'un pacte social à la fois préservé et renouvelé via une concertation démocratique qui pourrait mobiliser les instances participatives¹ pour tenir compte de l'évolution des besoins et des techniques. Si la définition d'un socle de services publics implique nécessairement une uniformité prévue, organisée et contrôlée par l'État, les autres services publics majoritaires pourront davantage répondre à un besoin d'adaptation aux spécificités locales et territoriales.

¹ Voir le Chapitre 3 – « Démographie et société(s) ».

Pour ce socle de services publics qui garantit des droits et vise l'excellence, sur un périmètre précis, des objectifs de performance explicites seraient mentionnés, et les résultats rendus publics et déclinés localement. Sans préjuger de l'issue de ces discussions, ils pourraient être par exemple les suivants.

- Concernant la santé : accès aux services de prévention, aux soins primaires et à certaines spécialités, à tous les dépistages, à la prise en charge des urgences partout sur le territoire. Les indicateurs permettant de s'assurer de l'efficience de ces objectifs seraient les densités de professionnels de santé (pas seulement les médecins) par territoire ; les délais d'attente pour les consultations, dépistages et vaccins et leur taux de réalisation par rapport aux recommandations épidémiologiques ; la qualité de la prise en charge aux urgences et la nécessité ou non d'un rendez-vous complémentaire après prise en charge aux urgences.
- Pour l'éducation : accès de tous à un service garantissant l'égalité de traitement et la progression de l'élève tout au long de son parcours. Les indicateurs suivis seraient le rapprochement des indices de position sociale et de progression des élèves par établissement, le taux d'accès aux compétences de base, l'inclusion, la capacité des élèves à collaborer, etc.
- En matière de justice : renforcement de l'accès à la justice et réduction des délais compatibles avec l'exercice rigoureux du délibéré.

Au-delà du socle commun, les vulnérabilités (caractéristiques de la population et des territoires, enjeux climatiques), la démographie (répartition par âge, concentration de la population, etc.) et les attentes des citoyens auront été prises en compte pour adapter l'offre de services publics de proximité, en considérant à la fois les moyens disponibles et les enjeux prioritaires du territoire. En 2050, l'égalité réelle ne serait plus conçue comme uniformité, mais comme adaptation aux besoins de chacun. On sortirait ainsi d'un modèle unique de territorialisation.

À titre d'exemple, la prise en charge de la petite enfance pourrait faire l'objet d'une garantie de principe, mais selon des normes adaptées (diversité d'âge des enfants accueillis, nombre d'enfants par éducateurs, repas intégrés ou non, etc.). La tarification partielle des services publics en fonction du revenu pourrait être envisagée, comme instrument plus explicite de soutenabilité financière, de responsabilité, d'équité sociale et de sobriété environnementale, dans un contexte de hausse des coûts des services publics et de moindre dynamisme des ressources fiscales.

2.5. Mettre en œuvre nouveau pacte démocratique du service public

Face à un État-plateforme largement numérisé, la dimension démocratique des services devra être considérablement renforcée pour éviter le sentiment d'éloignement, la perte de confiance et la dilution du lien social.

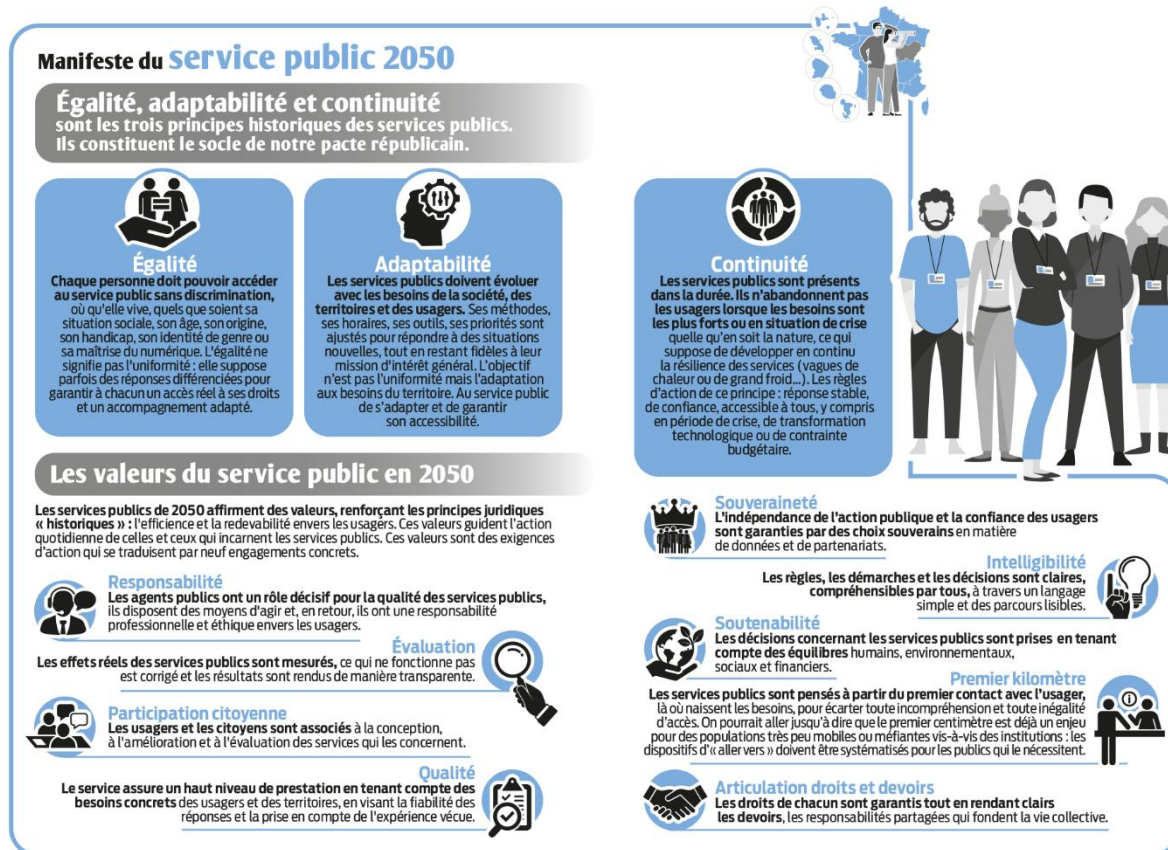
2050 devra donc être un horizon de restauration de la proximité entre administration et citoyen, en renforçant la co-construction (expérimentations de gouvernance collaborative, consultations citoyennes, design de services publics avec les usagers, etc.) et la co-production des services publics. Cette logique d'« aller vers » nécessitera cependant une clarification des champs de compétences : l'État conservera ses prérogatives de définition et de mise en œuvre des services publics relevant du domaine régalien, mais d'autres services publics pourraient le cas échéant être décentralisés.

Enfin, face aux mutations profondes des services publics, les pouvoirs publics s'engageront pour le service public à horizon 2050 dans le « Manifeste du service public », un nouveau corpus de valeurs et de principes du service public soumis à concertation. Ce document pourra être pensé en termes de gestion de service, efficace et inclusive, afin d'éviter l'écueil des dernières décennies d'une action publique trop orientée sur le cadre juridique qui peut complexifier les modalités d'intervention sans améliorer l'effectivité de l'accès au service. Il deviendra une grille d'analyse systématique des services publics.

En plus de l'évaluation continue – et de la qualité qui devrait en découler – et de la participation citoyenne, déjà mentionnés, la responsabilité (*accountability*) deviendra une valeur cardinale de l'action publique. Elle suppose une inversion du regard avec un service public qui rend des comptes à sa hiérarchie mais aussi aux citoyens.

Ainsi, chaque service public sera désormais examiné à l'aune de ce corpus. C'est à cette condition que nos services publics de 2050 pourront demeurer proches, justes, robustes et pleinement dignes de la confiance collective (voir Infographie 2 – Le manifeste du service public de 2050).

Infographie 2 – Le manifeste du service public de 2050



Source : HCSP © Julien Peltier/Tallandier

Conclusion

L'avenir des services publics ne se résume ni à une question d'organisation administrative ni à un simple arbitrage budgétaire. Il engage le pacte social et démocratique.

D'ici 2035, l'enjeu est d'éviter un délitement progressif fondé sur la fragmentation territoriale, l'essor d'un système privé parallèle qui ne serait pas accessible à tous et la dépendance technologique. À l'horizon 2050, l'ambition doit être plus profonde : refonder un modèle articulant universalité, soutenabilité et souveraineté.

La condition première de cette transformation demeure la restauration de la confiance – confiance dans l'égalité réelle d'accès, dans la capacité de l'État à maîtriser les transitions, et dans la légitimité démocratique de l'action publique.

Trois propositions clés pour 2035 et 2050

Mettre en place un socle universel de services publics et admettre un principe de différenciation pour les autres services publics selon les besoins des territoires et des individus.

Refonder l'action publique sur la responsabilité, l'évaluation et la participation. Face aux contraintes démographiques, écologiques et budgétaires, faire des choix explicites sur les priorités du service public, piloter les politiques par les résultats, déconcentrer les responsabilités et associer les citoyens à leur gouvernance.

Déployer avec l'ensemble des collectivités publiques un « État-plateforme » fondé sur des infrastructures numériques communes, des données protégées en Europe et une IA de confiance, tout en renforçant le rôle des agents publics comme garants de la qualité, de la relation humaine, de l'équité et de la confiance.



Chapitre 7 – Finances publiques

Faire des choix budgétaires à la hauteur des défis des 10 et 25 prochaines années

Grégory Claeys (département Économie, HCSP)

Jérôme Trinh et Louis Viard (département Économie, HCSP)

Jean-Baptiste Carpentier et Mathilde Viennot (département Environnement, HCSP)

Léo Quennesson (département Société et Politiques sociales, HCSP)¹

« Nous devons résister à la tentation de ne vivre que pour le présent, en pillant, pour notre confort et notre commodité, les précieuses ressources de demain. »

Dwight D. Eisenhower, 1961²

¹ Le travail de projection réalisé dans ce chapitre a été fait en collaboration avec une équipe de l'OFCE composée d'Elliot Aurissergues, Mathieu Plane, Xavier Ragot et Raul Sampognaro et avec la mobilisation du modèle macroéconomique de l'OFCE EmeRaude. La méthodologie et l'ensemble des hypothèses utilisées sont détaillées dans le document de travail suivant : Carpentier J.-B., Claeys G., Quennesson L., Trinh J., Viard L. et Viennot M. (2026), « Finances publiques à l'horizon 2050 : retrouver des marges de manœuvre pour préparer l'avenir », Document de travail, HCSP, à paraître.

² Eisenhower D. D. (1961), « [Discours d'adieu](#) », 17 janvier.

Introduction

En 2025, la France affichait une situation budgétaire dégradée : le déficit public s'établissait à 5,1 % du PIB (le quatrième plus élevé de l'Union européenne après la Roumanie, la Pologne et la Belgique), tandis que la dette publique atteignait 115,6 % du PIB (troisième plus élevée de l'UE après la Grèce et l'Italie)¹.

Sur les vingt-cinq dernières années, les dépenses ont cru de près de 5 points de PIB pour se situer à 57,3 % du PIB en 2025 (deuxième de l'UE, derrière la Finlande à 57,5 %). Dans le même temps, les recettes publiques totales progressaient de 0,9 point, pour atteindre 52,2 % du PIB en 2025 (deuxième de l'UE, derrière la Finlande à 54,1 % du PIB)². Cet écart entre dépenses et recettes retrace une difficulté chronique à réduire significativement les déficits publics et à tenir nos engagements européens, y compris lorsque la conjoncture économique était favorable (notamment entre 2000 et 2008, et entre 2017 et 2019³).

La structure actuelle des dépenses publiques françaises fait apparaître une orientation très marquée vers la prise en charge des risques liés à la vieillesse (retraites et autonomie des personnes âgées) et à la santé/invalidité, reflétant le modèle social développé depuis la Seconde Guerre mondiale. Ces deux postes concentrent à eux seuls 46 % de la dépense publique totale (respectivement 26 % et 20 %), tandis que les autres dépenses de protection sociale en représentent 11 %⁴. Les dépenses publiques sont ainsi constituées pour moitié de prestations sociales – en espèces ou en nature – et pour un tiers de dépenses de fonctionnement (rémunération et consommation de biens et services). La charge d'intérêts sur la dette publique représente, elle, 3,5 % de la dépense publique totale.

Les recettes sont constituées essentiellement par les prélèvements obligatoires, qui atteignaient 42,8 % du PIB en 2025 (deuxième de l'UE, derrière le Danemark à 45,2 % du PIB). La moitié est prélevée sur les revenus et affectée au financement de la sécurité sociale (cotisations sociales et CSG), tandis qu'un quart est constitué de taxes prélevées sur la consommation. Les impôts sur le revenu des ménages (IR) et sur les bénéfices des entreprises ne représentent que 13 % des prélèvements obligatoires (8 % et 5 %, respectivement).

¹ Eurostat, données au 22 avril 2026 ([General government deficit/surplus](#) et [General government gross debt](#)).

² Eurostat, données au 22 avril 2026 ([General government gross debt](#) et [Total general government expenditure](#)).

³ Périodes durant lesquelles le PIB était supérieur à son potentiel selon la Commission européenne (source : [AMECO](#)). C'était aussi le cas entre 2022 et 2024, mais cette période a été marquée par la crise énergétique et une flambée de l'inflation qui rendaient plus difficile une consolidation.

⁴ La décomposition des dépenses publiques et des recettes n'est encore disponible que pour l'année 2024, tandis que les niveaux totaux du déficit, des dépenses, des recettes et de la dette en 2025 ont déjà été publiés par l'Insee.

(Graphique 1). Cette structure se retrouve parmi de nombreux pays européens ayant fait le choix d'un État-providence couvrant un large éventail de risques¹.

Les grandes transformations attendues lors des vingt-cinq prochaines années pourraient mettre davantage sous pression notre modèle social et son mode de financement, alors même que les marges de manœuvre budgétaires actuelles paraissent déjà réduites. Il est dès lors impératif d'anticiper l'impact de ces transformations de manière à préparer le système socio-fiscal et la société dans son ensemble et à éviter une perte de contrôle des finances publiques.

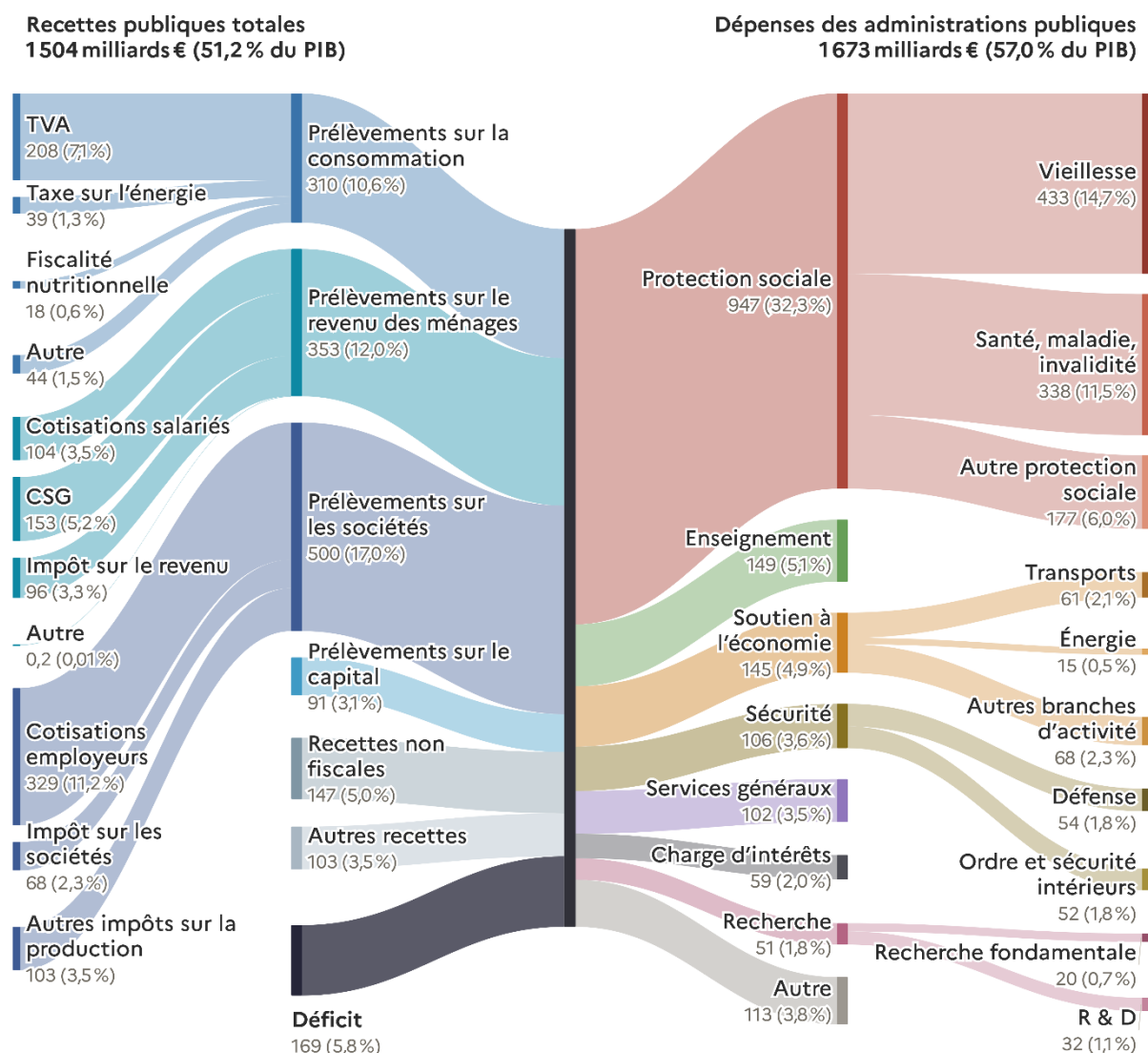
C'est pourquoi ce chapitre vise, dans un premier temps, à établir une trajectoire tendancielle des finances publiques à politiques inchangées de manière à prendre en compte les évolutions structurelles prévisibles (démographie, santé, changement climatique, numérique, etc.) de la façon la plus détaillée possible, tout en tenant compte de l'incertitude qui entoure certains déterminants macroéconomiques cruciaux dans un horizon aussi long (croissance de la productivité, taux d'intérêt, démographie, niveau du chômage structurel, etc.).

Dans un deuxième temps, le chapitre liste les grandes priorités possibles de politiques publiques des dix et vingt-cinq prochaines années ainsi que leurs effets sur les finances publiques. Ces priorités d'avenir traduisent des engagements déjà actés, des politiques permettant d'infléchir la hausse tendancielle des finances publiques par la prévention des risques sociaux et climatiques, ainsi que des priorités devant faire l'objet d'arbitrages en raison de leur impact sur la trajectoire des finances publiques à court mais aussi à long terme.

Enfin, le chapitre discute des différents leviers à activer dans les années à venir pour assurer la soutenabilité de nos finances publiques et le respect de nos engagements européens, tout en préservant notre modèle social et en finançant nos grandes priorités d'avenir (climat et défense, notamment).

¹ Pour plus de détail sur les recettes fiscales et leur composition en Europe, se rapporter à : OCDE (2025), *Revenue Statistics 2025. Disentangling Personal Income Tax Revenue in OECD Countries*, Paris, Éditions de l'OCDE. Pour la décomposition des dépenses publiques par finalité, se rapporter à Eurostat (2026), « *General government expenditure by function (COFOG)* », dernière mise à jour des données le 22 juin 2026. Voir aussi Rousselon J. et Viennot M. (2020), « *Inégalités primaires, redistribution : comment la France se situe en Europe* », *La Note d'analyse*, n° 97, France Stratégie, décembre.

Graphique 1 – Recettes dépenses et soldes des administrations publiques en 2024
(en milliards d'euros et en pourcentage du PIB)



Note : les prélèvements obligatoires ont été regroupés selon leurs assiettes (consommation, revenus des ménages et des entreprises, capital). Concernant les dépenses, la classification s'appuie sur la « Classification des fonctions des administrations publiques » publiées par l'Insee, mais s'en écarte toutefois dans un souci de lisibilité : i) la catégorie « Vieillesse » inclut les dépenses de vieillesse (GF1002) et « Survivants » (GF1003) ; ii) la catégorie « Santé, maladie, invalidité » correspond aux dépenses classées GF07 et GF1001 ; iii) et la catégorie « Services généraux » correspond aux dépenses classées GF01, en soustrayant les dépenses de recherche fondamentale (GF0104) et de la charge d'intérêts (GF0107). Les dépenses de R & D de chaque COFOG ont été regroupées au sein d'une seule catégorie « Appuis à la recherche ».

Source : calculs et classification HCSP, sur la base des données Insee

1. À politiques inchangées, une grave dérive des finances publiques

1.1. Un impact majeur du vieillissement de la population et du changement climatique

À politiques inchangées¹, le **vieillissement de la population** aurait un impact majeur sur les finances publiques².

Les **dépenses de santé** augmenteraient de plus d'un point à horizon 2050 (de 9,1 % du PIB en 2026 à 10,5 % en 2050) sous l'effet de deux dynamiques³. D'une part, la prévalence des affections de longue durée (ALD) étant plus élevée chez les personnes âgées de 60 ans et plus, l'**accroissement du nombre de seniors** entraînerait mécaniquement une hausse du nombre d'ALD et donc des dépenses associées. Cet effet démographique serait d'autre part amplifié par la **hausse spectaculaire** des taux de prévalence des ALD à âge donné, observée ces

¹ La trajectoire tendancielle des finances publiques correspond aux effets actuels et futurs des politiques publiques déjà votées. Elle repose sur l'hypothèse d'un maintien des règles existantes, comme les taux de remboursement des soins, les allocations chômage ou l'accueil des personnes âgées. Ces paramètres sont estimés à partir de la loi lorsqu'elle est explicite (par exemple, l'indexation des allocations familiales sur l'inflation), ou à partir des tendances historiques (comme le taux d'encadrement des élèves). La méthode consiste ensuite à évaluer la dynamique des sous-jacents économiques, sociaux et démographiques de chaque dépense. Pour les dépenses plus incertaines (par exemple, les dépenses de justice), on suppose qu'elles restent stables en proportion du PIB. Ainsi, cette trajectoire mesure les ressources nécessaires pour maintenir le niveau actuel des services publics face aux évolutions démographiques, économiques et climatiques anticipées. Elle ne prend pas en compte les inflexions possibles ou souhaitables à la hausse ou la baisse (c'est-à-dire ni les besoins d'extension ou d'amélioration des services publics – voir la Section 2 *infra* – ni les réformes possibles des déterminants des dépenses). Notre approche se rapproche du concept de tendanciel de moyen terme développé dans Carnot N., Morzadec A. et Simon O. (2025), « [L'évolution des dépenses publiques "à politique inchangée"](#) », HCFP, août.

² Les estimations présentées dans ce chapitre ont été réalisées sur la base des dernières projections démographiques de l'Insee publiées en juin 2026. Le scénario démographique retient les hypothèses « centrales » de l'Insee, à savoir : une espérance de vie à la naissance convergeant à 89,5 ans pour les femmes et à 86,7 ans pour les hommes en 2070 ; un indicateur conjoncturel de fécondité à 1,45 à partir de 2028 et un solde migratoire stabilisé à 150 000 personnes par an. Voir Blanpain N., Pointet J. et Thélot H. (2026), « [Projections de population à l'horizon 2070 : une population plus âgée qu'en 2026, et probablement moins nombreuse](#) », *Insee Première*, n° 2108, juin.

³ Les projections de dépenses de santé sont calculées sur le périmètre de la classification des dépenses par fonction de l'Insee. Les hypothèses retenues sont celles du scénario épidémiologique « Tendanciel long terme » de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) dans son rapport paru le 2 juillet 2026 ([Charges et produits pour 2027](#)). Toutefois, nos projections sont réalisées à partir des données couvrant la période 2015-2023 car les données 2024 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de ce chapitre. Ce scénario épidémiologique est ensuite combiné avec les dernières projections démographiques de l'Insee (2026). Voir Blanpain N., Pointet J. et Thélot H. (2026), « [Projections de population à l'horizon 2070 : une population plus âgée qu'en 2026, et probablement moins nombreuse](#) », *op. cit.*

dernières années¹. Le prolongement de cette tendance conduirait ainsi à une forte croissance du nombre de pathologies chroniques à prendre en charge, à système constant.

Le **vieillissement** augmenterait également les **besoins d'aide à l'autonomie** des personnes âgées. Sur ce poste, les dépenses publiques augmenteraient de 1,1 % à 1,5 % du PIB dans un scénario où la part des années en situation de perte d'autonomie après 60 ans resterait constante². Enfin, malgré une augmentation de 4,3 millions du nombre de seniors de 60 ans et plus d'ici 2050, la hausse des dépenses de **retraites** resterait limitée – de 0,2 point de pourcentage (pp) de PIB – grâce aux réformes (durée de cotisation, âge légal) mises en place ces dernières années (sous l'hypothèse que la suspension de la réforme de 2023 soit levée en 2028, tel que le prévoit la législation en vigueur)³.

Néanmoins, ces hausses de dépenses liées à l'accroissement du nombre de seniors seraient, toujours à politiques inchangées, compensées par des économies liées à la baisse de la natalité, en particulier dans **l'enseignement primaire et secondaire**. Dans ce secteur, une baisse de la natalité associée à un solde migratoire stable (comme projeté par l'Insee dans son scénario central), se traduit par une baisse mécanique du nombre d'enfants scolarisés. Ces cinq dernières années, le nombre de professeurs ne s'est ajusté que partiellement à cette baisse des effectifs scolarisés, à raison de 60 %⁴. En supposant que cette tendance se prolonge, les dépenses publiques d'éducation baisseraient significativement (-0,6 pp de PIB d'ici 2050).

La baisse de la natalité ferait également baisser de 0,4 pp de PIB les **prestations monétaires sur les postes famille et enfants**. Celles-ci subiraient, de surcroît, une érosion de leur pouvoir d'achat relatif du fait de leur indexation sur l'inflation⁵. Cette propriété, émanant de la législation en vigueur, se retrouve dans **l'ensemble des prestations sociales** (famille et enfants, mais aussi maladie et invalidité, exclusion sociale, logement) qui baisseraient en part de PIB d'ici 2050 (-0,4 pp).

¹ CNAM (2025), « [Synthèse du rapport de propositions de l'assurance maladie pour 2026](#) », novembre.

² Drees (2025), « [Projections de la population âgée avec un besoin d'aide à l'autonomie entre 2021 et 2070](#) ».

³ Les projections des dépenses de retraite utilisées dans notre exercice reprennent celles du Conseil d'orientation des retraites publiées en juin 2026, elles aussi basées sur les nouvelles projections démographiques de l'Insee. Voir COR (2026), [Rapport annuel](#), juin.

⁴ DEPP (2025), « [Les taux d'encadrement : nombre d'élèves par enseignant](#) », Séries chronologiques de données statistiques sur le système éducatif, avril.

⁵ L'indexation d'une large part des prestations familiales sur l'inflation (et non sur la dynamique des salaires par exemple) entraîne leur contraction en proportion du PIB sous le double effet de la baisse de la natalité et d'une érosion de la valeur relative de ces prestations vis-à-vis des salaires. Voir HCFEA (2025), « [Retour sur l'évolution du pouvoir d'achat des prestations familiales et de solidarités](#) », note adoptée par le Conseil de la famille le 18 mars 2025.

La **rémunération des agents de la fonction publique** évolue tendanciellement plus lentement que celle de l'ensemble des travailleurs¹. La poursuite d'une telle tendance se traduirait par un recul du pouvoir d'achat relatif des fonctionnaires et une baisse des rémunérations versées par le public en part de PIB (-0,3 pp d'ici 2050).

Les **dépenses en faveur de la décarbonation** s'atténueraient progressivement après 2030 (-0,3 pp de PIB d'ici 2050) en l'absence de nouvelles mesures votées après cette échéance². Un tel scénario « à mesures existantes » – surtout s'il était poursuivi par la plupart des pays – verrait la température moyenne en France augmenter de 2,7 °C d'ici 2050, et conduirait à **une multiplication des événements climatiques extrêmes**³. Dans ce scénario, la prise en charge publique de ces événements⁴ impliquerait une hausse des dépenses publiques de l'ordre de 0,1 pp de PIB d'ici 2050. Ainsi, l'amélioration du solde public grâce à la baisse tendancielle des dépenses liées à la décarbonation de l'économie – au détriment de l'atteinte de nos objectifs climatiques – serait atténuée par la hausse du coût des événements climatiques extrêmes.

Enfin, l'actualisation en 2026 de la loi de programmation militaire (LPM) de 2024 prévoit de faire passer les **dépenses consacrées à la défense** d'environ 2 % de PIB à 2,4 % en 2030⁵.

En ce qui concerne les recettes, à politiques inchangées – et donc hors mesures exceptionnelles mises en place en 2025, qui devraient disparaître en 2027 –, la plupart des **prélèvements obligatoires devraient rester stables** en proportion du PIB, en partant du principe qu'ils progressent au même rythme que le PIB sur le long terme⁶.

¹ Le cadrage macroéconomique des projections du COR, utilisé ici par souci de cohérence, table sur une convergence de l'évolution des salaires des fonctionnaires avec celle des salaires de l'ensemble de l'économie d'ici 2032.

² Les dépenses liées à la décarbonation de l'économie dans le scénario tendanciel ont été estimées à partir de deux sources complémentaires. Tout d'abord, l'édition 2025 du *Panorama des financements climat* de l'I4CE recense de manière détaillée les différents postes de financement public et privé des investissements climat pour 2024. Ensuite, à ce niveau de financement public et privé, nous appliquons les taux de croissance annuelle du scénario tendanciel estimés par la Commission européenne pour la période 2025-2050. Voir Gagliardi N. (2025), *The Macroeconomic and Fiscal Impact of Climate Change in the EU: A Stylised Approach*, Discussion Paper, n° 237, Commission européenne.

³ Soubeyroux J.-M., Dubuisson B., Bernus S. et al. (2024), « À quel climat s'adapter en France selon la TRACC ? », Météo-France.

⁴ Cette prise en charge se ferait via un refinancement de la Caisse centrale de réassurance (CCR). L'hypothèse retenue dans cet exercice est que la totalité des surcoûts induits par les événements climatiques extrêmes futurs dépasserait les réserves de la CCR. Dans ce scénario, la garantie de l'État via le budget public devrait être activée.

⁵ Au 1^{er} juillet 2026, l'*actualisation de la LPM* a été adoptée par l'Assemblée nationale et le Sénat, mais elle est encore en cours d'examen par le Conseil constitutionnel à la date de publication.

⁶ Nous faisons l'hypothèse conventionnelle d'une élasticité unitaire au PIB à long terme, comme dans : Direction générale du Trésor (2025), « *Comment sont réalisées les prévisions de finances publiques et quelles sont les incertitudes qui les entourent ?* », document de travail n° 2025/1, mars.

Toutefois, l'indexation des barèmes de l'**impôt sur le revenu** sur l'inflation devrait entraîner une hausse tendancielle des recettes publiques, dans la mesure où les revenus imposables progressent plus rapidement que l'inflation¹. Cela contribuerait à accroître les recettes de 0,5 pp de PIB d'ici 2050.

À l'inverse, l'assiette de certaines taxes sur la consommation devrait être affectée directement par la transition vers une économie décarbonée : les taxes prélevées sur la consommation finale d'énergie (TVA et droits d'accises) et les taxes prélevées sur la vente de véhicules neufs thermiques (TVA et malus auto)². En 2024, ces taxes représentaient 2,5 % du PIB, soit près de 6 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires. Dans le scénario « à mesures existantes » de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC 3) publiée en décembre 2025³, la consommation finale d'énergie devrait baisser de 12 % entre 2025 et 2050 pour s'établir à 1,3 gigawattheure (GWh), dont la moitié d'énergies fossiles. Les véhicules électriques représenteraient l'intégralité des ventes de véhicules particuliers neufs à partir de 2035, contre 20 % en 2025⁴. Cela impliquerait une baisse de l'ordre de 1,2 pp de PIB des **recettes prélevées sur la consommation énergétique et la vente de véhicules thermiques neufs** d'ici 2050⁵.

Au total, malgré l'impact significatif du vieillissement, du changement climatique ou de la défense, le déficit primaire ne progresserait que de **0,1 pp de PIB entre 2025 et 2050, passant de 2,9 % du PIB à 3 % du PIB**. Cette évolution malgré tout limitée s'explique notamment par les effets à court terme de la baisse de la natalité, mais aussi par les efforts prévus par le gouvernement en 2026 (+0,4 pp de PIB)⁶ et par la hausse de l'activité économique attendue ces prochaines années, liée au retour progressif de l'économie vers son niveau potentiel et à la dynamique de la population active (+0,9 pp) (voir Graphique 2 *infra*).

¹ Lafféter Q. et Pak M. (2025), « [Élasticités des recettes fiscales au cycle économique. Étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France](#) », document de travail, n° G2015/08, Insee, mai.

² La baisse des recettes de TVA associée à la consommation d'énergies fossiles et de voitures thermiques ne doit pas être interprétée comme une perte nette équivalente pour les recettes publiques, car une partie des dépenses devrait se reporter vers d'autres consommations soumises à la TVA. Toutefois, l'effet net global sur les recettes publiques est indéterminé *a priori* : il dépend de la part qui sera épargnée ou consommée (et du taux effectif appliqué sur les consommations de report). Voir Haut Conseil des finances publiques (2023), « [L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB : définition, interprétation et limites](#) », note méthodologique n° 2023-01, février.

³ Gouvernement (2025), [Projet de Stratégie nationale bas-carbone n° 3](#), décembre.

