

LES CAHIERS DU DISCERNEMENT / 014



Couverture originale intégrée au document source.

La véritable question n'est pas seulement de savoir combien nous pouvons dépenser, mais qui paiera ce que nous décidons de ne pas faire.

JEAN LEFEBVRE

© Curieuse Agence · 2026

Qui va payer ?

Temps de lecture : 14 minutes

Explorer : Pensée systémique • Finances publiques • Justice sociale • Décision politique • Responsabilité collective • Robustesse

PARCOURS DE LECTURE

Une facture peut en cacher une autre / 03

Quand la richesse ne suffit plus à donner des marges de manœuvre / 04

Travailler autant pour vivre moins bien ? / 05

L'école : quand davantage de moyens ne suffit pas / 06

Les retraites : quand le passé engage l'avenir / 07

La politique du soulagement immédiat / 09

Qui décide de ce qui mérite d'être financé ? / 10

Et si les économies nous coûtaient plus cher ? / 11

Jean-Louis Borloo : penser les territoires autrement que par secteurs / 12

Le piège du raisonnement comptable / 14

Ce que nous transmettons sans le voir / 15

Ce que cela change / 16

L'idée en une phrase / 16

Comment modifier mon cap ? / 17

Et maintenant ? / 17

Sources et prolongements / 18

Les exergues reprennent exactement des phrases du texte. Cliquez sur une rubrique pour y accéder ; l'en-tête ramène au sommaire.

01 / LE CAHIER

Une facture peut en cacher une autre

Le 16 octobre 2026, les dirigeants européens se retrouvent confrontés à une question particulièrement inconfortable : comment poursuivre le soutien financier à l'Ukraine alors que les besoins du pays augmentent et que plusieurs États européens connaissent eux-mêmes de fortes contraintes budgétaires ?

L'Union européenne a déjà adopté un dispositif de prêt de 90 milliards d'euros pour 2026 et 2027. Pourtant, les besoins ukrainiens pour 2027 pourraient nécessiter de nouveaux financements. Les discussions portent notamment sur les possibilités d'emprunt européen et sur l'utilisation des avoirs russes immobilisés. **Le débat paraît simple : faut-il continuer à payer ?**

Mais imaginons que les Européens décident de réduire fortement leur soutien. L'économie budgétaire serait-elle nécessairement réelle ? Une déstabilisation accrue de l'Ukraine pourrait entraîner d'autres dépenses de sécurité, de défense, d'accueil ou de reconstruction. Ces conséquences ne sont ni certaines ni précisément chiffrables à l'avance. Elles appartiennent pourtant au problème.

Une décision financière ne peut donc pas toujours être évaluée à partir de son coût immédiat. Il faut parfois comparer plusieurs futurs possibles, chacun comportant ses dépenses, ses risques et ses incertitudes.

Et voici une difficulté supplémentaire : certaines dépenses sont immédiatement visibles dans les comptes publics, tandis que les coûts de l'inaction restent dispersés, différés ou supportés par d'autres acteurs.

Un budget peut ainsi être parfaitement exact et ne raconter qu'une partie du coût réel d'une décision. Cette distinction nous conduit bien au-delà de l'Ukraine. Elle concerne presque toutes les grandes décisions collectives, depuis la rénovation d'un lycée jusqu'au financement des retraites, en passant par la prévention en santé, l'entretien des infrastructures et l'adaptation climatique.

Nous avons appris à demander combien coûte une décision. Nous sommes beaucoup moins habitués à rechercher combien coûteront les conséquences de cette décision, ou celles de son absence.

C'est peut-être l'un des grands Angles Morts de notre manière de gouverner.

02 / LE CAHIER

Quand la richesse ne suffit plus à donner des marges de manœuvre

La France possède une économie puissante, des infrastructures importantes, des entreprises compétitives, des compétences scientifiques et techniques, un patrimoine collectif considérable et un système de protection sociale développé. Il serait donc inexact de présenter notre pays comme économiquement ruiné. Mais il serait tout aussi trompeur d'en déduire que les finances publiques peuvent absorber indéfiniment de nouvelles dépenses.

