

Revue générale du droit. Colloque annuel lavallois sur les finances publiques : « La gouvernance financière publique après 2022 : rupture ou continuité ? », Université du Mans, faculté de droit de Laval, vendredi 11 mars 2022.

## Gouvernance, pilotage, soutenabilité : quel cadre pour les finances sociales au sein des finances publiques ?

---

Benjamin Ferras<sup>1</sup>

Citer cette publication : Benjamin Ferras « Gouvernance, pilotage, soutenabilité : quel cadre pour les finances sociales au sein des finances publiques ? », Revue générale du droit, Colloque annuel lavallois sur les finances publiques : « La gouvernance financière publique après 2022 : rupture ou continuité ? », Université du Mans, faculté de droit de Laval, vendredi 11 mars 2022.

---

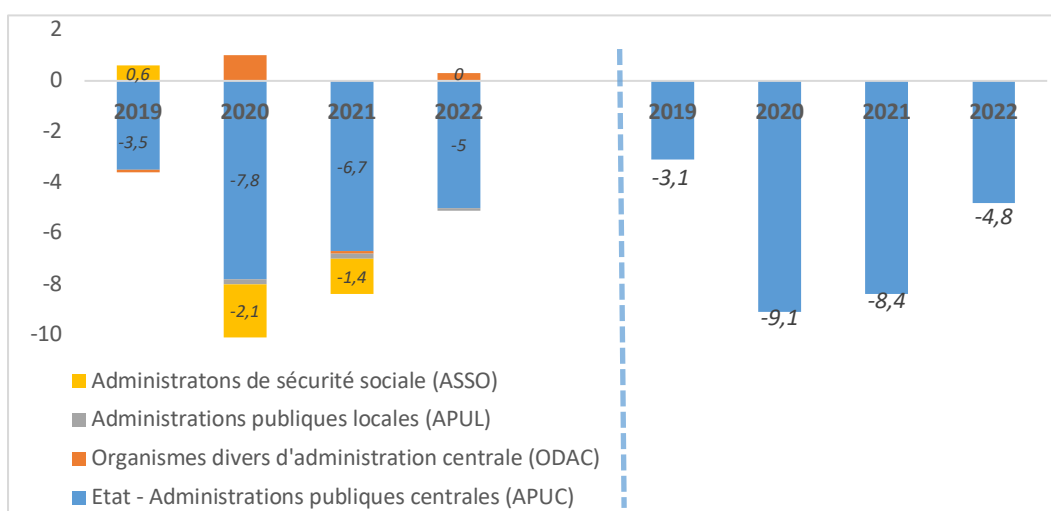
<sup>1</sup> Enseignant à Sciences Po Paris et à l'Université Panthéon-Assas, Haut fonctionnaire au sein des ministères sociaux. Les propos présentés ci-après n'engagent que leur auteur et en aucun cas les institutions qu'il sert ou qu'il a servies.

## **Résumé**

Suite à la pandémie de COVID 19, les finances sociales semblent durablement fragilisées. Le retour à l'équilibre, s'il est une nécessité, ne peut être assuré « quoiqu'il en coûte », l'échec de la réforme en matière sociale générant le plus souvent des coûts financiers, sociaux et politiques très importants. Il est donc nécessaire de déterminer les voies et moyens de ce nécessaire retour à l'équilibre, approche que le présent article se propose de poursuivre en écartant les fausses bonnes idées et présupposés erronés et en rappelant la spécificité des finances sociales et la nécessité, avant tout, de préserver l'adhésion et la confiance des citoyens dans le système.

**La crise de la COVID 19 a eu des impacts majeurs sur les finances publiques.** Ainsi, en 2020, le produit intérieur brut (PIB) a reculé de 8%. En 2020, le déficit public a atteint 9,1% du PIB la dette publique s'élevant à 115,0% du PIB. Le rétablissement n'interviendrait pas dès 2021 : les prévisions de déficit et de dette publics sont respectivement de 8,4% et de 115,6%. L'approche par secteur souligne des trajectoires différentes (graphique 1) : le solde public évolue largement compte tenu de l'évolution du déficit de l'État et, bien que premier secteur en recettes et en dépenses, les administrations de sécurité sociale ne sont en déficit qu'en 2020 (-2,1 points de PIB) et en 2021 (-1,4 points).

**Graphique 1 : Solde par secteurs de finances publiques (à gauche) et solde public (à droite) - en % de PIB, entre 2019 et 2022**

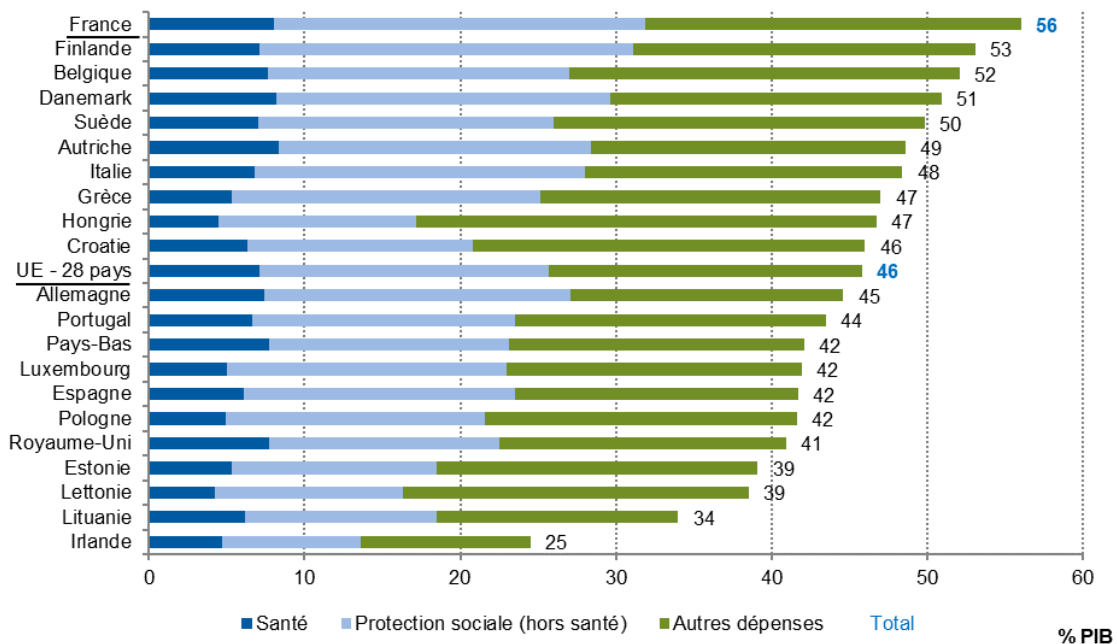


*Source : Rapport économique social et financier (RESF) joint au projet de loi de finances (PLF) pour 2022, octobre 2021. Les données concernant les années 2021 et 2022 revêtent un caractère prévisionnel.*

**L'attention portée aux finances sociales est pleinement justifiée :** ce secteur est, de très loin, le premier secteur des finances publiques tant en termes de recettes que de dépenses (graphique 2). En 2019, la France est, au sein de l'Union européenne à 28 pays, le territoire qui a le niveau de dépenses publiques le plus élevé (10,2 points de plus que l'UE28). La France a ainsi un niveau de dépenses de santé supérieur à la moyenne

(+0,9 point). Les dépenses de protection sociale hors santé sont également notablement supérieures (+5,3). Mais les seules dépenses sociales françaises ne sont pas le seul élément de singularité, les autres dépenses publiques y ont aussi un poids notablement supérieur (+4,0).

### Graphique 2 : Dépenses des administrations publiques dans l'Union européenne en 2019 – par type de dépenses



*Source : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) joint au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022, octobre 2021. Données Eurostat – SESPROS.*

**Penser le retour à l'équilibre des finances publiques nécessite logiquement d'apprécier la contribution des finances sociales** sans pour autant que celle-ci soit pensée par elle-même et en tenant compte des contraintes propres à ce secteur spécifique. En effet, les recettes et dépenses sociales sont le premier champ d'intervention publique. Pour autant, bien que largement sollicitées dans le cadre de la crise de la COVID 19, elles n'ont pas constitué le principal secteur de dérapage financier : bien au contraire, leur contribution semble des plus mesurée tant au regard des masses qu'elles mobilisent que des besoins qu'elles satisfont.