⁴ Transport & Environnement (2026), « [Analyse du marché auto 2025](#) », conférence de presse du 10 février 2026.

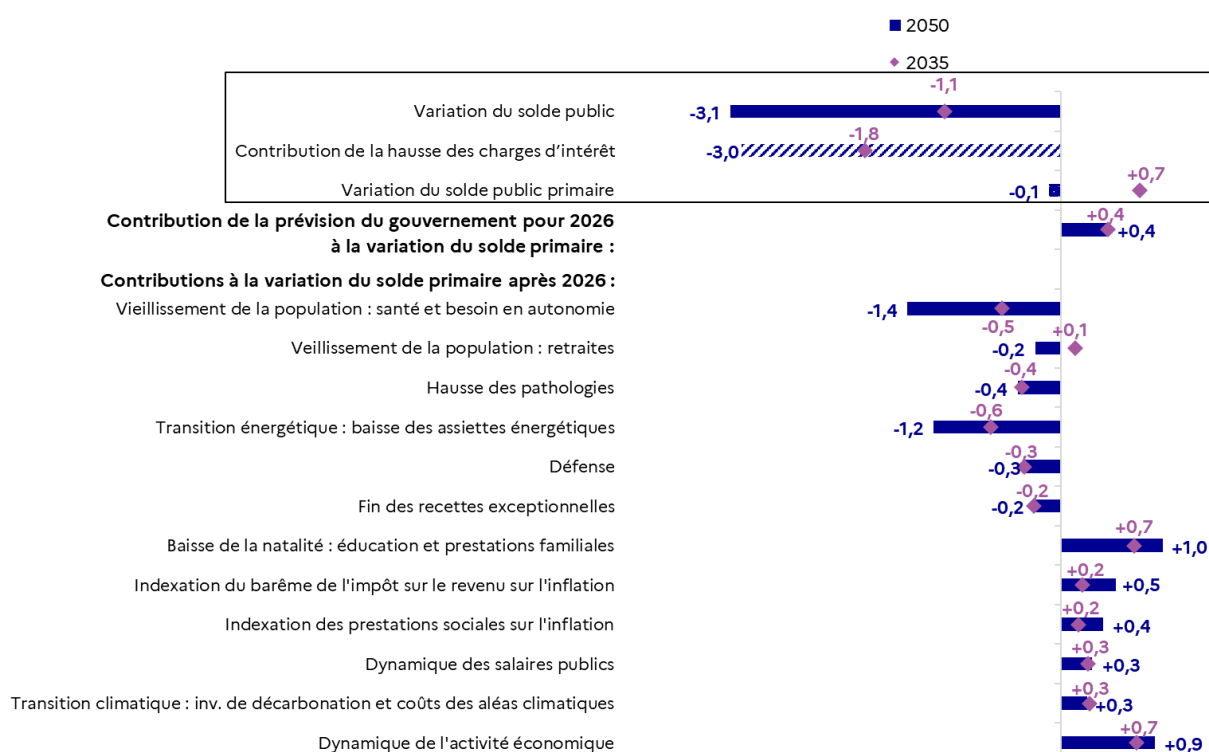
⁵ Cette baisse des recettes prend en compte les reports d'assiettes des énergies fossiles et véhicules thermiques vers l'électrique. Concernant les gains de pouvoir d'achat générés par la baisse de consommation d'énergie, on suppose qu'ils se reportent à 100 % vers des produits taxés au taux apparent de TVA (soit 7 %).

⁶ Les hypothèses de court terme utilisées dans nos projections correspondent à celles retenues à la date de publication par le gouvernement, à savoir une croissance de 0,7 % en 2026, et une cible de déficit de 5 % pour 2026, telles qu'annoncées à l'issue du [Comité d'alerte des finances publiques](#) du 7 juillet 2026. Aux horizons 2035 et 2050, la trajectoire de la dette publique apparaît peu sensible à d'éventuels écarts par rapport à ces prévisions.

1.2. Une spirale d'endettement alimentée par des déficits élevés, aggravée par la hausse des charges d'intérêts

Aux niveaux de dette et de déficit primaire actuels, la dynamique des finances publiques est principalement auto-entretenu, et aggravée par la charge d'intérêts. En effet, des déficits primaires élevés pendant les années à venir entraîneraient une hausse conséquente de la dette publique, qui engendrerait à son tour des intérêts supplémentaires à payer. Si aucune mesure n'était adoptée – tant pour réduire le déficit primaire actuel que pour atténuer sa dérive via les effets du vieillissement de la population et du changement climatique – la charge d'intérêts de la dette ferait plus que doubler, de 2,2 % du PIB en 2025 à 5,2 % en 2050.

Graphique 2 – Variation du solde public de 2025 à 2035 et 2050 à politiques inchangées (en pourcentage de PIB)



Lecture : à politiques inchangées, le solde public se dégraderait de 1,1 pp de PIB d'ici 2035 et de 3,1 pp de PIB d'ici 2050 par rapport à 2025. Les efforts prévus par le gouvernement pour 2026 contribueraient à améliorer le solde public primaire de 0,4 pp de PIB. L'effet du vieillissement de la population sur les dépenses de santé et d'autonomie entre 2026 et 2050 contribuerait à détériorer le solde public primaire de 0,5 pp de PIB en 2035 et de 1,4 pp de PIB en 2050 par rapport à 2025.

Source : calculs HCSP-OFCE, tirés de Carpentier J.-B., Claeys G., Quennesson L., Trinh J., Viard L. et Viennot M. (2026), « Finances publiques à l'horizon 2050 : retrouver des marges de manœuvre pour préparer l'avenir », Document de travail, HCSP, à paraître

Le déficit public total (incluant la charge d'intérêts) passerait de 5,1 % du PIB en 2025, à 6,2 % en 2035, puis à 8,2 % en 2050 dans un scénario où la productivité croîtrait à son rythme tendanciel (+0,7 % par an)¹, et où les taux d'intérêts r resteraient supérieurs d'un demi-point au taux de croissance de l'économie g , comme aujourd'hui ($r - g = +0,5$). Cette hypothèse suppose que la dette française conserverait la confiance des investisseurs. Cela pourrait s'avérer optimiste dans un scénario marqué des déficits publics durablement élevés, qui **conduiraient la dette publique française à des niveaux inédits dans l'histoire récente : de 115,6 % du PIB en 2025 à 140 % du PIB en 2035, puis 188 % du PIB en 2050.**

1.3. Une hausse de la dette très significative quel que soit le scénario macroéconomique

Il est essentiel de garder à l'esprit que les projections à vingt-cinq ans comportent une forte part d'incertitude, car elles dépendent largement des hypothèses macroéconomiques retenues. Toutefois, quelles que soient les hypothèses prises en compte, l'ensemble des scénarios étudiés aboutit au même constat : la dette publique augmenterait de manière très significative d'ici 2050 (Graphique 3).

Dans le **scénario macroéconomique le plus favorable**, la croissance de la **productivité du travail** pourrait être plus élevée, par exemple grâce à l'adoption massive de l'intelligence artificielle (IA) dans les entreprises françaises. Ainsi un relèvement de 0,3 point de la croissance de la productivité grâce à l'IA, comme le suggère Bergeaud (2024)², l'amènerait à 1 %. Combinée à une hypothèse où les **taux d'intérêt seraient plus bas**, égaux au taux de croissance de l'économie ($r - g = 0$)³, et où le **taux de chômage structurel** convergerait vers 5 % au lieu de 7 %, la dette s'établirait à **156 % du PIB en 2050.**

Dans le **scénario le moins favorable**, la baisse de la croissance de la productivité observée ces dernières décennies pourrait se poursuivre et les gains pourraient être plus bas que dans l'hypothèse centrale de +0,7 % par an. La Banque de France envisage notamment qu'une hausse des températures moyennes nationales de 2,7 °C en 2050 pourrait entraîner une diminution du PIB comprise entre 8,5 % et 11 % à cette échéance⁴. Selon nos calculs, ces pertes

¹ Cette hypothèse de croissance de la productivité du travail est celle retenue dans le scénario « central » du Conseil d'orientation des retraites (COR) dans son dernier rapport de juin 2026. Elle est cohérente avec l'hypothèse « prudente » retenue par la Cour des comptes en 2025. Voir COR (2026), *Rapport annuel*, op. cit. ; Cour des comptes (2025), *Situation financière et perspectives du système de retraites*, communication au Première ministre, février.

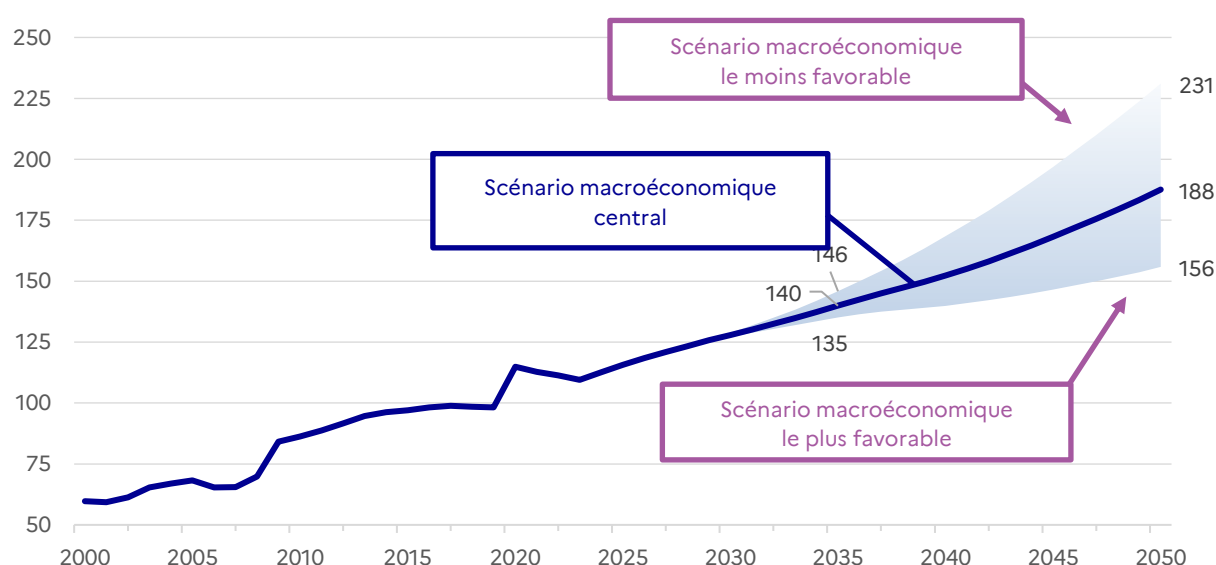
² Bergeaud A. (2024), « *The Past, Present and Future of European Productivity* », ECB Forum on Central Banking, Banque centrale européenne, 1-3 juillet 2024.

³ Nous faisons par ailleurs l'hypothèse que le taux d'intérêt r varie en lien direct avec le taux de croissance g .

⁴ Voir De Gaye A. et Payerols C. (2024), « *Nouveaux scénarios NGFS (Phase 4) : impacts économiques pour la France* », *Bloc-notes Éco*, Banque de France, mai ; Banque de France (2025), *Rapport sur la stabilité financière*, juin. Les estimations

de PIB équivaldraient approximativement à une baisse moyenne de la croissance de la productivité de 0,3 % par an pendant les vingt-cinq prochaines années par rapport à notre scénario central, soit une croissance de seulement 0,4 % par an sur la période. Une telle hypothèse, combinée à des taux d'intérêt plus élevés, supérieurs d'un point au taux de croissance de l'économie ($r - g = 1$), et à un taux de chômage structurel qui convergerait vers 10 % au lieu de 7 %, conduirait la dette à un niveau de **231 % du PIB**.

Graphique 3 – Dette publique (en % du PIB) à politiques inchangées selon divers scénarios macroéconomiques



Note : le scénario le plus favorable tient compte des hypothèses macroéconomiques les plus optimistes, tandis que le moins favorable tient compte des hypothèses les plus pessimistes.

Lecture : dans le scénario central, le ratio de dette sur PIB atteindrait 140 % en 2035 et 188 % en 2050.

Source : calculs HCSP-OFCE

de la Banque de France reposent sur les travaux du Réseau pour le verdissement du système financier (NGFS en anglais). Sa dernière version (Phase V) estimait une perte de PIB pour la France de l'ordre de 11 % dans une trajectoire de réchauffement actuel et par rapport à un scénario contrefactuel sans réchauffement climatique. Néanmoins, les estimations actualisant la fonction de dommage de la Phase V du NGFS ont été rétractées en décembre 2025 et, jusqu'à nouvelle publication attendue fin 2026, le NGFS recommande de se baser sur les estimations de la Phase IV qui, elles, ne sont pas affectées (NGFS [2025], « [Statement regarding physical risk estimates in Phase V of NGFS long-term scenarios](#) », décembre). Dans le cas de la France, les estimations de la Phase IV situaient les pertes de PIB à 8,5 % en 2050. En raison de la forte incertitude entourant ces estimations, ainsi que de l'absence de consensus au sujet de l'impact d'une hausse des températures mondiales moyennes de 2 °C sur la productivité du travail pour les pays d'Europe de l'Ouest (GIEC [2022], *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, sixième rapport d'évaluation du GIEC), il a été décidé de retenir ces hypothèses de pertes de PIB en 2050 dans notre scénario macroéconomique « le moins favorable » et non dans notre scénario central.

2. Des priorités d'avenir aux implications budgétaires majeures

L'équation budgétaire des prochaines années n'est toutefois pas complète avec ce scénario à politiques inchangées : à cette dynamique s'ajouteraient des coûts supplémentaires – ou, dans certains cas, la sanctuarisation de certains postes budgétaires qui baissent mécaniquement dans le tendancier – liés à des priorités pour préparer la France pour les dix et vingt-cinq prochaines années (voir détails et chiffrage dans le tableau 1 *infra*)¹.

2.1. Les priorités faisant l'objet d'engagements contraignants

Tout d'abord, il convient de distinguer les **priorités faisant l'objet d'engagements** de moyen et long terme juridiquement ou politiquement contraignants.

C'est le cas des **dépenses de défense** pour lesquelles l'objectif est d'atteindre 3,5 % du PIB d'ici 2035 (soit environ un point de PIB de plus que ce qui est actuellement prévu dans la loi de programmation militaire d'ici 2030), comme la France s'y est engagée au sommet de l'OTAN de La Haye de 2025, puis de les maintenir à ce niveau².

C'est aussi le cas des mesures supplémentaires nécessaires pour respecter nos **engagements climatiques** – qu'ils soient mondiaux (Accord de Paris de 2015), européens (règlements UE 2018/842 et 2021/1119) ou nationaux (article L.100-4 du Code de l'énergie). Les investissements nécessaires représenteraient en moyenne 0,6 pp de PIB par an supplémentaires par rapport aux mesures prévues actuellement au cours des vingt-cinq prochaines années, principalement concentrés sur la prochaine décennie³. Au-delà de leur contribution à la transition climatique,

¹ Ces priorités s'inscrivent en cohérence avec celles développées dans les autres chapitres du présent rapport, ainsi qu'avec les attentes exprimées par les Français dans le cadre de l'enquête Agora menée pour cet exercice de prospective (voir le Complément 2, disponible [sur le site du HCSP](#)). Certaines sont également retenues en raison de leur potentiel impact favorable sur les finances publiques, qu'il soit direct ou plus indirect, notamment via leurs effets positifs sur le taux d'activité, la dynamique démographique ou encore la croissance potentielle.

² Voir le [Chapitre 2 – « Défense et sécurité nationale »](#). Une telle hausse des dépenses de défense pourrait avoir un effet positif à long terme sur l'innovation et la croissance, notamment si elle est riche en dépenses de R & D. Voir Conseil national de la productivité (2026), [Les nouveaux contours de la productivité française. Diffusion de l'innovation, vieillissement et réarmement](#), chapitre 3, sixième rapport du CNP, juillet.

³ Ce scénario d'investissements bas-carbone a été construit sur la base de deux sources complémentaires. Tout d'abord, l'édition 2025 du [Panorama des financements climat](#) de l'I4CE établit les besoins d'investissements bas-carbone publics et privés supplémentaires en 2030 par rapport à l'année de référence (2024). Les principaux besoins concernent l'électrification des transports, le déploiement des capacités de production d'énergies décarbonées ainsi que la rénovation énergétique des bâtiments. Pour la période 2026-2030, nous nous basons sur le scénario de financement établi par l'I4CE, prévoyant une mobilisation importante des pouvoirs publics qui subventionnent la part non rentable des investissements climat (taux de prise en charge à 47 % des investissements totaux). Ensuite, pour la période 2031-2050, nous retenons le scénario d'I4CE constitué d'options pouvant minimiser les dépenses publiques (prise en charge publique de 29 %) et nous appliquons les taux de croissance annuelle du scénario NZE (Zéro émission nette) estimés par

ces dépenses pourraient également engendrer des effets positifs en matière d'innovation, de souveraineté énergétique, de santé et possiblement de croissance à long terme¹. La transition énergétique permettant d'atteindre nos objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre se traduirait aussi par une plus grande électrification des usages et une perte supplémentaire de recettes fiscales d'environ 0,4 pp de PIB par an, à cadre fiscal inchangé.

2.2. Des priorités pour préparer la France de demain

D'autres priorités pourraient également contribuer à **préparer la France de demain**, même si elles ne font pas l'objet d'engagements contraignants à ce stade. Certaines d'entre elles auraient même des effets positifs sur l'économie, pouvant ainsi améliorer la soutenabilité des finances publiques à long terme².

C'est notamment le cas des **dépenses d'éducation**. Les économies liées à la baisse de la natalité (-0,6 point de PIB prévu dans le scénario à politiques inchangées) pourraient ainsi être réinvesties en tout ou partie afin d'améliorer le système éducatif, notamment en réduisant le nombre d'élèves par enseignant ou en rendant les métiers de l'enseignement plus attractifs grâce à des hausses de salaires³.

De même, le **renforcement de la recherche publique**, portée progressivement à 1 % du PIB, soit +0,3 pp sur la période, permettrait de soutenir l'innovation, d'améliorer la compétitivité française et de consolider les capacités industrielles et technologiques du pays⁴.

Par ailleurs, une politique plus ambitieuse **d'accueil des enfants de moins de 3 ans** permettrait d'assurer une meilleure équité entre les hommes et les femmes quant à la sécurisation de leurs

la Commission européenne pour la période 2025-2050 ; voir Gagliardi N. (2025), *The Macroeconomic and Fiscal Impact of Climate Change in the EU: A Stylised Approach*, op. cit. Pour limiter l'impact sur les finances publiques, des incitations réglementaires, des malus sur l'achat d'actifs bruns ou l'usage de taxes carbone pourraient être privilégiés.

¹ Voir le [Chapitre 1 – « Environnement »](#).

² Ces priorités en termes d'éducation, de recherche ou de petite enfance mobiliseraient des ressources budgétaires importantes à court terme, mais auraient des bénéfices en termes de productivité et donc de croissance potentielle à moyen/long terme, contribuant ainsi positivement à la soutenabilité des finances publiques par un accroissement de recettes à cet horizon. Pour le cas des dépenses publiques dans l'éducation primaire et secondaire, voir par exemple Charousset P., Grenet J., Guyon N. et Souidi Y. (2025), « [Chapitre 4 – Taille des classes et inégalités territoriales : quelle stratégie face à la baisse démographique ?](#) », dans Institut des politiques publiques, *Perspectives budgétaires*, juin, p. 76-96. Néanmoins, étant donné la fragilité des estimations disponibles de ces effets, ceux-ci n'ont pas été intégrés à nos projections.

³ Voir le [Chapitre 6 – « Administration et services publics »](#), le [Chapitre 4 – « Économie »](#) et le [Chapitre 5 – « Choisir son travail demain »](#).

⁴ Voir le [Chapitre 4 – « Économie »](#).

trajectoires professionnelles, avec possiblement des effets bénéfiques à plus long terme sur le taux d'emploi et en termes de natalité¹, pour un effort supplémentaire de 0,1 pp de PIB.

Enfin, le **renforcement de la cohésion sociale** constitue également un enjeu central afin de préserver la stabilité économique et sociale du pays dans les décennies à venir. Cette priorité pourrait se traduire par le maintien du pouvoir d'achat relatif des prestations sociales (hors retraites) grâce à une indexation sur la croissance nominale plutôt que sur la seule inflation, ce qui représenterait un coût supplémentaire estimé à environ 0,4 pp de PIB à l'horizon 2050. Elle pourrait également reposer sur des politiques visant une réduction du non-recours aux droits sociaux, afin de garantir une meilleure effectivité des dispositifs existants, pour un coût d'environ 0,2 pp de PIB.

2.3. La prévention pour éviter une hausse spontanée des dépenses

Enfin, certaines priorités, au-delà de leur bénéfice intrinsèque, permettraient d'infléchir la hausse spontanée des dépenses publiques à terme par la prévention des risques sociaux et climatiques.

C'est le cas par exemple des politiques de **prévention pour la santé**, qui pourraient stabiliser voire diminuer la progression des pathologies chroniques². En effet, de telles mesures pourraient permettre de contenir la dynamique des dépenses de santé de l'ordre de 0,5 à 0,9 point de PIB en 2050 selon les scénarios d'efficacité des politiques de prévention³. La mise en œuvre de politiques ambitieuses de **prévention contre la perte d'autonomie** des personnes

¹ Boinet C. et Desautettes C. (2026), « [Baisse de la natalité : adapter les politiques familiales sans normer les choix](#) », *La Note d'analyse*, n° 160, Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan, mai.

² Voir CNAM (2026), [Charges et produits pour 2027](#), rapport, juillet ; HCAAM-HCFEA-HCFiPS (2025), [Pour un redressement durable de la sécurité sociale](#), rapport, juillet ; Haut Conseil de la santé publique (2025), [Mettre en œuvre en contexte français des politiques publiques intégrées favorables à la qualité de vie. Pistes pour une prévention primordiale des fardeaux de santé](#), rapport, août ; Troy L. (2024), « [Surpoids et obésité : facteurs de risques et politiques de prévention. Panorama des politiques publiques de prévention et de leurs effets, en Europe et dans le monde](#) », *Les Dossiers de la DREES*, n° 118, juillet.

³ Nos estimations s'appuient sur deux scénarios d'efficacité des politiques de prévention en santé. Le premier est cohérent avec un « virage préventif » qui permettrait de stabiliser les taux de prévalence des ALD à âge donné (CNAM, 2025). Ce scénario réduirait la dépense publique en santé de l'ordre de 0,5 point de PIB en 2050. Le second scénario envisage une efficacité accrue des mesures de prévention en santé par le biais de politiques intégrées agissant sur la qualité de vie des individus (Haut Conseil de la santé publique, 2025). À titre illustratif, ce scénario suppose qu'en 2050 les taux de prévalence actuels des ALD seraient réduits de moitié. Ce scénario limiterait la dépense publique en santé de l'ordre de 0,9 point de PIB. Ces estimations sont à interpréter avec précaution du fait de leur caractère prospectif. Des travaux plus systématiques analysant les déterminants en santé à une maille fine, incluant une évaluation robuste de l'efficacité des mesures de prévention en santé, permettraient une meilleure appréciation de l'état actuel des politiques de prévention en santé et de leur potentiel pour assurer la pérennité de notre système de sécurité social (HCAAM-HCFEA-HCFiPS, 2025).

âgées contribuerait également à atténuer les tensions pesant sur le secteur hospitalier et, plus largement, sur l'ensemble du système de santé et de prise en charge du grand âge¹.

De la même manière, **anticiper les risques climatiques** permettrait de réduire très significativement l'exposition et la vulnérabilité des individus et des infrastructures productives au changement climatique². Ainsi, les **politiques de décarbonation**, si elles sont mises en place par un nombre suffisant de pays émetteurs de CO₂, contribueraient à limiter le réchauffement climatique, contenant à terme l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements climatiques extrêmes. Ces coûts pourraient être encore réduits avec la systématisation d'une approche anticipative dans les **politiques d'adaptation** au changement climatique, qui serait de nature à limiter très significativement la sinistralité associée à ces événements climatiques extrêmes³. Les **investissements bas-carbone** devraient également contribuer à renforcer notre résilience face aux crises énergétiques globales, dont la répétition et l'intensité impliquent le déploiement de coûteux soutiens publics aux ménages et aux entreprises⁴.

Les besoins de financement de ces politiques de prévention sont difficiles à chiffrer car reposant généralement sur des analyses coûts-bénéfices dans un contexte de forte incertitude. L'enjeu réside probablement davantage dans le **recentrage des dépenses existantes, en particulier vers les publics et territoires les plus exposés**⁵. *A minima*, les enveloppes budgétaires « à politiques inchangées » pourraient être sanctuarisées (en part du PIB), avec toutefois l'engagement d'opérer une transformation des politiques existantes en vue de passer d'une logique de rattrapage à une logique d'anticipation. Dans ce cas, ces mesures de prévention n'impliqueraient pas de dépenses supplémentaires par rapport à une trajectoire tendancielle (ce qui explique l'écart avec le tendanciel à 0 dans le tableau 1), tout en permettant de dégager des marges de manœuvre budgétaires significatives à moyen et long terme.

¹ Voir HCFEA (2025), « [Partie III – Chapitre 4. Les leviers d'une meilleure efficacité de la réponse aux besoins des personnes âgées et au soutien de leur autonomie](#) », dans HCAAM-HCFEA-HCFIPS (2025), *Pour un redressement durable de la sécurité sociale*, op. cit. ; Cour des comptes (2021), *La prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées. Construire une priorité engagée*, rapport public thématique, novembre ; Cour des comptes (2025), « [L'objectif national de dépenses d'assurance maladie \(ONDAM\). Maîtriser sa progression en veillant à la qualité des soins](#) », note de synthèse, avril.

² Face à des crises énergétiques répétées et de plus en plus aiguës, les politiques de décarbonation contribuent également à renforcer la résilience de notre économie. Voir Dolques G., Dépoues V. et Thomazeau F. (2025), *Adapter la France à + 4 °C : moyens, besoins, financements*, I4CE, septembre.

³ Dolques G., Dépoues V. et Thomazeau F. (2025), *Adapter la France à + 4 °C : moyens, besoins, financements*, op. cit.

⁴ Commission de régulation de l'énergie (2024), « [Vers un retour au niveau d'avant-crise pour les charges de service public de l'énergie pour 2025](#) », communiqué de presse du 23 juillet.

⁵ Voir Dolques G., Dépoues V. et Thomazeau F. (2025), *Adapter la France à + 4 °C : moyens, besoins, financements*, op. cit. Dans le cas de la santé, la Cour des comptes suggère que la faible performance des politiques de prévention en France est moins due à un sous-financement qu'à une allocation insuffisamment efficace des moyens existants. Voir Cour des comptes (2021), *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.

Tableau 1 – Besoins supplémentaires de financement public pour préparer la France de demain selon le type de priorités (en milliards d’euros constants par an et en points de pourcentage de PIB supplémentaires par rapport à la trajectoire tendancielle des finances publiques)

Secteurs	Description [thématique abordée dans les autres chapitres du rapport]	2035		2050	
		Mds€ ₂₀₂₅	En pp PIB	Mds€ ₂₀₂₅	En pp PIB
Engagements contraignants					
Défense	Porter les dépenses à 3,5 % du PIB selon les engagements de l’OTAN [Chapitre 7 – « Défense et sécurité nationale »]	36	1,1	40	1,1
Transition climatique <i>(dont pertes de recettes publiques)</i>	Réduction des émissions françaises de GES de 40 % entre 1990 et 2030 et atteinte de la neutralité carbone à l’horizon 2050 [Chapitre 1 – « Environnement »]	34 <i>(13)</i>	1,0 <i>(0,4)</i>	34 <i>(17)</i>	1 <i>(0,5)</i>
Priorités d’avenir					
Éducation et formation professionnelle	Recyclage du « dividende démographique » dans le système éducatif et la formation [Chapitre 6 – « Administration et services publics »]	13	0,4	21	0,6
Petite enfance	Création de 200 000 places d’accueil formel en 2030 (objectifs fixés par le Service public à la petite enfance) puis maintien des taux d’accueil [Chapitre 3 – « Démographie et société(s) » et chapitre 5 – « Choisir son travail demain »]	5	0,1	5	0,1
Recherche publique	Stabilisation des cibles fixées dans la LPR 2021 à 1 % du PIB [Chapitre 4 – « Économie »]	11	0,3	12	0,3
Cohésion sociale					
Maintenir le pouvoir d’achat relatif des prestations sociales	Indexer la valeur des prestations sociales sur la croissance nominale plutôt que sur la seule inflation	6	0,2	15	0,4
Lutter contre le non-recours aux aides sociales	Garantir un accès effectif au RSA (non-recours actuel : 34 %), au minimum vieillesse (50 %) et à la complémentaire santé solidaire (32 %)	2	0,2	2	0,2
Prévention des risques sociaux et climatiques					
Réduction des facteurs de risques en santé	Sanctuarisation des enveloppes budgétaires « à politiques inchangées »	0	0	0	0
Prévention de la perte d’autonomie des personnes âgées		0	0	0	0
Adaptation au changement climatique		0	0	0	0

Lecture : afin de porter les dépenses de défense à 3,5 % du PIB en 2035 tel que la France s’est engagée auprès de ses partenaires de l’OTAN, les besoins de financement supplémentaires sont estimés à 1,1 % du PIB par rapport à une trajectoire tendancielle des dépenses publiques sur ce poste, soit l’équivalent de 36 milliards d’euros en 2035, hors inflation.

Source : HCSP

3. Remettre nos finances publiques sur la voie de la soutenabilité

3.1. Une consolidation nécessaire d'ici 2035

Étant donné que notre niveau de déficit actuel ne permet pas de stabiliser, et encore moins de faire baisser, le ratio de dette sur PIB, **un redressement rapide de nos comptes publics est indispensable pour garantir la soutenabilité de notre dette**. Dans cette perspective, une trajectoire de consolidation budgétaire compatible avec celle notifiée à la Commission européenne dans le Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) devrait permettre de satisfaire aux exigences du cadre budgétaire européen¹, même si le rythme de ce redressement pourrait être discuté pour éviter de peser trop sur l'activité². **Cela impliquerait de viser un excédent structurel (c'est-à-dire corrigé des effets de la conjoncture économique) primaire de 1,8 % du PIB en 2031³.**

Au regard du déficit primaire actuel et de son évolution spontanée prévue ces prochaines années, **cela impliquerait un redressement des comptes publics d'environ 4,4 % de PIB en cinq ans, soit près de 140 milliards d'euros de 2025, par rapport à la trajectoire tendancielle** (voir Section 1 *supra*). À cela s'ajouteraient les priorités juridiquement/politiquement engageantes (défense et transition climatique, voir Section 2 *supra*), ce qui ferait passer l'ajustement à réaliser à 6,4 % de PIB, soit près de 200 milliards d'euros de 2025 d'ici 2031, sans compter d'autres priorités d'avenir possibles, encore non actées (voir Section 2 *supra*).

Pour atteindre ces objectifs, trois **principaux leviers** existent : la maîtrise des dépenses publiques, une hausse des prélèvements obligatoires, et des réformes structurelles agissant notamment sur le taux d'emploi, la productivité, le niveau d'activité et, *in fine*, sur le solde public grâce à des recettes supplémentaires et des dépenses évitées.

¹ Depuis 2024, le nouveau cadre budgétaire européen impose aux États membres fortement endettés de présenter une trajectoire pluriannuelle de dépenses nettes permettant de placer la dette sur une trajectoire plausiblement descendante au plus tard à la fin de la période d'ajustement, généralement de quatre ans et pouvant être portée à sept ans.

² Pour une discussion sur la stratégie de consolidation à adopter et la vitesse optimale de consolidation, voir par exemple : Heyer É., Plane M., Ragot X., Sampognaro R. et Timbeau X. (2025), « [Quelles trajectoires pour les finances publiques de la France ?](#) », *Policy Brief*, n° 146, OFCE, juillet.

³ En raison de l'impact négatif d'une consolidation de cette ampleur sur l'activité et donc sur le déficit conjoncturel à court terme, il faudrait attendre quelques années de plus pour atteindre ce niveau de déficit total.

Tableau 2 – Leviers de redressement des finances publiques

Leviers (pris isolément)	Variable	Ampleur de l'effort			Valeurs historiques	
		Sans priorités supplémentaires (1)	Avec les priorités contraignantes (transition, défense) (2)	Avec l'ensemble des priorités (3)	Moyenne annuelle 2005-2025	Nombre d'années ou la cible (1) a été atteinte
Maîtrise des dépenses publiques	Croissance des dépenses structurelles en volume	-0,2 %/an d'ici 2031	-0,3 %/an d'ici 2031		+1,4 %/an	Jamais entre 1959 et 2000, 3 fois depuis 2000
	Tendanciel	+1,3 %/an d'ici 2031	+1,6 %/an d'ici 2031	+1,9 %/an d'ici 2031		
Hausse des recettes publiques	Croissance des recettes structurelles en volume	+2,7 %/an d'ici 2031	+3 %/an d'ici 2031	+3,3 %/an d'ici 2031	+1,4 %/an	32 fois entre 1959 et 1999, 7 fois depuis 2000
	Tendanciel	+1 %/an d'ici 2031	+0,9 %/an d'ici 2031			
Réformes structurelles	Hausse du taux d'emploi	+0,8 point/an d'ici 2050 (soit +18,8 points pour atteindre 87 %)	+1 point/an d'ici 2050 (soit +26,1 points pour atteindre 95 %)	+1,2 point/an d'ici 2050 (soit +29,2 points pour atteindre 98 %)	+0,3 point/an	0 fois entre 1975 et 1999, 5 fois depuis 2000
	Tendanciel	+0,2 point/an d'ici 2050 (soit +5,1 points pour atteindre 74 %)				
	Croissance de la productivité du travail (en volume)	+2,7 %/an d'ici 2050	+3,5 %/an d'ici 2050	+4 %/an d'ici 2050	+0,5 %/an	33 fois entre 1950 et 1999, 2 fois depuis 2000
	Tendanciel	+0,7 %/an d'ici 2050				

Note : les priorités supplémentaires dans (2) et (3) sont les montants exprimés dans le tableau 1 en milliards d'euros de 2025.