Une économie nationale, un budget public et un patrimoine ne sont pas interchangeables. Une entreprise peut créer de la richesse sans que celle-ci devienne automatiquement une recette de l'État. Un patrimoine public peut être considérable sans être disponible pour payer les dépenses courantes. Et une dépense financée aujourd'hui par l'emprunt engage des ressources futures.

La situation est d'autant plus délicate que les engagements publics ne se limitent pas aux dépenses de l'année. Les pensions, les rémunérations, les intérêts de la dette, les prestations sociales et le fonctionnement des services constituent des obligations qui se prolongent dans le temps.

La question n'est donc pas simplement de savoir si la France possède suffisamment de richesses. Elle est de comprendre quelle part de ces richesses peut être mobilisée, selon quelles règles, pour quelles priorités et avec quelles conséquences sur l'activité économique et la répartition des revenus.

Il existe ici une contradiction souvent mal comprise : **un pays peut disposer d'importantes ressources collectives tout en laissant une partie de ses habitants manquer de ressources individuelles**. C'est précisément ce qui rend le débat budgétaire si difficile.

Pour un ménage dont les dépenses essentielles absorbent presque tout le revenu, une hausse de prélèvement ou une réduction de prestation peut avoir des conséquences immédiates. Pour une entreprise disposant de marges financières importantes, la même variation relative peut être beaucoup plus facilement absorbée.

Une décision budgétaire identique n'a donc pas nécessairement le même coût humain selon celui qui la supporte. Nous ne pouvons pas parler sérieusement de soutenabilité financière sans parler simultanément de répartition des efforts.

03 / LE CAHIER

Travailler autant pour vivre moins bien ?

L'**Insee** apporte un éclairage particulièrement intéressant à cette question. En 2025, le pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages a reculé de 0,4 %, tandis que leur pouvoir d'achat arbitrageable a diminué de 1,1 %. Ce dernier indicateur cherche à approcher ce qui reste réellement disponible après certaines dépenses préengagées. **Insee**

Ces chiffres ne signifient pas que tous les Français se sont appauvris de la même manière. Ils ne permettent pas davantage de conclure que tous les salaires auraient stagné. Les évolutions diffèrent selon les revenus, les patrimoines, les situations professionnelles et les dépenses des ménages. Mais les perspectives pour 2026 rendent la question particulièrement sensible. Dans son analyse publiée en octobre, l'**Insee** prévoit un nouveau léger recul du pouvoir d'achat, cette fois davantage lié à une inflation qui se transmet progressivement aux salaires et à une baisse de l'emploi salarié. L'institut souligne notamment que les revenus d'activité reculeraient en termes réels, hors période de crise sanitaire, pour la première fois depuis 1993. **Insee**

Ce constat change notre manière de regarder les revendications sociales.

Une personne qui demande une augmentation de salaire ne réclame pas nécessairement un avantage supplémentaire. Elle peut chercher à préserver un niveau de vie antérieur, à compenser une perte de pouvoir d'achat ou à retrouver une capacité d'épargne et de projection.

Et il existe une dimension plus profonde encore.

Le travail ne produit pas seulement un revenu. Il organise une partie de notre existence, mobilise notre temps, nos compétences et notre énergie. Il devrait aussi permettre une forme de sécurité matérielle et de reconnaissance.

Lorsque l'effort demeure mais que la possibilité de vivre dignement de cet effort semble diminuer, ce n'est pas seulement un équilibre financier qui se dégrade. C'est aussi une représentation du contrat social.

On peut accepter de travailler beaucoup si cet effort permet de construire quelque chose : un logement, une famille, des projets, une retraite, une sécurité pour ses enfants. Lorsque ces perspectives s'éloignent, les revendications peuvent devenir l'expression d'une inquiétude beaucoup plus profonde que leur formulation immédiate.

La colère sociale n'est donc pas toujours une demande de davantage. Elle peut être la réaction à la disparition progressive de ce que l'on pensait déjà avoir acquis.