**Il apparaît impératif d'écarter tout approche de régulation aveugle au profit d'un pilotage adapté**, conciliant réponse aux attentes sociales et soutenabilité de long terme des finances sociales donc des finances publiques. La crise de la COVID 19 a conduit à écarter temporairement les règles encadrant les finances publiques des États de la zone euro. Alors que cette période de « temps suspendu »<sup>2</sup> est susceptible de connaître son terme, il est nécessaire d'analyser la situation actuelle pour mieux souligner les évolutions possibles ou souhaitables. En effet, la tentation semble forte de faire reporter l'essentiel des efforts sur la sphère sociale ce qui pourrait constituer tant une erreur qu'une éventuelle impasse<sup>3</sup>.

**Il convient donc d'écarter toutes les préconceptions et idées reçues et d'identifier les éventuels sentiers de dépendance (*path dependency*) caractéristiques des débats sur les finances publiques en France (1). Pour, ensuite, créer les conditions permettant le retour à l'équilibre des finances sociales (2) tout en rappelant que ce retour à l'équilibre n'est qu'un moyen au service de fins notablement plus importantes (3).** Le propos peut sembler parfois tranché et hétérodoxe, il vise avant tout à faire passer certaines idées clefs sachant qu'évoquer les questions et problématiques de financement en période de fortes instabilités conjoncturelles est des plus risqués<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Pour paraphraser ici les vers d'Alphonse de Lamartine (Premières méditations poétiques, Méditation quatorzième, le Lac, 1820) « *Ô temps, suspends ton vol ! et vous, heures propices, Suspendez votre cours ! Laissez-nous savourer les rapides délices Des plus beaux de nos jours !* ».

<sup>3</sup> Cet article a été réalisé sur la base de la présentation assurée lors du colloque au début du mois de mars. Il ne tire donc pas les conséquences du conflit intervenu en Ukraine. Il cherche plutôt à nourrir les réflexions développées dans le cadre de l'élection présidentielle, alors que le programme de stabilité de la France n'avait pas été déposé auprès des autorités européennes, du fait du scrutin à venir, afin de laisser ouvertes différentes options en matière de pilotage des finances publiques nationales.

<sup>4</sup> Dans ce cadre, on peut mobiliser plusieurs réflexions évoquées lors du colloque. « *J'aimerais terminer sur un message d'espoir. Je n'en ai pas. En échange, est-ce que deux messages de désespoir vous iraient ?* » Woody Allen. « *L'histoire humaine n'est qu'un effort incessant d'invention, et la perpétuelle évolution est une perpétuelle création.* » Jean Jaurès. Ou encore « *Face au monde qui change, il vaut mieux penser le changement que changer le pansement.* » Francis Blanche.

## 1. Un impératif, écarter les idées reçues et préconceptions qui jouent souvent au détriment de la reconnaissance de la sphère sociale au sein des finances publiques

Les finances publiques, discipline et champ spécifique d'études identifiés avant tout en France<sup>5</sup>, sont marquées par une « dépendance au sentier » ou un « sentier de dépendance » (*path dependency*<sup>6</sup>) constitué d'axiomes ou de principes peu ou insuffisamment remis en cause. Ainsi, les finances publiques françaises sont avant tout structurées par l'analyse des finances de l'État, alors même que celui-ci occupe désormais une place moindre que celle occupée par la sphère sociale et que les lois de finances ne constituent plus la seule catégorie de lois financières eu égard à la création en 1996 des lois de financement de la sécurité sociale<sup>7</sup>. S'il est avéré que les finances de l'État sont un pan essentiel des finances publiques et que les procédures et modes de fonctionnement retenus au sein de l'État pour piloter la matière financière sont des modèles et des sources incontestables d'inspiration, la sphère sociale s'est construite en dehors de l'État. Elle présente de ce fait des singularités évidentes, la seule référence à l'État étant imparfaite, partielle et niant ses particularités.

**Sur un autre plan, cette dépendance au sentier conduit paradoxalement parfois à considérer la sphère sociale comme le premier facteur explicatif d'une France présentant la singularité d'une très haute intervention publique et de finances publiques françaises condamnées à la spirale de la dette et des déficits. Toutes ces idées sont fausses** puisque la seule analyse des données récentes ou sur longue période souligne que la sphère sociale, bien loin de constituer un poids, est le secteur qui a à chaque fois permis aux finances publiques françaises de

---

<sup>5</sup> Voir sur cet aspect la notion de « *scienza nuova* » développée par Bouvier M., in Bouvier M., Esclassan MC., Lassale JP., *Finances publiques*, LGDJ, 2021 (20<sup>ème</sup> édition).

<sup>6</sup> Selon la théorie élaborée par Paul Pierson, voir Pierson P., *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, in *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2 (Jun., 2000), pp. 251-267 (17 pages), voir également, Külber D., *Analyser les politiques publiques*, PUG - Presses universitaires de Grenoble, 25 févr. 2016 et Bezes P., *Réinventer l'État : Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses Universitaires de France, 17 sept. 2015

<sup>7</sup> Voir l'article 1<sup>er</sup> de la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 févr. 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

se rapprocher de l'équilibre : la contribution des finances locales est notablement moindre et les finances de l'État sont constamment en déficit depuis les années 70<sup>8</sup>.

**Loin d'être nouvelle, la question de la « soutenabilité » des interventions sociales a été posée dès la création des systèmes de solidarité** et plus particulièrement en France<sup>9</sup>. La mise en place de dispositifs de socialisation des risques a conduit les conservateurs et les libéraux à souligner le risque d'irresponsabilité financière découlant du fait de prendre des engagements intra et intergénérationnelles potentiellement difficiles à satisfaire. Au-delà, ces systèmes présenteraient pour ces critiques plusieurs limites telles que l'encouragement à l'oisiveté ou à la paresse, la faible incitation à s'insérer dans des sociétés structurées autour du travail et de l'activité professionnelle. Par ailleurs, confier ces systèmes, sinon à l'État, à des acteurs publics et non au marché et à la libre concurrence appelle des remarques voire des réserves par les mêmes acteurs politiques.

**Ainsi, l'encouragement au développement d'une « justice de marché » et non d'une « justice sociale »<sup>10</sup>** s'il a connu une nouvelle actualité depuis les années 2000 **s'inscrit dans une longue tradition**, certes de moins en moins assumée ou assumable au plan politique, de rejet de l'intervention publique en matière sociale. Écartée dans l'après-guerre, cette remise en cause de l'État providence a connu une nouvelle actualité dans les années 80 du fait d'une situation de crise ou de moindre croissance économiques<sup>11</sup>.

**Le paradoxe est qu'alors que dans les discours publics, la sphère sociale est régulièrement présentée comme celle devant se réformer**, exposée à des défis justifiant une remise en cause ou un réexamen intégral,

---

<sup>8</sup> Le lecteur peut se rapporter aux données proposées en ligne sur la dette publique et le déficit public appréciés par secteur (voir [www.insee.fr](http://www.insee.fr)).

<sup>9</sup> Voir notamment Valat B., *Histoire de la sécurité sociale (1945-1967). L'État, l'institution et la santé*, Economica, Paris, 2001 et Bec C., *La sécurité sociale : une institution de la démocratie*, Gallimard, Paris, 2014.

<sup>10</sup> Streeck W., *Du temps acheté. La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*, Gallimard, Paris, 2014.

<sup>11</sup> Voir Rosanvallon P., *La Crise de l'État-providence*, Seuil, Paris, 1981 et Palier B., *Gouverner la sécurité sociale : les évolutions du système français de protection sociale*, PUF, Paris, 2002.

**ce mouvement est d'ores et déjà largement à l'œuvre.** En effet, la sphère sociale apparaît à de très nombreux égards celle qui a conduit le plus de réformes au cours des dernières décennies comme en témoignent les réformes régulières de l'assurance maladie, des retraites et les ajustements apportés chaque année dans les lois de financement de la sécurité sociale. La sphère sociale est à cet égard exemplaire et une source potentielle d'inspiration pour les autres sphères publiques. Elle s'est ainsi dotée d'instances dédiées, combinant des approches techniques et politiques, pour proposer des diagnostics partagés et envisagés des scénarios de réformes<sup>12</sup>.