Lecture :

- Pour redresser nos finances publiques uniquement à travers une *maîtrise des dépenses publiques*, il faudrait que celles-ci baissent de 0,2 % chaque année en volume d'ici 2031 (colonne 3) ou de 0,3 % chaque année si l'on compte les besoins en défense et pour la transition écologique, au lieu d'augmenter de 1,3 % dans le tendanciel, de 1,6 % si l'on ajoutait la défense et la transition écologique (ligne en dessous). À titre de comparaison, les dépenses publiques ont en moyenne augmenté de 1,4 % par an de 2005 à 2025 (colonne 6) et une baisse de 0,2 % ou plus n'a été observée que trois fois depuis 1959 (colonne 7), or il faudrait que cette baisse soit observée pendant cinq années consécutives.
- Pour redresser nos finances publiques uniquement à travers des *hausse de recettes publiques*, il faudrait que celles-ci augmentent de 2,7 % chaque année en volume d'ici 2031 (colonne 3), au lieu d'augmenter de 1 % dans le tendanciel (ligne en dessous), voire de 3 % en comptant les besoins en défense et pour la transition écologique (colonne 4), au lieu d'augmenter de 0,9 % dans le tendanciel (colonnes 4 et 5). À titre de comparaison, les recettes publiques ont en moyenne augmenté de 1,4 % par an de 2005 à 2025 (colonne 6) et une hausse de 2,7 % ou plus a été observée 32 fois depuis 1959 (colonne 7).
- Pour obtenir une baisse de notre dette d'ici 2050 similaire à celle obtenue grâce à la baisse des dépenses ou la hausse des recettes de 140 milliards d'euros uniquement grâce à des *réformes structurelles*, il faudrait que le taux d'emploi augmente de 0,8 point par an pour atteindre 87 % en 2050, ou que la productivité du travail croisse de 2,7 % par an d'ici 2050 (colonne 3), voire respectivement 1 point ou 3,5 % en comptant les besoins en défense et pour la transition écologique (colonne 4), au lieu d'augmenter de respectivement 0,2 point ou 0,7 % par an dans le tendanciel (ligne en dessous), ou respectivement 0,3 point ou 0,5 % par an de 2005 à 2025 (colonne 6). À titre de comparaison, de telles hausses n'ont été observées pour le taux d'emploi que 5 fois depuis 2000 et jamais avant, ou pour la productivité du travail 33 fois avant 1999 mais 2 fois uniquement depuis 2000 (colonne 7).

Source : HCSP-OFCE

Le tableau 2 ci-dessus présente, à **titre illustratif**, l'ampleur avec laquelle chaque levier devrait être mobilisé, s'il était **actionné isolément**, pour parvenir à une évolution de la dette publique proche de celle notifiée à la Commission européenne (avec une baisse enclenchée avant 2035 et un retour en dessous de 100 % du PIB d'ici 2050). Des cibles additionnelles sont indiquées pour illustrer les efforts qu'impliqueraient les priorités déjà actées (voire pour l'ensemble des priorités discutées dans la section 2 *supra*). Pour chaque variable, les valeurs observées lors de ces vingt dernières années permettent de mettre en perspective l'ampleur des efforts à fournir. Le nombre de fois où ces cibles ont été atteintes depuis le début des séries statistiques est également présenté dans la dernière colonne.

La **maîtrise des dépenses publiques** constituerait un premier levier. Mobilisé isolément, ce levier impliquerait une réduction, en volume, importante et durable des dépenses pendant plusieurs années, en rupture marquée avec leur évolution récente, et d'une ampleur quasiment inédite (Tableau 2). Cela nécessiterait des arbitrages politiques majeurs appuyés par des revues systématiques des dépenses publiques¹, afin de s'assurer de la cohérence de chaque programme public avec les objectifs gouvernementaux et d'identifier les marges existantes². Si l'on intègre également les dépenses liées à de nouvelles priorités, l'effort de réduction devrait alors porter plus fortement sur les autres postes budgétaires. À un tel niveau d'ajustement, les dépenses sociales, notamment les retraites, devront être examinées et hiérarchisées dans le cadre d'un débat démocratique.

Une **hausse des recettes publiques** constituerait un second levier, même si la France affiche déjà le second plus haut niveau de prélèvements de l'UE, derrière la Finlande. Ce levier reposerait sur une hausse des taux légaux de prélèvement et/ou sur un élargissement des assiettes³. Dans ce dernier cas, il s'agirait de réduire les écarts d'imposition par rapport à la norme, afin de renforcer l'équité du système fiscal. S'il était mobilisé, plutôt que de mettre en place des hausses d'impôts indiscriminées qui pourraient notamment nuire à l'attractivité et à l'investissement, un tel levier devrait être mis au service d'autres objectifs d'intérêt général : réduction de la prévalence de maladies chroniques⁴, transition écologique⁵, amélioration de

¹ Cour des comptes (2026), *Le budget de l'État en 2025. Résultats et gestion*, rapport, avril.

² Voir par exemple : OCDE (2025), *Quality Budget Institutions: Developments in OECD Countries*, Paris, Éditions de l'OCDE.

³ Une telle consolidation par les recettes pourrait ainsi passer soit par un élargissement des assiettes fiscales en volume de l'ordre de +2,9 %/an d'ici 2031, soit par une hausse des taux d'imposition de +0,8 point/an (représentant une hausse de +4,1 points) d'ici 2031.

⁴ HCAAM-HCFEA-HCFiPS (2025), *Pour un redressement durable de la sécurité sociale*, op. cit.

⁵ Lara-Adelaïde G., Lefèvre P., Auffray L. et de Sarnez M. (2023), *Adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique*, rapport n° 2023-M-002-02, IGF, mai ; Cour des comptes (2024), « La place de la fiscalité de l'énergie dans la politique énergétique et climatique française », référé, septembre.

l'équité devant l'impôt, notamment via la réduction de la fraude fiscale¹ et des niches fiscales². Il serait prioritaire, dans tout ajustement fiscal, d'aligner les décisions des ménages et des entreprises vers des comportements souhaitables, renforçant ainsi l'efficacité des mesures en dépenses³. Ces mesures devraient être ciblées de manière à limiter les effets négatifs sur l'activité et sur les ménages vulnérables.

Un troisième levier consisterait à **engager des réformes structurelles** susceptibles de renforcer le potentiel de croissance de l'économie française et, par ce biais, de réduire le déficit public. Un premier objectif serait de relever le **taux d'emploi**, notamment des jeunes, des seniors, des personnes peu qualifiées ou des femmes, qui sont particulièrement faibles en France comparés à ceux observés en Allemagne ou aux Pays-Bas⁴. Par ailleurs, le **renforcement de la productivité** apparaît comme un facteur déterminant de la soutenabilité des finances publiques à long terme. À cet égard, les politiques d'éducation, de formation, de recherche et d'innovation devront jouer un rôle central en soutenant la croissance potentielle.

Ces réformes doivent contribuer de manière significative au rétablissement des finances publiques à long terme, notamment parce qu'elles n'auraient pas les effets négatifs d'une consolidation budgétaire (à travers une hausse des prélèvements ou une baisse des dépenses) sur l'activité, bien au contraire. Cependant, leurs effets ne se matérialiseraient que progressivement et infléchiraient la trajectoire de la dette plus tardivement qu'un ajustement portant directement sur les dépenses ou les recettes. À elles seules, elles ne permettraient donc pas de respecter les règles budgétaires européennes qui exigent que la dette soit placée sur une trajectoire plausiblement descendante dès 2031, mais pourraient permettre de retrouver davantage de marges de manœuvre une fois leurs effets constatés.

Rétablir nos comptes publics dans les prochaines années en ne **mobilisant qu'un seul levier** – qu'il s'agisse de la maîtrise des dépenses, de hausses d'impôts ou de réformes destinées à accroître la productivité ou le taux d'emploi et donc *in fine* les recettes publiques – apparaît donc **peu crédible**. De fait, il faudrait que l'effort sur chacun de ces leviers pris individuellement soit très largement supérieur à ce qui a été réalisé par le passé pour atteindre les résultats souhaités (Tableau 2). De tels efforts ont parfois été observés, y compris récemment, mais

¹ Cour des comptes (2025), *La lutte contre la fraude fiscale*, rapport, décembre.

² Conseil des prélèvements obligatoires (2024), *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, rapport, octobre.

³ C'est le cas des signaux-prix envoyés par les taxes prélevées sur les énergies fossiles : en incitant les consommateurs à se tourner vers des énergies alternatives, elles renforcent l'efficacité des subventions visant à accompagner ces transitions. Ce mécanisme opère également dans le cas de la fiscalité sur les produits nocifs – tels que le tabac, l'alcool ou les produits sucrés – qui sont à l'origine de nombreuses pathologies chroniques prises en charge par la collectivité.

⁴ L'Allemagne et les Pays-Bas sont parvenus récemment à augmenter significativement leur taux d'emploi, avec en parallèle un recours accru aux formes d'emploi précaires ou à temps partiel.

rarement à une telle intensité et surtout jamais de façon durable, ce qui souligne la nécessité d'un mandat politique clair pour soutenir un tel effort dans le temps.

L'ampleur et la rapidité des ajustements seraient, dans chaque cas, particulièrement importantes, largement inédites et pourraient affecter la croissance voire le pacte social de façon fortement négative. En effet, **un redressement des comptes publics d'ici 2031 à travers une hausse des recettes ou une baisse des dépenses de 4,4 % de PIB telles que présentées dans le tableau 2 conduirait à une perte de PIB pouvant atteindre environ, respectivement, 1,9 % ou 2,6 %, avant de retrouver sa trajectoire tendancielle d'ici 2040.**

La solution proviendra vraisemblablement d'une **combinaison de tout ou partie de ces leviers**¹, qui requerra des arbitrages politiques majeurs. La cohérence dans la conception et la mise en œuvre des différents leviers est un prérequis du succès de cette combinaison. Elle devra reposer sur une évaluation objective des effets attendus de chaque mesure et un consensus large sur le paquet global, assurant la pérennité des actions mises en œuvre. Elle devra aussi différencier les leviers/efforts de court terme et de long terme ; **l'effet de réformes de structure met plus de temps à se matérialiser mais est plus bénéfique à moyen-long terme.**

3.2. Une gouvernance budgétaire renouvelée pour assurer la soutenabilité de nos comptes publics jusqu'en 2050

Compte tenu de l'ampleur des choix collectifs nécessaires, une réforme de la gouvernance budgétaire française apparaît indispensable pour mettre nos finances publiques sur une trajectoire soutenable dans les prochaines années et éviter de nouvelles dérives à l'avenir.

En effet, la gouvernance des finances publiques à moyen-long terme s'articule actuellement autour de trois piliers en France : les lois de programmation des finances publiques (LPFP) ; les règles budgétaires européennes, qui se traduisent par des engagements du gouvernement français vis-à-vis de ses partenaires européens – à travers notamment le Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) envoyé à la Commission européenne – ; et les lois de programmation sectorielles. Or, ce cadre n'est pas satisfaisant car ces trois piliers sont pensés séparément et n'ont pas de réelle contrainte de cohérence mutuelle. Ainsi, les écarts à la LPFP ne sont pas contraignants et sont en outre mal articulés avec les nouvelles règles européennes en vigueur depuis 2024 et donc avec le PSMT. Celui-ci, s'il propose bien une trajectoire compatible avec ces règles, ne détaille pas les modalités concrètes pour atteindre sa cible. Surtout, il demeure insuffisamment approprié par les acteurs politiques au niveau national, souvent perçu comme une contrainte imposée de l'extérieur. Enfin, les lois de programmation sectorielles obéissent à une logique différente : elles

¹ Pour une liste détaillée des mesures précises en dépense et en recette qui pourraient être mobilisées pour contribuer à la consolidation budgétaire, voir Auclert A., Barbara M.-A., Jaravel X. et al. (2025), « [Comment stabiliser la dette publique ?](#) », CAE Focus, n° 124, octobre.

visent à sanctuariser ou à afficher certaines dépenses jugées importantes (défense, recherche, etc.), sans mise à jour de la trajectoire globale, qui aurait le mérite de formaliser une hiérarchisation des priorités. Il est donc nécessaire de revoir cette gouvernance pour rendre le cadre d'ensemble cohérent et ainsi mieux définir nos priorités et s'y tenir dans la durée.

Trois options pourraient être envisagées. La première consisterait à créer des **lois-cadres pluriannuelles** ayant une portée supérieure aux lois de finances annuelles. En plus de l'avantage en termes de pilotage des finances publiques à moyen terme, ces lois-cadres permettraient aussi de sécuriser les investissements pluriannuels considérés comme des priorités nationales. Cela nécessiterait de mettre en place une réforme constitutionnelle. Un cadre trop contraignant pourrait toutefois poser problème en période de crise, en réduisant la capacité de stabilisation macroéconomique de la politique budgétaire ; des mécanismes d'ajustement devraient le cas échéant être prévus.

Une deuxième option serait de mettre en place de nouvelles **règles budgétaires contraignantes au niveau national**, du type « règles d'or », comme celles qui existent dans d'autres pays, en Allemagne par exemple, et qui limitent drastiquement le niveau du déficit public. Cette option aurait l'inconvénient d'être rigide en cas de choc conjoncturel ou de nouvelles priorités (comme l'a montré la situation allemande, qui a obligé le Bundestag à modifier sa règle constitutionnelle en 2025, notamment pour en exempter les dépenses de défense au-delà de 1 % du PIB). Par ailleurs, cela ajouterait de nouvelles règles budgétaires nationales à un cadre européen complexe, qui est déjà juridiquement contraignant et qui, depuis les réformes de 2024, est désormais jugé par les experts comme relativement pertinent d'un point de vue économique.

La troisième option serait de combiner engagement pluriannuel, clarté politique et flexibilité macroéconomique, en s'appuyant sur le **cadre européen rénové** de gouvernance budgétaire. En effet, ce nouveau cadre présente l'avantage majeur de pouvoir exercer une pression significative – à condition que la Commission européenne et le Conseil appliquent les règles avec suffisamment de rigueur – dans la mesure où le respect de ces règles conditionne l'accès au soutien de la BCE en cas de tensions sur les marchés de dette souveraine, notamment lorsque celles-ci résultent de doutes des investisseurs quant à la soutenabilité des finances publiques.

Néanmoins, ce cadre est encore mal articulé à la procédure budgétaire nationale, ce qui nuit à son efficacité. Pour corriger cela, au-delà de sa présentation en Conseil des ministres et de sa transmission au Parlement suivie d'un débat¹, le **Plan budgétaire et structurel à moyen terme** (PSMT) devrait faire l'objet d'un **vote par le Parlement** avant sa transmission à Bruxelles, afin

¹ Voir par exemple le débat sur le PSMT en 2024 : Assemblée nationale (2024), « [XVII^e législature – Session ordinaire de 2024-2025. Première séance du lundi 21 octobre 2024](#) ». À cette occasion, certains députés, et notamment le rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, soulignaient que le document qui leur était présenté était très imprécis sur les mesures structurelles à mettre en place pour atteindre la trajectoire d'ajustement proposée.

d'en faire un véritable document politique¹. Ce texte, qu'il conviendrait de **rapprocher de l'exercice de la LPFP**, devrait aussi **préciser les moyens** permettant d'atteindre la trajectoire annoncée : économies en dépenses, recettes nouvelles, priorités d'avenir et articulation avec les programmations sectorielles afin d'assurer la cohérence d'ensemble. Comme le prévoit la gouvernance européenne, son calendrier pourrait être **aligné sur le début de la mandature**, afin qu'il soit compatible avec un possible **accord de coalition** (comme c'est par exemple le cas aux Pays-Bas)².

À travers ces options, le Parlement verrait en tout cas son rôle renforcé dans les choix budgétaires stratégiques de long terme, avec une vision d'ensemble des contraintes associées. Il conviendrait également de lui assurer une capacité d'évaluation autonome de ces contraintes, à travers notamment une plus grande culture de l'évaluation des politiques publiques. Des cycles d'évaluation pluriannuels pourraient ainsi être mis en place sur l'ensemble des champs de la dépense publique.

Un autre préalable indispensable à toute véritable stratégie budgétaire pluriannuelle réside dans la mise en place d'outils crédibles de suivi et d'évaluation de la trajectoire des finances publiques. Ces outils devraient s'appuyer sur des institutions indépendantes ou neutres. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) pourrait ainsi voir son mandat élargi et ses moyens renforcés, afin de mieux évaluer les prévisions de court terme du gouvernement et de soutenir le Parlement pendant la procédure budgétaire³. Le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan (HCSP), dont le rôle est d'inscrire l'action publique dans le temps long, pourrait quant à lui être chargé d'élaborer des trajectoires tendancielles de long terme de référence, par exemple à l'occasion de la publication par l'Insee de nouvelles projections démographiques tous les cinq ans. Celles-ci devraient reposer sur des projections macroéconomiques robustes et transparentes et une appréciation largement partagée des risques pesant sur ces trajectoires. Ensuite, c'est à partir de ces trajectoires de référence que pourraient être formulées des cibles cohérentes, associées à des objectifs pluriannuels de dépenses ou de recettes qui soient réalistes.

¹ Aujourd'hui le PSMT et le rapport d'avancement annuel du PSMT doivent être transmis au Parlement en application de l'article 1^{er} K de la LOLF, car ce sont des documents européens de coordination budgétaire. Ils peuvent ensuite faire l'objet d'une présentation et d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat, mais ce débat n'est pas juridiquement obligatoire et il n'y a pas de vote d'approbation.

² Beaune C. et Morel B. (2026), « [La nécessaire rénovation de la procédure budgétaire](#) », *Revue politique et parlementaire*, article du 2 juin.

³ Beaune C. et Morel B. (2026), « [La nécessaire rénovation de la procédure budgétaire](#) », *op. cit.*

Conclusion

À politiques inchangées, les finances publiques françaises suivraient une trajectoire de dégradation préoccupante et non soutenable d'ici 2050. Malgré une progression tendancielle relativement maîtrisée du déficit primaire – hors charges d'intérêts – sous l'effet notamment des réformes passées des retraites et des économies associées au recul de la natalité, plusieurs facteurs exerceraient une pression croissante sur la dépense publique : vieillissement démographique, hausse des dépenses de santé, renforcement de l'effort de défense et adaptation au changement climatique.

Plus fondamentalement, le maintien durable de déficits primaires élevés entraînerait une forte hausse de la dette et donc de la charge d'intérêts, conduisant à un creusement marqué du déficit total et à **une dynamique auto-entretendue de la dette publique**. À politiques inchangées, la dette atteindrait ainsi des niveaux très élevés à horizon 2050. Ces risques seraient encore accrus dans des scénarios de faible croissance de la productivité ou d'impact fort du changement climatique. À l'inverse, seuls des gains significatifs de productivité, par exemple grâce à une adoption massive de l'IA, à une amélioration durable de l'emploi et à des conditions de financement plus favorables, permettraient de freiner l'accumulation de dette publique de cette trajectoire spontanée.

Face à cette trajectoire tendancielle dégradée, il apparaît nécessaire de réaffirmer démocratiquement nos priorités collectives afin de préparer une France souhaitable en 2050. La prévention en santé, l'adaptation au vieillissement, l'investissement dans l'éducation, la recherche, la défense et la transition écologique constituent à cet égard des priorités. Si ces priorités impliquent parfois des dépenses supplémentaires, elles peuvent également renforcer la soutenabilité des finances publiques en favorisant la croissance, l'emploi, l'innovation et la prévention des risques futurs. En cohérence avec les autres chapitres de ce rapport, les arbitrages budgétaires à venir devront préserver la protection des citoyens les plus vulnérables et la cohésion sociale ainsi que la capacité d'investissement dans l'avenir.

Le rétablissement durable de nos finances publiques nécessitera **une stratégie de consolidation importante au cours des prochaines années afin de recréer des marges de manœuvre budgétaires**. Aucun levier pris isolément (baisse des dépenses, hausse des recettes, réformes structurelles) ne permettra toutefois d'assurer le respect des engagements européens de la France et la soutenabilité de long terme. Les ajustements nécessaires supposeront sans doute une combinaison de leviers, différents à court, moyen et long terme.

En ce qui concerne la **gouvernance budgétaire**, des réformes donnant plus de **visibilité pluriannuelle** et permettant de débattre des choix fondamentaux au Parlement (doté de pouvoirs renforcés), tels que ceux présentés dans le Plan budgétaire et structurel à moyen terme dans le cadre des règles européennes, apparaissent essentielles, afin d'éclairer et stabiliser les grands arbitrages fiscaux et budgétaires de la Nation. À la veille de l'élection présidentielle et de probables élections législatives, c'est cet exercice de clarification démocratique que propose ce chapitre.

Trois propositions clés pour 2035 et 2050

Pour éviter une dérive de la dette publique dans les dix et les vingt-cinq prochaines années, un **redressement des finances publiques** de 4,4 points du PIB d’ici 2031, soit environ 140 milliards d’euros de 2025, apparaît nécessaire. Aucun levier isolé – baisse des dépenses, hausse des prélèvements ou réformes favorables à l’emploi et la productivité – ne suffira. Une combinaison sera indispensable, nécessitant de faire des choix démocratiques courageux et d’adopter des priorités claires.

À cet effort s’ajouteront les **engagements pris** en matière de défense et de transition climatique. D’autres **priorités pour préparer la France de demain** – liées à l’éducation, la recherche ou la cohésion sociale – auraient un coût à court terme, et nécessiteraient des efforts supplémentaires. Ces investissements ciblés pourraient toutefois renforcer durablement la résilience du pays, sa croissance et la soutenabilité de ses finances publiques.

Ces arbitrages supposent une **gouvernance budgétaire renouvelée**, davantage pluriannuelle, donnant plus de visibilité aux choix publics, et avec un rôle renforcé du Parlement. Les documents de programmation, notamment le Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) prévu par le cadre européen, pourraient ainsi devenir des instruments centraux pour clarifier, débattre et sécuriser les grandes orientations budgétaires nationales.



Chapitre 8 – Modes et lieux de vie

Protéger les liens, aménager les lieux

Fabrice Aubert, directeur général adjoint de Nexity, maître des requêtes au Conseil d'État

Constance Rivière, directrice générale du Palais de la Porte Dorée, conseillère d'État

Rapporteurs :

Sarah Bronsard et Mattéo Torres (conseillers transversaux HCSP)

« Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur Terre. »

Hans Jonas, 1979¹

¹ Jonas H. (1979), *Le Principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*, Francfort.

Introduction

Comment se projeter dans des modes de vie désirables en 2050, lorsque la plupart des imaginaires du futur nous conduisent vers des mondes abîmés, inhabitables ou autoritaires ? Allant des catastrophes naturelles à la mise en place de régimes totalitaires – le plus souvent les deux ensemble –, la littérature dystopique comme la prospective récente, presque tous domaines confondus, offrent peu de grain à moudre aux optimistes : les rapports du GIEC pointent les risques d'inhabitabilité de nombreux territoires à long terme ; les études médicales alertent sur des dangers sanitaires émergeant de toute part ; les sciences politiques théorisent la fragilisation de la démocratie et de la paix partout dans le monde. Même s'il est impossible d'éviter l'inquiétude face à tant de risques, nous avons cherché les ressorts qui nous permettraient de passer de la paralysie à la remobilisation. Pour cela, il nous a semblé nécessaire de retrouver et de remettre, d'abord et partout, de l'épaisseur face aux tiraillements du monde contemporain : épaisseur des corps, qui correspond à un besoin humain fondamental de soin et de lien ; épaisseur des lieux et des expériences pour faire contrepoin à un morcellement susceptible de ronger en profondeur la cohésion sociale ; épaisseur du temps enfin, en réaction à une accélération généralisée (de l'information, de la consommation, des transports, des modèles numériques, etc.).

Remontons donc d'abord en l'an 2000 pour appréhender, sur un demi-siècle, les sujets de temps long que sont les modes de vie. Depuis le début du millénaire en effet, les modes de vie des Françaises et des Français ont été transformés par la révolution numérique, les mutations socio-économiques, les évolutions démographiques et les recompositions territoriales. Nos enfants, nos jeunes, ceux qui seront adultes et en responsabilité dans vingt-cinq ans, peinent déjà à imaginer un monde où l'on n'était pas joignable en permanence, où le quotidien comportait des « temps morts », où l'on regardait une émission à heure fixe, où la question de l'impact environnemental de nos consommations n'était pas omniprésente, et où la guerre semblait appartenir au passé du monde : la fameuse « fin de l'Histoire », cette victoire définitive des démocraties, que prédisait Francis Fukuyama dans les années 1990 et à laquelle nous avons voulu croire.

L'Histoire est pourtant vite revenue. Le point de départ se situe quelque part entre le boom d'internet, les premiers rapports du GIEC en 1990 et 1992, le 11 septembre 2001 ou l'accession du Front national au second tour de la présidentielle en mai 2002. Ces événements ont fragilisé les équilibres hérités de l'après-guerre. Depuis lors, ces fractures se sont approfondies, dans un contexte marqué par la remise en cause des démocraties, une augmentation des migrations dans le monde, et une individualisation accrue des trajectoires.

L'impact de ces tendances de fond sur les modes de vie des Françaises et des Français a été aussi fondamental que peu pensé ou accompagné. Il est à cet égard symptomatique que ce

chapitre soit pour la première fois présent dans un exercice de prospective de cette ampleur. Seul le lien entre l’immigration et les modes de vie est régulièrement invoqué dans le débat public, mais uniquement comme une peur sur une supposée remise en cause de traditions françaises, sans que sa part dans la singularité des modes de vie français (scène culturelle mondiale, francophonie, mariages mixtes, alimentation, etc.) ne soit reconnue, ni que les défis qu’elle pose (y compris la place des religions, la structuration de l’espace urbain, l’apprentissage des langues, les circulations, etc.) ne soient sereinement appréhendés. L’impact, pourtant plus nouveau sur le plan anthropologique, de l’accélération, de la virtualisation et de la déconnexion du vivant est en revanche beaucoup moins analysé.

Dans ce contexte, si l’on se place du point de vue des individus, les peurs et les aspirations ont évolué, jusqu’à faire de la solitude l’un des grands maux contemporains, des ruptures de vie la norme, et des références collectives des vestiges fragiles. Nous sommes aujourd’hui à un point de bascule : conscients de l’ampleur des transformations à l’œuvre mais encore tentés de croire que quelques ajustements suffiront à préserver nos modes de vie.

À l’horizon 2035, nous avons considéré que, sauf catastrophe majeure qui rendrait en toute hypothèse cet exercice prospectif vain, le plus probable serait une accélération des tendances à l’œuvre, augmentant les fissures liées à l’écart entre la puissance de ces transformations, les modalités d’intervention publique, les aspirations des jeunes générations et les possibilités d’agir. Pour cette première période, nous avons donc cherché à caractériser ces tendances et pointer les risques qui imposent une action des pouvoirs publics. L’urgence nous a semblé porter sur la prise de conscience, la reprise de contrôle et l’accompagnement de la résilience comme de l’adaptabilité des modes de vie.

1. Objectif 2035 : faire face à l’effritement des liens sociaux

À l’horizon 2035, la trajectoire tendancielle la plus vraisemblable est celle d’une intensification des tendances déjà à l’œuvre – fragmentation du lien social, dégradation du collectif, creusement des inégalités territoriales et intergénérationnelles –, portée par une tension croissante entre persistance des crises, nouveaux usages et attachement aux modes de vie hérités.

1.1. Retisser les liens dans une société où les temps communs se raréfient, le numérique s’impose et la solitude progresse

Les sociabilités françaises se recomposent en profondeur. Les liens hérités – le voisinage, le travail, la famille élargie – ne disparaissent pas, mais ils ont perdu une partie de leur évidence. À leur place s’installent des liens construits autour d’affinités, de projets ou de communautés : plus souples, mais aussi plus fragiles, plus dépendants de la volonté continue de les entretenir.

Les modalités de rencontre évoluent également. Pour les jeunes générations, les plateformes numériques sont devenues le principal vecteur de formation des couples¹. En parallèle, les structures familiales se diversifient : trois enfants sur dix vivent avec un seul parent. Les familles recomposées redessinent les solidarités de proximité. Dans ce paysage, l'amitié occupe une place croissante, non plus comme supplément affectif, mais comme lien de substitution aux appartenances défaillantes. Plus choisie, reposant sur une réciprocité active, elle est à la fois plus fragile et, pour beaucoup, plus signifiante.

Cette réalité prend des formes concrètes et nouvelles : on partage un logement avec des amis au-delà de 30 ans, on élève des enfants en coparentalité choisie, on anticipe sa vieillesse en communauté de proximité. Ces pratiques témoignent d'une réinvention des solidarités ordinaires. Les droits relatifs à la famille et à la protection sociale, qui reposent encore largement sur le modèle du couple et de la famille nucléaire, n'ont pas encore accompagné ces évolutions. Un ami proche n'a aucun droit reconnu en cas d'hospitalisation, aucune existence dans un dossier de logement social, aucune place dans nos catégories fiscales.

À l'horizon 2035, **les politiques familiales, sociales et résidentielles devront être adaptées à la diversification des structures familiales et des liens de solidarité**. Cette adaptation supposera une meilleure prise en compte des familles monoparentales et recomposées, des situations de coparentalité et des solidarités intergénérationnelles ou amicales, notamment dans l'accès au logement, aux droits sociaux et fiscaux, et aux dispositifs de soutien. Cela pourrait passer par l'élargissement des critères d'accès au dispositif Visale² pour les familles monoparentales, l'adaptation des critères d'accès au logement social et par une évolution de certains droits fiscaux pour les orienter davantage sur les besoins de l'enfant que sur la structure du ménage. **La question de la reconnaissance juridique de ces nouveaux liens devra aussi être posée, qu'elle passe par un élargissement du PACS, par la création de nouveaux statuts pour les liens dépassant la famille nucléaire classique ou par une évolution des règles d'héritage et de transmission.**

À l'horizon 2035, la place du numérique dans nos vies n'aura cessé de croître. Elle aura permis de simplifier un certain nombre de démarches, d'automatiser des tâches pénibles, d'individualiser certains besoins, qu'il s'agisse d'éducation, de santé ou de culture, de favoriser le travail à distance. Mais elle n'aura sans doute pas encore été assortie des outils de régulation permettant d'en éliminer la part la plus toxique : addiction aux écrans, prolifération du mensonge et des *fake news*, segmentation du corps social, inégalités, troubles de l'attention.

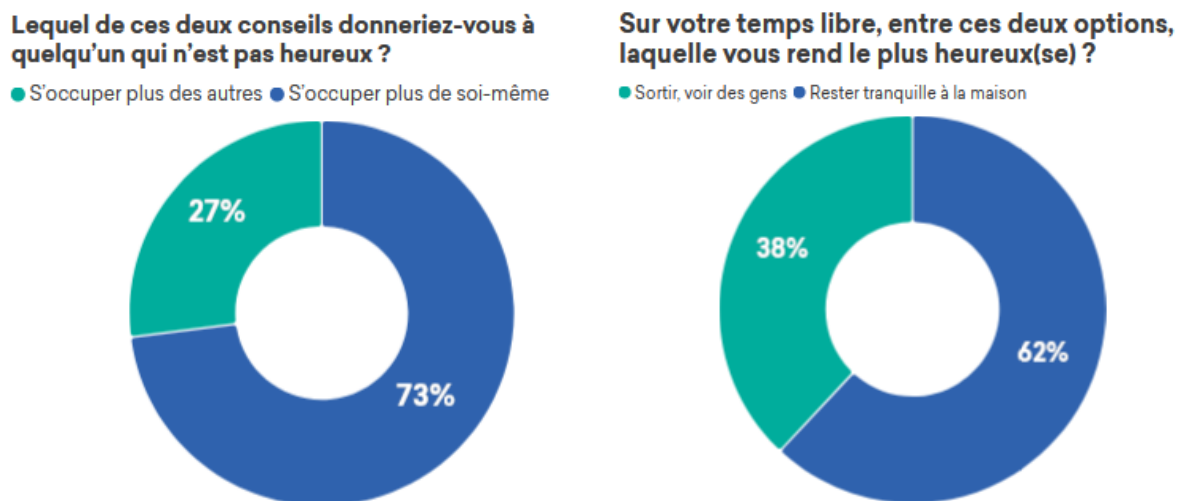
¹ Selon l'enquête CSF-2023, plus de six femmes sur dix et près de trois hommes sur quatre de moins de 30 ans déclarent avoir déjà vécu une expérience romantique ou sexuelle en ligne.

² Visale est un dispositif gratuit de cautionnement locatif, proposé par Action Logement, qui permet au bailleur de se prémunir contre les impayés de loyer et, dans certaines limites, contre les dégradations locatives. L'accès au dispositif est centré sur les moins de 30 ans et sur certains salariés après 30 ans.

Autant de conséquences directes ou indirectes dont découlent des impacts négatifs de long terme sur la santé mentale, les capacités cognitives et les modes de sociabilité.