Et c'est ici que les difficultés individuelles rencontrent celles de l'État. Les ménages demandent des protections supplémentaires parce que leurs marges de manœuvre diminuent. Mais les finances publiques, déjà fortement engagées, ne peuvent pas répondre à chaque difficulté par une compensation nouvelle sans en examiner le financement durable. Nous voilà devant deux contraintes parfaitement réelles qui peuvent entrer en collision. Le problème n'est pas de décider laquelle mérite notre compassion. Il est de comprendre comment elles peuvent être traitées ensemble.

04 / LE CAHIER

L'école : quand davantage de moyens ne suffit pas

Les revendications lycéennes constituent un exemple particulièrement éclairant. Elles ne portent pas uniquement sur le montant des budgets éducatifs. Elles concernent aussi les conditions matérielles d'apprentissage, l'équipement des établissements, le confort, les emplois du temps, la répartition des cours et les perspectives d'orientation.

Parcoursup concentre également des inquiétudes concernant la transparence, la compréhension des critères de sélection et l'égalité des chances. Les difficultés peuvent être différentes selon les établissements et les élèves, mais elles interrogent toutes, à leur manière, la capacité du système éducatif à offrir un avenir lisible.

Prenons le problème des emplois du temps.

Un élève peut passer une journée entière dans son établissement avec plusieurs heures sans cours. Pour lui, cette organisation représente du temps perdu, de la fatigue et parfois des difficultés de transport. La réponse semble évidente : mieux organiser les horaires. Mais l'emploi du temps dépend des enseignants disponibles, des groupes de spécialité, des salles, des contraintes pédagogiques, des transports et parfois des établissements voisins. Modifier une contrainte peut en déplacer une autre. Cela ne signifie pas qu'il faudrait renoncer à améliorer l'organisation. Cela signifie que le problème ne peut pas être résolu uniquement à partir de l'expérience d'un acteur, même lorsque cette expérience est parfaitement légitime.

Il faut regarder le système.

Une amélioration peut demander davantage de moyens. Une autre peut nécessiter une transformation des règles. Une troisième peut dépendre de la coordination entre plusieurs institutions.

Le véritable enjeu devient alors : **comment faire en sorte que les ressources consacrées à l'éducation produisent effectivement de meilleures conditions d'apprentissage ?**

Cette question est très différente de celle qui consiste simplement à augmenter ou réduire un budget. Elle ne permet pas de décider à l'avance que les moyens actuels seraient suffisants. Elle oblige à examiner simultanément leur niveau, leur utilisation et les contraintes qui empêchent parfois de les transformer en résultats.

05 / LE CAHIER

Les retraites : quand le passé engage l'avenir

Le financement des retraites nous confronte à une autre forme de difficulté. Le système français repose largement sur la répartition : les cotisations prélevées sur les revenus d'activité contribuent au financement des pensions versées aux retraités. Son équilibre dépend donc notamment du nombre de cotisants, du nombre de retraités, du niveau des rémunérations, des pensions, de l'emploi et des règles de financement.

Le rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites publié en juin 2026 intègre de nouvelles hypothèses démographiques, notamment une fécondité plus faible que dans les projections précédentes. Il souligne la sensibilité des perspectives financières aux évolutions démographiques et économiques. cor-retraites.fr

Nous avons donc construit un système dont les engagements s'étendent sur plusieurs décennies, alors même que les conditions dans lesquelles ils devront être financés évoluent. Mais attention à la conclusion que nous pourrions en tirer. Le vieillissement ne rend pas mathématiquement impossible tout système de retraite par répartition. Il modifie les conditions de son équilibre. Plusieurs leviers existent : emploi, productivité, cotisations, fiscalité, âge de départ, durée d'activité, niveau des pensions ou combinaison de ces paramètres.