**La « crise » de l'État providence constitue un thème potentiellement moins porteur à la suite de la pandémie de la COVID 19.** Elle a souligné la nécessité d'interventions publiques fortes et de dispositifs structurés de sécurités collectives. Au demeurant, alors que le moins d'État et le moins de protection sociale publique constituaient des principes recommandés par les organisations internationales (OCDE, FMI, Banque mondiale, Commission européenne...) depuis les années 70 et 80... ces thèmes ont été progressivement considérés comme moins porteurs ; cet *aggiornamento* conduisant au contraire à promouvoir des socles de protection sociale<sup>13</sup> ou des principes de développement durable<sup>14</sup> ou la mise en place d'un agenda social mis à jour régulièrement<sup>15</sup>.

**La montée en puissance de dispositifs de « surveillance multilatérale des finances publiques »<sup>16</sup> a au demeurant, notamment dans le cadre européen, connu des aménagements pour prendre en compte la nécessité de la protection sociale,** notamment au sortir de la crise grecque : les dispositifs de suivi des situations financières et

---

<sup>12</sup> Conseil d'orientation des retraites (COR), Haut Conseil pour le financement de la protection sociale (HCFIPS), Haut conseil pour l'Avenir de l'Assurance maladie (HCAAM) et Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA).

<sup>13</sup> Voir Rapport du Groupe consultatif présidé par Bachelet M., *Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive*, Organisation internationale du travail, 2011.

<sup>14</sup> Organisation des Nations Unies, programme de développement durable 2020-2030.

<sup>15</sup> Agenda social européen ou agenda social européen renouvelé promu par le Conseil européen et la Commission européenne.

<sup>16</sup> Bouvier M., Esclassan MC., Lassale JP., *Finances publiques*, LGDJ, 2021 (20<sup>ème</sup> édition) et Pellet R., *Droit financier public*, PUF, Paris, 2018 et 2021 (2 tomes).



budgétaires au sein de la zone euro comportent désormais des volets tendant à mesurer l'impact social des éventuelles mesures de redressement mises en œuvre.

**Lors du soixantième anniversaire de la sécurité sociale, Simone Veil encourageait ainsi les jeunes générations : « *Ne perdez pas le sens de la protection sociale.* ».** L'existence même d'un système de protection sociale reflète un choix de société, celui de mobiliser des financements pour « investir dans le capital humain ». Au-delà de cette image exclusivement économique –donc potentiellement contestable et contestée-, le rôle de la protection sociale est pleinement avéré pour assurer une croissance équilibrée, pour se prémunir du caractère contreproductif d'inégalités trop importantes, pour maintenir la population - et en particulier la population active- en bonne santé... Autant de volets qui sont des éléments essentiels de richesse et des conditions d'un haut niveau de productivité et de croissance. Le haut niveau de protection sociale demeure cependant une caractéristique avant tout des pays les plus développés<sup>17</sup>. Et, en leur sein, tout particulièrement en France, les citoyens sont très attachés à la protection sociale tant dans sa nature que dans l'importance des soutiens qu'elle apporte<sup>18</sup>. Le système de protection sociale constitue non seulement une bonne réponse en temps de crise (rôle d'amortisseur) mais aussi un facteur de reprise économique (accompagnement du rebond de la croissance *post* crise) : en effet, les opérations de redistribution opérées conduisent à réinjecter directement dans le système économique les montants mobilisés. Au-delà, il est avéré que les coûts de long terme de la désaffiliation ou de l'exclusion sont très importants : dans une approche purement économique, mieux vaut lutter contre la grande précarité ou la prévenir que la laisser survenir<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Voir notamment Organisation internationale du travail, *Rapport mondial sur la protection sociale 2020-22*, Genève, sept. 2021.

<sup>18</sup> Voir en particulier Lardeux R. et Pirus C., *Le pouvoir d'achat, la pauvreté et les inégalités de revenus préoccupent toujours aussi fortement les Français - Synthèse des résultats du Baromètre d'opinion de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) 2019*, Les dossiers de la DREES, 2020.

<sup>19</sup> Voir par exemple Paugam S. (dir), *Repenser la solidarité : l'apport des sciences sociales*, PUF, Paris, 2007 et 2011.

**Cet apport du système de protection sociale est souvent écarté. Les discours<sup>20</sup> appelant – parfois de manière dogmatique ou incantatoire- à la réforme profonde ou au réexamen complet de notre système de protections collectives ne prennent pas ou imparfaitement en compte ces dimensions économiques et distributives.** Pis, elles ne prennent pas en compte que la protection sociale s’inscrit dans un mouvement plus vaste de civilisation<sup>21</sup>. Plus qu’un nouveau grand soir et des réformes profondes ou des remises en cause complète, le système de protection sociale français semble devoir au contraire être régulièrement ajusté ou aménagé. Comme le souligne ainsi Jules Renard : « *C'est quelquefois la critique d'un critique que nous n'aimons pas qui nous fait aimer l'objet critiqué.* ».

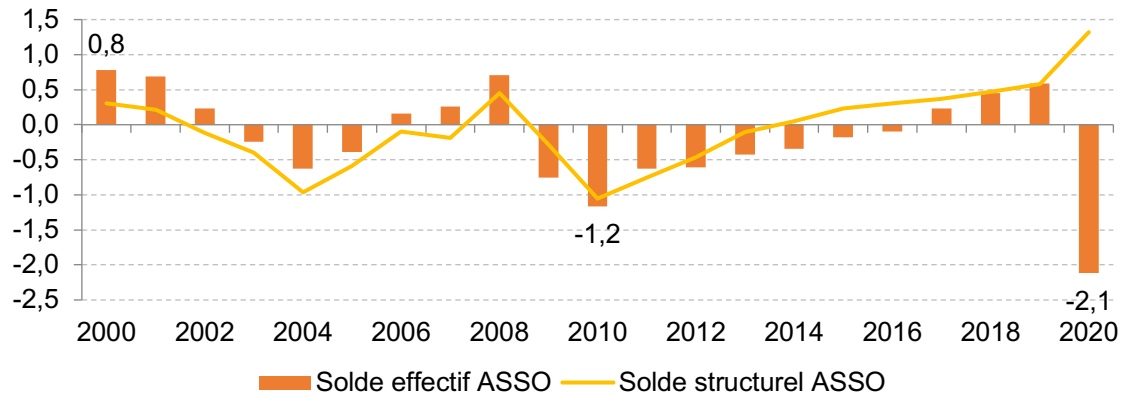
**Loin de constituer le secteur malade, grevant la croissance économique ou nécessitant des mesures de redressement volontaristes, le système français de protection sociale a, au plan financier, démontré sa grande solidité :** avant la crise de la COVID 19, le système de sécurité sociale était à l’équilibre et la dette de la sécurité sociale devait être -fait totalement inédit dans l’histoire financière de la France- remboursée au plus tard en 2024, le système de protection sociale était pour sa part en excédent tant conjoncturel que structurel depuis plusieurs années (graphiques 3 et 4).

---

<sup>20</sup> Voir par exemple, Colin N., *Un contrat social pour l'âge entrepreneurial*, Odile Jacob, Paris, 2020 ou Barthélémy J., Cette G., *Travailler au XXI<sup>ème</sup> siècle : l'ubérisation de l'économie ?*, Odile Jacob, Paris, 2017 ou encore de Basquiat M., Koenig Liber G., *Liber - un revenu de liberté pour tous*, éditions de l'onde, Paris, 2015.

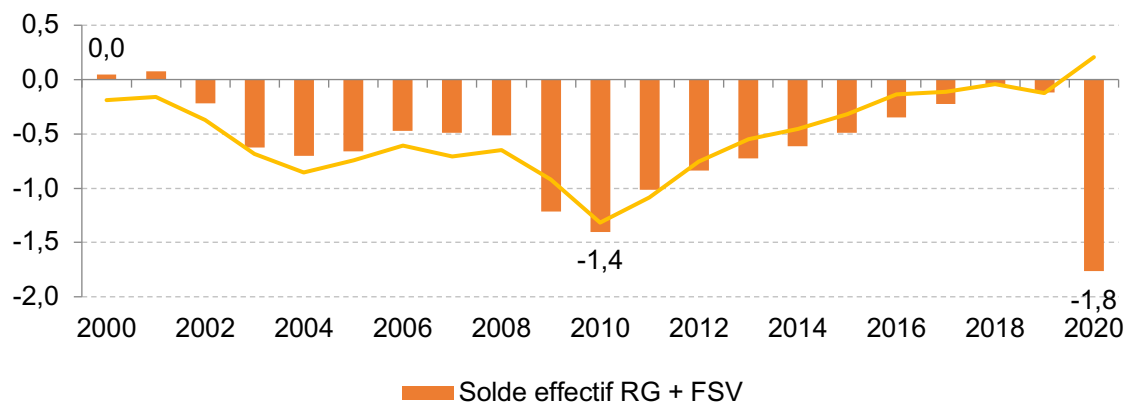
<sup>21</sup> Voir Castel R., *Les Métamorphoses de la question sociale - une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995 ou Polanyi K., *La Grande Transformation – aux origines politiques et sociales de notre temps*, Gallimard, Paris, 1983 (1<sup>ère</sup> traduction de l’ouvrage de 1944).