Sur ce dernier point, le paradoxe est saisissant : jamais les Français n'ont eu autant d'outils de contact, et jamais le sentiment de solitude n'a été aussi répandu. Et il n'est plus l'apanage du grand âge. En 2026, 22 % des Français déclarent se sentir souvent ou toujours seuls, proportion qui atteint 35 % chez les 18-24 ans¹. Ce recul du lien, accéléré par la crise du Covid, tient moins à un manque de connexions qu'à un appauvrissement des relations durables. Les chiffres sont significatifs : 62 % des Français préfèrent rester chez eux plutôt que de voir des proches, et 73 % estiment que le bonheur passe d'abord par s'occuper de soi-même. Le repli n'est pas subi. Il est, de plus en plus, choisi.

Figure 1 – Le bonheur cocoon : la tentation du repli



Source : Destin Commun

Le bien-être individuel tend à devenir un principe d'organisation prioritaire des choix de vie, parfois au détriment des formes d'engagement collectif et des sociabilités ordinaires. À l'horizon 2035, le risque serait de passer d'un numérique qui assiste les relations à un numérique qui les remplace : assistants agentiques, robots sociaux ou compagnons d'IA générative pensés pour soutenir l'autonomie pourraient contribuer à installer une compagnie sans réciprocité humaine.

¹ Étude Destin Commun, 2026.

L'extrême rapidité de diffusion de l'IA générative amplifie ce risque. En 2025, en France, 59 % des 18-24 ans déclaraient utiliser l'IA pour discuter et demander conseil. L'outil n'est plus seulement un réseau entre humains, il devient l'interlocuteur à la place de l'humain. L'intermittence croissante des liens, le repli dans des espaces individuels et l'affaiblissement des sociabilités ordinaires composent ainsi une même menace : celle d'une société où les individus multiplient les interactions sans lien durable, et finissent par vivre côte à côte plutôt qu'ensemble.

Pour y faire face, la France devrait **favoriser les espaces et les temps de déconnexion numérique dans certains lieux collectifs** – universités, transports, espaces publics – afin de préserver l'attention partagée et les rythmes sociaux.

Plusieurs pays, comme le Japon ou l'Allemagne, expérimentent désormais des politiques destinées à limiter les effets des usages numériques sur l'espace public. Au-delà de leur efficacité propre, ces dispositifs ont le mérite de rendre visible un enjeu plus large de société : l'attention.

Près de 70 % des Français estiment que la société va trop vite et qu'un ralentissement serait nécessaire, et environ un quart se déclare proche du *burn-out*, signe que l'épuisement attentionnel déborde largement la sphère professionnelle. Les Français consacrent déjà en moyenne près de quatre heures par jour à leur usage personnel des écrans, tandis que près de quatre jeunes de 18 à 24 ans sur dix déclarent dépasser cinq heures quotidiennes. À ce rythme, un trentenaire en 2035 pourrait avoir consacré l'équivalent de six à sept années de sa vie éveillée à regarder des écrans. Le contraste avec la baisse de la lecture est particulièrement saisissant : les moins de 25 ans passent en moyenne 35h16 par semaine devant les écrans, contre seulement 3h18 à lire des livres, soit près de onze fois plus de temps d'écran que de lecture¹.

La progression du « *brain rot*² » traduit un risque plus profond que la seule perte d'attention : l'affaiblissement de la capacité de discernement et de la résistance aux contenus violents ou faux. L'IA générative ajoute une dimension supplémentaire : en rendant le faux indiscernable du vrai, elle trouble le rapport même à la réalité des images et fragilise la capacité à exercer un jugement critique, condition pourtant élémentaire de la vie démocratique. Les *micro-dramas*, vidéos très courtes (moins d'une minute) destinées à être regardées sur un téléphone, illustrent ce glissement. Il s'agit d'un marché qui dépasse déjà celui du cinéma en Chine, progresse

¹ Centre national du livre (2025), *Baromètre « Les Français et la lecture ». Résultats 2025*, étude réalisée par Ipsos, rapport complet, avril.

² Le terme « *brain rot* » (« pourrissement du cerveau »), élu mot de l'année 2024 par l'Oxford University Press, désigne la dégradation des capacités cognitives et émotionnelles attribuée à une consommation excessive de contenus numériques courts, répétitifs et peu stimulants intellectuellement.

rapidement en Europe et repose sur une mécanique d'addiction assumée. Ces formats menacent non seulement notre capacité d'attention et de concentration, mais altèrent aussi considérablement la qualité du contenu visionné.

À l'horizon 2035, l'IA pourrait avoir profondément modifié le rapport au savoir et à l'information : recherche, rédaction, traduction, synthèse, mémorisation pourraient être massivement déléguées à des systèmes numériques, au risque d'atrophier des capacités que seule la pratique autonome permet de construire. La fracture décisive pourrait opposer ceux qui sauront s'en servir sans s'y soumettre, et ceux pour qui ces outils seront devenus une béquille cognitive permanente.

Le principe de précaution devrait nous conduire à faire de l'attention un enjeu de santé publique et à prôner le maintien des apprentissages fondamentaux en partant d'une idée simple : avant de rêver faire de l'IA le levier d'un humain « augmenté », éviter qu'elle ne conduise, par délégation et dégradation progressives de nos capacités d'attention, de jugement et de lien, à l'émergence d'un humain « diminué ». Les décisions sur l'usage de ces technologies, leur régulation et la place qui leur est accordée (ou refusée) devront être prises en tenant compte de l'impact global, sans cloisonnement, sur deux paramètres fondamentaux : l'intégrité du cerveau humain et la protection de nos libertés.

Afin de préserver les capacités cognitives des jeunes, la France devrait **adopter une loi-cadre sur l'économie de l'attention**, articulée autour de trois axes : la transparence des algorithmes de recommandation ; l'interdiction des mécanismes de conception addictive à destination des mineurs de moins de 15 ans ; et l'intégration d'indicateurs de santé attentionnelle aux politiques de santé publique.

Les difficultés rencontrées par la loi de 2018 sur l'interdiction des téléphones portables dans les écoles et les collèges montrent qu'il ne suffit pas d'interdire. Les usages numériques doivent être distingués selon leurs effets sur l'attention, le sommeil ou le cyberharcèlement, en associant établissements, familles et collectivités autour de règles simples. L'objectif n'est pas d'effacer le numérique, entré dans la vie quotidienne, mais d'en reprendre collectivement la maîtrise.

Il faut également sanctuariser des espaces dépourvus de numérique **pour les enfants**. Les espaces les plus sensibles, notamment l'école primaire et le collège pour les apprentissages fondamentaux, pourraient être pensés comme des lieux sans écrans ni IA, hors enseignements dédiés à la compréhension et à la maîtrise de ces technologies.

Former à l'attention ne consistera pas seulement à limiter certains usages numériques, mais aussi (surtout) à développer les activités qui apprennent à se concentrer dans la durée, à accepter l'erreur et à progresser par la pratique : lecture, musique, arts, sciences expérimentales ou sport.

Il conviendra par ailleurs d'accorder des moyens à la recherche indépendante sur les effets à long terme des nouvelles technologies sur le cerveau humain et tirer les conséquences des résultats qui en découleront.

Enfin, à mesure qu'une part croissante de l'existence se déroule dans des environnements virtuels ou hyper personnalisés, les besoins d'ancrage, de stabilité et d'expériences partagées se renforcent. Il y a dans ce désir anthropologique fondamental et sa résurgence contemporaine un levier pour agir, à condition que la puissance publique accepte de jouer ce rôle contracyclique. La qualité des relations constitue l'un des meilleurs prédicteurs de santé, de bonheur et de longévité¹. Les Français eux-mêmes en témoignent : leurs meilleurs souvenirs renvoient massivement à des expériences collectives, repas familiaux, fêtes ou moments partagés².

Afin de réinvestir les liens de proximité, il faudra **reconnaître les infrastructures ordinaires de sociabilité** – commerces de proximité, bibliothèques, équipements culturels et sportifs, associations, etc. – **comme des actifs essentiels de cohésion sociale**. Cela suppose de sécuriser leur présence dans les territoires par des outils différenciés selon les secteurs : préemption ou portage public des murs, garanties de loyers, soutien à l'usage partagé des locaux et dispositifs spécifiques pour les activités marchandes et non marchandes. Et de lutter de façon proportionnée contre tout ce qui vient les fragiliser, de la concentration commerciale à la concurrence parfois déloyale des grandes plateformes de vente en ligne et au déplacement de la consommation et du loisir vers des grandes zones commerciales de périphérie.

Dans le même esprit, il conviendra de **développer une stratégie nationale de prévention de la solitude**, portée de manière interministérielle et structurée autour du repérage précoce via les professionnels de santé de proximité (médecins généralistes, pharmaciens, travailleurs sociaux), un renforcement du soutien aux associations, et le maintien de lieux collectifs accessibles dans les territoires à faible densité relationnelle. Plusieurs pays, dont le Royaume-Uni, le Japon, l'Allemagne ou la Corée du Sud, ont déjà engagé de telles démarches. Elles montrent toutefois que la reconnaissance politique du sujet ne suffit pas : seules des politiques durablement financées, territorialisées et évaluées produisent des effets³.

¹ Mission of the Harvard Study of Adult Development (HSAD).

² Inserm, ANRS-MIE (2024), *Premiers résultats de l'enquête CSF-2023. Contexte des sexualités en France*, 13 novembre ; chiffres *Destin Commun*, 2026.

³ Goldman N., Khanna D., El Asmar M. L., Qualter P. et El-Osta A. (2024), « [Addressing loneliness and social isolation in 52 countries: a scoping review of national policies](#) », *BMC Public Health*, vol. 24, article 1207, mai.

Aussi, l'isolement social aurait des effets non négligeables sur la santé humaine et la mortalité : il pourrait être comparé à la consommation de 15 cigarettes par jour¹.

1.2. Adapter notre organisation sociale à des parcours de vie moins linéaires

L'allongement de l'espérance de vie ne conduit pas seulement à étirer les âges de la vie : il en recompose les équilibres. **L'entrée dans l'âge adulte est plus tardive, la vieillesse se fragmente en plusieurs étapes, tandis que les sexagénaires et septuagénaires, souvent actifs (professionnellement, socialement, etc.), demeurent une classe d'âge impensée**, un âge encore insuffisamment reconnu dans notre organisation sociale.

Les seuils traditionnellement associés à l'entrée dans la vie adulte – accès à l'emploi stable, décohabitation, installation en couple ou arrivée des enfants – n'ont cessé de se décaler vers un âge plus tardif. Entre 1973 et 2013, la part des jeunes de plus de 25 ans habitant encore chez leurs parents est passée de 13 % à plus de 20 %, soit un jeune sur cinq. Cet accès sans cesse retardé aux éléments essentiels d'installation dans l'existence, notamment le logement, nourrit les tensions intergénérationnelles mais aussi le vote des jeunes générations pour des partis populistes ou l'abstention.

À l'horizon 2035, les trajectoires pourraient devenir encore moins synchronisées, marquées par des transitions successives : périodes de formation plus longues ou plus nombreuses, disparition d'un nombre considérable de métiers entraînant des discontinuités, augmentation des périodes d'inactivité et de chômage, reconversions professionnelles, retours temporaires dans la famille d'origine. La linéarité des rythmes de vie ferait place à une succession de seuils franchis à des rythmes de plus en plus différenciés selon les désirs et les ressources de chacun.

Cette évolution pourrait accentuer les tensions entre les générations, notamment autour de l'accès au logement, à l'emploi stable et au patrimoine. À cet horizon, la disparition des générations du baby-boom entraînera une « grande transmission » patrimoniale, susceptible de renforcer encore le rôle de l'héritage dans les trajectoires individuelles et les inégalités économiques².

L'allongement de l'espérance de vie en bonne santé fait émerger **une nouvelle période de la vie, située entre 60 et 75 ans, qui représentera en 2035 près de 20 % des Français**. Elle se

¹ Office of the U.S. Surgeon General (2023), *Our Epidemic of Loneliness and Isolation. The U.S. Surgeon General's Advisory on the Healing Effects of Social Connection and Community*, Washington, D.C., U.S. Department of Health and Human Services.

² Près de 9 000 milliards d'euros de patrimoine sont appelés à changer de main d'ici 2035, avec des héritages perçus en moyenne après 50 ans, alors que les besoins les plus importants sont entre 25 et 40 ans.

caractérise par une autonomie préservée, une meilleure santé qu’aux générations précédentes au même âge, et une sortie progressive des contraintes professionnelles, autant de traits insuffisamment reconnus dans notre organisation sociale.

Entre 60 et 75 ans, des millions de Français sont libérés des contraintes professionnelles les plus lourdes et porteurs d’une expérience que les outils numériques ne peuvent ni remplacer ni synthétiser. À l’horizon 2035, l’enjeu sera de **créer les conditions pour que leur engagement soit désiré et source de bienfaits réciproques** : statuts adaptés, temps reconnu, lieux d’accueil, formes souples de mentorat, d’accompagnement scolaire ou de bénévolat de proximité. Cette période devrait être reconnue comme un âge à part entière, celui de la transmission et de la participation.

1.3. Repenser les lieux de vie face aux nouveaux besoins sociaux, territoriaux et climatiques

L’épaisseur des lieux, c’est ce qui reste quand on a enlevé la fonctionnalité pure : la possibilité de s’y reconnaître, d’y être reconnu, d’y revenir. La notion de « lieu de vie » dépasse celle de logement : elle englobe l’ensemble des espaces du quotidien, du domicile aux espaces publics, en passant par les tiers-lieux et les formes émergentes d’habitat partagé. À l’horizon 2035, l’enjeu porte non seulement sur la quantité de logements disponibles, mais aussi sur leur insertion dans les bassins de vie et d’emploi, ainsi que sur leur adaptation aux transformations démographiques, sociales, territoriales et climatiques déjà engagées.

La croissance démographique et économique se concentre dans un nombre limité de métropoles, tandis que les aspirations à davantage de proximité et d’équilibre progressent. Le développement du télétravail pourrait renforcer l’attractivité de certaines villes moyennes bien connectées, conciliant accès à l’emploi, services et qualité de vie.

Une inadéquation croissante se manifeste entre les caractéristiques du parc existant – près de 37 millions de logements, dont une grande partie construite avant les premières réglementations thermiques – et l’évolution des besoins sociaux, démographiques et climatiques. Cette tension est particulièrement visible dans les zones où la crise du logement s’installe dans une forme de « permacrise », concentrant difficultés d’accès à la propriété, pression sur le marché locatif et situations de mal-logement concernant environ 4 millions de personnes.

Elle renvoie également à des évolutions structurelles : réduction de la taille moyenne des ménages (passée de 2,9 personnes en 1975 à 2,2 aujourd’hui), progression des familles monoparentales (passée de 9,4 à 25,9 % de l’ensemble des familles entre 1975 et 2021, selon

l'Insee), vieillissement démographique¹ et diversification des trajectoires résidentielles. Les logements qui avaient été conçus pour des familles stables et plus nombreuses sont moins adaptés à des besoins évolutifs au cours de vies plus longues et plus fragmentées.

La France devra **adapter le parc de logements aux nouvelles structures familiales** : faciliter la division de grands logements sous-occupés, développer des baux plus flexibles, des **typologies de logements modulables et de bâtiments réversibles**. Ces logements devront être capables de s'adapter dans le temps à l'évolution des usages, des ménages et des parcours de vie. Concrètement, cela supposera qu'un même bâtiment puisse accueillir différents usages et s'adapter aux différents moments de la vie (arrivée d'un enfant, séparation, vieillissement, colocation ou cohabitation intergénérationnelle), sans reconstruction lourde. Une telle politique publique pourrait notamment s'inspirer de l'exemple danois².

Canicules plus fréquentes et plus intenses, retrait-gonflement des sols argileux, qui concernent déjà plus de la moitié du territoire métropolitain, stress hydrique, risques de submersion marine : ces phénomènes modifient les conditions d'habitabilité de certains territoires. En France, un tiers des logements sont des bouilloires thermiques en été et 40 % d'entre eux ne sont pas équipés de protections solaires extérieures contre la surchauffe. L'adaptation du logement au climat n'est plus seulement une question énergétique : elle est devenue un déterminant de santé publique³.

Sur le sujet des transports, il faut distinguer les réalités urbaines et rurales. En ville, où l'espace est rare et les alternatives de mobilité plus nombreuses, l'enjeu sera de réduire la place de la voiture individuelle au profit d'usages plus collectifs. Dans les territoires ruraux, où la voiture reste souvent indispensable, la priorité doit plutôt être de garantir l'accès à la mobilité en développant les véhicules propres, autonomes, les usages partagés (co-voiturage, autopartage), ainsi que le vélo électrique.

Au-delà du bâti et des circulations, l'habitabilité des territoires dépend de la place accordée au vivant. La limitation de l'artificialisation des sols, la végétalisation des villes et la préservation d'espaces naturels de proximité sont des leviers aussi importants que la rénovation thermique pour maintenir des conditions de vie soutenables.

¹ Voir leC 3 – « Démographie et société(s) ».

² Le Danemark a développé une approche consistant à partir de la diversité réelle des formes familiales pour concevoir une offre de logements moins standardisée, capable d'accueillir couples, familles recomposées, parents seuls, seniors ou colocataires. À Copenhague, cette logique se traduit par une politique diversifiée des typologies de logements, combinant logements familiaux compacts, habitat partagé et formes résidentielles adaptées aux différents âges de la vie.

³ Voir le [Chapitre 1 – « Environnement »](#).

Le modèle périurbain fondé sur la maison individuelle demeure largement dominant dans les préférences déclarées : environ 60 % des Français souhaiteraient y habiter, et il représente plus de la moitié des résidences principales. Mais il apparaît de moins en moins soutenable, humainement par l'effet d'éloignement et d'isolement qu'il génère, et environnementalement par l'artificialisation des sols et la consommation énergétique qu'il induit.

À l'horizon 2035, il conviendra de **lever les freins réglementaires, assurantiels et fiscaux** qui bloquent l'émergence de nouveaux lieux de vie et de sociabilité : espaces mutualisés en pied d'immeuble, lieux hybrides mêlant résidentiel et services, etc. Les blocages sont aujourd'hui principalement normatifs : il s'agira de créer des cadres juridiques permettant d'assurer ces espaces collectifs, de clarifier la responsabilité des porteurs de projet et d'expérimenter de nouveaux types de lieux de vie.

2. Objectif 2050 : retrouver l'épaisseur des modes et lieux de vie et la force des récits communs

Au cœur de notre réflexion, un principe s'est imposé : celui de l'habitabilité, entendue comme les conditions pour que nos vies conservent leur épaisseur face aux forces qui les amenuisent. Ce principe trouve un fondement philosophique dans ce qu'Hans Jonas formulait dès 1979 dans *Le Principe responsabilité*. C'est précisément cet horizon que les trois orientations esquissées ici – culturelle, du soin, des lieux de vie – cherchent à tenir.

Si 2035 impose de reprendre prise sur les tendances en cours, 2050 oblige à poser une question plus profonde : quelles conditions voulons-nous préserver pour qu'une vie humaine, libre et commune, demeure possible ? Certaines lignes de transformations sont déjà visibles : vieillissement, migrations, contrainte climatique, tensions sur les ressources, exigence de cohésion démocratique. L'enjeu ne sera plus seulement d'adapter les modes de vie existants, mais de redéfinir les conditions d'une vie commune soutenable.

Cela supposera des choix explicites : concilier l'individualisation des parcours avec la cohésion sociale ; faire des technologies un appui aux relations humaines, et non un substitut ; faire des communautés des espaces de cohésion plutôt que de fragmentation ; redonner à l'espace physique, celui des corps, des lieux et de la rencontre, une richesse suffisante pour résister à l'emprise du numérique.

2.1. Faire de la culture un levier de cohésion et de souveraineté

Dans une France de 2050 où la majorité des contenus culturels, des loisirs et de l'information sera produite, organisée et recommandée par des systèmes algorithmiques, **l'enjeu ne sera plus d'accéder à la culture mais d'échapper à la bulle**. Les lieux physiques de rencontre – bibliothèques,

salles de cinéma, salles de concert, théâtres, équipements sportifs – resteront des espaces de hasard et d’altérité, des endroits où l’on se retrouve sans avoir été trié par un algorithme. Ils ne fourniront plus seulement un service ; ils permettront une expérience commune. La puissance publique devra veiller à les préserver, y compris là où ce n’est pas rentable.

Encadré 1 – Regard territorial – L’exemple de Lens, de 2000 à 2050

En 2012, le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais vécut deux événements culturels majeurs : l’inscription de son patrimoine minier à l’Unesco et l’ouverture du Louvre-Lens. Pour ce territoire profondément marqué par la fermeture des mines, ces gestes constituèrent à la fois une réparation symbolique et un pari d’avenir : réaffirmer une fierté blessée, tout en faisant de la culture le point de départ d’un nouveau développement local. Une douzaine d’années plus tard, le demi-million de visiteurs annuels masque une réalité plus vaste : à partir du musée, implanté sur vingt hectares d’un ancien carreau de mine transformé en parc urbain, une dynamique territoriale plus large s’est enclenchée – développement touristique, rénovation de l’habitat, nouvelles mobilités, requalification de friches industrielles. Le musée a servi des causes qui le dépassaient : emploi, santé, sport, solidarité, fierté territoriale. Il a dû se réinventer comme un lieu ouvert aux habitants, les associant à son projet stratégique.

À l’horizon 2050, les pouvoirs publics devraient préserver **et valoriser les lieux culturels de proximité comme espaces de sociabilité incarnée**. Les salles de cinéma, les médiathèques ou certains équipements culturels constituent des infrastructures essentielles de cohésion sociale et d’égalité territoriale. Leur maintien dans les territoires les plus fragiles mérite une attention particulière, d’autant plus forte que la généralisation des usages algorithmiques risque d’accentuer l’individualisation des parcours et des expériences.

Les espaces publics et les bâtiments publics sous-utilisés devraient être réaffectés à des usages collectifs – culturels, sportifs, associatifs ou éducatifs – au moyen d’outils juridiques simples, comme des baux civiques temporaires, afin de renforcer la vie locale sans engager systématiquement des investissements lourds.

À l’horizon 2050, l’essentiel des contenus culturels, de l’information, des loisirs et même des parcours éducatifs pourraient être produits, organisés et recommandés à partir de préférences individuelles. Présentée comme une extension de la liberté de choix, cette personnalisation algorithmique risque surtout d’enfermer chacun dans un univers de références de plus en plus étroit.

La souveraineté culturelle se joue dans la capacité d'une société à faire naître une diversité d'œuvres, de récits, d'auteurs et de sensibilités. À l'ère de l'IA générative et de la concentration des industries culturelles, préserver les conditions de la création est un enjeu démocratique autant qu'artistique. La multiplication de contenus standardisés ou produits à bas coût ne pourra que fragiliser les œuvres singulières, les modèles de rémunération des auteurs et la diversité des formes d'expression.

Afin de garantir la diversité culturelle et le pluralisme de l'information, une régulation publique renforcée des médias et des industries culturelles au sens large devra être mise en place : révision des règles françaises et européennes relatives à la concentration horizontale et verticale, afin de mieux prendre en compte le contrôle de la production, de la diffusion et de l'accès aux contenus ; protection renforcée des auteurs ; et mise en place de modèles de rémunération plus équilibrés face aux usages de l'IA générative.

La bataille culturelle se jouera autant dans la diffusion, la recommandation et la visibilité des œuvres que dans leur production. Dans un monde où l'accès aux contenus pourrait être médiatisé par un nombre réduit d'interfaces conversationnelles, la souveraineté culturelle dépendra de notre capacité à garantir que les œuvres singulières, les informations fiables et les récits communs soient accessibles. Cela imposera de maintenir une diversité des canaux de diffusion.

L'audiovisuel public, parce qu'il échappe davantage aux seules logiques du marché publicitaire et de la captation algorithmique de l'attention, pourrait devenir l'une des infrastructures les plus résilientes pour garantir une souveraineté culturelle. Cette réponse devra être française, avec France télévisions et Radio France, et européenne. Arte, qui dispose d'une identité européenne forte, pourrait ainsi devenir l'un des socles d'une grande plateforme culturelle européenne au service de la création, de la diversité et de la résistance à la paupérisation algorithmique des contenus.

À l'horizon 2050, **la France devra continuer à défendre la souveraineté culturelle nationale et européenne en agissant sur deux fronts.** Le premier est celui de la production : lutter contre l'hyperconcentration des industries culturelles et protéger les auteurs et leurs modèles de rémunération face à l'IA générative. Le second est celui de la diffusion : traiter les lieux culturels comme des biens communs, préserver le modèle de financement du cinéma, consolider l'audiovisuel public et soutenir l'internationalisation des œuvres françaises et européennes.

2.2. Préserver l'autonomie et recréer de l'engagement dans une société plus numérisée et individualisée

Dans une France où un habitant sur quatre aura plus de 65 ans en 2050, où les agents d'IA coordonneront une part croissante des démarches administratives, professionnelles et médicales, et où les parcours de vie comporteront en moyenne deux à trois reconversions majeures, la protection sociale conçue pour des trajectoires linéaires sera structurellement inadaptée. L'enjeu ne sera plus seulement d'accompagner les ruptures de vie, mais d'éviter qu'elles ne deviennent des ruptures de droits.

Cette logique supposera de **faire évoluer les droits sociaux vers une logique de droits portables**, mobilisables au fil des transitions : formation, reconversion, engagement, accompagnement familial, parentalité, soins.

Les effets de la transmission patrimoniale devront par ailleurs être anticipés : abaisser la fiscalité sur les donations avant 70 ans pour distribuer plus tôt le patrimoine ; développer le recours aux dispositifs permettant aux seniors de mobiliser leur patrimoine immobilier de leur vivant – viager, prêt viager hypothécaire, usufruit locatif ou mécanismes équivalents – pour financer leur logement et leur prise en charge dans le grand âge ; expérimenter les prêts à taux zéro, notamment à l'arrivée d'un nouvel enfant, et les garanties publiques aux primo-accédants sans soutien familial ; lutter contre les inégalités sociales par une plus grande redistribution

Un autre enjeu décisif tiendra à la place prise par les technologies dans l'organisation même de nos existences. Si les outils d'IA deviennent les coordinateurs de nos vies personnelles et professionnelles, ils devront être pensés comme des **infrastructures essentielles du quotidien**, à l'instar des télécommunications, de l'énergie ou de l'eau, et non comme de simples services commerciaux. Cela supposera de développer des IA souveraines, maîtrisées dans leurs infrastructures, leurs modèles et leurs conditions d'usage, afin d'en garantir la gouvernance, la protection des données et des conditions d'accès universel. Mais l'enjeu dépasse la seule régulation technique : si une part croissante des décisions individuelles est déléguée à des systèmes algorithmiques, c'est la **souveraineté cognitive** des individus qui est en jeu.

L'État devra anticiper de nouvelles formes de vulnérabilité numérique en permettant au citoyen de disposer d'un interlocuteur humain, d'un droit à l'explication des décisions algorithmiques et la transparence des critères de recommandation. Ces garanties sont la condition minimale pour que la numérisation de la vie sociale ne crée ni exclusion, ni dépendance, ni manipulation.

L'enjeu de l'éducation ne sera plus seulement de transmettre des connaissances, mais d'apprendre à s'orienter dans un monde saturé d'informations, d'images et de réponses produites par l'IA. Cela supposera de réaffirmer les savoirs fondamentaux – lire, écrire,

compter, raisonner, connaître l'histoire et les sciences – tout en formant des citoyens capables de vérifier une information, d'exercer leur propre jugement, de coopérer, d'expérimenter et de confronter les points de vue¹. Immenses défis à concilier...

À mesure que les écrans et les outils numériques occuperont davantage de place dans nos vies, la question ne sera plus seulement celle de leurs usages mais de leurs effets sur notre manière d'habiter le monde. Santé mentale, sédentarité, addictions, alimentation, rapport au plaisir et à l'intimité : ces dimensions pourraient devenir des enjeux centraux des politiques publiques.

Dans une société marquée par la progression de la sédentarité, des troubles psychiques et des addictions, les **pouvoirs publics devraient inscrire la préservation des capacités physiques, psychiques et relationnelles des individus tout au long de la vie parmi les objectifs transversaux des politiques publiques**. Cela suppose d'investir davantage dans la prévention, l'activité physique, l'éducation à l'alimentation, la santé mentale et les pratiques artistiques et culturelles, en les considérant comme des déterminants essentiels de l'autonomie individuelle et de la cohésion sociale.

Dans des sociétés où les parcours seront plus individualisés et les appartenances traditionnelles plus fragiles, les rites et moments collectifs pourraient retrouver une fonction essentielle. Qu'ils marquent l'entrée dans l'âge adulte, l'engagement citoyen, l'union, la retraite ou le deuil, ils inscrivent les trajectoires personnelles dans une histoire commune. À l'heure où les interactions numériques nous rassemblent souvent en audiences plus qu'en communautés, ces moments partagés peuvent recréer des lieux d'appartenance réelle. Les réinventer, dans la vie civique, culturelle, sportive ou associative, serait une manière de redonner corps au lien social.

Cette aspiration à faire communauté ne relève pas seulement du registre symbolique : elle trouve déjà des points d'appui concrets dans la société française. L'appétit pour l'engagement, l'entraide et le partage est réel, même lorsqu'il demeure dispersé ou peu institutionnalisé². L'engagement pourrait devenir l'un des grands lieux de rencontre entre générations, milieux sociaux et territoires, à condition d'être reconnu comme une contribution réelle à la vie commune et non comme un seul supplément d'âme.

¹ Voir le [Chapitre 6 – « Administration et services publics »](#) et le Complément 11, disponible [sur le site du HCSP](#).

² Chiffres *Destin Commun*, 2026 : 46 % des Français ont déjà prêté ou emprunté un objet ; 38 % pratiqué le covoiturage ; 27 % participé à des activités de nettoyage collectif ; 24 % fait du soutien scolaire ; 13 % participé à des maraudes. Voir *Destin Commun* (2026), « Comm'un Français », plateforme de données, issues de l'étude [Fierté française. Au-delà du mythe d'un pays fragmenté](#), janvier.

2.3. Construire les conditions d'une vie habitable sur l'ensemble du territoire

À l'horizon 2050, la contrainte climatique sera devenue un facteur de réorganisation territoriale autant que les dynamiques économiques. Certains territoires côtiers ou de plaine seront soumis à des risques d'inhabitabilité. Des flux migratoires externes et internes commenceront à redessiner la géographie des besoins. La question ne sera plus de savoir où les Français veulent vivre, mais dans quelles conditions ils pourront encore le faire. Répondre à cette question supposera d'avoir anticipé, en investissant – bien avant que les tensions soient visibles – dans un modèle territorial plus équilibré : des villes moyennes et petites renforcées, des bassins de vie mieux articulés, des espaces naturels mieux protégés.

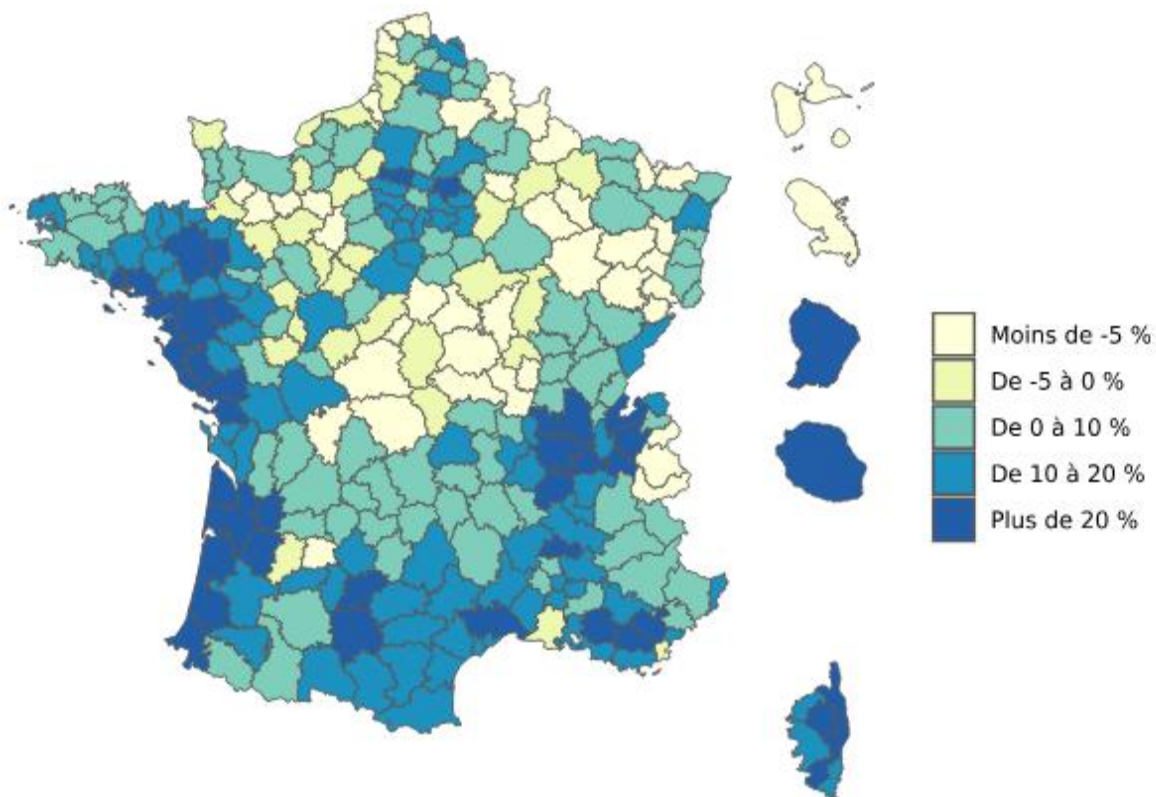
Les projections démographiques donnent la mesure du défi.

La moitié de la croissance attendue du nombre de ménages se concentrerait dans quelques zones d'emploi – essentiellement l'arc atlantique, les métropoles du Sud et quelques grands pôles urbains –, tandis qu'une large partie du territoire verrait son nombre de ménages stagner ou décroître (voir Figure 2 *infra*). Cette géographie peut encore être infléchie par les choix publics.