Le véritable problème est que chacun de ces leviers modifie la répartition des efforts. Augmenter les cotisations affecte les revenus ou les coûts du travail. Réduire les pensions modifie le niveau de vie des retraités. Prolonger l'activité peut avoir des conséquences très différentes selon les métiers, l'état de santé et les parcours professionnels. Financer davantage les retraites par l'impôt déplace la charge vers d'autres ressources publiques. **Nous ne sommes donc pas seulement confrontés à un problème de financement. Nous sommes confrontés à un problème de répartition des contraintes entre générations, professions et catégories sociales.**

Et cette question ne peut pas être résolue par une formule qui prétendrait préserver simultanément tous les avantages sans modifier aucun paramètre. C'est précisément là que la responsabilité politique devient difficile : rendre visibles les arbitrages sans présenter l'une des options comme une fatalité technique.

ARRÊT SUR IMAGE

Ce que nous entretenons



Illustration photographique générée par IA pour ce Cahier. Scène fictive.

Il faut regarder le système.

06 / LE CAHIER

La politique du soulagement immédiat

Imaginons maintenant une difficulté qui apparaît dans un secteur public. Les professionnels se mobilisent, les usagers expriment leur mécontentement, les médias relaient les difficultés et les responsables politiques annoncent une mesure.

Cette mesure peut être utile. Elle peut même être indispensable pour éviter une dégradation immédiate.

Mais que se passe-t-il lorsqu'elle ne traite pas les causes profondes du problème ? Quelques mois plus tard, les difficultés réapparaissent. Une nouvelle mobilisation se développe. Une nouvelle mesure est annoncée. Le système semble fonctionner puisqu'il produit régulièrement des réponses. Pourtant, ses problèmes fondamentaux demeurent.

Peter Senge décrit un mécanisme voisin dans *La Cinquième Discipline*, publié en 1990 : le **déplacement de la charge**. Une réponse symptomatique soulage rapidement une difficulté, tandis qu'une transformation plus fondamentale demanderait davantage de temps et d'efforts. À force de privilégier le soulagement immédiat, l'organisation peut devenir dépendante de ces réponses provisoires et perdre progressivement sa capacité à traiter le problème à sa source. blog.iseesystems.com

Appliquons cette grille aux politiques publiques. Une aide exceptionnelle peut compenser temporairement une perte de pouvoir d'achat. Mais si les causes de cette perte persistent, l'aide devra peut-être être renouvelée. Une subvention peut maintenir une structure en activité sans résoudre les difficultés économiques qui la fragilisent. Des moyens supplémentaires peuvent améliorer un service sans corriger une organisation qui empêche leur utilisation efficace. Il ne s'agit pas de prétendre que les aides seraient inutiles. Certaines évitent des dommages immédiats et peuvent donner le temps nécessaire à une transformation. Le problème apparaît lorsque **la réponse à l'urgence devient durablement le substitut à une politique de fond**.

Une boucle systémique peut alors se constituer : difficulté sociale, mobilisation, réponse financière, soulagement temporaire, persistance des causes, nouvelle difficulté, nouvelle mobilisation.

Si les ressources supplémentaires sont financées sans recettes durables ni réorganisation, les marges de manœuvre futures peuvent diminuer. D'autres secteurs réclament alors leur propre compensation. Le système consacre une part croissante de son énergie à gérer les conséquences de ses difficultés plutôt qu'à modifier les mécanismes qui les produisent.

Mais il existe un deuxième effet, plus discret.

À force de répondre aux problèmes lorsqu'ils deviennent suffisamment visibles, **nous pouvons créer un système dans lequel la capacité à mobiliser l'attention devient elle-même un moyen d'obtenir des ressources**. Cela ne signifie pas que les mobilisations seraient illégitimes. Dans une démocratie, elles sont souvent indispensables pour rendre visibles des besoins ignorés. Cela signifie que les groupes les mieux organisés ou les plus médiatisés peuvent parfois faire entendre leurs difficultés plus efficacement que des populations moins visibles, même lorsque les besoins de ces dernières sont considérables.

Une politique construite principalement en réaction aux mobilisations risque alors de confondre l'intensité d'une revendication avec son degré de priorité collective. C'est une distinction particulièrement importante.

07 / LE CAHIER

Qui décide de ce qui mérite d'être financé ?

Nous pourrions croire que les décisions budgétaires résultent simplement d'une comparaison rationnelle entre les besoins. Ce n'est évidemment pas ainsi que fonctionne une démocratie.