**Graphique 3 : Solde effectif et structurel des administrations de sécurité sociale (ASSO) – en points de PIB entre 2000 et 2020**



*Source : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) joint au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022, octobre 2021.*

**Graphique 4 : Solde effectif et structurel du régime général de la Sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) – en points de PIB entre 2000 et 2020**



*Source : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) joint au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022, octobre 2021.*

Pour autant, l'idée d'une « crise », notamment financière, s'est durablement installée dans les esprits. La dépendance au sentier actuel conduit logiquement à constamment évoquer l'existence de

**la dette sociale ou du trou e la sécurité sociale**<sup>22</sup> et de ne jamais évoquer le redressement tout à fait spectaculaire des finances sociales tout au long des années 2000 et plus particulièrement au cours de la dernière décennie. La période à venir risque de ne pas revenir sur ces idées fausses : la forte sensibilité des recettes et des dépenses sociales à la conjoncture font que celles-ci sont particulièrement affectées par la crise sanitaire, sociale et économique découlant de l'épidémie de COVID 19...

## **2. Le retour à l'équilibre des finances sociales : une nécessité impérieuse, une démarche nécessairement adaptée et en aucun cas aveugle qui doit être menée mais correctement pensée**

A titre liminaire, on ne peut que souligner que **le caractère potentiellement trop étroit du débat, lié avant tout à des conventions comptables arrêtées au niveau européen (système Eurostat et référentiel SESPROS repris par l'INSEE en France) : le secteur de la protection sociale n'est pas, loin s'en faut, limité aux seules administrations de sécurité sociale (ASSO)**. Les collectivités locales et l'État sont des acteurs incontournables en matière de protection sociale : à titre d'exemple, la situation financière du système de retraites est totalement différente selon la convention en ce qui concerne les soutiens apportés par l'État tant en qu'employeur, en tant que financeurs de certains régimes ou en tant que puissance publique.

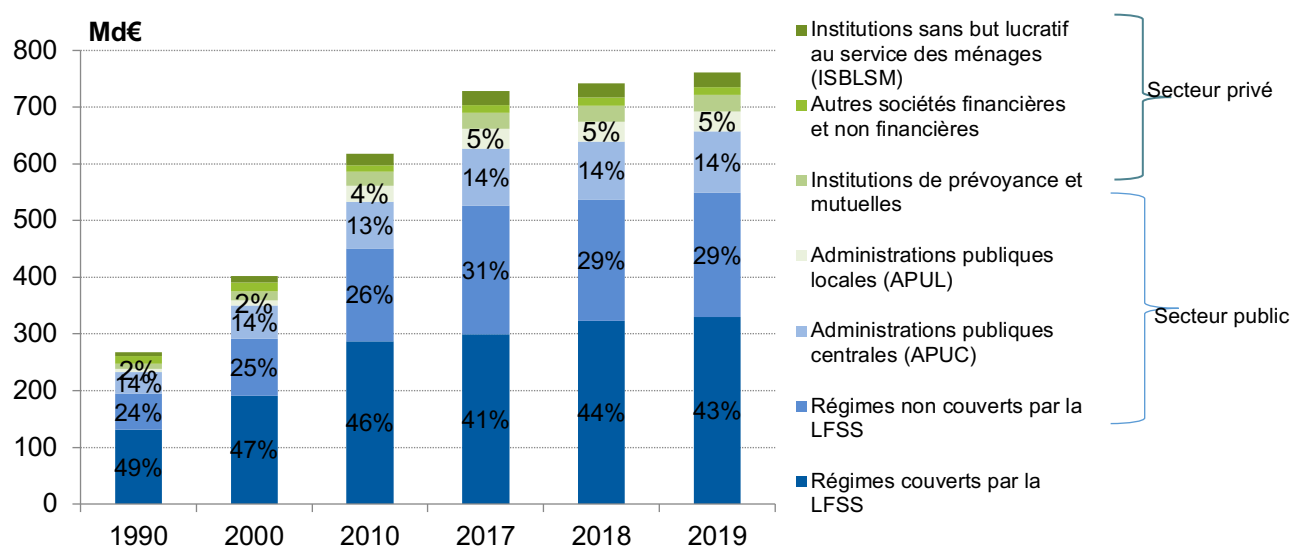
En l'espèce, **la comptabilité joue un rôle déterminant dans la production d'une représentation particulière de la réalité**<sup>23</sup> : mais réguler les finances sociales ne conduit pas à piloter les seules dépenses des régimes et caisses de protection sociale mais aussi à encadrer les interventions sociales de l'État et des collectivités locales. Ainsi, les collectivités locales assurent 5% des dépenses de prestations, l'État en portant pour sa part près de 15% (graphique 5).

---

<sup>22</sup> Voir Lemoine B., *La démocratie disciplinée par la dette*, La découverte, Paris, 2022 et Duval J., *Le mythe du « trou de la Sécurité »*, Liber Raisons d'agir, Paris, 2020 (2<sup>ème</sup> édition).

<sup>23</sup> Voir Supiot A., *La Gouvernance par les nombres*, Fayard, Paris, 2015.

**Graphique 5 : Dépenses de prestations de protection sociale par secteur institutionnel– en Mds€ et en % du total points de PIB entre 1990 et 2019**



*Source : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) joint au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022, octobre 2021.*

Le débat propre aux finances sociales semble au demeurant n'exister qu'en France et découler du choix initial et fondateur de créer un système en dehors de l'État inspiré de l'idéal type bismarckien<sup>24</sup>. Si les entités autonomes de protection sociale portent près des trois quarts des dépenses de prestations en France, tel n'est pas le cas en Europe puisqu'au Royaume Uni plus de 80% des dépenses sociales sont portées par l'État alors qu'en Suède, près de la moitié de celles-ci sont le fait des collectivités locales<sup>25</sup>. Or, dans ces pays le débat sur les finances sociales semble tout à fait mineur sinon inexistant.

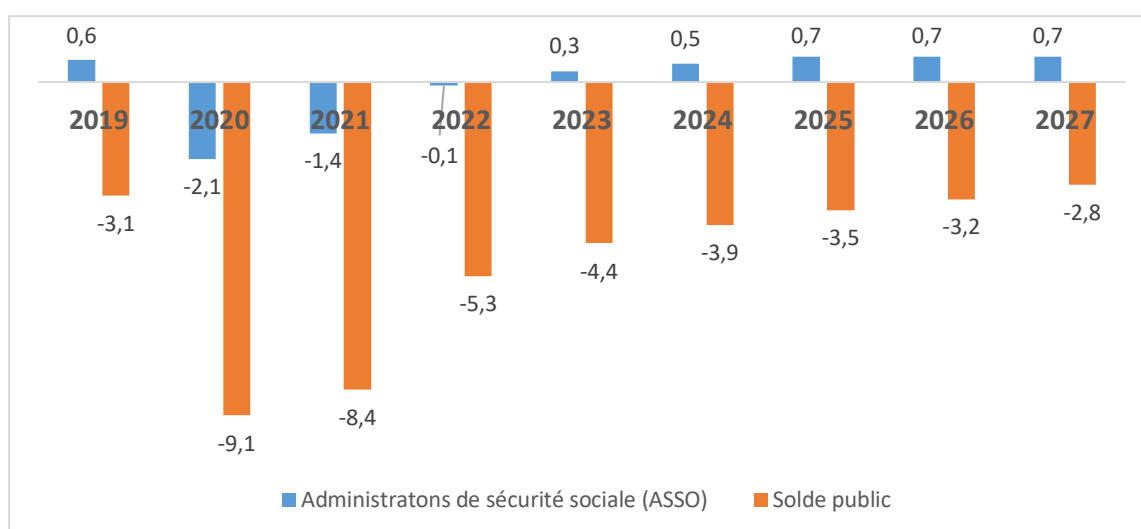
**Mais le paradoxe est avéré : le retour à l'équilibre financier des finances publiques française repose presque exclusivement sur le**

<sup>24</sup> Voir Esping-Andersen G. *Les trois mondes de l'État-providence, Essai sur le capitalisme moderne*, PUF, Paris, 2007 et Palier B., *Gouverner la sécurité sociale : les évolutions du système français de protection sociale*, PUF, Paris, 2002.