L'enjeu pourrait moins être d'accroître les capacités de déplacement que de réduire les mobilités contraintes. La proximité quotidienne, l'accès aux services essentiels, aux espaces naturels, aux équipements collectifs et aux lieux de sociabilité deviendraient un critère structurant de l'organisation territoriale et de la qualité de vie. Cette exigence s'accompagnerait d'une attention accrue à la qualité des espaces publics et à la sécurité du quotidien : éclairage, entretien, accessibilité, présence de commerces et d'activités contribuant à faire vivre les quartiers et les centres-bourgs. Cette organisation suppose des investissements substantiels dans les infrastructures de mobilité décarbonée (ferroviaire et cyclable) comme dans les usages (covoiturage, autopartage), permettant de connecter ces territoires aux pôles économiques sans recours exclusif à l'automobile individuelle.

Le **territoire national pourrait être réorganisé sur une logique polycentrique, fondée sur des villes moyennes renforcées et des bassins de vie mieux connectés**, en orientant durablement les investissements publics, les transports, les services, les équipements et le numérique vers les territoires intermédiaires aujourd'hui sous-équipés. Cela contribuerait à réduire la polarisation résidentielle et ses effets en termes de congestion, de pression foncière et d'inégalités d'accès.

Figure 2 – Évolution projetée du nombre de ménages par zone d'emploi entre 2020 et 2050



Note : selon l'Insee, une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts.

Lecture : une valeur positive indique une progression du nombre de ménages sur la période ; une valeur négative une contraction.

Source : SDES, *Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050, juin 2025 (scénario central de population)*

Cette orientation n'est pas sans précédent institutionnel : les Contrats de plan État-région, les programmes « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain »¹ en sont des amorces. Ce qui leur fait défaut n'est pas la qualité des dispositifs mais leur cohérence d'ensemble. Faute d'une hiérarchie assumée des priorités d'investissement, ces outils s'additionnent sans se renforcer. C'est ce choix d'une hiérarchie explicite des priorités territoriales qui conditionne la réussite de l'ambition polycentrique.

¹ Les contrats de plan État-région sont des accords pluriannuels par lesquels l'État et les régions cofinancent des projets structurants pour les territoires. Lancé en 2018, le programme « Action cœur de ville » aide les villes moyennes à revitaliser leur centre en intervenant sur le logement, les commerces, les espaces publics, les mobilités ou encore les services. Le programme « Petites villes de demain » accompagne les petites communes de moins de 20 000 habitants qui jouent un rôle important pour les habitants des communes alentour, afin de renforcer leur centre-ville, leurs services et leur attractivité.

À l’horizon 2050, les contraintes climatiques deviendront un facteur déterminant des dynamiques territoriales. Les projections les plus vraisemblables prévoient pour la France une augmentation des températures moyennes de l’ordre de 2 à 3 °C par rapport aux niveaux préindustriels, avec une multiplication des épisodes extrêmes. Ces évolutions modifieront progressivement les conditions d’habitabilité et l’attractivité relative des territoires¹.

Elles s’accompagneront de déplacements de population importants, à l’intérieur du territoire national mais aussi à l’échelle européenne et internationale, d’origine climatique, économique et géopolitique. L’ampleur de ces flux pourrait dépasser ce que l’Europe a connu jusqu’ici. L’accueil de ces populations deviendra un enjeu d’aménagement, de logement, d’intégration et de cohésion sociale à part entière. La manière dont les territoires français accueilleront ces migrations, sans reproduire les dynamiques de ségrégation spatiale qui ont fragilisé les grandes métropoles, sera l’un des défis structurants à l’horizon 2050.

À l’horizon 2050, une large partie du parc actuel aura dû être adaptée aux contraintes climatiques et démographiques : rénovation énergétique, adaptation aux grandes chaleurs, gestion de l’eau, accessibilité, adaptation au vieillissement. Ces transformations constitueront moins un choix qu’une nécessité. Plus profondément, il s’agira de penser l’habitat non pas unité par unité, mais à l’échelle du quartier et du bâtiment collectif : comme une infrastructure relationnelle, conçue pour préserver et enrichir le lien social autant que pour abriter.

À l’horizon 2050, **les pouvoirs publics devront adapter durablement le parc de logements aux réalités du vieillissement, des nouvelles structures familiales et des contraintes climatiques** : rénovation thermique massive, adaptation à la perte d’autonomie, diversification des typologies et modularité pour des parcours résidentiels plus longs et moins linéaires.

Par ailleurs, **les formes d’habitat permettant de concilier autonomie individuelle et vie collective devront être généralisées**. Ce qui relevait encore de l’innovation en 2035 devra constituer en 2050 une réponse courante au vieillissement, à la solitude et à la transformation des structures familiales. Les pouvoirs publics pourront notamment s’inspirer des modèles suisse et américain, en adaptant les statuts juridiques et les prêts immobiliers à ces formes d’habitat².

¹ Voir le [Chapitre 1 – « Environnement »](#).

² Les modèles suisse des coopératives d’habitation et américain des *Accessory Dwelling Units* (ADU), petites unités autonomes aménagées sur une propriété existante, constituent deux exemples de formes d’habitat conciliant autonomie individuelle et vie collective. Leur diffusion supposerait d’adapter les statuts juridiques et les modalités de financement à ces formes d’habitat.

À l'horizon 2050, les transformations climatiques, numériques et démographiques pourraient rendre nécessaire l'émergence d'un principe juridique nouveau : celui d'habitabilité. Développé par des philosophes du vivant comme Baptiste Morizot et des juristes comme Laurent Neyret¹, ce principe désigne ce qui rend possible une vie humaine digne sur un territoire donné – non seulement l'accès à un toit, mais aussi l'accès à une eau saine, à un air respirable, à des liens sociaux, à des espaces naturels de proximité, à des lieux de culture et de rencontre. Il s'agirait d'une « valeur protégée » de niveau constitutionnel, au même titre que la liberté ou la dignité.

Ce principe aurait des conséquences concrètes. Il permettrait de soumettre les projets d'urbanisme, d'aménagement et de politique numérique à un test d'habitabilité plutôt qu'à une série de procédures déconnectées les unes des autres : une décision qui dégraderait durablement les conditions d'une vie commune – fermeture d'un service public de proximité, construction d'un lotissement sans espaces collectifs, algorithme appauvrissant l'accès à la culture – pourrait être contestée en droit, de même qu'une décision empêchant un projet améliorant les conditions de vie pour un motif formel ou insuffisant dans la balance des intérêts publics – fermeture d'un lieu d'intérêt majeur faute de possibilité de mise aux normes par exemple.

L'habitabilité deviendrait ainsi le fondement juridique des politiques relatives aux lieux de vie : plutôt que juger la validité d'un projet à une série de normes et de procédures prises isolément et de façon parfois contradictoire (la mixité sociale, les normes environnementales, les normes de sécurité, d'accueil du public, de conservation du patrimoine, etc.), les pouvoirs publics seraient amenés à se prononcer sur l'intérêt global d'un tel projet au vu de son impact sur l'habitabilité.

Les pouvoirs publics devraient inscrire l'habitabilité comme principe juridique dans le droit de l'urbanisme et de l'environnement. À l'horizon 2035, l'objectif serait d'en faire un critère opposable dans les décisions de planification territoriale. À l'horizon 2050, cette jurisprudence consolidée pourrait nourrir une révision juridique conduisant à revoir profondément le droit de l'urbanisme, pour le sortir d'une logique de cumul sans fin de normes sociales, environnementales ou architecturales et l'amener vers un test synthétique d'habitabilité. Loin d'empêcher la résorption de la crise du logement, cette réforme permettrait au contraire de juger pragmatiquement de l'intérêt collectif des projets urbains, en facilitant l'expérimentation, l'adaptation aux besoins locaux et en encourageant l'administration à exercer, dans un cadre légalement défini, un pouvoir d'appréciation dans sa décision.

¹ Morizot B. et Neyret L. (2026), *Liberté, dignité, habitabilité. Donner au siècle la valeur qui lui manque*, Paris, Gallimard, coll. « Tracts/Gallimard ».

Conclusion

Ce chapitre est parti d'un constat simple : les modes de vie des Françaises et des Français se sont transformés plus vite que les cadres collectifs pensés pour les accompagner. Face à l'effritement des liens, à l'appauvrissement de l'attention et à l'inadaptation croissante des lieux de vie, nous avons cherché les ressorts d'une remobilisation – non dans la nostalgie d'un monde d'avant, mais dans le réinvestissement des lieux et des expériences partagées, épaisseur du temps face à une accélération qui désagrège autant qu'elle relie.

À l'horizon 2035, l'urgence est d'agir sur des tendances qui, laissées sans réponse, risquent de creuser durablement les fractures sociales, territoriales et générationnelles. À l'horizon 2050, l'enjeu se déplace : il ne s'agira plus seulement d'adapter les politiques existantes, mais de redéfinir les conditions d'une vie commune soutenable, ce à quoi la notion d'habitabilité, comme principe juridique et politique, pourrait contribuer. Ce double mouvement – tenir le présent, préparer la refondation – est ce que ce chapitre a cherché à poser. C'est à cette condition que l'épaisseur des corps, des lieux, du temps pourra être autre chose qu'une nostalgie.

Trois propositions clés pour 2035 et 2050

Préserver la liberté des esprits et la possibilité des liens. La solitude, l'appauvrissement cognitif et le repli sur soi sont en partie le produit de choix de conception que les pouvoirs publics peuvent contester. Cela suppose d'adopter une première loi-cadre sur l'économie de l'attention, articulée autour de la transparence des algorithmes de recommandation, de l'interdiction des mécanismes d'addiction à destination des mineurs de moins de 15 ans et de l'intégration d'indicateurs de santé attentionnelle aux politiques de santé publique. Une seconde loi-cadre consacrée à la souveraineté culturelle viserait à préserver la diversité de la création et de l'information, à protéger les auteurs et les créateurs face aux effets de l'IA générative, à soutenir les lieux culturels de proximité et à limiter les effets de concentration des grandes plateformes numériques.

Adapter les droits sociaux et familiaux à la diversification des liens et des structures familiales. Les solidarités ordinaires se réinventent – coparentalité choisie, liens amicaux structurants, familles recomposées – mais le droit de la famille et de la protection sociale, ainsi que les règles d'héritage et de transmission, reposent encore largement sur le modèle du couple et de la famille nucléaire. Faire évoluer certains droits fiscaux et reconnaître juridiquement les nouveaux liens de solidarité permettrait d'accompagner ces transformations plutôt que de les ignorer.

Inscrire l'habitabilité comme principe juridique. À l'horizon 2050, les transformations climatiques, démographiques et numériques rendront nécessaire un critère de synthèse capable de dépasser l'empilement actuel de normes sectorielles. Faire de l'habitabilité un critère juridique dans les décisions de planification territoriale permettrait de redonner cohérence et lisibilité à l'ensemble des politiques de modes et de lieux de vie.



Chapitre 9 – Démocratie

Construire une démocratie résiliente face aux menaces

Michaël Orand, directeur du département Société et Politiques sociales au HCSP

Rapporteurs :

Césarine Boinet (département Société et Politiques sociales, HCSP)

Emma Coroler (département Économie, HCSP)

Constance Desaunettes (conseillère transversale HCSP)

Vincent Donne (département Travail, Emploi, Compétences, HCSP)

Avec la participation de

Johanna Barasz

« La liberté d'opinion est une farce si l'information sur les faits n'est pas garantie
et si ce ne sont pas les faits eux-mêmes qui font l'objet du débat. »
Hannah Arendt, 1968¹

¹ Arendt H. (1972), *La Crise de la culture*, Paris, Gallimard, traduction de la 2^e édition (1968).

Introduction

La démocratie est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple¹. Elle a pris des formes diverses, et s'est stabilisée en Europe sous la forme de démocraties libérales. Elles se distinguent par leur organisation institutionnelle, selon des équilibres variables entre parlementarisme, présidentielisme ou régimes mixtes, mais reposent sur plusieurs principes communs : le respect des droits fondamentaux et de l'État de droit, la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice, le pluralisme politique et l'organisation d'élections libres et régulières. L'Union européenne (UE) consacre explicitement une partie de ces principes comme des valeurs fondamentales, communes à l'Union et à l'ensemble des États membres, à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE).

Aujourd'hui, ces valeurs apparaissent menacées. La démocratie libérale se voit mise en concurrence, sur le plan intérieur comme sur le plan extérieur, avec des agendas illibéraux qui prétendent répondre à des besoins d'efficacité des pouvoirs publics face à des démocraties présentées comme faibles et impuissantes. En France, la diminution tendancielle de la participation électorale peut être vue comme le témoin d'une érosion de l'adhésion à la démocratie en tant que modèle.

Ces menaces se déploient par ailleurs dans un espace médiatique et informationnel en pleine transformation. La concurrence des plateformes numériques, et demain de l'intelligence artificielle, met en péril la production d'informations de qualité au profit d'algorithmes de rediffusion non transparents, fondant principalement la valeur des contenus sur leur aptitude à capter l'attention des utilisateurs. Fragilisant économiquement les acteurs traditionnels de l'information, elle les rend plus perméable à des stratégies d'intégration horizontales et verticales. La capacité à construire un espace délibératif apaisé, condition indispensable au débat démocratique, s'en voit sensiblement altérée.

Face à ces menaces, il est toutefois possible de construire les conditions d'une résilience démocratique en France à l'horizon des dix et des vingt-cinq prochaines années. S'appuyer sur les attentes des citoyens envers une démocratie plus participative et réformer les institutions permettrait de consolider le socle démocratique et de limiter les risques de dérive autoritaire. Une régulation de l'espace informationnel est possible pour maintenir un espace de débat pluraliste et intègre. Enfin, une Europe plus solidaire et mieux armée pour défendre ses valeurs démocratiques pourrait devenir, à l'échelle mondiale, une véritable « réserve démocratique » et offrirait un point d'appui pour renforcer l'ancrage durable de ces valeurs dans les États membres.

¹ Citation attribuée à Abraham Lincoln, reprise dans la Constitution de la V^e République comme principe de la République.

1. Objectif 2035 : renforcer le socle démocratique et le débat public face aux pressions

1.1. Un débat public qui se déploie dans un espace informationnel transformé par l'apparition des plateformes numériques

Les dernières décennies ont été marquées par une transformation radicale du paysage médiatique et informationnel. Sans établir de lien de causalité entre ces différents phénomènes, il apparaît toutefois que la révolution dans les modes de production et d'accès à l'information, la nature des informations accessibles, et la qualité même de ces informations, ont modifié la nature et les conditions du débat public, et donc de la délibération démocratique.

En France, les usages quotidiens d'information restent fortement structurés par la télévision et la radio, affichant respectivement 63 % et 45 % d'usage quotidien¹ (Graphique 1). L'accès via les moteurs de recherche, les réseaux sociaux et désormais des outils d'IA conversationnelle progresse cependant rapidement, surtout chez les plus jeunes. Cette évolution a favorisé une diversification des sources d'information, mais elle a aussi fragilisé les acteurs historiques des médias. L'économie des médias, historiquement fondée sur la production et la diffusion de contenus, est aujourd'hui profondément concurrencée et restructurée par les plateformes numériques, dont le modèle repose sur la captation de l'attention et sur l'agrégation de contenus, dont une partie est produite par de nouveaux acteurs, à l'économie propre encore souvent fragile.

Le dynamisme des plateformes en ligne n'est pas porté uniquement par des effets de réseau et des économies d'échelle. Celles-ci se développent également dans un contexte d'asymétrie économique et réglementaire vis-à-vis des médias traditionnels² : d'une part, elles captent l'attention des utilisateurs et les revenus publicitaires sans supporter les coûts liés à la production et à la vérification de l'information ; d'autre part, elles réutilisent les contenus journalistiques produits par ailleurs pour enrichir leurs propres services et exploiter les données associées, sans redistribution proportionnée de la valeur créée³.

L'évolution des revenus publicitaires témoigne aussi des grandes tendances sur le marché médiatique, et révèle cette concurrence économique qui s'exerce entre les médias traditionnels et les grands acteurs du numérique, en particulier les plateformes internationales⁴. D'ici 2030, les

¹ Arcom (2026), *Les Français et l'information*. 2^e édition, janvier.

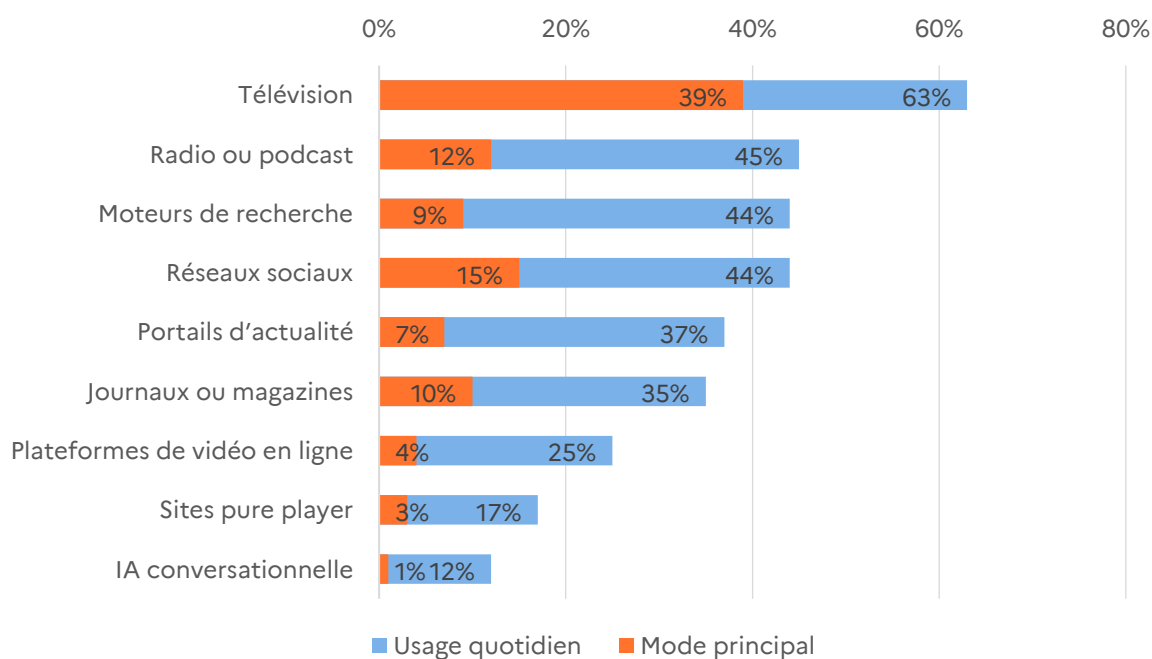
² Arcom-DGMIC (2026), *Étude sur le modèle économique de l'information en France*, janvier.

³ Stiglitz J. E. et Ventura-Bolet M. (2025), « The impact of AI and digital platforms on the information ecosystem », *NBER Working Paper*, n° 34318, septembre.

⁴ Arcom-DGMIC (2026), *Étude sur le modèle économique de l'information en France*, op. cit.

acteurs du numérique devraient capter 65 % des recettes publicitaires nettes en France (contre 52 % en 2022). Parallèlement, la part des revenus alloués aux médias qui investissent en amont dans les contenus continuerait de s'éroder, passant de 40 % en 2022 à 29 % en 2030, soit une perte estimée à 800 millions d'euros sur la période.

Graphique 1 – Modes d'accès à l'information des Français



Lecture : 63 % des Français interrogés regardent quotidiennement la télévision pour s'informer. Pour 39 % des Français interrogés, il s'agit du mode principal d'accès à l'information.

Source : Arcom (2026), *Les Français et l'information*. 2^e édition, janvier

1.2. Une asymétrie de régulation qui altère la qualité du débat public

Les plateformes numériques occupent désormais une place centrale dans la circulation de l'information. N'étant généralement ni productrices d'information ni éditrices, **elles ont longtemps échappé à une partie des obligations applicables aux médias classiques**. Des régulations européennes spécifiques ont toutefois été mises en place pour renforcer leurs obligations de transparence, de diligence et de gestion des risques, sans pour autant leur imposer une responsabilité éditoriale comparable à celle des médias traditionnels¹.

Les nouvelles formes d'accès à l'information, de même que l'apparition de nombreux nouveaux producteurs de contenu grâce aux facilités de production et de diffusion qu'offrent les outils numériques, transforment les enjeux autour du pluralisme : il ne s'agit plus seulement de garantir

¹ Digital Services Act (DSA).

l'existence de contenus reflétant une diversité de points de vue, mais plutôt de s'assurer que les informations auxquelles sont effectivement exposés les citoyens couvrent bien cette diversité, ce qui peut aller à l'encontre des pratiques des plateformes et de leurs intérêts économiques¹.

De nombreux travaux ont en effet montré que la personnalisation algorithmique des contenus, qu'elle soit opérée par les moteurs de recherche, les réseaux sociaux ou, de plus en plus, par les agents conversationnels², est susceptible d'orienter ou de réduire la diversité informationnelle à laquelle les individus sont effectivement exposés et d'avoir une influence sur la formation des opinions et des croyances des individus³. Même s'il demeure difficile de démontrer que cette exposition transforme à plus long terme les affiliations partisans ou les comportements électoraux, ces mécanismes peuvent être de nature à fragiliser l'idéal délibératif, en ancrant les individus dans des environnements informationnels fragmentaires et idéologiquement orientés.

On observe aujourd'hui **une concentration croissante des outils du débat public entre les mains d'un nombre limité d'acteurs, notamment extra-européens**, structurant à la fois la circulation et la hiérarchisation de l'information, et qui risque de s'accroître avec le développement de l'intelligence artificielle. Leurs logiques économiques peuvent entrer en tension avec les exigences démocratiques liées au pluralisme informationnel et à la qualité du débat public. Les médias plus traditionnels ne sont pas pour autant exempts de ces tensions entre impératifs économiques et exigences démocratiques. Le paysage médiatique français se distingue d'ailleurs par une forte concentration, dont l'intensité varie entre la presse nationale, locale, la radio et la télévision⁴, qui fragilise l'image d'indépendance des rédactions et alimente la méfiance du public. Aujourd'hui, 62 % des citoyens estiment que les journalistes dépendent des intérêts économiques de leurs propriétaires, une inquiétude renforcée lorsque les médias sont rachetés par des groupes extérieurs au secteur⁵, d'autant plus lorsqu'ils contribuent à la promotion d'agendas idéologiques identifiés.

Un autre risque qui pèse aujourd'hui sur la confiance dans les institutions démocratiques et la qualité du débat public est **la diffusion massive de fausses informations**, et plus largement les manipulations de l'information : certaines estimations (portant sur des échantillons de

¹ États généraux de l'information (2024), *Protéger et développer le droit à l'information : une urgence démocratique*, rapport, septembre.

² Voici la définition de la CNIL : « Les agents conversationnels sont des logiciels permettant le dialogue d'un utilisateur avec un programme destiné à lui fournir des informations ». Voir CNIL (2021), « *Chatbots : les conseils de la CNIL pour respecter les droits des personnes* », 10 février.

³ Gauthier G., Hodler R., Widmer P. et Zhuravskaya E. (2026), « *The political effects of X's feed algorithm* », *Nature*, vol. 652, p. 416-423.

⁴ IGF (2022), *La concentration dans le secteur des médias à l'ère numérique : de la réglementation à la régulation*, rapport, mars.

⁵ Assouline D. (2022), *À l'heure du numérique, la concentration des médias en question ?*, Sénat, rapport de commission d'enquête n° 593, mars.

contenus d'intérêt public pondérés par l'exposition des utilisateurs) mesurent 11 % d'informations fausses ou trompeuses sur X (ex-Twitter), 15 % sur Facebook et jusqu'à 25 % sur TikTok¹. Bien que la majorité des utilisateurs conservent une distance critique avec la désinformation, les architectures des réseaux sociaux, moins régulés, permettent de la produire et de la diffuser rapidement, à moindre coût, grâce à de fortes capacités de viralité même avec une minorité d'utilisateurs actifs². Si les conséquences directes de la désinformation sur les comportements individuels et collectifs restent discutées, elle apparaît impliquée dans des phénomènes de polarisation politique, de violences sociales, et provoquerait une diminution de la confiance institutionnelle³. Là aussi, l'intelligence artificielle et sa capacité à produire à grande échelle des contenus trompeurs de plus en plus crédibles est de nature à accentuer le risque dans un futur proche⁴.

1.3. Garantir la production d'une information de qualité, indépendante et pluraliste

Il apparaît indispensable de construire des espaces de débat permettant une délibération sincère et partagée, condition nécessaire à une démocratie fonctionnelle. Cela passe notamment par des garanties sur la qualité de l'information et par une transparence des circuits d'intermédiation.

Préserver des sources d'information fiables suppose de soutenir les acteurs qui assurent directement la production de l'information, notamment sur le plan économique face à la concurrence des nouveaux acteurs numériques. Trois leviers apparaissent déterminants :

- **un renforcement du service public d'information**, en garantissant un financement adéquat, durable, prévisible et indépendant. En contrepartie, le service public de l'information doit renforcer son engagement sur les valeurs qui contribuent au débat démocratique : pluralisme, qualité de l'information, représentativité sociale et territoriale et accessibilité, notamment sous des formats numériques ;
- **un soutien renforcé aux médias indépendants, locaux et régionaux, ainsi qu'aux nouveaux créateurs de contenus, dans le cadre d'une simplification et d'une modernisation des aides à la presse**⁵. La prise en compte de nouveaux critères, notamment en matière de transparence

¹ Structural Indicators to Monitor Disinformation Scientifically Project (2026), *Second Measurement of the State of Online Disinformation in Europe on Very Large Online Platforms*, rapport, Science Feedback.

² Berriche M. (2024), « Tu crois que c'est vrai ? Diversité des régimes d'énonciation face aux fake news et mécanismes d'autorégulation conversationnelle », thèse de sociologie, université Paris Cité.

³ Ecker U. K. H., Tay L. Q., Roozenbeek J., van der Linden S., Cook J., Oreskes N. et Lewandowsky S. (2024), « Why misinformation must not be ignored », *American Psychologist*, vol. 80(6), p. 867-878.

⁴ Clark S. et Lewandowsky S. (2025), « Seeing is Believing: The Continued Influence of Known AI-Generated 'Deepfake' Videos », document de travail.

⁵ États généraux de l'information (2024), *Protéger et développer le droit à l'information*, op. cit.

et de gouvernance, permettrait de mieux cibler et de renforcer l'indépendance éditoriale des bénéficiaires. Ce soutien pourrait également favoriser l'innovation technologique et des investissements structurels nécessaires à la pérennité du secteur ;

- **une actualisation des règles de concentration** issues de la loi de 1986, en **intégrant en plus de l'approche horizontale une approche verticale** qui tienne compte de l'ensemble de la chaîne de production, de diffusion et de distribution de l'information pour s'adapter aux mutations de l'écosystème informationnel.

1.4. Renforcer la transparence algorithmique et protéger l'espace informationnel

L'Union européenne s'est dotée **ces dernières années d'un cadre réglementaire ambitieux pour encadrer les plateformes numériques**¹, dont il faut assurer désormais l'application effective, à travers des capacités suffisantes de contrôle, d'audit et de sanction. En complément, un renforcement du cadre applicable à la publicité numérique, complémentaire au Digital Services Act (DSA), apparaît également nécessaire pour limiter les externalités négatives créées par le modèle reposant sur la publicité², en particulier l'incitation à la mise en avant des contenus les plus engageants sans tenir compte de leur qualité ou de leur fiabilité. Il s'agirait notamment de renforcer le contrôle des publicités interdites ou destinées aux publics vulnérables, d'empêcher le financement de sites et contenus nocifs par la publicité, et de mieux encadrer l'articulation entre systèmes publicitaires et systèmes de recommandation.

Par ailleurs, **l'article 40 du DSA ouvre l'accès des chercheurs aux données des plateformes**, afin de permettre le développement de capacités d'analyse indépendantes sur les dynamiques informationnelles en ligne. Là encore, il reste cependant un enjeu quant à sa mise en œuvre effective. Un soutien à la structuration de réseaux de recherche sur ces sujets pourrait être envisagé aux niveaux français et européen. Un « **CERN des environnements informationnels numériques** » pourrait ainsi être créé pour soutenir la recherche sur ces sujets et renforcer les capacités d'analyse³. Cette structure pourrait également être un appui pour développer, tester et évaluer des algorithmes alternatifs, renforcer l'interopérabilité au niveau européen ainsi que l'accès aux données, afin de favoriser l'émergence de marchés plus ouverts. Plus généralement, un **soutien européen à des architectures ouvertes et décentralisées**

¹ Notamment les Digital Services Act (DSA), Digital Markets Act (DMA), European Media Freedom Act (EFMA) et Artificial Intelligence Act (AI Act) ou encore le Règlement général sur la protection des données (RGPD).

² Bronner G. (2022), *Les lumières à l'ère numérique*, rapport au Président de la République, janvier.

³ Scharfbillig M., Lewandowsky S., Altay S. et al. (2026), *Fractured Reality. How Democracy Can Win The Global Struggle Over The Information Space*, Luxembourg, Office de publication de l'Union européenne.

contribuerait à renforcer la capacité d'innovation, la souveraineté numérique et l'autonomie stratégique de l'Europe face aux grandes plateformes numériques.

1.5. Renforcer la résilience informationnelle face à la désinformation, aux ingérences étrangères et aux contenus générés par l'IA

Une régulation et une transparence renforcée des plateformes numériques sont déjà de nature à limiter la diffusion de fausses informations, mais ne sont pas suffisantes. Le développement des IA génératives et la possibilité de produire à très bas coûts des contenus trompeurs pourrait contribuer à accélérer leur circulation. Il faut donc agir également sur un volet préventif sur ce sujet, avec une **politique nationale de résilience informationnelle**. Celle-ci s'appuierait sur la mise en place de dispositifs pérennes de *prebunking* (« démystification préventive »), avec une sensibilisation aux questions de sources et de preuves, aux manipulations narratives, à l'IA et aux *deepfakes* (« hypertrucages ») ainsi qu'aux réflexes de vérification et de repartage¹. Elle se diffuserait auprès des enfants et des jeunes par un **renforcement de l'éducation aux médias et à l'information** dans le parcours scolaire et universitaire, mais viserait également les adultes et en particulier les parents (avec un accompagnement à la parentalité numérique²).

Pour contrer les attaques concertées de désinformation visant à déstabiliser l'opinion publique, notamment autour de périodes sensibles comme les élections, la France pourrait **pérenniser le dispositif intégré de détection, d'alerte et de réponse aux ingérences étrangères** mis en place pour les élections municipales en 2026, et le développer, sur le modèle de la *task force* dédiée canadienne³, avec notamment un **protocole public qui permet d'alerter les citoyens lorsqu'une ingérence détectée atteint un seuil critique**. L'objectif serait de passer d'un dispositif surtout réactif à une capacité d'anticipation plus structurée, fondée sur des responsabilités clairement identifiées et une doctrine de réponse partagée.

Enfin, pour renforcer une forme de pluralisme sur les réseaux sociaux et éviter que la délibération démocratique s'y réduise à des formats courts, polarisés et non contradictoires, il serait possible de **rendre obligatoire les débats contradictoires pour les élections nationales**. C'est le cas en Argentine depuis 2016⁴, et prochainement en Espagne⁵. La diffusion de ces

¹ Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (2026), *Stratégie nationale de lutte contre les manipulations de l'information 2026-2030*, février.

² États généraux de l'information (2024), *Protéger et développer le droit à l'information*, op. cit.

³ Beaune C. et Loiseau N. (2026), « *Contre les ingérences, pour un nouveau bouclier démocratique, français et européen !* », *Point de vue*, Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan, avril.

⁴ Loi n° 27.337 du 23 novembre 2016.

⁵ Projet de loi organique n°121/000063.

débats pourrait être adaptée aux nouveaux usages afin de les rendre plus accessibles et visibles, en particulier sur les plateformes.

1.6. Des forces extérieures qui déstabilisent nos démocraties pour promouvoir un modèle illibéral

Les démocraties européennes sont désormais aussi confrontées à des stratégies de déstabilisation assumées, qui ne relèvent plus seulement de la concurrence diplomatique classique, mais d'**une logique de conflit hybride**. Les régimes autoritaires, au premier rang desquels la Russie et ses alliés, mobilisent un large spectre d'outils (cyberattaques, ingérences numériques, financement opaque d'acteurs politiques, etc.) afin d'affaiblir la confiance dans les institutions démocratiques. Ces opérations visent moins à convaincre qu'à fragmenter le débat public, polariser les sociétés et installer un doute permanent sur la capacité des démocraties à se gouverner elles-mêmes, comme l'illustre par exemple la crise autour de l'élection présidentielle roumaine de 2024¹. Les groupes terroristes participent également de cette logique de conflictualité en attaquant directement les sociétés ouvertes, par la violence physique comme par la propagande numérique².

Cette pression extérieure s'inscrit dans un contexte où les vulnérabilités internes des démocraties sont plus facilement exploitables. Les dispositifs en France comme Viginum, voire *French Response*, traduisent la prise de conscience de cette menace, en identifiant les opérations de manipulation informationnelle étrangères. Toutefois, la réponse reste essentiellement réactive et fragmentée au niveau européen.

Ces forces ne se contentent pas de fragiliser les démocraties libérales de l'extérieur : **elles représentent et promeuvent aussi des modèles politiques illibéraux qui se présentent comme plus efficaces, plus stables ou plus protecteurs**. L'illibéralisme ne se manifeste pas nécessairement par une rupture ouverte avec la démocratie³. Il procède le plus souvent par un glissement progressif : les élections sont maintenues, mais les contre-pouvoirs sont affaiblis ; les institutions subsistent, mais leur indépendance est réduite ; la souveraineté populaire est invoquée, mais le pluralisme, l'État de droit et le débat critique sont marginalisés.