Les priorités publiques sont également construites par les rapports de force, les représentations collectives, les engagements électoraux, les mobilisations professionnelles, les contraintes institutionnelles et les événements qui imposent soudain une décision.

Un problème ancien peut rester longtemps ignoré puis devenir prioritaire après une crise. Une difficulté touchant peu de personnes peut recevoir une attention considérable parce qu'elle est spectaculaire. À l'inverse, une dégradation progressive, moins visible, peut être longtemps sous-estimée.

La responsabilité des médias devient alors importante...

Une information spectaculaire attire naturellement davantage l'attention qu'une analyse de long terme. Une fermeture de service, une manifestation ou une déclaration polémique possède une force narrative immédiate. L'évolution d'un indicateur sur quinze ans, les conséquences différées d'une politique ou les interactions entre plusieurs administrations sont beaucoup plus difficiles à raconter. Cette différence ne signifie pas que les journalistes chercheraient systématiquement à déformer la réalité. Mais leurs choix de sujets, de titres, d'images et de formats contribuent à déterminer ce qui devient visible dans le débat public.

La responsabilité politique est différente.

Un responsable public doit défendre des priorités et convaincre. Mais il peut également être tenté de présenter les bénéfices d'une mesure sans exposer suffisamment ses coûts, ses conditions de financement ou ses conséquences sur d'autres politiques. Les citoyens se retrouvent alors devant une succession de propositions dont chacune paraît intéressante, sans disposer d'une représentation suffisamment claire de leur compatibilité. **Le problème démocratique ne réside pas dans l'existence de désaccords sur les priorités. Il apparaît lorsque les conditions mêmes de l'arbitrage deviennent invisibles.** Un débat public de qualité ne devrait pas seulement demander aux responsables politiques ce qu'ils proposent. Il devrait également leur demander ce qu'ils choisissent de ne pas financer, ce qu'ils souhaitent transformer, quels effets ils attendent et comment ils accepteront d'en évaluer les résultats.

08 / LE CAHIER

Et si les économies nous coûtaient plus cher ?

Il faut maintenant examiner une difficulté qui peut renverser une partie de notre raisonnement. Nous avons parlé de dette, de dépenses récurrentes et de marges de manœuvre limitées. On pourrait en conclure que la priorité devrait être de réduire les dépenses publiques.

Mais cette conclusion serait insuffisante.

Car toutes les dépenses ne produisent pas les mêmes effets, et toutes les économies ne réduisent pas durablement les coûts. Prenons l'entretien d'un bâtiment public. Reporter des travaux peut permettre de respecter un budget annuel. Mais si la dégradation se poursuit, les réparations futures peuvent devenir beaucoup plus coûteuses.

La même logique peut s'appliquer à la prévention en santé, à certaines politiques éducatives, à l'adaptation climatique ou à l'entretien des infrastructures.

Une dépense immédiate peut parfois éviter des dommages futurs. Inversement, une dépense reconduite pendant des années peut produire peu de résultats si son organisation n'est jamais réexaminée. La difficulté est que les coûts évités sont rarement aussi faciles à mesurer que les sommes dépensées. Nous pouvons comptabiliser précisément le coût d'une rénovation. Il est plus difficile d'établir avec certitude les dépenses qu'elle permettra d'éviter dans vingt ans.

Nous pouvons mesurer le financement d'une politique de prévention. Il est plus délicat d'attribuer précisément les événements qui ne se sont pas produits grâce à elle. Cela ne rend pas l'évaluation impossible. Cela oblige à utiliser des méthodes adaptées, à comparer plusieurs scénarios et à reconnaître les incertitudes. **La bonne question n'est donc pas simplement : « Combien pouvons-nous économiser ? » Elle devient : « Quelles économies améliorent réellement notre situation future, et lesquelles ne font que déplacer la facture ? »** Cette distinction devrait occuper une place beaucoup plus importante dans nos débats budgétaires.