<sup>25</sup> Sur ces questions, voir en particulier Haut conseil au financement de la protection sociale (HCFIPS), *Les périmètres des dépenses de protection sociale en comparaison internationale*, Rapport au Premier ministre, 2017.

**retour à l'équilibre puis la situation excédentaire des acteurs de la protection sociale** (graphique 6). Ainsi, dans les projections gouvernementales actuelles, le secteur des ASSO reviendrait excédentaire dès 2023. Il contribuerait à limiter les déficits publics français persistants à horizon 2027 du fait, principalement des déficits de l'État (-7,8 points de PIB en 2020 et encore -3,8 en 2027).

**Graphique 6 : Solde public et solde du sous-secteur des ASSO – en points de PIB entre 2019 et 2027**



*Source : Programme de stabilité de la France 2021-2027, avril 2021 et Rapport économique social et financier (RESF) joint au projet de loi de finances (PLF) pour 2022, octobre 2021.*

**Ce retour à l'équilibre ne pourra**, comme le souligne encore récemment le HCFIPS<sup>26</sup>, **être assuré que dans le respect des principes singuliers qui régissent les finances sociales** : le cadre de pilotage et de régulation est largement distinct de celui de l'État ou des collectivités territoriales, la démarche n'est en aucun cas budgétaire, le recours au « coup de rabet » serait sans objet. En effet, **les principes canoniques des finances publiques (id est de l'État...) ne s'appliquent pas aux finances**

<sup>26</sup> Voir HCFIPS, *Rapport pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis*, janvier 2022.

**sociales.** Il n'y a ainsi ni autorisation annuelle de prélèvement des cotisations sociales ni autorisation budgétaire annuelle de dépenser : le fait générateur de la dette de cotisations sociales est le versement du salaire ou la perception du revenu d'activité ou de remplacement ; les dépenses sociales ne doivent pas être autorisées en ce qu'elles sont dues *de jure* en cas de réalisation d'un risque. Ainsi, l'approche budgétaire de pilotage de dépenses limitatives est ici sans objet : toutes les dépenses sont prévisionnelles et estimatives, il serait inimaginable de ne plus verser les pensions de retraite ou de ne plus rembourser les soins du fait du dépassement d'objectifs de dépenses. Dans le même ordre d'idée, le principe d'annualité ne trouve pas à s'appliquer en ce que les évolutions des recettes et des dépenses reposent sur des évolutions de la conjoncture et/ou des changements de comportements sur du temps long : le pilotage ne peut ainsi ici être que pluriannuel. L'absence d'unicité d'une personne morale gérant la protection sociale et la persistance de caisses, régimes et acteurs divers conduit *de facto* à ne pas respecter ou alors de manière très imparfaite les principes d'unité et d'universalité.

**Bien au contraire, la spécificité des finances sociales a été affirmée à l'occasion de la création puis de la montée en puissance des lois de financement de la sécurité sociale en 1996<sup>27</sup> puis à l'occasion de la réforme d'ampleur intervenue en 2005 et des réformes plus modestes de 2010, 2020 et 2022<sup>28</sup>.** L'unité ou l'universalité du pilotage des finances sociales ont été renforcées en embrassant l'ensemble des dépenses et recettes de sécurité sociale quel que soit le régime dont elles relèvent ou qu'elles soient le fait de fonds de financement ou d'entités chargées de gérer la dette ou de mettre en réserve des recettes<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> L. org. n°96-646, 22 juill. 1996, relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

<sup>28</sup> L. org. n°2005-881, 2 août 2005, relative aux lois de financement de la sécurité sociale modifiée ensuite par la l. org. n°2010-1380, 13 nov. 2010, relative à la gestion de la dette sociale et plus récemment par la l. org. n° 2020-991, 7 août 2020, relative à la dette sociale et à l'autonomie et surtout, par la l. org. n°2022-354, 14 mars 2022, relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

<sup>29</sup> Soit en particulier le fonds de solidarité vieillesse (FSV), la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et le fonds de réserver pour les retraites (FRR).

La dynamique à l'œuvre a permis d'affirmer **le rôle clef d'un pilotage « de, par et pour l'équilibre »** s'appuyant sur la spécialité des dépenses de chaque branche prenant en charge un risque social spécifique et le principe d'affectation de toute recette à une entité identifiée (par opposition au principe général de non-affectation applicable dans les autres sphères publiques). **En fait, les règles financières applicables à la sécurité sociale ont ainsi permis d'affirmer un principe nouveau, celui de l'équilibre financier sur plusieurs années.** Contrairement à la démarche retenue dans l'article d'équilibre des lois de finances, la recherche d'équilibre est ici moins procédurale : le tableau d'équilibre figurant en loi de financement de la sécurité sociale ne peut comporter comme moyen artificiel de respect de l'équilibre, le recours à l'emprunt. Ainsi, là où le recours à l'emprunt est retracé dans l'article d'équilibre des lois de finances ou dans des dispositions spécifiques du budget d'une collectivité, tel n'est pas le cas en matière sociale : seul l'emprunt de trésorerie donne lieu à des dispositions propres ; le recours à la dette se fait de manière autonome et par le biais d'une disposition expresse, respectueuse d'une règle d'or conduisant à limiter la période d'amortissement dans le temps de la dette sociale ; le débat porte avant tout sur la date d'extinction de la dette sociale, date qu'il convient de respecter.

Au demeurant, **la création récente des lois de programmation des finances publiques a conduit à s'inspirer très largement des modes de pilotage mis en place au niveau des finances sociales, conformément à nos engagements européens.** Le pilotage de l'équilibre est global, crédibilisé par des objectifs quantifiés<sup>30</sup> et dans une approche non pas annuelle mais pluriannuelle. Les finances sociales constituent donc un modèle potentiel, une source d'inspiration évidente là où *a contrario* les modes de pilotage financier de l'État et des autres collectivités publiques peuvent apparaître de plus en plus datés<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Dont un nouvel objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), inspiré de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

<sup>31</sup> Voir Ferras B., *Quelle rénovation du pilotage des finances sociales ? Reconnaître les spécificités, consolider les avancées*, Revue française de finances publiques, LGDJ, Paris, mai 2018.



**Enfin, si les modes de pilotage ou de gouvernance financiers ou les éventuelles « règles d'or » mises en œuvre dans les pays développés peuvent constituer une source d'inspiration, l'approche comparative conduit cependant à constater qu'il n'y a pas de « formule magique ».** Les arrangements institutionnels propres à chaque État ont un impact direct sur le pilotage mis en œuvre : la régulation des finances sociales est différente selon que celles-ci relèvent d'entités spécialisées, des collectivités locales ou encore de l'État. Au-delà, les règles mises en place dans chaque pays reflètent directement les modes plus globaux de pilotage des finances publiques mis en place : l'uniformité n'existe le plus souvent qu'au niveau supranational – en particulier au niveau européen- mais chaque État a mis en place des modes singuliers de pilotage et de régulation financiers<sup>32</sup>.