Les démocraties libérales, dont se revendiquent la France et l'UE, reposent au contraire sur une conception substantielle de l'État de droit, fondée non seulement sur le principe de prééminence du droit et le respect de la hiérarchie des normes, mais aussi sur la garantie

¹ Beaune C. et Loiseau N. (2026), « [Contre les ingérences, pour un nouveau bouclier démocratique, français et européen !](#) », *op. cit.*

² Micheron H. (2024), *La colère et l'oubli. Les démocraties face au jihadisme européen*, Paris, Gallimard.

³ Arceneaux K., Escudier A. et Ivaldi G. (2026), « [Réflexions sur la dérive illibérale des démocraties contemporaines](#) », Note de recherche du CEVIPOF, janvier.

effective des droits fondamentaux, la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice, le pluralisme, la liberté d'association et l'existence assumée de contre-pouvoirs fonctionnels. Ce modèle est consacré dans plusieurs textes fondamentaux, comme la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 à l'article 16, le Traité sur l'Union européenne à l'article 2, ou la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Les exigences de la démocratie libérale peuvent la faire apparaître comme lente et procédurale. Cette fragilité apparente est exploitée par les promoteurs de modèles illibéraux, qui opposent aux contre-pouvoirs, au pluralisme et au compromis la promesse d'un pouvoir plus direct et plus efficace face aux crises économiques, migratoires, sécuritaires ou identitaires. Comme le souligne une note de l'Institut Montaigne sur les cas hongrois, polonais et italien¹, malgré des différences de programme, l'arrivée au pouvoir de forces illibérales se traduit systématiquement par une remise en cause prioritaire de l'État de droit, de l'indépendance de la justice et des contre-pouvoirs dans l'objectif d'élargir leur contrôle sur les institutions : le compromis devient impuissance, le contrôle juridictionnel devient entrave, et le pluralisme devient désordre.

La progression des modèles illibéraux ne passe pas seulement par la conquête électorale du pouvoir : elle s'opère en amont, par la structuration d'écosystèmes d'influence capables de peser sur les idées, les normes et les agendas publics. D'une part, les mouvements politiques illibéraux cherchent à consolider leur assise en s'appuyant sur des relais intellectuels et privés (*think tanks*, fondations, etc.) à l'image de la montée en puissance d'acteurs eurosceptiques et illibéraux dans l'espace bruxellois, par exemple autour de MCC Brussels (principalement financé par l'ancien gouvernement de Viktor Orban²). D'autre part, certains acteurs privés, font primer leurs intérêts économiques sur les valeurs démocratiques, dans un contexte qualifié par certains travaux de « capitalisme de la finitude »³, contribuent à structurer ces mouvements en mobilisant différents canaux d'influence : financement d'organisations, soutien à des campagnes d'opinion, contrôle d'infrastructures numériques ou concentration d'actifs médiatiques dont les lignes éditoriales peuvent être directement influencées, comme le montre l'exemple du changement de contrôle de Vivendi en 2015 et de ses conséquences sur les chaînes de télévision du groupe⁴.

¹ Jaffrelot C., Lazar M., Lebaudy J. et Leridon B. (2026), « [Hongrie, Pologne, Italie : les nationaux-populistes à l'épreuve du pouvoir](#) », Note d'éclairage, Institut Montaigne, avril.

² Blum J. (2026), « [Entre influences étrangères et percée eurosceptique. Les think tanks à Bruxelles, nouveau champ de bataille des idées en Europe](#) », Point de vue, Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan, avril.

³ Institut Avant-Garde (2025), « [Dialogue avec Arnaud Orain – Essai sur le capitalisme de la finitude](#) », article du 22 avril.

⁴ Cagé J., Hengel M., Hervé N. et Urvoy C. (2025), « [Political bias in the media – Evidence from the universe of French broadcasts, 2002-2020](#) », CESifo Working Paper, n° 11741, mars.

1.7. En France, une vigilance nécessaire

En France comme en Europe, le risque n'est pas tant celui d'un basculement brutal que celui d'une érosion progressive de l'attachement aux valeurs démocratiques qui favorise ou facilite des restrictions durables des libertés publiques. Sur ce point, la situation européenne et française incite à la vigilance.

D'une part, parce qu'au-delà d'une aspiration croissante d'une partie des citoyens à des formes d'autorité plus fortes ou à un moindre pluralisme¹, le climat politique d'ensemble met à jour des vulnérabilités particulières. On assiste par exemple à des remises en cause récurrentes de la justice qui contribuent, comme le montre Magali Lafourcade, à délégitimer l'indépendance judiciaire, sapant de fait l'État de droit². Si la France reste une démocratie stable et fonctionnelle, des travaux de comparaison internationale pointent un repli progressif des indicateurs sur les libertés publiques³. Enfin, on assiste à un durcissement des formes de la conflictualité démocratique (notamment les violences envers les élus⁴...) qui expriment et nourrissent des tentations autoritaires et une banalisation de la violence, politique et sociale.

D'autre part, parce que des spécificités institutionnelles françaises offrent des opportunités à un éventuel exécutif illibéral. Certains outils institutionnels, conçus pour assurer l'efficacité et la continuité de l'action publique, pourraient en effet être dévoyés pour devenir des accélérateurs de concentration du pouvoir. Les constitutionnalistes Olivier Beaud et Denis Baranger identifient notamment des risques liés à l'article 11 sur le référendum (qui permettrait de modifier la Constitution), l'article 16 sur les pouvoirs exceptionnels du président de la République, ou encore l'article 38 sur les ordonnances⁵. À cet égard, un pouvoir illibéral disposerait d'outils d'action plus puissants que d'autres exécutifs européens.

¹ CEVIPOF (2026), *Baromètre de la confiance politique – vague 17*, op. cit.

² Lafourcade M. (2026), *La Justice en procès. Les populistes à l'assaut de l'État de droit*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

³ Robert M.-V. et von Nostitz F.-C. (2025), « *Benchmarking French Democracy* », dans Druetz É., Gonthier F., Kelbel C., Mayer N., von Nostitz F.-C. et Tiberj V. (dir.), *French Democracy in Distress: Challenges and Opportunities in French Politics*, op. cit., p. 53-81 ; Défenseur des droits (2024), *Rapport annuel d'activité 2023*, mars ; id. (2025), *Rapport annuel d'activité 2024*, mars.

⁴ Spillebout V. (2024), *Rapport sur la proposition de loi renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires*, Assemblée nationale, rapport n° 2139, janvier.

⁵ Baranger D. et Beaud O. (2025), *La Dissolution de la V^e République*, Paris, Les Petits Matins.

1.8. Renforcer la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice et les garanties de l'État de droit

Face à ces menaces illibérales externes comme internes¹, construire la résilience de la démocratie libérale suppose d'abord de consolider les garanties institutionnelles sur l'indépendance de la justice et sur le respect de l'État de droit, qui en sont les premières cibles.

En ce qui concerne l'autorité judiciaire, la garantie de son autonomie et de son indépendance, y compris budgétaire, peut passer par plusieurs leviers :

- **la sanctuarisation des moyens de la justice**, à un moment où elle apparaît sous-dotée notamment en comparaison européenne², via un cadre budgétaire renforcé³ qui garantit un financement conforme aux besoins en impliquant davantage les institutions judiciaires, comme c'est le cas aux Pays-Bas ou au Danemark ;
- **le renforcement des moyens dédiés au Défenseur des droits et le suivi de ses recommandations**, afin de rendre plus effectifs ses pouvoirs d'enquête et d'injonction, ainsi que, dans les cas prévus par la loi, de transmission ou de mise en mouvement de l'action publique par voie de citation directe⁴.

Renforcer la légitimité et l'indépendance du Conseil constitutionnel afin de le rapprocher d'une véritable Cour constitutionnelle permettrait également de renforcer les garanties de respect de l'État de droit, notamment en cas de recours à l'article 16 de la Constitution. Pour cela, il conviendrait d'instaurer des critères de nomination plus exigeants, en s'inspirant de ceux applicables aux juges de la CEDH⁵ et de la CJUE⁶ (garanties d'indépendance, haute considération morale, compétence juridique reconnue et aptitude à exercer de hautes fonctions juridictionnelles), et supprimer la présence de droit des anciens présidents de la République, peu compatible avec l'image d'impartialité attendue d'une juridiction constitutionnelle.

¹ Escudier A. (2025), « Double résilience démocratique : le nouveau Grand débat », conférence du 2 octobre, Sciences Po ; id. (2026), « Des discours populistes à la double résilience démocratique : pour un autre cadre d'analyse », *Revue politique et parlementaire*, n° 1117, mai, p. 127-135.

² CEPEJ (2024), *Systèmes judiciaires européens – Cycle d'évaluation 2024 (données 2022)*, rapport d'évaluation.

³ Lacabarats A. (2018), « Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? Perspectives européennes », *Revue française de finances publiques*, n° 142, p. 65-70.

⁴ Commission nationale consultative sur les droits de l'homme (2010), « Avis sur le Défenseur des droits », 4 février.

⁵ Convention européenne des droits de l'homme, article 21.

⁶ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, articles 253 et 255.

Renforcer de manière plus générale la connaissance par les citoyens des institutions de la V^e République et des principes de l'État de droit¹ est également possible. Un passeport « EducDroit » obligatoire pourrait être créé dans le secondaire sur le modèle du passeport « EducFi », porté par la Banque de France².

1.9. Renforcer la transparence des influences et l'autonomie financière de la société civile démocratique

Enfin, la protection de l'État de droit passe par des mesures effectives en amont pour améliorer la vigilance sur les intérêts privés ou étrangers :

- **renforcer le répertoire français des représentants d'intérêts**, en s'inspirant du registre de transparence européen, pour intégrer les formes indirectes d'influence (campagnes de communication, plateformes, événements, contributions organisées à des consultations publiques, etc.) et mieux documenter la chaîne de financement des actions d'influence (clients ou mandants, bénéficiaires finaux, montants, éventuels financements étrangers...);
- **encourager l'émergence d'un modèle français et européen de mécénat, au service des associations, fondations, médias indépendants et autres acteurs de l'écosystème démocratique**. Il s'agirait de désigner des priorités démocratiques, avec un rôle d'entraînement de l'État et des contributions privées, par exemple via des campagnes et des fonds d'abondement³.

2. Objectif 2050 : consolider la résilience démocratique française et faire de l'Europe un fer de lance de la démocratie

Les priorités à court terme sont donc de répondre aux menaces qui ont une capacité de nuisance rapide sur le débat public et plus largement sur l'adhésion aux valeurs démocratiques, comme on vient de le développer. Mais des tendances plus profondes sont également à l'œuvre, notamment une défiance de plus en plus marquée vis-à-vis des institutions. Celles-ci contribuent à l'érosion progressive du socle démocratique et il convient de travailler pour les inverser à moyen terme, afin de reconstruire une démocratie durablement solide.

¹ États généraux de la justice (2022), *Rendre justice aux citoyens*, rapport au Président de la République.

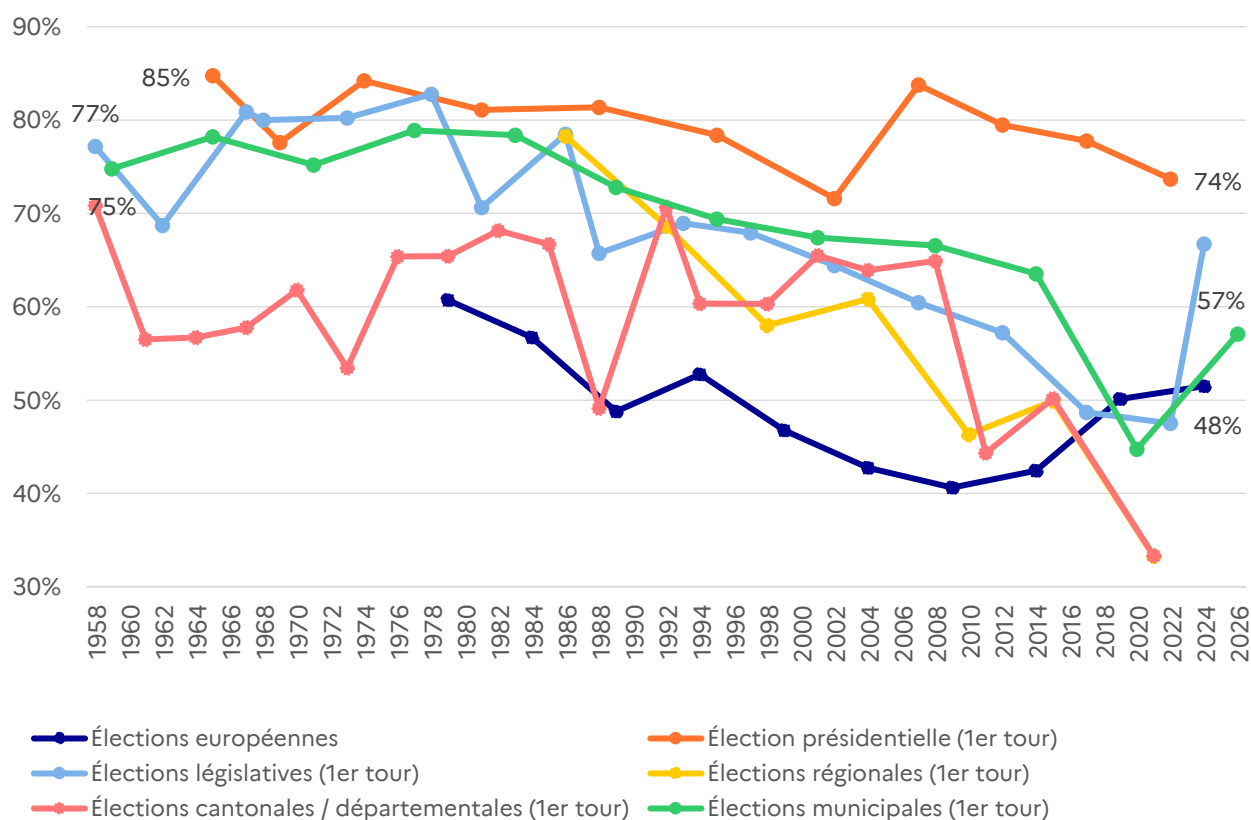
² Banque de France (2024), « *La stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière (EDUCFI)* », page Web mise à jour le 13 décembre.

³ Bekkers R. (2015), « When and why matches are more effective subsidies than rebates », *Research in Experimental Economics*, vol. 18, p. 183-211.

2.1. Une citoyenneté de plus en plus distante

La participation électorale est depuis longtemps considérée comme l'un des principaux indicateurs de la vitalité démocratique. Or, depuis les années 1980, l'abstention s'est progressivement imposée comme une caractéristique structurelle du paysage électoral français, touchant de manière croissante les scrutins intermédiaires comme les élections législatives. Longtemps relativement épargnée grâce au mode de scrutin et sa forte médiatisation, l'élection présidentielle est elle aussi concernée par cette dynamique de démobilisation, notamment au fil des quatre derniers scrutins, avec un niveau élevé d'abstention particulièrement élevé en 2022 (Graphique 2).

Graphique 2 – Taux de participation aux élections sous la V^e République



Lecture : au premier tour des élections législatives de 1958, le taux de participation était de 77 %.

Source : ministère de l'Intérieur

Ce phénomène, largement étudié par les sciences sociales, dépasse le seul cadre français. Si les analyses classiques ont longtemps mis en lumière des ressorts structurels – l'abstention étant alors interprétée comme le prolongement d'un déficit d'intégration ou d'une situation de

relégation¹ –, cette lecture, bien que toujours pertinente, ne suffit plus aujourd'hui. À ces logiques d'exclusion s'ajoutent des facteurs plus explicitement politiques, qui marquent une prise de distance volontaire avec le scrutin, à des degrés variables : elle traduit alors l'expression d'un rejet délibéré de l'offre électorale, une défiance à l'égard des dirigeants, un doute grandissant quant à l'efficacité réelle de l'acte de vote ou encore une simple indifférence aux enjeux du scrutin.

Ce désengagement s'inscrit plus largement dans ce que certains observateurs appellent l'émergence d'une « citoyenneté distante », caractérisée par un retrait informé et réfléchi à l'égard de la politique². Cette évolution traduit un affaiblissement du rapport traditionnel de délégation politique et une relation plus intermittente, voire plus critique, aux partis et au vote mais aussi une citoyenneté plus distante, qui s'exprime de plus en plus en dehors du canal traditionnel de l'acte électoral³. L'Enquête électorale française de 2026 confirme que **l'abstention apparaît de plus en plus comme une forme d'expression politique à part entière plutôt qu'un simple signe de désintérêt⁴**, avec une large majorité des abstentionnistes qui déclarent continuer à s'intéresser à la politique et aux élections présidentielles.

Si l'abstention peut donc être interprétée comme une critique du fonctionnement de la démocratie, il est cependant **crucial de distinguer cette critique et l'attachement aux principes démocratiques, qui demeure massif**. Le malaise actuel ne traduit pas une désaffection pour l'idéal démocratique, mais une réaction critique face aux dysfonctionnements perçus de sa mise en œuvre concrète. En effet, si 82 % des Français soutiennent le principe d'un gouvernement démocratique, 76 % estiment que la démocratie fonctionne mal ou pas du tout dans le pays⁵. Ce décalage profond alimente non seulement une demande de refondation globale, mais fait également émerger des aspirations à l'autorité qui fragilisent les fondements mêmes du régime représentatif.

Cette situation française s'inscrit dans une dynamique plus globale, marquée par une « fatigue démocratique ». Celle-ci contraste avec l'optimisme de la génération précédente sur ce sujet,

¹ Lancelot A. (1968), *L'abstentionnisme électoral en France*, Paris, Presses de Sciences Po ; Lane R. E. (1972), *Political Man*, New York, The Free Press.

² Druet É., Gonthier F., Kelbel C., Mayer N., von Nostitz F.-C. et Tiberj V. (2025), *French Democracy in Distress. Challenges and Opportunities in French Politics*, Londres, Palgrave Macmillan, coll. « French Politics, Society and Culture ».

³ Tiberj V. (2020), « Voter ne suffit plus. Renouvellement générationnel, rapport à l'élection et transformation de la participation politique », *Agora débats/jeunesses*, vol. 86(3), p. 143-159.

⁴ Muxel A. (2026), « [L'abstention, une piqure de rappel du malaise envers la représentation politique](#) », dans *Décryptage des résultats des élections municipales au lendemain du 22 mars 2026*, Sciences Po.

⁵ Cautrès B. (2026), « [Une demande de "reset démocratique" ?](#) », dans *Baromètre de la confiance politique du CEVIPOF. Vague 17, février 2026 – Décryptage par les chercheurs*, Sciences Po.

illustré par la thèse de la « fin de l'histoire »¹ et confortée par une expansion mondiale du nombre de régimes démocratiques entre 1987 et 2005. Il reste que même dans cette dynamique générale, **la France se distingue par une prévalence de « démocrates insatisfaits » plus élevée que chez ses voisins européens**².

2.2. Une crise de la représentativité

Cette érosion démocratique se traduit concrètement par un désaveu massif de la confiance envers les institutions politiques, confirmé par des données d'enquête : seuls 22 % des Français maintiennent leur confiance dans l'institution présidentielle, 20 % dans l'Assemblée nationale et 26 % dans le Sénat, tandis que l'approbation des parlementaires plafonne à 34 % pour leur propre député et s'établit à peine à 30 % au niveau global³. Les corps intermédiaires ne sont pas non plus épargnés par ce sentiment de défiance, avec 26 % de confiance pour les syndicats et seulement 16 % pour les partis politiques. Si cette défaillance institutionnelle n'ébranle pas l'attachement théorique aux principes démocratiques fondamentaux, elle fragilise dangereusement la légitimité de l'action publique. Dans ce paysage, seules les instances politiques locales parviennent à s'en sortir : 60 % des enquêtés accordent ainsi leur confiance à leur maire (Graphique 3) et 58 % à leur conseil municipal, tandis que le conseil régional préserve un socle d'approbation de 46 %, en dépit d'une relative méconnaissance de son fonctionnement par les administrés.

Ce décalage entre l'idéal démocratique et sa mise en pratique nourrit un sentiment croissant de déconnexion entre représentants et représentés. Ce « divorce » tient avant tout à la perception d'une double incapacité des élus : celle d'honorer leurs engagements en actes concrets, et celle de refléter fidèlement le corps électoral. Ce constat alimente le sentiment d'une gouvernance confisquée par une élite politique – mais aussi économique, culturelle, etc. – qui ne reflète pas la diversité de la population, et qui est perçue comme distante, privilégiée et hermétique aux réalités économiques ainsi qu'aux difficultés quotidiennes de la majorité des citoyens⁴.

Cette impression de déconnexion est alimentée par une dégradation de la crédibilité de la parole publique, dans un contexte d'affaires judiciaires impliquant des responsables politiques au plus haut niveau : plus de 70 % des Français portent un regard négatif sur le personnel

¹ Fukuyama F. (1992), *The End of History and the Last Man*, New York, The Free Press.

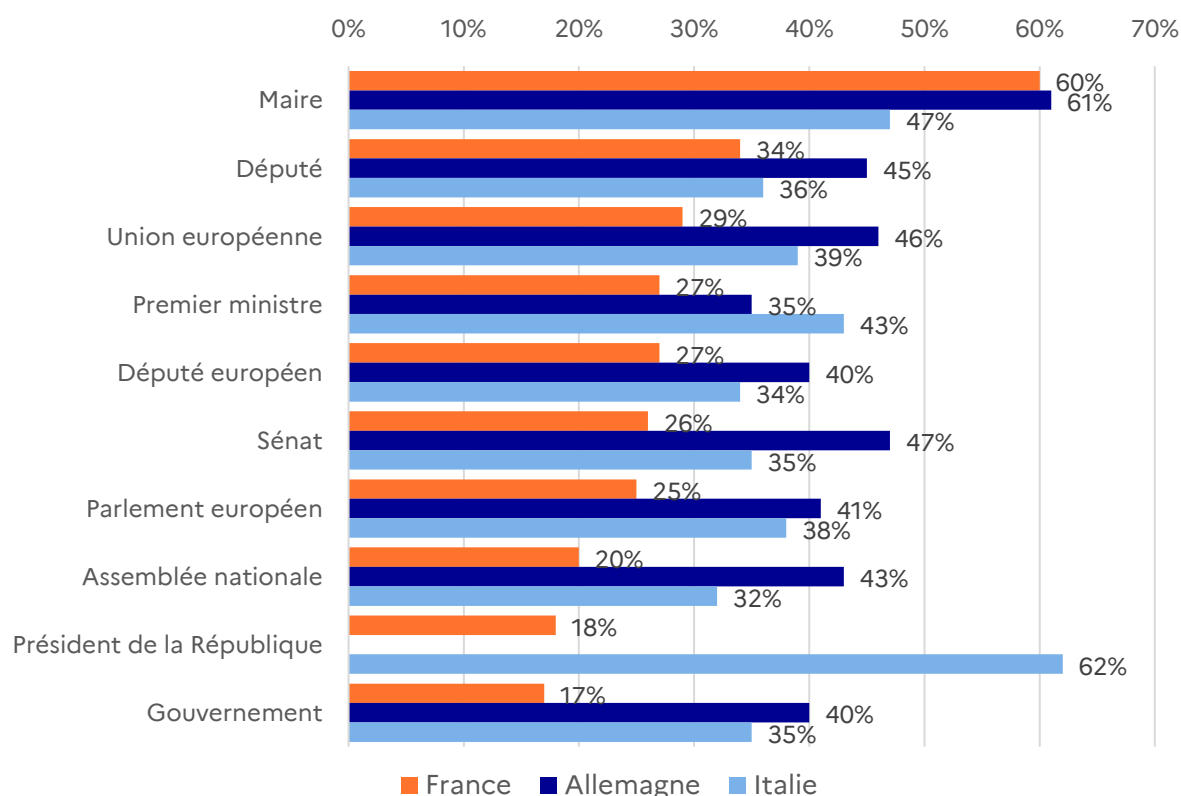
² Grossman E. et Sauger N. (2017), *Pourquoi détestons-nous autant nos politiques ?*, Paris, Presses Sciences Po, coll. « Nouveaux débats » ; Rouban L. (2018), *La démocratie représentative est-elle en crise ?*, Paris, La Documentation française, coll. « Doc' en Poche – Place au débat ».

³ CEVIPOF (2026), *Baromètre de la confiance politique – vague 17*, février.

⁴ Cautrès B. et Rouban L. (2025), « The social roots of political trust and democracy. The French Critical Citizen revisited », dans Druez É., Gonthier F., Kelbel C., Mayer N., von Nostitz F.-C. et Tiberj V. (dir.), *French Democracy in Distress: Challenges and Opportunities in French Politics*, op. cit., p. 315-340.

politique, seuls 20 % des citoyens estiment désormais que les élus tiennent leurs promesses, et une majorité de 76 % va jusqu'à suspecter une corruption généralisée au sein de la classe politique, qualifiant explicitement les élus et dirigeants de « plutôt corrompus »¹.

Graphique 3 – Niveau de confiance dans les institutions et les représentants politiques



Note : cumul des réponses « très confiance » et « plutôt confiance » à la question « Avez-vous très confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance ou pas confiance du tout dans les institutions suivantes ? » du baromètre de la confiance politique.

Lecture : 60 % des Français interrogés déclarent avoir très confiance ou plutôt confiance dans leur maire.

Source : CEVIPOF (2026), *Baromètre de la confiance politique – vague 17, février*

2.3. L'impuissance perçue de l'État et des pouvoirs publics

Le malaise démocratique actuel ne saurait être réduit à une simple défiance institutionnelle ; il prend aussi racine dans une mutation profonde des structures économiques et sociales qui, sous l'effet de la mondialisation et des transformations des chaînes de valeurs internationales, fragilise le contrat social du fait d'une fragmentation accrue. L'émergence de nouvelles inégalités, marquées par la montée en puissance du patrimoine sur le revenu, une hétérogénéité

¹ CEVIPOF (2026), *Baromètre de la confiance politique – vague 17, op. cit.*

territoriale croissante et une précarisation liée aux mutations de l'emploi, met l'État social dans une situation de plus grande faiblesse apparente.

Ces mutations des rapports de force s'inscrivent dans une reconfiguration progressive de la souveraineté, portée par une intégration internationale et européenne toujours plus poussée qui conduit à un accroissement de la complexité des processus décisionnels et à une moindre lisibilité de l'action publique pour le citoyen.

Dans ce contexte, la capacité de la puissance publique à réguler des phénomènes largement transnationaux, aux conséquences socioéconomiques importantes nationalement, est perçue comme fortement limitée. L'État lui-même apparaît impuissant. Plus de la moitié des Français considèrent ainsi que « le gouvernement ne peut plus faire grand-chose et que le pouvoir réel est ailleurs »¹. Luc Rouban décrit ainsi une partie des Français comme étant désormais « désillusionnés », doutant de l'utilité du vote et favorable à des solutions d'efficacité technocratique².

2.4. Une aspiration à une démocratie plus participative

Ces constats ne traduisent cependant pas un rejet de la démocratie en tant que modèle ou que d'ensemble de valeur. Si les Français se disent pessimistes quant à l'évolution du fonctionnement de la démocratie³, les critiques qu'ils formulent concernant l'inefficacité des institutions sont articulées à une volonté de voir la démocratie française mieux répondre aux attentes des citoyens⁴.

En particulier, les Français se trouvent insuffisamment représentés par les mécanismes traditionnels de la démocratie représentative⁵. **Ils souhaitent un renforcement de la participation et être davantage associés aux décisions qui les concernent.** Ce qu'illustre par exemple la place progressivement occupée par les revendications institutionnelles et démocratiques dans le mouvement des Gilets jaunes – en particulier la demande

¹ Rouban L. (2025), « La désillusion politique », CEVIPOF (2025), dans *Baromètre de la confiance politique – vague 16*, note de recherche du CEVIPOF, avril, p. 3.

² Cautrès B. et Rouban L. (2025), « The social roots of political trust and democracy. The French Critical Citizen revisited », *op. cit.*

³ Sondage Toluna-Harris interactive pour le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan (2025), « Les Français et leur vision de la France à l'horizon 2035 et 2050 ». Voir le Complément 3, disponible [sur le site du HCSP](#).

⁴ CEVIPOF (2026), *Baromètre de la confiance politique 2026*, Sciences Po.

⁵ Pilet J., Bol D., Vittori D. et Paulis E. (2023), « Public support for deliberative citizens' assemblies selected through sortition: Evidence from 15 countries », *European Journal of Political Research*, vol. 62(3), p. 873-902.

d'instauration d'un Référendum d'initiative citoyenne (RIC¹) – ou encore le fait qu'une majorité de citoyens portent un jugement très positif sur les assemblées citoyennes².

Sur ce sujet, plusieurs avancées sont à souligner, comme l'institutionnalisation de la participation citoyenne sous l'égide du CESE, le développement de l'action du Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) au sein de l'État, ou de nombreuses initiatives à l'échelon local : budgets participatifs, assemblées citoyennes municipales, etc. Les nouveaux outils numériques, qui permettent de mieux prendre en compte la diversité des points de vue³, constitue également des leviers d'innovation en faveur d'une amélioration de la participation.

Enrayer l'érosion du socle démocratique nécessite de lutter contre la désaffiliation des citoyens, mais aussi de comprendre leur ressentiment à l'égard d'institutions qui répondent insuffisamment à leurs attentes, comme le soulignent notamment Frédéric Gonthier et Nonna Mayer⁴. Trois voies semblent à privilégier : renforcer le caractère participatif des institutions ; lever les éventuels freins au vote ; et renforcer la représentation des personnes n'ayant pas le droit de vote, en particulier les jeunes⁵.

Renforcer l'efficacité et l'efficience des services publics, et de l'action publique au sens large, est un levier prioritaire pour reconstruire une confiance durable dans la démocratie. Ce sujet est abordé dans le Chapitre 6 – « Administration et services publics » et ne sera pas développé dans les recommandations du présent chapitre.

2.5. Renforcer la démocratie participative en l'inscrivant davantage dans le cycle législatif

De nombreux dispositifs de démocratie participative existent déjà en France et continuent d'être développés. L'enjeu n'est donc pas tant l'absence de dispositifs, mais plutôt leur prise en compte effective, qui apparaît aujourd'hui insatisfaisante : comme le soulignent plusieurs

¹ Collectif d'enquête sur les Gilets jaunes (2019), « [Enquêter in situ par questionnaire sur une mobilisation. Une étude sur les gilets jaunes](#) », *Revue française de science politique*, vol. 69(5), p. 869-892.

² Reber B. (2025), « [Les assemblées citoyennes : un espoir sur fond de défiance politique](#) », *Note de recherche du Cevipof*, décembre.

³ Summerfield C., Argyle L., Bakker M. et al. (2024), « [How will advanced AI systems impact democracy?](#) », document de travail, août.

⁴ Gonthier F. et Mayer N. (2026), « [Le thème de la "fatigue démocratique" fait porter aux citoyens la responsabilité d'un malaise dont les causes sont largement institutionnelles](#) », *Le Monde*, 25 avril.

⁵ Une partie des propositions présentées ici rejoint celles émises par le Conseil national de la vie lycéenne et par les élèves consultés dans le cadre de « France 2035, France 2050 ». Voir les Compléments 4 à 8 disponibles [sur le site du HCSP](#) pour découvrir l'ensemble de leurs propositions.

rapports¹, leur articulation avec la prise de décision est une condition importante pour que ces dispositifs soient en mesure de rénover l'implication démocratique. Aussi, il conviendrait de :

- **poursuivre l'organisation de conventions citoyennes sur les sujets sensibles.** Ce mode de participation est largement apprécié, notamment du fait de la diversité qu'il assure². Il paraît pertinent de le mobiliser sur des sujets fortement polarisés (immigration, fin de vie, bioéthique, etc.) pour mener des débats apaisés ;
- **développer les modalités de consultations citoyennes**, favorisant un recours plus fréquent aux consultations et référendums locaux et en expérimentant – lorsque les sujets s'y prêtent – des consultations référendaires à options multiples, encadrées par des garanties de délibération, d'information pluraliste et de clarté sur les effets du vote ;
- **rendre plus effectif le Référendum d'initiative partagée (RIP)**, avec une diminution du seuil de soutien des électeurs inscrits nécessaire et la possibilité d'une procédure « inversée », initiée d'abord par les citoyens ;
- **créer un droit de suite des initiatives citoyennes**, applicable à la fois aux pétitions parlementaires et au RIP, pour permettre à ces outils d'agir concrètement sur l'agenda législatif et leur offrir un débouché institutionnel concret.

2.6. Faciliter l'exercice concret du vote

Bien que les obstacles pratiques au droit de vote ne semblent pas une cause significative à la montée de l'abstention, il peut toutefois être utile de se pencher sur ceux qui subsistent, ce qui pourrait *in fine* contribuer à une meilleure participation. La diversification des modalités de participation pourrait être une piste, avec par exemple l'expérimentation du vote par correspondance ou en ligne sécurisé pour certains publics ou certains scrutins, l'élargissement et la simplification de la procuration, voire la création d'une délégation de vote strictement encadrée. L'inscription automatique sur les listes électorales pourrait également lever un frein à la participation.

2.7. Renforcer la représentation politique des jeunes

La participation électorale des jeunes est particulièrement faible, mais elle progresse avec l'âge pour toutes les générations. Il semble donc qu'il existe un délai entre l'acquisition du droit de

¹ Bernasconi P. (2022), *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique. Cinquante propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*, rapport au Premier ministre, février ; OCDE (2025), *Exploring New Frontiers in Citizen Participation in the Policy Cycle*, Paris, Éditions de l'OCDE, coll. « OECD Public Governance Reviews ».