09 / LE CAHIER

Jean-Louis Borloo : penser les territoires autrement que par secteurs

Le rapport remis par Jean-Louis Borloo en avril 2018, *Vivre ensemble, vivre en grand — Pour une réconciliation nationale*, offre un exemple intéressant d'une autre manière d'aborder l'action publique. Il propose dix-neuf programmes qui relient notamment la qualité urbaine, la mobilité, la petite enfance, l'éducation, l'emploi, la sécurité, la santé, les associations et la lutte contre les discriminations. vie-publique.fr

Ce qui m'intéresse ici n'est pas de considérer que toutes ses propositions étaient nécessairement pertinentes ou financièrement réalisables. C'est la manière dont elles invitent à changer d'échelle. Dans un quartier confronté à de nombreuses difficultés, améliorer uniquement les bâtiments ne garantit pas une amélioration de l'emploi. Renforcer uniquement la sécurité ne résout pas nécessairement les difficultés scolaires. Développer la formation ne suffit pas si les habitants ne peuvent pas accéder aux lieux de travail.

Ces problèmes interagissent.

Une politique de mobilité peut améliorer l'accès à l'emploi. Une politique éducative peut produire des effets sur les trajectoires professionnelles. Une amélioration du cadre de vie peut contribuer à l'attractivité d'un territoire. Mais les résultats dépendent de la manière dont ces interventions se combinent.

Borloo propose ainsi une approche qui cherche à relier des politiques habituellement administrées séparément. C'est une piste féconde pour notre réflexion. Nous avons construit des administrations spécialisées, des budgets sectoriels, des indicateurs propres à chaque politique et des chaînes de responsabilité distinctes. Cette spécialisation est indispensable. Elle permet de développer des compétences et d'organiser l'action publique. Mais elle peut également rendre difficile la compréhension des interactions. Chaque administration peut améliorer ses résultats sans que la situation globale s'améliore dans les mêmes proportions. **Une politique publique peut réussir selon ses propres indicateurs et échouer à transformer le problème collectif auquel elle était censée répondre.** C'est probablement l'un des défis majeurs d'une approche systémique de l'action publique.

ARRÊT SUR IMAGE

Ce que nous relient



Illustration photographique générée par IA pour ce Cahier. Scène fictive.

Ces problèmes interagissent.

Le piège du raisonnement comptable

Nous devons pourtant résister à une autre tentation : celle qui consisterait à croire que la pensée systémique permettrait de déterminer objectivement les meilleures décisions. Elle aide à mieux comprendre les interactions. Elle ne supprime pas les désaccords politiques. Deux personnes peuvent partager exactement le même diagnostic économique et défendre des priorités différentes. L'une peut considérer que la réduction de la dette doit primer pour préserver les marges de manœuvre futures. Une autre peut estimer qu'un investissement public supplémentaire est nécessaire pour éviter une dégradation sociale ou économique plus coûteuse. Une troisième peut privilégier une réforme de l'organisation des services. Ces positions doivent être examinées à partir de leurs hypothèses, de leurs conséquences et de leur faisabilité.

Mais elles traduisent aussi des choix de société.

L'OCDE souligne, dans son étude économique consacrée à la France en 2026, que les dépenses publiques atteignaient 57,2 % du PIB en 2025 et que leur efficacité pouvait être améliorée, notamment par des examens plus systématiques des dépenses et de leurs résultats. Elle insiste également sur la nécessité de concilier soutenabilité budgétaire et croissance de long terme. **OECD** Ce diagnostic fournit des éléments importants. Il ne décide pas à lui seul de la répartition souhaitable des efforts.

La question de la justice demeure.

Une économie budgétaire peut améliorer les comptes publics tout en fragilisant certains ménages. Une augmentation de prélèvement peut financer un service utile tout en pesant sur l'activité économique. Une réforme peut être efficace en moyenne et produire des conséquences particulièrement difficiles pour certaines catégories. Nous devons donc distinguer trois questions que le débat public mélange souvent :

- **Qu'est-ce qui est financièrement possible ?**
- **Qu'est-ce qui est collectivement efficace ?**
- **Qu'est-ce qui est socialement juste ?**

Une politique soutenable doit parvenir à articuler ces trois dimensions. Aucune ne peut remplacer les deux autres.