### **3. L'équilibre des finances sociales nécessite une démarche adaptée, il ne constitue en aucun cas une fin mais uniquement un moyen**

**La tentation est forte de considérer qu'une méthode miracle serait de nature à proposer une solution unique de nature à permettre aux finances sociales de renouer avec l'objectif d'équilibre.** Il est assez amusant de noter que de telles solutions univoques sont plus souvent avancées dans la sphère sociale que dans celles de l'État ou des collectivités. Il faut sans doute y voir un nouvel indice de faible maîtrise ou connaissance du champ social. Or, ces « martingales » ou « recettes miracles » ne peuvent que plonger l'analyste dans des abîmes de perplexité. Le revenu universel, prôné tant par des économistes libéraux que par des partisans de la décroissance est une de ces recettes qui ne peut que laisser circonspect : sans entrer dans l'analyse concrète de la réforme proposée et son bien-fondé éventuel, il est évident que, pour les libéraux, cette réforme conduit à revenir sur la redistribution actuelle en proposant un revenu universel se substituant aux recettes et dépenses publiques en vigueur. *A contrario*, les utopistes de l'autre bord souhaitent que ce revenu

---

<sup>32</sup> Voir notamment HCFIPS, *Rapport sur l'analyse comparée des modes de financement de la protection sociale en Europe*, 2014.

universel constitue un mode d'intervention supplémentaire dont le financement est peu précisé (le financement par une éventuelle taxe sur les robots apparaissant insuffisant). De même, les solutions miracles en recettes on fait long feu : la « TVA sociale » n'est devenue une réalité non du fait de l'évolution radicale du dispositif de la taxation de la valeur ajoutée comme évoqué à certains moments<sup>33</sup> mais bien plutôt du fait que la TVA quand bien même elle n'a pas changé, finance désormais une part importante de la sphère sociale en ce que son produit a vocation à compenser les pertes de recettes liées aux différents niches sociales générales.

**Dans le même ordre d'idées, les propositions de réformes du système sont souvent très en deçà des enjeux et des défis<sup>34</sup>.** Elles conduisent fréquemment à une solidarité moindre, à une baisse de l'intervention publique ou à la protection de catégories (créateurs d'entreprise par exemple) qui ne sont pas *a priori* identifiés comme les premières cibles de bénéficiaires souhaitables pour la protection sociale, alors même que, par exemple, les moins de 25 ans sont en France pris en charge de manière limitée et imparfaite avant qu'ils ne deviennent des actifs en emploi<sup>35</sup>.

**La principale évolution attendue du système est plutôt qu'il soit toujours plus à la hauteur des garanties qu'il entend offrir à chacun :** en couvrant effectivement les différentes catégories de population (passage d'une logique bismarckienne à une approche plus universelle, prise en compte des jeunes et des inactifs...), en assurant que chacun a la capacité de faire valoir ses droits et que le passage du droit formel ou droit réel est bien respecté, les faibles taux de non recours donnant à penser que

---

<sup>33</sup> Chadelat JF., *Création d'une cotisation sur la valeur ajoutée*, Rapport au Premier ministre, 1997.

<sup>34</sup> Voir par exemple, Colin N., *Un contrat social pour l'âge entrepreneurial*, Odile Jacob, Paris, 2020 ou Barthélémy J., Cette G., *Travailler au XXI<sup>ème</sup> siècle : l'ubérisation de l'économie ?*, Odile Jacob, Paris, 2017 ou encore de Basquiat M., Koenig Liber G., *Liber - un revenu de liberté pour tous*, éditions de l'onde, Paris, 2015.

<sup>35</sup> Voir Elbaum M., Ferras B., Palach JM., *La couverture sociale des jeunes (16-29 ans) en fonction des risques*, IGAS, Rapport, 2014 et Chevalier T., *L'État providence et les jeunes*, L'Harmattan, Paris, 2012.

la nouvelle frontière de la protection sociale demeure dans l'accès de tous et chacun à ses droits, en santé<sup>36</sup> comme dans les autres champs<sup>37</sup>.

**Dans le cadre des arbitrages financiers généraux, il semblerait utile de privilégier les finances sociales :** outre leur poids, les défis à venir sont avant tout des défis pour la protection sociale. Actuellement, le niveau des allègements et exonérations est sans précédent (près de 70 Mds€ en 2021). La dynamique actuelle d'exonération tend à baisser les recettes sociales et les charges correspondante pour les acteurs économiques sans pour autant identifier des modes alternatifs ou palliatifs de financement et sans que la baisse des prélèvements soit liée à des contraintes ou au respect de conditions spécifiques. Or, la faible stabilité des recettes sociales fragilise d'autant plus le système que celui-ci doit faire face à des défis considérables en dépenses liés à la perspective du vieillissement et donc d'une double transition démographique et épidémiologique dans un contexte plus général d'évolution du modèle économique (précarité, développement du travail indépendant, besoins croissants de formation et d'accompagnement des transitions professionnelles par la protection sociale...).

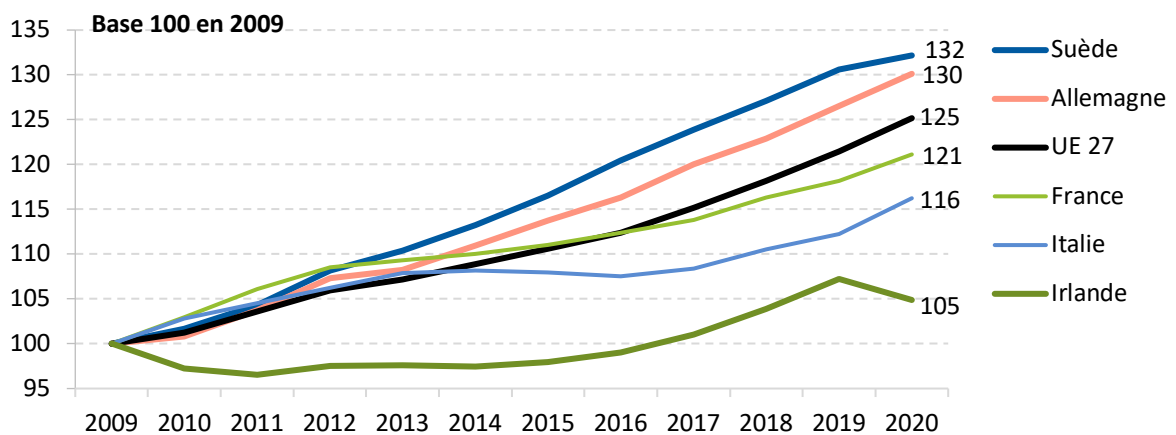
**Les politiques de l'offre ont d'ores et déjà eu des effets importants :** entre 2009 et 2020, le coût horaire du travail a augmenté dans une moindre mesure en France que dans les autres pays européens (graphique 7). La France a ainsi rattrapé dans une très large mesure l'écart qu'elle présentait en termes de compétitivité prix liée au coût du travail par rapport à ses principaux concurrents.

---

<sup>36</sup> Basson JC., Haschar-Noé N. et Honta M. (dir), *La fabrique des inégalités sociales de santé*, Revue française des affaires sociales, déc. 2021, 2021/3.

<sup>37</sup> Voir Marc C., Portela M., Hannafi C., Le Gall R., Rode A. et Laguérodié S., *Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe - Un phénomène d'ampleur qui peine à susciter le débat*, Les dossiers de la DREES, n°94, mars 2022.

**Graphique 7 : Indice du coût horaire du travail (base 100 en 2009)**



*Source : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) joint au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022, octobre 2021.*

**La seule quête d'une compétitivité prix paraît au demeurant assez illusoire** en ce qu'une stratégie de compétitivité hors prix doit logiquement être aussi développée. Elle s'inscrit nécessairement dans un temps plus long. Elle doit aussi intégrer la dépense sociale en ce qu'elle constitue aussi un « investissement social »<sup>38</sup>.