² Reber B. (2025), « Les assemblées citoyennes : un espoir sur fond de défiance politique », *op. cit.*

vote à 18 ans et l'implication citoyenne concrète dans le vote. Ce délai pourrait être raccourci en anticipant l'entrée dans la citoyenneté, ce qui pourrait contribuer à terme à une meilleure participation. Plusieurs mesures sont envisageables : expérimenter l'ouverture du droit de vote à 16 ans, par exemple d'abord pour les élections locales et européennes ; organiser en parallèle de certains scrutins un vote indicatif des 15-18 ans ; renforcer la cérémonie de citoyenneté ; impliquer les plus jeunes dans le parrainage des candidats à l'élection présidentielle¹.

2.8. Se donner les moyens de construire une Europe qui soit un fer de lance démocratique dans le monde

Enfin, la reconstruction d'un socle démocratique solide et durable nécessitera de s'appuyer sur des alliés extérieurs, eux aussi confrontés aux menaces des acteurs illibéraux. À ce titre, l'UE semble le cadre le plus propice dans un premier temps pour construire une « réserve démocratique » pour l'Europe en premier lieu, mais plus largement pour le monde². Il s'agirait, en redonnant à la démocratie une place centrale dans le projet européen, d'être à la fois une source de stabilité pour les États membres, mais aussi un allié actif des autres démocraties libérales et des mouvements pro-démocratiques mondiaux.

L'efficacité d'un positionnement de l'UE comme garante et promotrice des valeurs démocratiques nécessite dans un premier temps de combler le décalage entre l'espace politique national, où demeure l'essentiel de la légitimité démocratique, l'échelle européenne, où se prennent des décisions structurantes, et une appartenance civique européenne encore faiblement incarnée³. Plusieurs mesures sont envisageables en ce sens :

- **intégrer un volet sur la citoyenneté européenne lors de la remise de la carte électorale** et de la cérémonie de citoyenneté associée : droits attachés à la citoyenneté européenne, rôle des institutions et des élections européennes, valeurs démocratiques partagées de l'Union, etc. ;
- **instaurer une journée d'intervention de responsables politiques européens dans les écoles** – en s'inspirant du EU-Projekttag allemand – pour échanger avec les élèves, autour de la Journée de l'Europe ;
- **mettre en place des temps obligatoires d'information et de débat sur l'UE dans les lycées**, en articulation avec la proposition d'ouvrir le vote à 16 ans pour les élections européennes ;

¹ Jospin L. (2012), *Pour un nouveau démocratique*, rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique remis au président de la République, novembre.

² Baechler J. et Escudier A. (2024), *Résilience démocratique. Éléments de sociologie historique comparée*, Paris, Hermann.

³ Escudier A. et Leron N. (2024), « *Le grand détriement européen* », *Le Grand Continent*, 24 juillet.

- **instaurer une procédure nationale de débat parlementaire autour de la désignation du commissaire européen proposé par la France**, comme c'est aujourd'hui le cas en Slovaquie par exemple. Elle pourrait prendre la forme d'une audition préalable devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, avec un avis parlementaire non contraignant, comme c'est le cas en Slovaquie par exemple.
- **diffuser sur les chaînes nationales en France le discours sur l'état de l'Union européenne** de la présidente de la Commission européenne.

Le second pilier du renforcement de la position de l'UE comme « réserve démocratique » est sa propre capacité à défendre l'État de droit au sein de ses États membres. Les outils de l'UE pour garantir la protection de l'État de droit en son sein, déjà existants mais avec une effectivité contrastée¹, pourraient être renforcés par la mise en place d'une stratégie graduée et plus opérationnelle. Sans révision des traités, il est notamment possible de :

- **clarifier les critères d'appréciation des valeurs de l'article 2 du Traité sur l'Union européenne**² et de permettre un **recours plus systématique aux mesures provisoires de l'article 279 du Traité sur le fonctionnement de l'UE**. Sur ce dernier point, cela passerait notamment par l'instauration de critères d'alerte qui permettent à la Commission de saisir rapidement la CJUE lorsque des atteintes risquent de produire des effets graves ou irréversibles³. Une application plus stricte du règlement de conditionnalité budgétaire, accompagné d'une « conditionnalité intelligente », permettrait par ailleurs de protéger les bénéficiaires finaux non responsables des violations, par des mécanismes de paiement direct ou de redéploiement des fonds européens suspendus⁴, et ainsi de limiter les effets contreproductifs d'éventuelles sanctions ;
- **rendre la procédure de l'article 7 du Traité sur l'Union européenne plus lisible et plus effective**, en l'articulant davantage avec le rapport annuel sur l'État de droit : lorsque celui-ci identifie des manquements graves ou persistants, la Commission et le Conseil devraient examiner formellement les suites à donner, qu'il s'agisse de l'ouverture ou de la

¹ Popravka L. (2022), « [Le contrôle des valeurs de l'Union au prisme de l'article 7 TUE](#) », thèse de droit, université Grenoble Alpes.

² Dubout É. (2024), « [Peut-on défendre les valeurs de l'Union européenne par le droit ?](#) », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, n° 80.

³ Hegedüs D. (2026), « [How to better protect and support civil society in the EU ?](#) », The German Marshall Fund of the United States, article du 13 février.

⁴ Groupe de travail franco-allemand sur les réformes institutionnelles de l'Union européenne (2023), *[Naviguer en haute mer : réforme et élargissement de l'UE au XXI^e siècle](#)* ; Parlement européen (2025), *[Smart Conditionality in Practice: Exploring Legality, Feasibility and Implementation](#)*, rapport, octobre.

poursuite d'une procédure article 7, d'un recours en manquement, de mesures provisoires devant la CJUE ou de l'activation du règlement de conditionnalité budgétaire¹.

On peut également envisager, dans le cadre d'une révision des traités, afin de limiter les stratégies de blocage entre États membres visés par des procédures, de prévoir une clause d'« anti-veto croisé »², empêchant un État déjà visé par une procédure article 7 de bloquer celle engagée contre un autre État, ainsi que le remplacement de l'unanimité par une majorité des quatre cinquièmes pour constater une violation grave et persistante des valeurs de l'Union.

Enfin, pour réduire la menace illibérale extérieure, l'UE comme la France doivent développer leurs instruments d'appui à la démocratie également à l'extérieur de l'Union, en particulier pour les pays candidats à l'entrée dans l'Union, le voisinage proche et les pays partenaires.

Cette politique extérieure en faveur de la démocratie suppose d'intégrer, dans les projets de coopération, une approche qui tienne pleinement compte de leurs effets sur les forces démocratiques locales. Il ne s'agit pas de coopérer uniquement avec les démocraties déjà en place, mais d'éviter de renforcer les capacités de coercition de régimes autoritaires. Dans ce cadre, les instruments existants pourraient être renforcés par de nouveaux moyens, en particulier l'*European Endowment for Democracy* (EED) qui pourrait devenir un fonds européen de soutien extérieur au développement de la démocratie, ainsi que de résilience démocratique interne, mobilisable de façon rapide et flexible³.

Conclusion

Nombreuses sont les menaces qui pèsent dès aujourd'hui sur la démocratie française : défiance grandissante envers les institutions, sentiment d'impuissance de l'action publique, fragmentation de l'espace informationnel, ingérences étrangères mais également montée de modèles illibéraux. Bien que les citoyens restent attachés à ses principes, ce sont les fondements même de notre démocratie libérale qui se trouvent fragilisés.

Dès lors, l'enjeu de préserver une démocratie résiliente et libérale à horizon 2050 n'est pas uniquement institutionnel. Il suppose de recréer les conditions d'une confiance durable entre citoyens et pouvoirs publics, d'anticiper les transformations du débat public, de sécuriser

¹ Mańko R. (2023), « [The European Commission's annual rule of law report. From a monitoring tool to a comprehensive recommendations mechanism?](#) », *EPRS Briefing*, Parlement européen, mars.

² Kochenov D. (2018), « [Article 7 TEU: A Commentary on the Much Talked-about "Dead" Provision](#) », *Polish Yearbook of International Law*, vol. 38, p. 165-187.

³ Hegedüs D. (2026), « [How to better protect and support civil society in the EU ?](#) », *op. cit.*

notre espace informationnel et de consolider l'État de droit. Un tel objectif suppose une stratégie d'ensemble.

La première implication concerne la qualité de l'espace informationnel. Dans une démocratie, le pluralisme ne peut se limiter à l'existence formelle de médias diversifiés : il doit garantir aux citoyens un accès effectif à une information fiable, indépendante et contradictoire. Face au poids croissant des plateformes numériques, à la personnalisation algorithmique des contenus, aux manipulations de l'information et aux risques liés à l'intelligence artificielle, la France devra renforcer la transparence des circuits de diffusion, soutenir les producteurs d'information de qualité et développer une véritable politique de résilience informationnelle.

La deuxième implication tient à la consolidation des garanties de l'État de droit. Les modèles illibéraux ne remettent pas toujours en cause de façon brutale les institutions démocratiques : ils les affaiblissent souvent progressivement, en fragilisant les contre-pouvoirs, l'indépendance de la justice, le pluralisme et les libertés publiques. Construire une démocratie résiliente impose donc de renforcer les institutions qui protègent l'équilibre des pouvoirs, de garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire, de consolider le rôle des juridictions constitutionnelles et de mieux protéger la société civile démocratique contre les influences opaques ou étrangères.

La troisième implication concerne la reconstruction du lien démocratique. La défiance envers les institutions, l'abstention et le sentiment de déconnexion entre représentants et représentés ne traduisent pas un rejet de l'idéal démocratique, mais une insatisfaction profonde à l'égard de son fonctionnement concret. L'action publique devra donc répondre à cette demande de participation, de représentation et d'efficacité, en inscrivant davantage les citoyens dans le cycle de décision, en facilitant l'exercice du vote, en donnant une place plus importante aux jeunes générations et en améliorant la lisibilité de l'action publique.

Enfin, à l'horizon 2050, la résilience démocratique française devra s'inscrire dans un cadre européen. Au vu du contexte géopolitique et économique, la capacité de la France à renforcer sa démocratie est étroitement liée à celle de l'Europe à défendre les valeurs démocratiques et l'État de droit, en son sein mais également au-delà de ses frontières. Faire de l'Union européenne l'un des fers de lance démocratique dans le monde est la condition *sine qua non* pour faire face aux défis qui s'offrent à nous.

Plus largement, il importe de considérer la démocratie non comme un acquis mais comme un projet collectif en permanence renouvelé, capable de conjuguer efficacité publique, participation citoyenne et fidélité aux principes de l'État de droit.

Trois propositions clés pour 2035 et 2050

Garantir un espace informationnel pluraliste et fiable pour la démocratie en soutenant durablement les médias indépendants et le journalisme de qualité, en rééquilibrant le partage de la valeur dans l'économie numérique via une meilleure régulation de la publicité en ligne et des mécanismes de rémunération pour l'usage des contenus, et en appliquant strictement le droit européen pour imposer aux plateformes et aux fournisseurs d'IA des obligations de transparence et de responsabilité. Ces mesures s'accompagneront d'actions d'éducation aux médias et de renforcement de la coopération européenne contre la désinformation et les ingérences étrangères.

Consolider l'État de droit face aux risques d'érosion des garanties démocratiques, en renforçant les contre-pouvoirs, l'indépendance de l'autorité judiciaire et les institutions garantes des libertés publiques. Cela suppose également une meilleure protection des acteurs de la société civile et une transparence accrue des influences privées, étrangères et des activités de représentation d'intérêts.

Refonder l'adhésion démocratique par une participation citoyenne renouvelée. Il importe de mieux associer les citoyens à l'élaboration des décisions publiques, de faciliter l'exercice du vote et de renforcer la participation des jeunes à la vie démocratique. Cette dynamique doit s'inscrire dans un cadre européen plus affirmé, afin de faire de l'UE un espace de protection et de promotion des valeurs démocratiques, capable de soutenir la résilience des démocraties libérales à travers le monde.



ANNEXES



Annexe 1

Composition des groupes de travail de l'exercice « France 2035, France 2050 » et personnes auditionnées

Chapitre 1 – Environnement

Chef de chapitre

Antoine Pellion, directeur général adjoint d'IDEX, président du Comité 21 et ex-Secrétaire général à la planification écologique

Rapporteurs

Maxime Gérardin, chef de projet au département Environnement, HCSP

Marc Fasan, conseiller transversal, HCSP

Membres du groupe de travail¹

Augustin Augier, Secrétaire général à la planification écologique

Bernard Chevassus-au-Louis, président d'Humanité et biodiversité

¹ Le Haut-commissaire, le chef de chapitre et leurs rapporteurs les remercient une nouvelle fois très sincèrement pour les très riches dialogues ainsi tenus, qui ont profondément nourri la rédaction du chapitre. Il est néanmoins précisé que les éléments du chapitre « Environnement » n'engagent individuellement aucun membre du groupe de travail.

Sophie Dubuisson-Quellier, directrice de recherche au CNRS, Centre de sociologie des organisations CNRS-Sciences Po

Valérie Masson-Delmotte, chercheuse au Laboratoire des sciences du climat, directrice de recherche au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, membre du Haut Conseil pour le climat

Philippe Mauguin et **Guy Richard**, respectivement président-directeur général et directeur de l'expertise scientifique collective, de la prospective et des études de l'Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement

Jean-François Soussana, président du Haut Conseil pour le climat

Diane Strauss, directrice France de Transport & Environment, membre du Haut Conseil pour le climat

Sébastien Treyer, directeur de l'IDDRI

Sylvain Waserman et **Ilaria Casillo**, respectivement président et directrice exécutive prospective et recherche de l'Ademe

Charles-Henri Weymuller, chef économiste d'EDF

Personnes auditionnées

Benoît Leguet, directeur général d'I4CE, membre du Haut Conseil pour le climat

Matthieu Auzanneau, ex-directeur du think tank The Shift Project

Sophie Mourlon, secrétaire générale du Groupe RATP

Théodore Tallent, chercheur en science politique à Sciences Po et à la Hertie School de Berlin

Solange Martin, sociologue à l'Ademe

Magali Reghezza-Zitt, géographe

Nicolas Portier, professeur affilié à l'École urbaine de Sciences Po, président du Cercle pour l'aménagement du territoire (CPAT)

Chapitre 2 – Défense et sécurité nationale

Chef de chapitre

Camille Grand, secrétaire général de ASD Europe, ancien secrétaire général adjoint de l'OTAN pour l'investissement de défense et ancien directeur de la Fondation pour la recherche stratégique

Rapporteurs

Alice de Lyrot et **Mattéo Torres**, conseillers transversaux, HCSP

Membres du groupe de travail

Corentin Brustlein, délégué politique et prospective de défense à la Direction générale des relations internationales et de la stratégie au ministère des Armées (DGRIS)

Muriel Domenach, conseillère maître en service extraordinaire à la Cour des comptes, ancienne ambassadrice représentante permanente de la France auprès de l'OTAN

Philippe Errera, directeur développement international et relations institutionnelles de Safran Group

Bruno Gruselle, secrétaire général du Conseil général de l'armement

Guillaume Lasconjarias, directeur des études de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)

Sylvie Matelly, directrice de l'Institut Jacques Delors

Claudia Major, vice-présidente principale du *German Marshall Fund* (GMF)

Nicu Popescu, co-directeur du programme « Sécurité européenne » du Conseil européen des relations internationales (ECFR), ancien vice-Premier ministre et ancien ministre des Affaires étrangères de Moldavie

Arthur Stein, analyste senior à l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)

Elie Tenenbaum, directeur du Centre des études de sécurité de l'Institut français des relations internationales (IFRI)

Nicolas Vanbremeersch, président de Spintank et membre du conseil scientifique et de prospective de la Cnil

Personnes auditionnées

Général Thierry Burkhard, ancien chef d'état-major des armées

Nicolas Roche, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale

Amiral Pierre Vandier, Commandant suprême allié pour la transformation de l'OTAN

IGA Patrick Aafort, directeur de l'Agence de l'innovation de défense

GCA Bruno Baratz, général de corps d'armée et commandant du combat futur

VAE Jean-Louis Lozier, vice-amiral d'escadre, fondateur de DIMENFIX-conseils, conseiller auprès du centre d'études de sécurité de l'Institut français des relations internationales (IFRI)

Nassima Auvray, directrice Défense & Sécurité chez Orange Business

Paul Zajac, directeur des affaires stratégiques du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives

Héloïse Fayet, chercheuse à l'Institut français des relations internationales (IFRI)

Mathilde Félix-Paganon, ambassadrice, représentante permanente de la France au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne

Arnout Molenaar, chef de division au Service européen pour l'action extérieure, Commission européenne

David Cvach, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'OTAN

Tristan Aureau, directeur du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Chapitre 3 – Démographie et société(s)

Cheffe de chapitre

Magda Tomasini, directrice de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation nationale

Rapporteuses

Césarine Boinet, cheffe de projet du département Société et Politiques sociales, HCSP

Constance Desaunettes, conseillère transversale, HCSP

Participants au groupe de travail

Didier Breton, professeur de démographie à l'Université de Strasbourg

Christel Colin, directrice des statistiques démographiques et sociales à l'Insee

Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales à la direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE

Ariane Pailhe, directrice de recherche à l'Institut national d'études démographiques (Ined)

Hélène Périvier, économiste, responsable du pôle « Évaluation des politiques sociales et familiales » de l'Institut français d'économie (ex-OFCE et CEPII), et présidente du Conseil de la Famille du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)

Delphine Roy, directrice adjointe de l'Institut des politiques publiques (IPP), spécialiste dépendance et handicap

Thibaut de Saint-Pol, délégué interministériel à la jeunesse, directeur de la direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)

Maxime Sbaihi, économiste, directeur stratégique du Club Landoy

Personnes auditionnées lors des séances de travail

Meriam Barhoumi, adjointe à la cheffe du bureau des études statistiques sur les élèves, à la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)

Marie Bergström, sociologue à l'Ined

Francesco Billari, démographe et recteur de l'université Bocconi

Florian Bonnet, économiste et démographe à l'Ined

Milan Bouchet-Valat, sociologue et chargé de recherche à l'Ined

Marta Dominguez-Folgueras, sociologue, professeure associée à Sciences Po et chercheuse au Centre de recherche sur les inégalités sociales (Cris)

Roméo Fontaine, économiste et directeur de recherche à l'Ined

Catherine Gagelin et **Benjamin Moignard**, respectivement ancienne inspectrice générale et inspecteur général correspondant territorial de l'académie de Mayotte

Julie Labarthe, sous-directrice de l'observation de la solidarité à la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)

Claude-Valentin Marie, sociologue, démographe et ancien conseiller pour l'Outre-mer à la direction de l'Ined

Gilles Pison, professeur émérite au Muséum national d'histoire naturelle, chercheur associé à l'Institut national d'études démographiques (Ined)

Philippe Reymond et **Jean-Marc Moullet**, inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche, correspondants territoriaux de l'académie de Guyane

Patrick Simon, socio-démographe à l'Ined

Adrien Zakhartchouk, sous-directeur en charge des politiques sectorielles à la Direction générale du Trésor

Personnes auditionnées en addition des séances de travail

Gaspard Koenig, philosophe, le 20 janvier 2026, sur la décroissance démographique

Haley McAvay, professeure de sociologie à la LSE, le 27 mars 2026, sur la ségrégation territoriale des populations issues de l'immigration

Gijsbert Werner, biologiste et chercheur associé au Conseil scientifique pour la politique gouvernementale des Pays-Bas (WRR), le 19 mars 2026, sur le vieillissement de la population néerlandaise

Chapitre 4 – Économie

Chefs de chapitre

Xavier Ragot, président de l'Institut français d'économie (ex-OFCE et CEPII), membre du Conseil d'analyse économique

Jean-Luc Tavernier, inspecteur général des finances, ancien directeur général de l'Insee

Rapporteurs

Haithem Ben Hassine et **Sylvain Moura**, chefs de projet au département Économie, HCSP

Paul-Marie Roth, conseiller transversal, HCSP

Membres du groupe de travail

Pierre-André de Chalendar, président de l'Institut de l'Entreprise et président d'honneur de Saint-Gobain

Grégory Claeys, directeur du département Économie au HCSP

Olivier Garnier, ancien directeur général, en charge des statistiques, des études économiques et des relations internationales, Banque de France

Selma Mahfouz, inspectrice générale des finances, membre du Haut Conseil pour le climat

Isabelle Méjean, professeur au département d'Économie, Sciences Po

Jean-Luc Moullet, directeur général de la recherche et de l'innovation, au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Espace

Dorothée Rouzet, cheffe économiste de la direction générale du Trésor

Laurence Parisot, présidente de Citi France, ancienne présidente du MEDEF

Gilbert Cette, économiste, professeur à NEOMA Business School

Charles-Henri Weymuller, chef économiste, groupe EDF, ancien conseiller macroéconomie du président de la République

Personnes auditionnées

Thomas Courbe, directeur général des Entreprises

Elie Cohen, économiste au CNRS

Katheline Schubert, économiste à la Paris School of Economics

Marc Mortureux, vice-président du Conseil général de l'économie (CGE)

Guillaume Poitrinal, co-fondateur de WO2 et président d'ICAMAP

Vincent Charlet, directeur exécutif à La Fabrique de l'industrie

Cédric Audenis, économiste à PSE, directeur des études et synthèses économiques à l'Insee

René Ricol, président et associé fondateur de Ricol Lasteyrie

Bruno Bonnell, secrétaire général pour l'investissement France 2030

Louis Gallois, co-président de La Fabrique de l'industrie

Philippe Aghion, économiste, prix Nobel

Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance

Chapitre 5 – Choisir son travail demain

Chef de chapitre

Antoine Foucher, président de Quintet Conseil, essayiste, ancien directeur de cabinet de la ministre du Travail

Membres du groupe de travail

Jean Agulhon, DRH du Groupe RATP

Emmanuelle Barbara, associée, cabinet d'avocats August Debouzy

Thomas Breda, directeur de recherche au CNRS, professeur à l'école d'économie de Paris (PSE)

Christine Erhel, professeure au Conservatoire national des Arts et Métiers (CNAM), directrice du Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET)

Gilles Moyse, président-directeur général de reciTAL

Marilyne Poulain, préfète du Lot

Glenda Quintini, cheffe de la division compétences et préparation de l'avenir, OCDE

Jean-Emmanuel Ray, professeur émérite de droit social, université Paris I Panthéon-Sorbonne

Yves Struillou, conseiller d'État honoraire, ancien Directeur général du travail

Avec l'appui du département Travail, Emploi, Compétences du HCSP.

Le groupe de travail a bénéficié de l'expertise de la Dares.

Personnes auditionnées

Christophe Valentie, directeur général chez l'UNEDIC

Pauline Gonthier, directrice financière l'UNEDIC

Lucie Sommer, cheffe de projet à l'UNEDIC

Yvan Ricordeau, secrétaire général adjoint à la CFDT

Chapitre 6 – Administration et services publics

Cheffe de chapitre

Amélie Verdier, directrice générale à la Direction générale des Finances publiques (DGFIP)

Rapporteurs

Marine de Montaignac, adjointe au directeur, département Société et Politiques sociales, HCSP

Alice de Lyrot, conseillère transversale, HCSP

Léo Quennesson, chef de projet, département Société et Politiques sociales, HCSP

Personnes auditionnées

Maxime Barbier, directeur général et **Frank Escoubes**, co-fondateur de Bluenove, le vendredi 28 novembre 2025

Christian Babusiaux, président du Cercle de la Réforme de l'État, le vendredi 12 décembre 2025

Claire Hédon, Défenseuse des droits, le vendredi 12 décembre 2025

Pierre Rosanvallon, historien, professeur au Collège de France, le vendredi 19 décembre 2025

Martin Hirsh, conseiller d'État, le vendredi 23 janvier 2026

Laura Létournau, ancienne responsable du numérique et des données pour la transition écologique au Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), le vendredi 23 janvier 2026

Louise Guillot, co-fondatrice de la Société des communs, le vendredi 13 février 2026

Ghislain Deriano, chef du service Expérience usagers, **Nathalie Francois**, cheffe du pôle « Voix de l'utilisateur » et **Marcel Guenoun**, conseiller en recherche et développement, Direction interministérielle de la transformation publique (DITP), le vendredi 27 mars 2026

Julien Grenet, directeur adjoint et responsable du pôle « Éducation » et **Pauline Charousset**, économiste à l'Institut des politiques publiques (IPP) le 27 mars 2026

Vincent Champain, président et **Adrien Ramana Rahary**, contributeur à l'Observatoire du Long Terme, le vendredi 17 avril 2026

Membres du groupe de travail

Émilie Agnoux, haute-fonctionnaire territoriale, co-fondatrice du *think tank* Le Sens du service public

Alexandre de Bosschère, secrétaire général adjoint du ministère de la Justice

Benjamin Huin-Morales, inspecteur des finances et maire de Zimmerbach

Mathilde Icard, cheffe du service de la synthèse statutaire, du développement des compétences et de la donnée à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

Pierre Merle, professeur émérite de sociologie à l'INSPÉ de Bretagne

Chapitre 7 – Finances publiques

Chefs de chapitre

Grégory Claeys, directeur du département Économie, HCSP

Jérôme Trinh et **Louis Viard**, département Économie, HCSP

Jean-Baptiste Carpentier et **Mathilde Viennot**, département Environnement, HCSP

Léo Quennesson, département Société et Politiques sociales, HCSP

Participants du groupe d'experts consulté durant les travaux

Pierre Aldama, macroéconomiste à la direction générale des Statistiques, des Études et des Relations internationales, Banque de France

Elliot Aurissergues, économiste, Institut français d'économie (ex-OFCE et CEPII)

Kéa Baret, économiste, Banque de France

Cyprien Batut, économiste senior, Institut Avant-garde

François Ecalte, président de l'association Fipeco, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes

Xavier Jaravel, professeur d'économie à la LSE, président délégué du CAE

Aurore Lambert, cheffe de projet « Protection sociale », HCSP

Alma Monserand, économiste, Ademe

Catherine Pollak, secrétaire générale, HCAAM

Mathieu Plane, économiste, Institut français d'économie (ex-OFCE et CEPII)

Xavier Ragot, président de l'Institut français d'économie (ex-OFCE et CEPII), membre du Conseil d'analyse économique

Raul Sampognaro, économiste, Institut français d'économie (ex-OFCE et CEPII)

Simon-Pierre Sengayrac, co-directeur de l'Observatoire de l'économie de la Fondation Jean Jaurès

Emmanuelle Taugourdeau, directrice du Center for Research in Economics and Statistics (CREST), directrice de recherche au CNRS

François Thomazeau, directeur de programme, I4CE

Augustin Vicard, secrétaire général, CAE

Thomas Zuber, économiste, Banque de France

Institutions membres du comité de suivi

Direction générale du Trésor

Direction du Budget

Direction générale des Finances publiques (DGFIP)

Direction de la sécurité sociale (DSS)

Haut Conseil des finances publiques (HCFP)

Hauts Conseils : Conseil d'orientation des retraites (COR), Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), Haut Conseil pour le financement de la protection sociale

(HCFiPS), Haut Conseil pour le Climat (HCC), Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), Conseil d'analyse économique (CAE)

Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)

Secrétariat général pour l'investissement

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)

« Cercle des prévisionnistes » : Banque de France, Insee, Rexecode, Institut des politiques publiques (IPP), Institut français d'économie (ex-OFCE et CEPII)

Chapitre 8 – Modes et lieux de vie

Chefs de chapitre

Fabrice Aubert, directeur général adjoint de Nexity, maître des requêtes au Conseil d'État

Constance Rivière, directrice générale du Palais de la Porte Dorée, conseillère d'État

Rapporteurs

Sarah Bronsard et **Mattéo Torres**, conseillers transversaux au HCSP

Membres du groupe de travail

Rachid Benzine, politologue et enseignant

Damien Botteghi, directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

Gaëtan Bruel, président du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)

Tara Heuzé-Sarmini, enseignante, fondatrice de Règles élémentaires

Aymeril Hoang, directeur de EuroCommons, groupe Caisse des Dépôts

Marie Lavandier, présidente du Centre des monuments nationaux

Laurence de Nervaux, directrice générale de Destin Commun

Aton Soumache, producteur de cinéma

Chapitre 9 – Démocratie

Chef de chapitre

Michaël Orand, directeur du département Société et Politiques sociales, HCSP

Rapporteurs¹

Césarine Boinet, département Société et Politiques sociales, HCSP

Emma Coroler, département Économie, HCSP

Constance Desauettes, conseillère transversale, HCSP

Vincent Donne, chef de projet au département Travail, Emploi, Compétences, HCSP

Membres du groupe de travail

Anne-Thida Norodom, professeur de droit public, université Paris Cité

Ariane Epstein, directrice du pôle design public, Direction interministérielle de la transformation publique (DITP)

Bruno Schmutz, directeur des études et de la prospective, Arcom

Catherine Fieschi, chercheuse au centre Robert Schuman de l'Institut universitaire européen (IUE) de Florence

Frédéric Potier, préfet, délégué général de Régions de France, membre du CA de l'Institut Pierre-Mendès-France

Joëlle Toledano, économiste, professeur émérite, associée à la chaire Gouvernance et Régulation, université Paris-Dauphine, membre du Conseil national du numérique (CNNUM)

Kevin Arceneaux, professeur de sciences politiques, directeur du CEVIPOF, Science Po

Louis Martin, adjoint au chef du bureau des médias privés, de la production et de la publicité, Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), ministère de la Culture

Magali Lafourcade, magistrate, Secrétaire générale de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH)

Nicolas Hénin, grand reporter, consultant

Nonna Mayer, chercheuse en sciences politiques, directrice de recherche émérite CNRS, Science Po

¹ Avec la participation de Johanna Barasz.

Oana Goga, directrice de recherche en sciences informatiques, Inria

Olivier Alexandre, sociologue, chargé de recherche au CNRS

Raphaël Droszewski, chargé de mission au ministère des Affaires étrangères

Romain Badouard, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication, Inria

Serge Barbet, directeur du Centre pour l'éducation aux médias et à l'information (CLEMI), président du Réseau francophone d'éducation aux médias et à l'information

Typhanie Scognamiglio, responsable du centre interministériel de la participation citoyenne CIPC, Direction interministérielle de la transformation publique (DITP)

Florence Philbert, directrice générale des médias et des industries culturelles, ministère de la Culture

Catherine Dufour, romancière et nouvelliste

David Elkaïm, réalisateur et scénariste

Ketty Steward, écrivaine

Gaëtan Heuzé, directeur artistique

Personnes auditionnées

Alexandre Escudier, chargé de recherche au Centre de recherches politiques de Sciences Po

Amory Ghetin, économiste à la Banque mondiale

Anne Muxel, sociologue et politologue à Science Po

Antoine Bristielle, directeur de l'Observatoire de l'opinion de la Fondation Jean Jaurès

Blanche Leridon, directrice éditoriale de l'Institut Montaigne

Hugo Touzet, sociologue au Cermes3

Jérémie Peltier, co-directeur général de la Fondation Jean-Jaurès

Julien Talpin, sociologue, politologue et directeur de recherche au CNRS

Loïc Blondiaux, professeur de science politique à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

Luc Rouban, directeur de recherche émérite au CNRS en science politique, Science Po

Marc-Antoine Brilliant, chef de service à la Viginum

Matthieu Birker, conseiller auprès du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

Nathalie Loiseau, députée européenne

Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France



Annexe 2

Scénarios prospectifs du groupe de travail sur l'environnement

Comme support à la rédaction du Chapitre 1 – « Environnement », deux scénarios ont été explicités.

Tous deux s'inscrivent dans un cadre où, sans qu'intervienne de choc majeur tel une crise économique ou une guerre d'ampleur sans précédent, la France est de toute façon soumise à certaines pressions ou causes externes – géopolitique, changement climatique, etc.

Les deux scénarios font le choix de s'inscrire, par précaution mais non par fatalisme, dans un contexte mondial d'efficacité insuffisante des politiques d'atténuation, conduisant à la réalisation d'une trajectoire de réchauffement climatique proche de celle de la TRACC¹. Cette trajectoire centrale de réchauffement entraîne des dégâts très élevés, en France comme dans le monde ; l'adaptation à ce niveau de réchauffement ne peut être que très partielle. En outre cette trajectoire pourrait devoir être revue à la hausse ou à la baisse en fonction des avancées de l'action climatique mondiale, ou de leur insuffisance ou empêchement, ou si la sensibilité climatique² se révèle être à l'extrémité haute ou basse de sa plage d'incertitude actuelle.

Les deux scénarios se distinguent essentiellement par l'intensité des politiques de transition écologique en France.

¹ Laquelle se situe au-dessus du scénario SSP2-4.5 du GIEC, mais nettement en-dessous du scénario SSP3-7.0.

² C'est-à-dire la réactivité du système climatique à nos émissions. Du fait de la complexité de certains phénomènes physico-chimiques (nuages, etc.), il subsiste une marge d'incertitude sur sa valeur exacte.

Dans un premier scénario, « de moindre action en matière de transition écologique », certaines difficultés ne sont pas surmontées, et les politiques publiques échouent partiellement à assurer les transitions nécessaires et à protéger les Français. C'est le scénario « de référence » ; ou « tendanciel ». Ce scénario est décrit en colonne de gauche.

Dans le second scénario, « de pleine réussite en matière de transition écologique », la société française parvient au contraire à se projeter, à horizon 2050, vers une réalité productive et sociale viable et soutenable. C'est le scénario « souhaitable » / « désirable ». Ce scénario est décrit en colonne de droite.

Quant au texte en pleine largeur, il décrit les pressions, causes et évolutions communes aux deux scénarios.