11 / LE CAHIER

Ce que nous transmettons sans le voir

Revenons maintenant à notre question initiale : qui va payer ?

Nous pensons spontanément aux contribuables, aux entreprises, aux ménages ou aux générations futures.

Mais il existe des formes de paiement qui ne prennent pas immédiatement la forme d'un prélèvement. Un jeune peut payer une insuffisance d'investissement éducatif par des perspectives professionnelles réduites. Un territoire peut payer le report d'une politique d'adaptation climatique par une vulnérabilité accrue. Une collectivité peut payer le manque d'entretien d'un équipement par une dépense future beaucoup plus importante. Un ménage peut payer la dégradation d'un service public par du temps supplémentaire, des déplacements, des dépenses privées ou une perte d'accès aux soins. Et **une société peut payer l'absence d'arbitrages compréhensibles par une dégradation progressive de la confiance dans ses institutions.**

Ce dernier coût est particulièrement difficile à mesurer. Lorsque les citoyens ne comprennent plus pourquoi certains efforts leur sont demandés, pourquoi certaines dépenses sont maintenues et pourquoi d'autres sont refusées, ils peuvent progressivement considérer que les décisions publiques résultent davantage de rapports de force que d'une recherche de l'intérêt général. Cette perception n'est pas nécessairement toujours justifiée. Mais elle peut produire des effets bien réels sur la confiance, la coopération et l'acceptation des décisions.

Nous touchons alors à une dimension qui dépasse les finances publiques. **Une société ne peut pas durablement demander des efforts collectifs si elle ne parvient plus à rendre compréhensible ce que ces efforts permettent de préserver ou de construire.** Le problème n'est donc pas seulement de disposer de ressources suffisantes. Il est de retrouver une capacité collective à leur donner une direction.

12 / LE CAHIER

Ce que cela change

Pour un responsable politique, la première responsabilité n'est pas seulement de répondre aux revendications. Elle consiste à rendre visibles les arbitrages. Une proposition devrait pouvoir être accompagnée de ses objectifs, de son financement, des effets attendus, des risques identifiés et des autres options examinées. Cela ne garantit pas l'accord des citoyens, mais permet de débattre des véritables choix plutôt que de leurs seules promesses.

Pour un élu local, cette approche possède une traduction très concrète. Lorsqu'une commune envisage plusieurs investissements, elle ne peut pas examiner uniquement leur intérêt individuel. Elle doit également considérer leur calendrier, leur fonctionnement futur, les subventions mobilisables, les charges d'entretien, la trésorerie et les autres projets qu'ils pourraient retarder. Un équipement subventionné à 80 % n'est pas nécessairement une bonne décision si les 20 % restants et les coûts futurs fragilisent durablement la collectivité.

Pour un dirigeant, le raisonnement est comparable. Une économie réalisée dans un service peut déplacer des coûts vers un autre. Une réduction d'effectifs peut diminuer immédiatement la masse salariale tout en augmentant les délais, les erreurs, les tensions et les départs. Inversement, conserver une organisation inefficace au seul motif de protéger l'existant peut compromettre sa pérennité. La question pertinente devient celle des conséquences globales, et pas seulement du résultat budgétaire local.

Pour un citoyen, enfin, la pensée systémique ne consiste pas à renoncer à ses revendications. Elle permet de les inscrire dans une compréhension plus large : quels autres besoins entrent en concurrence avec le mien ? Quelles ressources seraient mobilisées ? Qui supporterait les conséquences d'un refus ? Et quelles transformations permettraient éventuellement de répondre à plusieurs besoins sans simplement additionner les dépenses ?

13 / LE CAHIER

L'idée en une phrase

La véritable question n'est pas seulement de savoir combien nous pouvons dépenser, mais qui paiera ce que nous décidons de ne pas faire.

Comment modifier mon cap ?