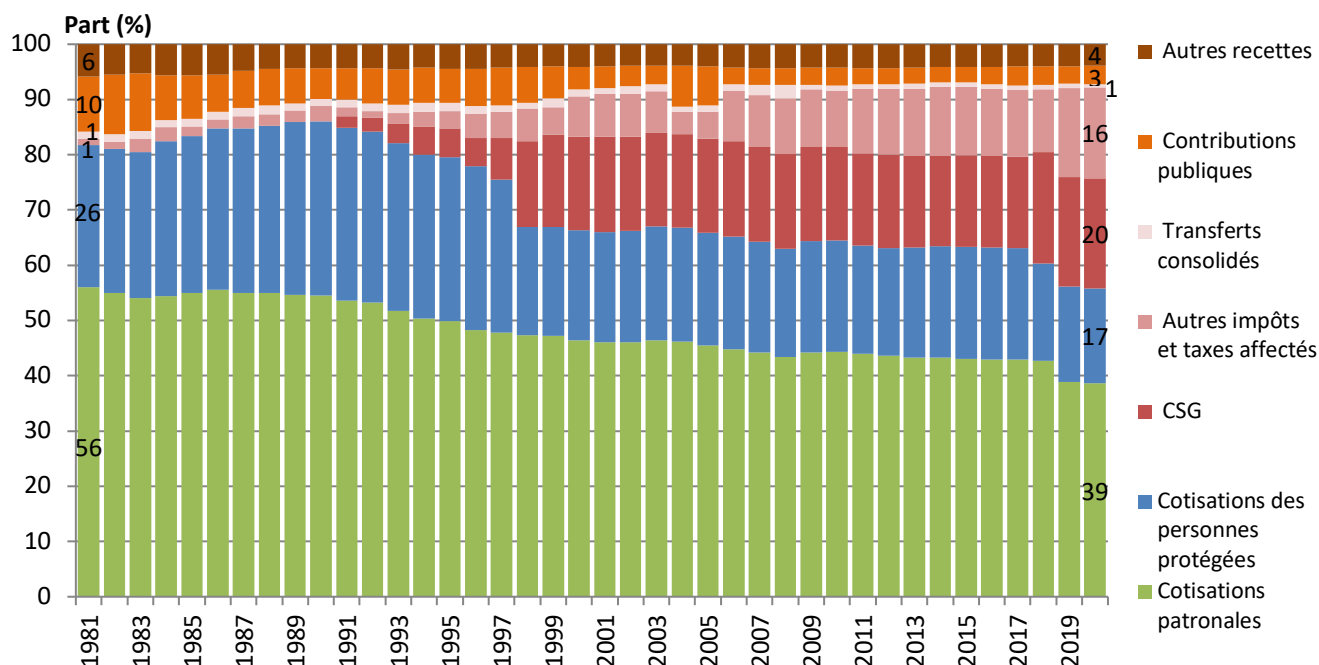
**Au-delà, la baisse des recettes sociales assises sur les revenus d'activité, si elle était compréhensible, peut atteindre une limite évidente** : le salaire minimum n'évolue désormais que selon l'inflation et plus selon d'autres paramètres. Cette hausse est en effet très coûteuse en ce qu'elle conduit à renchérir les coûts des exonérations, relance les demandes de revalorisations salariales dans et hors de l'État... mais il est avéré que le seul revenu d'activité ne permet pas nécessairement de disposer d'un pouvoir d'achat suffisant. L'idée du « travailler plus » touche ici une limite puisque les gains de pouvoir d'achat les plus importants pour les ménages modestes au cours des dernières années ne sont pas issus des revenus d'activité mais plutôt de nouvelles prestations et au premier chef de la prime d'activité. Elle représentait initialement trois milliards. Elle s'élève désormais à plus de 10 milliards. Ce soutien concerne désormais

<sup>38</sup> Voir France stratégie, *L'investissement social : quelle stratégie pour la France ?*, rapport, 2017.

plus de 10% de la population des 19-65 ans en France. Ainsi, l'idée d'une protection sociale privilégiant voire contraignant le retour à l'emploi (offre raisonnable d'emploi conditionnant la perception des allocations chômage notamment) touche pour partie ses limites : la baisse du coût du travail grève les recettes sociales, elle empêche de revaloriser les bas salaires, les dépenses de prestation palliant les revenus d'activité insuffisant doivent de ce fait augmenter alors même que ce nouveau poste de dépenses est difficile à financer du fait de moindres recettes...

Le modèle de financement demeure à interroger en ce que les revenus du capital demeurent relativement préservés et que les autres assiettes présentent certaines limites. (graphique 8). Au-delà, le modèle semble se chercher : en matière sociale, compte tenu de recettes affectées, la nature de la recette trouve un écho dans la nature de la dépense prise en charge. Les débats récents en France montrent une forte hésitation entre un modèle totalement universel ou non contributif, sur le modèle beveridgien, financé par la solidarité nationale (protection universelle maladie, revenu universel d'activité, ouverture de l'assurance chômage par exemple) et un modèle très contributif et bismarckien dans lequel un euro de cotisation correspond à un euro de droits (principes régissant le projet de régime universel de retraite par points).

**Graphique 8 : Structure des recettes des administrations de sécurité sociale (ASSO) entre 1981 et 2020**



*Source : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPS) joint au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022, octobre 2021.*

**Quel que soit le modèle de financement retenu, force est de constater que la sphère sociale** – sur le champ de la sécurité sociale au sens strict ou sur celui plus large des ASSO- **présente un solde structurellement excédentaire** : les variations conjoncturelles ayant conduit à un effondrement des recettes et à des dépenses liées à la crise de la COVID 19 (dépenses nouvelles, revalorisations des rémunérations des professionnels de santé dans le cadres des accords dits « Ségur »...) ont cependant très fortement fragilisé les finances sociales.

**Pour éviter que cette fragilité demeure, il conviendrait vraisemblablement de procéder de la même manière que suite à la crise de la fin des années 2000 soit une régulation forte mais néanmoins pragmatique et assumable des dépenses, combinée à la recherche de nouvelles recettes.** Ainsi, le HCFIPS souligne, projections à l'appui, que le retour à l'équilibre de la sécurité sociale ne semble

envisageable qu'à l'horizon d'une décennie et dans le cadre d'une démarche adaptée et proportionnée<sup>39</sup>. A défaut, le risque est fort de théâtraliser des déficits sociaux largement anticipables, découlant, d'une part, d'une trop forte régulation des dépenses suscitant des rejets et mobilisations populaires et, par voie de conséquence, des dépenses nouvelles à titre de concessions et, d'autre part, de recettes toujours plus limitées du fait de la politique de l'offre et de la multiplication des niches et exonérations.

**Dans ce contexte, le traitement singulier de la dette COVID ne peut que retenir l'attention.** En effet, la dette publique de l'État et des collectivités publiques découlant de la pandémie semble être appelée à « rouler » : la dette en principal ne serait pas remboursée ou tout du moins pas rapidement, le contexte de taux faibles ou négatifs ne conduit pas la France à s'exposer outre mesure. *A contrario*, il semble acquis que tant la dette de l'assurance chômage que la dette des régimes de sécurité sociale a vocation à être remboursée à moyen terme, quelle revête un caractère conjoncturel du fait de la crise de la COVID 19 ou qu'elle soit liée à d'autres dérapages (déficits préexistants à la crise ou dette des hôpitaux devant être reprise par les régimes sociaux). La caisse d'amortissement de la dette sociale a ainsi été amenée à reprendre 136 Mds€ correspondant pour 23% à des déficits passés, pour 10% aux dettes des hôpitaux et pour 66% aux déficits tant conjoncturels que structurels constatés suite à la pandémie de COVID 19<sup>40</sup>. L'horizon d'amortissement de la dette de la sécurité sociale demeure : la CADES a vocation cependant à ne plus cesser ses opérations en 2024 mais en 2033.

**Cette stratégie souligne que la dette sociale apparaît, pour des raisons peu claires, comme une « mauvaise dette » contrairement aux autres dettes publiques.** Pour cette raison, elle doit être rapidement amortie et remboursée. Mais il est fort probable que cette stratégie conduite, bien au contraire des ambitions affichées, à encourager une spirale de déficits : les recettes alloués au service de la dette ne peuvent par

---

<sup>39</sup> HCFIPS, *Rapport pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis*, janvier 2022.

<sup>40</sup> Voir la l. org. n°2020-991, 7 août 2020, relative à la dette sociale et à l'autonomie et la l. n°2020-992, 7 août 2020, relative à la dette sociale et à l'autonomie

définition être mobilisées à d'autres fins ; la stratégie de sortie de crise justifie de mobiliser de nouvelles recettes mais d'ores et déjà, le niveau de prélèvements en France est relativement élevé et les marges de manœuvre semblent des plus faibles ; parallèlement, les besoins sont toujours plus nombreux et nécessitent de nouveaux financements comme l'illustre la création récente de la nouvelle branche « autonomie » qui, dès sa création, présente une trajectoire déficitaire.

**L'évolution du cadre global de pilotage des finances sociales semble peu envisageable : la LOLFSS vient en effet d'être modifiée.** L'unité de la loi est réinterrogée puisque désormais l'approbation des comptes sera assurée dans une loi dédiée qui doit permettre de procéder à l'évaluation des politiques conduites. Par ailleurs, la loi permettra désormais de disposer d'une approche générale du champ des ASSO par le vote des agrégats en recettes et en dépenses disponibles à ce niveau<sup>41</sup>.