Changement climatique

Température mondiale

Le seuil de +1,5 °C de réchauffement moyen est dépassé peu avant 2030. En 2050, la température moyenne mondiale franchit le seuil de +2 °C marquant la non-atteinte des objectifs de l'accord de Paris.

Effets du changement climatique en France

Les températures croissent. Ce réchauffement est le plus fort l'été ainsi qu'en montagne. Les canicules deviennent plus fréquentes et intenses, avec de nombreux événements à plus de 35 °C ou 40 °C, voire jusqu'à 50 °C, y compris en région parisienne, en 2050. Les aires climatiques se déplacent vers le Nord.

Le cycle de l'eau devient plus intense et plus variable, avec des extrêmes accentués :

- baisse des précipitations estivales, augmentation de l'évapo-transpiration et de la fréquence et de l'intensité des sécheresses des sols, chute des débits d'étiage ;
- allongement des périodes de sécheresse ou de forte pluviométrie, sécheresses pluriannuelles croissantes (telles celle ayant déjà frappé les Pyrénées orientales) ;
- augmentation de l'intensité des précipitations extrêmes (lors des orages, tempêtes, cyclones tropicaux).

Le climat méditerranéen s'assèche fortement et remonte vers le nord. Les conditions propices aux incendies de forêts se multiplient.

Les glaciers et l'enneigement reculent, contribuant à la baisse des débits printaniers et estivaux.

En Outre-mer, les sécheresses s'accroissent en intensité et en durée, et la proportion de cyclones classés en catégories 3 à 5 croît, avec des pluies et des vitesses de vent inédites.

Catastrophes « naturelles »

Les canicules, les sécheresses, les incendies, les crues rapides, certaines crues lentes, les vents violents et les submersions littorales, augmentent en fréquence, en intensité, et se cumulent. De ce fait, la culture du risque finit par s'améliorer au sein de la société, et donc aussi la mise à l'abri lors des alertes de débuts d'événements. Les impacts et coûts de ces événements augmentent néanmoins fortement, notamment pour les grandes infrastructures et pour les coûts d'assurance de tous les acteurs.

Les dégradations de bâtiments et d'infrastructures par retrait-gonflement d'argiles se multiplient.

Ces coûts sont aggravés aussi par la faiblesse de la prévention et de l'adaptation.

La population continue néanmoins, malgré la très forte exposition des régions méditerranéennes, à se déplacer vers le « grand U Rennes – Lyon par la Méditerranée ». Ce mouvement contribue à augmenter les coûts des catastrophes climatiques.

Certaines zones du territoire ne sont plus couvertes par les assurances (tant pour les collectivités que les entreprises et les particuliers) ; la péréquation territoriale de l'assurance est remise en cause.

La préparation aux catastrophes est développée, de même que les expertises correspondantes.

Les coûts des dommages sont atténués par les investissements d'adaptation réalisés en prévention.

L'aménagement du territoire évolue de manière importante : l'accroissement de population dans les zones littorales s'interrompt, et un rééquilibrage avec les autres zones s'opère.

La montée du niveau de la mer continue à accélérer. Certaines parties du territoire connaissent de manière répétée des inondations par marées hautes ou par combinaisons de pluies extrêmes et niveau marin élevé. Les événements de niveaux marins extrêmes reviennent de plus en plus fréquemment, et les reculs du trait de côte se poursuivent par à-coups, principalement à l'occasion de tempêtes ou cyclones.

Les baisses de débits, l'augmentation du niveau de la mer et, le cas échéant, les augmentations de prélèvements, conduisent à des intrusions d'eau salée dans les aquifères littoraux et les estuaires.

Aménagement des littoraux, y compris, ponctuellement, des replis stratégiques ; gestion de l'urbanisme dans la zone littorale ; adaptation des villes.

En haute montagne, l'accumulation de catastrophes climatiques, notamment les glissements ou effondrements de terrains consécutifs au dégel des sols ou aux pluies intenses, est particulièrement spectaculaire.

L'accumulation de ces catastrophes contient le déni quant à l'existence du changement climatique et quant à son origine humaine. Mais les débats et la polarisation quant à l'urgence de la décarbonation et de l'adaptation, quant aux stratégies possibles, et quant à la répartition des coûts de ces politiques, restent très vifs.

Maintien du suivi des émissions ; observation du climat de la Terre

Certains États se désengagent de l'infrastructure de recherche internationale sur le climat.

S'y ajoute, en France et en Europe, un affaissement du soutien à la recherche. Les progrès de la connaissance scientifique sur les processus du climat s'interrompent presque. L'inventaire international des émissions souffre de données manquantes ou très imprécises.

L'engagement français et européen permet, en coalition avec les autres pays et continents volontaires, de maintenir de forts réseaux de mesure in situ, et de développer la télédétection. La connaissance progresse. Les émissions sont suffisamment bien détectées pour pratiquer le « *name and shame* » vis-à-vis des acteurs laxistes.

La poursuite du réchauffement rend incontournable les questions du maintien des puits de carbone naturels, et des émissions négatives.

La France et l'Europe ont développé l'expertise et certains savoir-faire industriels en matière d'émissions négatives, tenant pleinement compte de la nécessaire maîtrise de leurs impacts (pression sur les terres ; éventuelle écotoxicité). Cela contribue à débloquent un potentiel d'émissions négatives de l'ordre de quelques GtCO₂/an à l'échelle mondiale, donc faible en regard des émissions actuelles, mais non négligeable.

Cela permet aussi de participer pleinement au débat international quant aux diverses propositions de technologies d'émissions négatives.

Plus radicalement, à l'approche du seuil des +2 °C, certains grands pays, ou certains individus richissimes, développent à grande échelle des programmes de géo-ingénierie solaire. Ces

actions, parce qu'elles induisent dans le système climatique de nombreux effets secondaires variant selon la localisation et difficiles à modéliser, parce qu'elles peuvent être interrompues brutalement, et parce qu'elles engendrent des jeux géopolitiques complexes, créent de nouvelles et grandes incertitudes quant aux projections climatiques auxquelles s'adapter.

L'expertise développée en France et en Europe permet d'éclairer pleinement le débat international quant aux conséquences et risques des propositions de géo-ingénierie ; et, en cas de déploiement non coordonné, de mieux anticiper leurs impact sur le territoire national.

Santé¹

La multiplication et l'aggravation des canicules, et l'arrivée dans l'Hexagone de maladies tropicales transmises par les moustiques, engendrent une surmortalité, mais aussi des naissances prématurées, des pertes de productivité au travail, etc.

S'y ajoutent, étant donné la multiplication des fronts de contact humain-nature et l'intensité des échanges internationaux, de nouvelles grandes pandémies comparables à celle du Covid.

Affaiblissement de la coopération internationale et de la capacité de surveillance et de réaction rapide vis-à-vis de l'émergence de nouvelles maladies (zoonoses, etc.).

Le développement de l'expertise et de la surveillance, et la préservation d'un minimum de diversité génétique des espèces, atténue les impacts des pandémies.

La rapidité des changements climatiques crée de nouveaux enjeux de santé mentale : éco-anxiété, mais surtout solastalgie, stress post-traumatiques, et aggravation par les canicules des maladies mentales préexistantes.

L'adaptation aux enjeux de santé soulevés par le changement climatique reste faible.

Les actions d'adaptation du bâti et des villes, et la formation des professionnels de santé, atténuent partiellement ces impacts.

¹ Voir aussi plus bas la rubrique « Alimentation ».

Prélèvements et consommations d'eau¹

Les consommations d'eau augmentent dans la majorité des territoires, essentiellement tirées par la croissance de l'irrigation.

Les stockages de surface non consensuels se démultiplient.

Les conflits liés à l'accès à l'eau se multiplient sur le territoire (bassines, tensions sur la qualité de l'eau sur les captages d'eau potable, ruptures d'approvisionnement, etc.). Ces conflits sont peu prévenus et arbitrés ; les situations de pénurie sont gérées en donnant, dans l'urgence, la priorité à l'eau potable.

Les volumes d'irrigation sont stabilisés.

Des politiques d'aménagement parviennent à réduire les prélèvements d'eau potable dans les zones les plus en tension. L'amélioration des réseaux d'eau potable permet aussi d'y réduire les pertes.

Les solutions de réinjection d'eau en nappe (à fin de stockage souterrain) sont généralisées.

Les instances locales (SAGE) sont renforcées, et se dotent de plans d'actions contraignants, appuyées sur des expertises renforcées et mises en valeur.

Un droit à l'accès à l'eau est réaffirmé. Notamment, les graves dysfonctionnements de l'alimentation en eau potable dans certains Outre-mer sont résolus.

La gouvernance de bassin amont/aval et transfrontalière est renforcée.

Alimentation, agriculture, forêt

Alimentation

L'aspiration à une alimentation plus saine ou plus vertueuse persiste, mais avec toujours une faible tolérance à l'augmentation des prix.

¹ Concernant l'alimentation en eau potable, voir aussi, plus bas, la rubrique « Pollution des eaux ».

Elle ne débouche toutefois que sur des offres dispersées, dont le prix est généralement frappé d'une prime de qualité captée en grande partie par les circuits de distribution.

La consommation de produits animaux se maintient proche de son niveau actuel. La part de la viande rouge finit s'y stabiliser, à un niveau plus bas qu'aujourd'hui.

L'alimentation reste diversifiée, et voit un rééquilibrage entre protéines végétales et animales (mise en œuvre des recommandations de l'ANSES), notamment grâce à une réorientation des aides vers les filières fruits et légumes (dont légumineuses). En conséquence, l'élevage diminue sa consommation de biomasse, ce qui réduit les importations d'alimentation animale et permet de consacrer davantage la biomasse produite en France à l'alimentation humaine et à la biomasse-énergie.

La part des aliments transformés reste élevée.

Les politiques publiques parviennent à enclencher une réduction des excès de sucres, d'acides gras saturés et de sel, notamment dans les aliments transformés ; et donc une réduction des maladies métaboliques qu'ils induisent.

Modèles agricoles

L'agriculture française et européenne continue d'être insérée dans un système agricole mondial où les prix des matières premières pouvant être produites en France sont plus bas que leurs coûts de productions français. Elle continue donc de voir une part significative de son chiffre d'affaires couverte par des aides publiques récurrentes.

Ces aides restent largement couplées aux surfaces des exploitations, avec une faible éco-conditionnalité. Elles font de moins en moins consensus dans la population, et déclinent lentement.

Les exploitations et les paysages restent spécialisés, et la diversité des espèces cultivées reste faible.

Les événements et saisons extrêmes bousculent l'équilibre économique des exploitations, et font augmenter les défaillances.

Les modèles agricoles se sont diversifiés aux différentes échelles territoriales, assurant une meilleure résilience.

Les aides publiques se déplacent vers, et trouvent leur justification par, la production de services environnementaux : qualité de l'eau, fixation du carbone, maintien de la biodiversité et développement d'infrastructures agroécologiques.

La sole céréalière destinée à l'alimentation animale est fortement diminuée, ce qui permet

à la fois le maintien d'exports de céréales pour l'alimentation humaine, et le développement de cultures énergétiques à faible intrants.

L'expertise et les pratiques agro-écologiques sont développées pour réduire les besoins en engrais, améliorer la santé des sols, réduire les pesticides et les antibiotiques et s'adapter au changement climatique.

L'agrandissement des exploitations se poursuit, et la robotisation s'y étend progressivement.

L'endettement reste élevé.

La profession agricole reste tiraillée entre recherche de compétitivité internationale et tentatives de reprendre la maîtrise de chaînes de valeur plus intégrées et plus locales.

Le renouvellement des générations n'a été que partiel, augmentant les tensions de recrutement.

Des investissements sont consacrés à la restructuration des exploitations agricoles afin de les rendre plus diversifiées à l'échelle du territoire, et plus résilientes au changement climatique. D'autres sources de financement, comme des marchés carbone pour les produits alimentaires, sont étudiées.

Les industries agro-alimentaires françaises convergent vers des niveaux de compétitivité et de parts de marché dans la moyenne européenne.

Productions agricoles

Le changement et les événements extrêmes climatiques provoquent une baisse des rendements, et une accentuation de la variabilité interannuelle de la production. Les zones climatiques, donc les productions, se déplacent. Les pathogènes, ravageurs et zoonoses deviennent plus fréquents.

Le nombre de filières importatrices augmente progressivement, du fait notamment d'arbitrages économiques des acteurs.

La diversification permet de conserver une auto-suffisance dans une majorité de filières.

L'usage des engrais minéraux et des pesticides diminue peu, et ils restent dépendants d'importations.

L'usage des engrais minéraux et des pesticides est fortement réduit, grâce au développement des cultures de légumineuses, à de nouvelles approches de la protection des cultures et à la diminution des besoins pour l'alimentation animale.

Les races et cultivars sélectionnés par le passé se révèlent moins adaptés au nouveau climat, entraînant pertes de rendements (y compris en lait) et de robustesse.

De nouvelles races, variétés voire espèces adaptées au nouveau contexte ont pu être produites et diffusées.

La production d'énergie par l'agriculture augmente, à travers principalement le biométhane et les combustibles solides (miscanthus, etc.).

Le cheptel ruminant diminue nettement, du fait des contraintes socio-économiques.

Les élevages de monogastriques tendent plutôt à s'agrandir, aidés par un assouplissement des réglementations. En alimentation animale, les protéines végétales importées continuent de s'imposer majoritairement face à leurs concurrentes européennes.

Le cheptel bovin se focalise sur la production de produits laitiers, avec une plus grande autonomie alimentaire (herbe et fourrages).

Des investissements sont réalisés pour réduire les émissions par tête, par la génétique et la nutrition animale.

La déprise agricole se poursuit, principalement dans les pâturages de montagne et du fait de l'assèchement du pourtour méditerranéen.

Des modèles mixtes agriculture-forêt sont développés pour les terres cherchant fonction. Pour permettre cela, le cloisonnement actuel entre codes rural et forestier est levé.

L'agriculture biologique stagne à environ 10 % de la SAU en 2050.

L'agriculture biologique concerne en 2050 25 % environ de la SAU.

La production vinicole continue de diminuer (beaucoup) en volume et de monter (encore un peu) en valeur unitaire. Etant donné le changement climatique, les appellations historiquement prisées ou bien perdent leur prestige, ou bien parviennent à réinventer leurs produits et terroirs.

Certains producteurs saisissent les opportunités liées aux changements climatiques, en particulier dans la production de fruits et de légumes, et, en s'appuyant sur une part de robotisation, parviennent à concurrencer l'Espagne et l'Italie.

La France demeure une importatrice nette de fruits et légumes. Elle commence à pâtir de tensions d'approvisionnement du fait des impacts du changement climatique sur les pays producteurs dont elle dépend (Espagne, Italie).

Les productions de fruits et légumes françaises augmentent.

Forêt

La santé des forêts est malmenée, sur tout le territoire, par les sécheresses, les ravageurs et les incendies. Le volume de bois sur pied, qui était en augmentation jusqu'en 2020, va jusqu'à diminuer sur la période 2035-2050. Le plan de renouvellement des forêts (1 milliards d'arbres plantés d'ici 2030) n'est pas complètement atteint en 2035, du fait d'une mortalité élevée des arbres plantés.

L'échéance 2035 voit une augmentation des prélèvements de bois-énergie, avec toujours une part de coupes rases. À l'horizon 2050 toutefois les demandes citoyennes de baisser la pression sur la forêt, et la montée en volume des solutions de chaleur électrifiée pour le bâtiment et pour l'industrie, orientent les prélèvements à la baisse.

Le dépérissement s'accélère et, avec l'impact des incendies et sécheresses, la forêt devient émettrice nette de CO₂.

Une part des surfaces agricoles est transformée en forêts ou en espaces mixtes agriculture-forêt.

À l'horizon 2050, le programme de diversification des essences d'une part, et d'autre part des expériences de libre évolution, commencent à créer dans la forêt française des éléments de résilience au changement climatique.

Pollutions

Pollutions réversibles

La qualité de l'air extérieur continue de progressivement s'améliorer, notamment concernant les particules fines et les oxydes d'azote, grâce à l'électrification. En revanche les pics d'ozone par fortes chaleurs s'aggravent, renforçant l'importance de réduire les émissions de ses précurseurs.

Pollutions irréversibles

Ces polluants (dont les micro- et nano-plastiques, des résidus de pesticides, les PFAS, etc.) s'accumulent, et, grâce aux progrès des méthodes de détection, sont de plus en plus identifiées. Mais l'ampleur de leurs impacts, notamment leurs impacts croisés, reste difficile à évaluer.

Un clivage croissant s'établit, entre une part de la population réclamant d'être protégée par des règles de précaution strictes ; et d'autres personnes ou secteurs économiques préférant le laissez-faire ou le déni.

Une expertise proactive sur les pollutions émergentes et leurs effets est développée.

Des politiques à long terme de réduction de ces pollutions sont mises en place, avec des progrès mesurables.

Cela conduit notamment à diminuer étape par étape l'usage des plastiques.

Pollution des eaux

Les débits d'été en baisse diluent moins les pollutions, agricoles comme industrielles. Les eaux de surface deviennent plus vulnérables au développement de pathogènes, de cyanobactéries, et aux *blooms* d'algues toxiques.

En conséquence de ces évolutions en quantité et en qualité, le nombre des captages exploitables pour l'alimentation en eau potable continue de baisser.

Des approvisionnements à plus longue distance et des traitements de potabilisation plus onéreux sont mis en place, entraînant de très fortes augmentations des factures d'eau.

L'usage de pesticides et les émissions industrielles sont réduits.

Les acteurs locaux négocient des mesures efficaces de protection des captages d'eau potable, notamment par le bio.

Biodiversité

Espèces

À terre, les aires climatiques des espèces se déplacent. La perte de biodiversité et la fragmentation des milieux croissent sur la majorité du territoire. La diffusion des pathogènes et des ravageurs ajoute à la déstabilisation de la biodiversité.

Le retour des mammifères sauvages (ongulés, loup, ours, loutre, cétacés, etc.) se poursuit néanmoins dans de nombreuses régions, ce qui engendre des conflits d'usages avec les riverains et professionnels, et amène dans certains cas à dégrader le niveau de protection de ces espèces et à augmenter les prélèvements par la chasse. La régulation des ongulés est assurée de plus en plus directement par les pouvoirs publics. Dans certains grands fleuves le nombre d'espèces de poissons non-migrateurs continue à croître, grâce aux mesures décidées bassin par bassin.

Des populations de poissons migrateurs sont restaurées dans plusieurs grands fleuves.

En mer, les espèces se déplacent et les écosystèmes marins se reconfigurent, parfois brutalement, avec notamment la dégradation voire l'extinction d'une grande part des coraux tropicaux, ainsi que des *blooms* algaux toxiques. La pêche et l'aquaculture doivent s'adapter à ces données, et le volume de captures est diminué.

Dans les eaux communautaires, l'amélioration de l'état de certains stocks n'empêche pas l'augmentation des critiques quant à l'impact des arts traînants sur les écosystèmes marins.

La question des cétacés (captures accidentelles de dauphins, compétition avec les phoques...) reste conflictuelle.

Les pêcheries communautaires sont de plus en plus érigées en biens communs, gérés avec pluralisme et en équilibrant efficacement les intérêts en présence. Ce cadre évite aux flottes françaises qui auraient dû l'être d'être mises hors marché.

Certains espaces maritimes sont particulièrement malmenés. C'est le cas notamment de la mer Méditerranée, où le réchauffement et l'acidification entraînent des effets en cascade (dégradation des coraux, perte d'habitats et de nourriture pour les poissons, moindres captures, etc.) qui font craindre un basculement irréversible de la Méditerranée vers un état dégradé et moins productif.

La prolifération d'espèces exotiques envahissantes (EEE) mène les pouvoirs publics à multiplier les opérations « coup de poing » qui échouent à prévenir et endiguer le phénomène. En 2050, ces EEE constituent la principale menace sur la biodiversité, notamment en outre-mer.

Aires protégées

Les aires protégées conservent peu ou prou leur étendue actuelle (un tiers des terres et des mers).

L'objectif de 10 % de zones de protections fortes est atteint non en 2030 mais en 2050. En mer cet objectif est essentiellement atteint grâce au renforcement des protections dans les eaux ultramarines.

Le niveau effectif des protections dans les aires protégées est accru. En conséquence, des écosystèmes fonctionnels s'y rétablissent.

De nouveaux Parcs naturels régionaux sont créés, ou leur superficie étendue.

Dans les zones de protection forte terrestres (réserves naturelles, cœurs de parcs nationaux), l'état des écosystèmes s'améliore ou reste bon.

Dans les sites Natura 2000, l'approche contractuelle privilégiée par l'État montre ses limites, les objectifs de bon état de conservation n'étant souvent pas atteints.

Le périmètre et les objectifs de nombreuses aires protégées doivent être révisés, dans un contexte de changements climatiques, de montée du niveau des eaux et d'arrivée de nouvelles espèces exotiques envahissantes.

Restauration de la nature (à terre)

L'objectif du règlement européen sur la restauration de la nature de restaurer en 2050 90 % des surfaces d'habitats en mauvais état n'est pas atteint. Les compensations écologiques mises en œuvre à l'occasion de projets d'aménagement continuent à être insuffisamment encadrées et surveillées. L'objectif ZAN n'est pas atteint en 2050. Surtout, bien que les pollutions agricoles diminuent faiblement, leurs effets restent majeurs, et en 2050 la perte de biodiversité ordinaire continue de se poursuivre.

La transformation de l'agriculture, en relâchant la pression sur les milieux naturels, permet que l'érosion de biodiversité s'interrompe aux alentours de 2035.

Contexte énergétique mondial

La consommation mondiale d'énergie suit, en volume et en composition, le scénario « Current Policies » de l'Agence internationale de l'énergie (AIE, *World Energy Outlook 2025*).

Approvisionnement pétrolier

Dans le monde, la décarbonation ne progresse que par à-coups, avec de forts contrastes entre régions. Au total, la consommation de pétrole croît lentement. Comme indiqué par l'AIE, cela pousse le prix du pétrole à la hausse, même hors crises, car le déclin des ressources conventionnelles doit être compensé par des ressources chères, difficiles à développer et à la rentabilité incertaine dans la durée. Les cours du pétrole reflètent cette situation par des aller-retours, plus amples que par le passé, entre longues périodes de prix élevés permettant ces investissements, et moments de prix particulièrement bas. L'approvisionnement pétrolier continue d'être un sujet et un levier d'affrontements géopolitiques et guerriers.

Approvisionnement gazier

Le marché mondial du gaz naturel liquéfié (GNL) grossit, mais les quelques grands producteurs actuels y restent dominants. La Chine et l'Inde s'y approvisionnent en partie, en fonction des opportunités, mais prennent garde de maintenir des systèmes énergétiques dimensionnés pour basculer directement du charbon aux productions électriques bas-carbone, sans grande dépendance au gaz. Les prix de court-terme du GNL suivent un schéma similaire à celui décrit pour le pétrole, et les acheteurs européens ne parviennent que faiblement à se projeter sur des contrats d'approvisionnement de plus long terme. Il reste impossible de relancer des approvisionnements en grands volumes depuis la Russie, tant cela fournirait au pouvoir russe

un levier de pression massif. Avec l'épuisement des réserves norvégiennes, l'Europe reste très dépendante du GNL pour son approvisionnement.

Baisses de coûts de technologies

Les technologies récentes de l'électricité, notamment les technologies « granulaires » produites en usine en très grandes séries que sont le photovoltaïque et les batteries, continuent à enregistrer des baisses de coûts, portées notamment par l'amélioration de leur efficacité-matière, et à enregistrer un déploiement exponentiel.

La Chine demeure extrêmement dominante sur les technologies de production et de consommation d'électricité, mais est progressivement défiée sur différents segments par des pays miniers qui entendent étendre la valeur ajoutée captée sur place, et par de grands blocs industriels : Europe, Inde, Vietnam, États-Unis.

Technologies nouvelles

Il n'y a pas de nouvelle révolution énergétique. Toutefois les petits réacteurs modulaires, y compris avancés, et les réacteurs à neutrons rapides enregistrent des progrès dans certaines parties du monde. De même, la production d'hydrogène par électrolyse est enfin industrialisée de manière fiable quoique encore assez coûteuse.

Transition énergétique en France, jusqu'en 2035

Dépendances technologies ; attitudes de la société

Jusqu'en 2035, la dépendance à la Chine pour de nombreuses technologies de la transition reste forte, et crée une sorte de tétanie de l'opinion et des politiques publiques, qui considèrent qu'il n'y a que de mauvaises options.

Au fond, l'opinion continue à douter de la possibilité même d'une décarbonation profonde.

Elle n'est pas non plus convaincue que les prix de l'électricité restent durablement bas.

Dans la période 2026-2035, les capacités industrielles françaises fournissant la décarbonation finissent de passer à l'échelle.

De plus l'opinion et les décideurs parviennent, même après leur résorption, à garder la mémoire des chocs énergétiques de la période 2021-2026, et à s'engager résolument dans la décarbonation, en acceptant qu'elle doive un temps s'appuyer en partie sur des technologies importées.

Les coûts de réseaux électriques comme gaziers sont bien maîtrisés.

Les prix de l'électricité pour les petits et moyens consommateurs sont strictement stabilisés, en les liant aux coûts des moyens de

production (*contrats de long terme et contrats pour différence*).

Les pouvoirs publics poussent à la décarbonation et à l'électrification, dans un triple objectif climatique, de souveraineté et de compétitivité.

Dans les industries

De ce fait, certains secteurs industriels et professionnels progressent, tels la chaleur électrifiée et les poids-lourds électriques.

... au point que le transport routier de marchandises et la chaleur industrielle basse température s'électrifient très rapidement, en respectivement 10 et 15 ans.

Chez les ménages

La décarbonation progresse plus lentement auprès des ménages, et concernant la rénovation des bâtiments.

En 2035, la sortie du fioul pour le chauffage et l'éradication des passoires thermiques sont quasi-achevées. 800 000 logements chaque année sont équipés de pompes à chaleur, et la part du gaz dans la consommation domestique a fortement baissé.

Autour de 2030, seuil de durcissement de la norme européenne CAFE, la voiture électrique à 15 000 euros avant subventions devient une réalité. Ce choix se normalise parmi les acheteurs de neuf et d'occasion, notamment chez les foyers multi-motorisés.

Ces voitures électriques abordables servent néanmoins de « monnaie d'échange », dans le cadre de la réglementation, à la poursuite de la vente de nombreuses grosses voitures thermiques, pour des segments de population plus aisés et réfractaires au changement.

À partir de 2035, en France et en Europe, les ventes de voitures neuves se composent de 70 % de voitures électriques et 30 % d'hybrides rechargeables, prolongateurs d'autonomie compris. Ces offres hybrides s'éteignent progressivement dans les années 2040 faute de demande, car les avantages du tout-électrique pour ses usagers convainquent de plus en plus, et car les usagers moins convaincus peuvent de toute façon se tourner vers les voitures thermiques d'occasion.

En 2035, la consommation de carburant des voitures reste à 80 % de son niveau actuel.

Les ventes de voitures électriques décollent entre 2026 et 2030, grâce à la politique volontariste de l'UE sur les flottes d'entreprises, et grâce à une politique nationale comprenant notamment un leasing social très ambitieux. Ce décollage occasionne même un rebond des ventes de voitures neuves, autour de 1,8 million d'unités par an. La baisse de la consommation de carburant s'accélère enfin, d'autant plus que l'offre de mobilité alternative à la voiture individuelle, du vélo au car express en passant par des robotaxis, est progressivement étoffée. La polarisation relative à la voiture électrique s'éteint dès 2030 environ, face aux avantages constatés de la technologie.

En 2035, l'électrique représente environ 30 % des voitures en circulation et 40 % des kilomètres parcourus.

En 2035, la consommation de carburant des voitures est tombée à 60 % de son niveau actuel.

Transition énergétique en France, de 2035 à 2050

Attitudes et déploiements

Après 2035, la montée en charge des capacités industrielles françaises et européennes dans les technologies de l'électrification, l'accélération de l'électrification du parc automobile français, les nouvelles de fortes baisses des émissions en Chine, et les chocs énergétiques et climatiques répétés, font enfin basculer l'opinion. La décarbonation redevient majoritairement désirée, et accélère. Toutefois, le retard pris n'est pas rattrapé.

Autour de 2040, la décarbonation des bâtiments, qui jusque-là progressait lentement,

La conscience des enjeux de souveraineté, et des co-bénéfices santé apportés par la décarbonation, entraîne une forte attente du public, et une forte adhésion, envers les politiques de décarbonation.

La réussite de la première partie de la trajectoire de décarbonation des bâtiments

accélère enfin. Notamment, le déploiement des pompes à chaleur atteint enfin le rythme qui avait été désiré 15 ans plus tôt.

permet de s'attaquer aux problèmes suivants : amélioration de l'isolation des bâtiments autres que passoires, et solutions de chauffage pour les bâtiments où la solution fossile est difficile à remplacer (copropriétés avec chaudières individuelles, etc.).

Production d'énergie

Après avoir atteint un point haut dans la décennie 2030, la production des réacteurs nucléaires historiques commence à diminuer, au rythme de défauts génériques imposant des arrêts de réacteurs ou de longs réinvestissements de prolongation.

Une dizaine de GW d'éolien en mer a été déployée, mais la filière se heurte à des coûts élevés et à des difficultés à structurer et garantir la fourniture de ses composants, raccordements compris. Le nouveau nucléaire a pris du retard. L'éolien terrestre fait toujours l'objet de fortes réticences, et sa production n'augmente donc que très lentement. Au bout du compte la France n'est plus exportatrice nette d'électricité bas-carbone, et les coûts et prix de l'électricité hivernale se remettent à varier au gré du prix du gaz importé.

Les productions électriques bas-carbone sont développées avec toujours un temps d'avance sur les consommations, et selon un mix assurant cet équilibre production-consommation à toutes les saisons. Le coût complet du système électrique est maîtrisé en ne s'interdisant pas par avance certaines filières ; en sachant ralentir leur développement quand il accélère plus vite que la consommation ; en co-optimisant intelligemment les moyens de production avec le réseau ; et en développant les flexibilités de consommations.

La biomasse énergie ne parvient pas non plus à passer à l'échelle.

La biomasse énergie, notamment d'origine agricole, est pleinement développée, et fournit des carburants et combustibles liquides (de 2^e génération), gazeux et solides.

Décarbonation des industries « hard-to-abate », et des transports aériens et maritimes

À l'échelle mondiale, la baisse des besoins de construction induit une baisse des productions d'acier primaire et de ciment, ce qui, en grandes masses, compense l'empreinte des besoins miniers nouveaux liés à l'électrification.

Surtout, les solutions de décarbonation des industries lourdes progressent, notamment la capture et séquestration de carbone, enfin déployée à grande échelle.

Mais le manque de coordination internationale et à l'échelle de l'UE ne permet pas de faire émerger les tarifications du carbone qui rendraient leur adoption majoritaire. Les controverses persistent donc dans le débat public quant à l'opportunité de financer ces solutions par des politiques publiques, ou au contraire la tentation de poursuivre les émissions en les compensant avec divers types de crédits carbone.

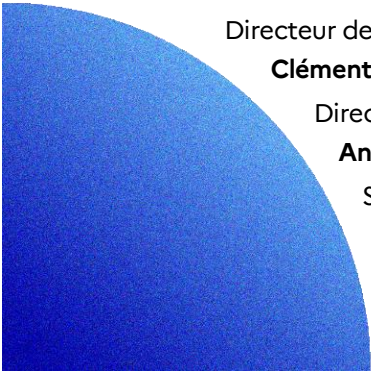
L'UE poursuit avec succès la tarification de ses émissions industrielles (ETS-1), en donnant une meilleure visibilité aux investissements et en se prémunissant efficacement, grâce à une extension ambitieuse de l'ajustement carbone aux frontières et à des mesures commerciales ciblées, contre les « fuites de carbone » (délocalisations dues à la tarification du carbone). Les substitutions entre matériaux, permises par de multiples innovations, s'avèrent contribuer à la décarbonation tout autant que l'action sur les technologies amont de leur production.

De même, l'UE parvient à appliquer ce cadre de décarbonation efficace (c'est-à-dire induite au meilleur coût, via un prix du carbone) aux transports aériens et maritimes la concernant, et à mettre en place des protections aux frontières efficaces, évitant que la compétitivité des acteurs domestiques ne se retrouve dégradée.

Dans le transport maritime, l'électrification des navires réalisant des rotations fréquentes, les technologies d'efficacité énergétique, une dose de ralentissement des trafics et une dose d'assistance vélique s'avèrent alors, ensemble, aussi importants que la décarbonation des carburants.

De même dans le transport aérien, la maîtrise des trafics, notamment sur les catégories supérieures, s'avère constituer un levier important, complémentaire aux carburants d'avion durable.

De plus, la France et ses partenaires ont relevé le défi de développer, malgré le contexte international adverse, un avion moyen-courrier incorporant l'ensemble des dispositions et technologies d'efficacité énergétique envisageables. Cet avion réalise - 25 % de consommation unitaire relativement à l'A320neo, auquel il succède.



Directeur de la publication

Clément Beaune, Haut-commissaire

Directeur de la rédaction

Antonin Aviat, Haut-commissaire adjoint

Secrétaires de rédaction

Gladys Caré, Éléonore Hermand et Valérie Senné

Contact

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

06 10 56 56 75, matthias.lefur@strategie-plan.gouv.fr

Retrouvez les dernières actualités du Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan



@StrategiePlan



@StrategiePlan



Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan



francestrategie



@strategieplan



StrategieGouv

Le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Il éclaire les choix collectifs sur les enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels, dans un cadre national et européen.

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



**HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN**

*Liberté
Égalité
Fraternité*