- **Rendre les contraintes compréhensibles.** Nous pourrions commencer par exiger des décisions publiques qu'elles rendent visibles non seulement les montants engagés, mais aussi les ressources disponibles, les engagements existants et les conséquences prévisibles des différentes options. Une contrainte expliquée ne devient pas automatiquement acceptable. Elle devient néanmoins discutable, ce qui constitue une condition essentielle du débat démocratique.
- **Réhabiliter l'arbitrage politique.** Gouverner ne consiste pas à satisfaire successivement toutes les demandes. Il faut déterminer des priorités, expliquer les renoncements et assumer les conséquences des choix. Cela suppose aussi de distinguer ce qui relève d'une nécessité économique de ce qui relève d'une préférence politique. Présenter un arbitrage comme une évidence technique prive les citoyens d'une partie du débat auquel ils ont droit.
- **Regarder les effets au-delà des frontières administratives.** Une décision concernant l'éducation peut modifier les besoins de transport, l'attractivité d'un territoire ou les trajectoires professionnelles. Une politique de prévention peut avoir des conséquences sur les dépenses de santé futures. Avant d'engager une réforme importante, il serait utile d'examiner davantage les effets qu'elle pourrait produire sur les autres systèmes, y compris ceux qui ne relèvent pas directement de l'administration qui la porte.
- **Évaluer ce qui change réellement.** Une politique ne devrait pas être jugée uniquement à partir des moyens qui lui sont consacrés. Il faut également examiner ce qu'elle produit, pour qui, à quel coût et dans quelles conditions. Cette évaluation doit permettre de modifier une décision lorsque les résultats ne correspondent pas aux attentes. Reconnaître qu'une mesure fonctionne mal ne devrait pas constituer une défaite politique, mais une occasion d'améliorer l'action publique.
- **Reconstruire une perspective collective.** Les efforts deviennent particulièrement difficiles à accepter lorsqu'ils paraissent injustes, inutiles ou sans horizon. Il ne suffit donc pas de demander aux citoyens de contribuer davantage ou de renoncer à certains avantages. Il faut rendre compréhensible ce que ces efforts permettront de préserver, de transformer et de transmettre. La justice dans la répartition des contraintes et la crédibilité des résultats attendus sont alors aussi importantes que les équilibres financiers eux-mêmes.

Et maintenant ?

Comment retrouver la capacité de décider ensemble de ce qui mérite d'être financé, transformé ou abandonné, sans laisser les plus fragiles payer nos renoncements ni les générations suivantes payer nos hésitations ?

16 / SOURCES ET PROLONGEMENTS

Sources et prolongements

- **Peter Senge — *The Fifth Discipline : The Art and Practice of the Learning Organization*, 1990, Doubleday.** Senge apporte une contribution fondamentale à ce Cahier par son approche des systèmes et des boucles de rétroaction. Le mécanisme du *déplacement de la charge* permet notamment de comprendre pourquoi des réponses immédiates peuvent entretenir la dépendance à des solutions provisoires plutôt que favoriser des transformations durables.
- **Edgar Morin — *Introduction à la pensée complexe*, 1990, ESF.** Morin rappelle qu'un phénomène ne peut pas toujours être compris en isolant ses composantes. Les interactions, les interdépendances et les contradictions font partie du réel. Son approche permet de dépasser la simple addition des revendications et d'examiner les conditions de leur compatibilité.
- **Jean-Louis Borloo — *Vivre ensemble, vivre en grand. Pour une réconciliation nationale*, avril 2018.** Ce rapport, disponible sur Vie publique, constitue un exemple concret d'approche transversale des politiques publiques. Ses dix-neuf programmes relient notamment l'éducation, la mobilité, l'emploi, la sécurité, la santé et la cohésion sociale. Il invite à examiner les effets conjoints des interventions plutôt qu'à traiter séparément chaque difficulté.
- **Conseil d'orientation des retraites — *Rapport annuel 2026 : Évolutions et perspectives des retraites en France*, juin 2026.** Ce rapport permet d'étudier les conséquences des hypothèses démographiques et économiques sur le financement des retraites. Il éclaire la difficulté de concilier les engagements sociaux de long terme et les ressources nécessaires à leur financement. [Consulter le rapport](#)