**Au demeurant, comme on l'a souligné précédemment, l'idée de fusionner les lois de finances et les lois de financement avancée par certains constituerait une régression** démocratique (moins de débat sur les différentes politiques menées), technique (moins de capacité de pilotage de champs spécifiques), financière (moins de capacité à réexaminer des secteurs fins de dépenses ou de recettes) et politique (moins de capacité de pilotage et de contrôle du couple gouvernement- parlement). Tant cette approche que d'autres, tendant à amoindrir le rôle des LFSS semble, à notre sens, à proscrire<sup>42</sup>.

**Bien au contraire, la démarche à encourager consisterait à confier l'ensemble des dépenses et recettes sociales, qu'elles relèvent des ASSO, de l'État ou des collectivités locales à de nouvelles lois de financement de la protection sociale (LFPS)** dont le champ, comprendrait toute la sphère sociale donc non seulement la sécurité sociale mais aussi toutes les assurances sociales (chômage, retraite complémentaire) ainsi que les soutiens accordés au titre de l'aide et de l'action sociales et toutes les autres dépenses (formation professionnelle,

---

<sup>41</sup> Voir l. org. n°2022-354, 14 mars 2022, relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

<sup>42</sup> Voir Ferras B., *Quelle rénovation du pilotage des finances sociales ? Reconnaître les spécificités, consolider les avancées*, Revue française de finances publiques, LGDJ, Paris, mai 2018.



autres dépenses actives). Seule une vision complète et articulée de la dépense sociale est en effet à même de permettre le débat démocratique nécessaire et les choix qui doivent être rendus et la détermination de réelles priorités publiques<sup>43</sup>.

**Des ajustements sont néanmoins susceptibles d’être apportés en ce qui concerne les gestions séparées et cloisonnées des emprunts pour financer la dette ou les besoins de trésorerie ou encore concernant la gestion des différentes réserves.** En ces matières, les rôles de la CADES, du FRR, de l’Acosse et des régimes de retraite pourraient logiquement être reconsidérées, réflexion que le HCFIPS a récemment appelé de ses vœux et qu’il conviendrait sans doute d’approfondir<sup>44</sup>.

**Sans préjudice de ces évolutions récentes ou souhaitables, le cadre actuel de pilotage a assurément fait ses preuves :** les finances sociales, premiers secteurs de recettes et de dépenses ont renoué avec l’équilibre et ont su limiter le poids de la dette. Il semble donc particulièrement paradoxal de continuer à considérer la sphère sociale comme le seul secteur malade. Envisager le débat sous cet angle consiste à mener un faux débat. A éviter le nécessaire débat sur les autres secteurs de dépenses. A minorer l’impact même des dépenses sociales.

**Aussi, le débat trop souvent outré et théâtral sur la dette sociale et les déficits sociaux constitue-t’il, en France, un handicap démocratique évident :** il passe sous silence la situation avérée des comptes publics, il passe sous silence les besoins sociaux et l’attachement très fort des français aux soutiens dont ils bénéficient ou dont ils peuvent bénéficier. C’est aussi à cette aune-là qu’il convient de mesurer les trop nombreuses propositions de ceux qui se présentent comme des réformateurs mais sont souvent autant de Diafoirus dissimulant une partie de la réalité.

**Si, comme le soulignait Simone Vel, il ne faut pas « perdre le sens de la protection sociale », il convient plus que jamais, aujourd’hui et demain, de renforcer l’adhésion et le consentement à la recette et à**

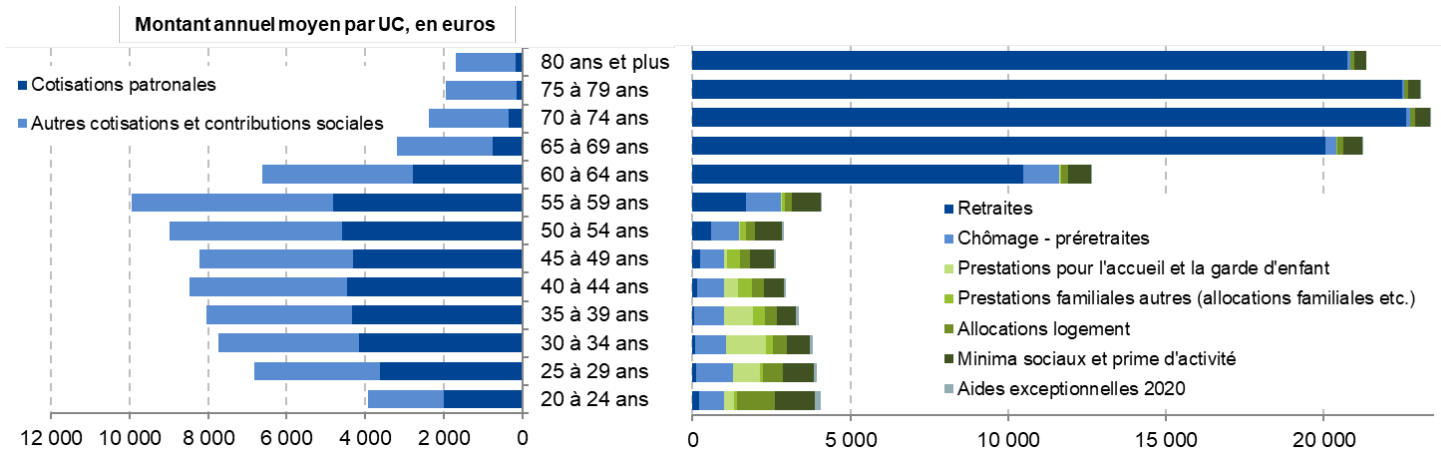
---

<sup>43</sup> Voir également Ferras B., *Quelle rénovation du pilotage des finances sociales ? Reconnaître les spécificités, consolider les avancées*, Revue française de finances publiques, LGDJ, Paris, mai 2018.

<sup>44</sup> HCFIPS, *Rapport pour des finances sociales soutenables, adaptées aux nouveaux défis*, janv. 2022.

**la dépense sociales.** Cette approche est centrale. Elle est trop peu mise en avant. Or, nous devons faire face à des défis très importants qui conduiront à des évolutions de la protection sociale et des ajustements. Pour préparer ceux-ci, il est nécessaire de rappeler à chacun la nature du système, ses forces et ses faiblesses. Cela conduit notamment à souligner que, dans le cycle de vie, le système de protection sociale apporte des soutiens importants à nos aînés (graphique 9) et que, dans le même temps, les inégalités d'espérance de vie sont importantes. Les femmes les plus pauvres vivent plus de huit ans de plus que les hommes les plus pauvres ; cet écart étant inférieur à quatre ans pour les femmes et les hommes les plus riches. Un homme aux faibles revenus a une espérance de vie de plus de 16 ans inférieure à celle d'une femme aux revenus élevés. Les écarts demeurent donc très importants. La protection sociale ne peut être le seul levier permettant de les éradiquer. Elle doit néanmoins considérer la réduction de ces écarts comme un objectif voire prendre en compte ces écarts en ce qu'ils conduisent à une redistribution pour partie devant être reconsidérée.

**Graphique 9 : Cotisations et contributions sociales acquittées et prestations perçues (hors financement et prestations d'assurance maladie), par unité de consommation, selon l'âge de la personne de référence, en 2018**



*Source : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) joint au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022, octobre 2021.*

Dès le I<sup>er</sup> siècle avant JC, Publilius Syrus soulignait que « *La confiance à l'âme est semblable en un point : une fois envolée, elle ne revient point.* » Tel est le principal travers dont il faut préserver notre système de protection sociale : garantir l'adhésion à celui-ci et la confiance est son premier élément de soutenabilité, la préoccupation financière est certes centrale mais secondaire. Elle procède d'une confiance plus générale. Elle procède du sentiment qu'à chacun que le système est le plus juste possible. Au final, plus qu'un débat sur le système de protection sociale ou son financement, le débat démocratique à conduire a trait au niveau et au type de civilisation que nous souhaitons, à notre définition de la justice et au niveau de solidarité souhaité. Ce débat demeure vif. Nous devons continuer à le faire vivre. Pour ce faire, deux penseurs peuvent nous être utiles. Confucius affirmait ainsi : « *L'homme sage apprend de ses erreurs, l'homme plus sage apprend des erreurs des autres.* ». Dans *Le Guépard* (1959) Giuseppe Tomasi di Lampedusa soulignant que « *La volupté de crier « je l'avais bien dit » est la plus forte que puisse éprouver une créature humaine ; toutes les vérités et tous les sentiments s'évanouissent devant elle.* » Espérons que la présente contribution n'est tombée dans aucun de ces travers.