

Comment évaluer les orientations de finances publiques ?



Auteurs:

Laurent Bach, Octave De Brouwer, Paul Dutronc-Postel

Quarante milliards d'euros ?

- Les annonces chiffrées relatives à « l'effort budgétaire » qu'il s'agirait de réaliser à court terme sont une pratique courante :
 - 2014 : « 50 milliards d'économies d'ici à 2017 »
 - 2015 : « 16 milliards » en 2016
 - 2017 : « 20 milliards » en 2018
 - 2023 : « 12 à 15 milliards » en 2024
 - 2025 : « 40 milliards » pour 2026
- Cette année, cette annonce fait suite à un « dérapage », c'est-à-dire un déficit réalisé bien au-delà de la prévision émise un an et demi avant les faits.
- Comment appréhender ces annonces chiffrées ? Dans quelle mesure sont-elles fiables et crédibles ?

Qu'est-ce qu'un « effort » pour redresser les finances publiques ?

- Un « effort » : différence entre une cible de solde budgétaire et un scénario de solde *en l'absence* de nouvelles mesures
 - Dépend donc du « tendanciel » ou « contrefactuel » envisagé
 - Le « contrefactuel », déjà très utilisé en évaluation, peut aider à la prise de décision
 - Ce scénario n'est toutefois pas observé, et résulte donc de nombreuses hypothèses
- Le « tendanciel » :
 - n'est souvent pas explicite ; on ne peut alors que le déduire de la prévision de déficit et de l'effort annoncés
 - ni la répartition entre dépenses et recettes, ni la répartition entre postes de dépenses ne sont connues

Une manière de représenter les arbitrages entre dépenses

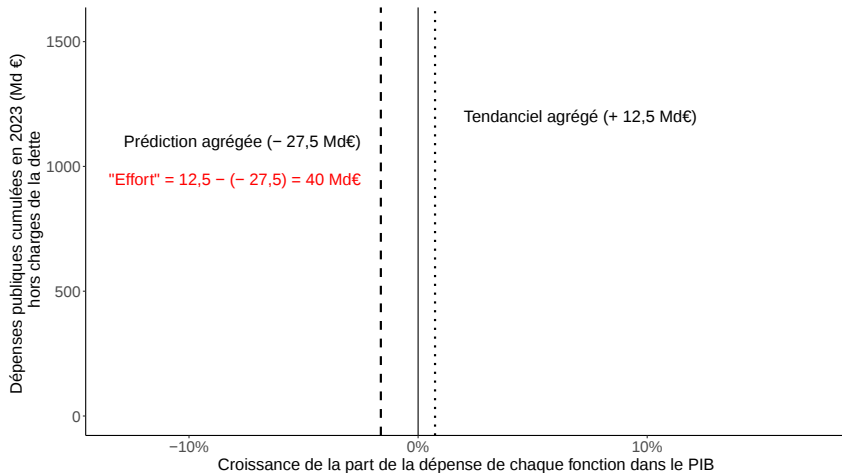


Figure 1 – « Tendanciel », « effort », et « consolidation » agrégés

Une manière de représenter les arbitrages entre dépenses

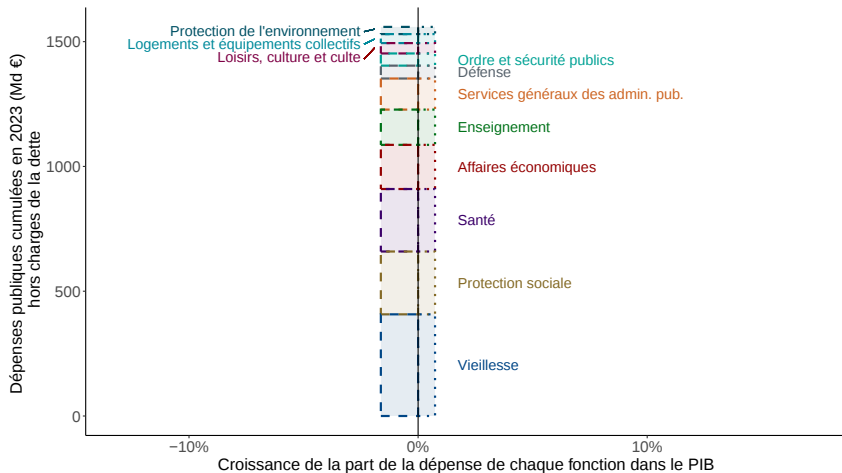


Figure 2 – « Tendancier », « effort », et « consolidation » agrégés, par fonctions de dépenses

Une manière de représenter les arbitrages entre dépenses

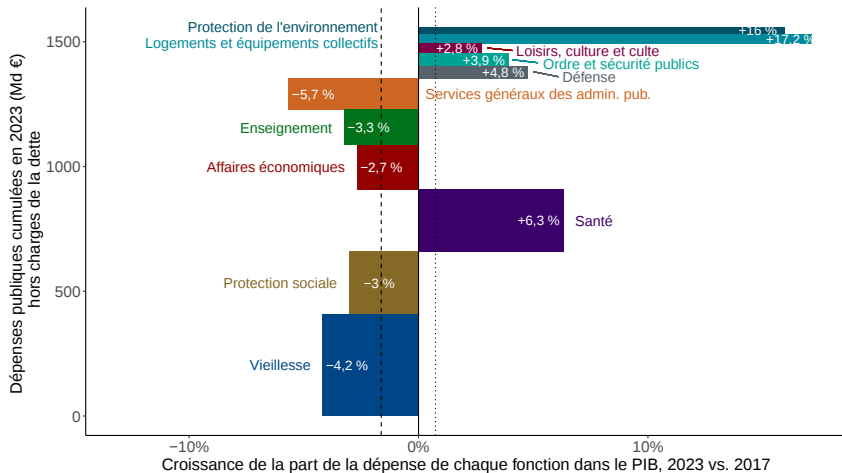


Figure 3 – Évolution des dépenses publiques par fonctions entre 2017 et 2023

Quels critères pour évaluer les orientations de finances publiques ?

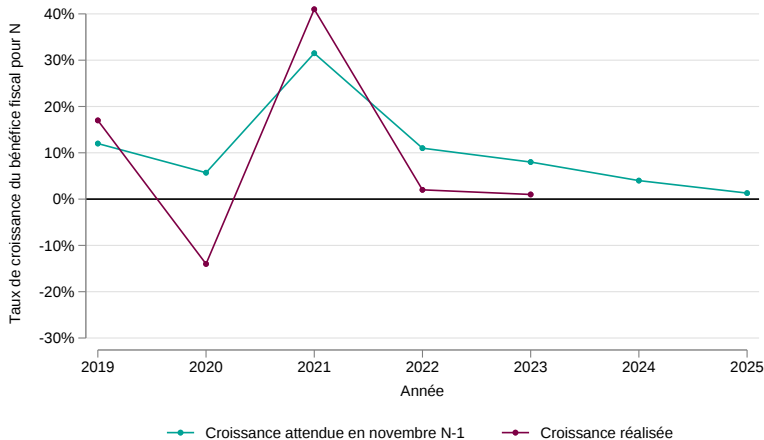
- La documentation budgétaire manque donc de **lisibilité** faute d'une répartition consolidée par fonctions des évolutions tendancielle et prévisionnelle de la dépense
- Ce premier manque nous amène à examiner deux autres critères de qualité de la documentation budgétaire
 - **Fiabilité** des prévisions de recettes et de dépenses
 - **Crédibilité** des trajectoires pluri-annuelles

Fiabilité des prévisions

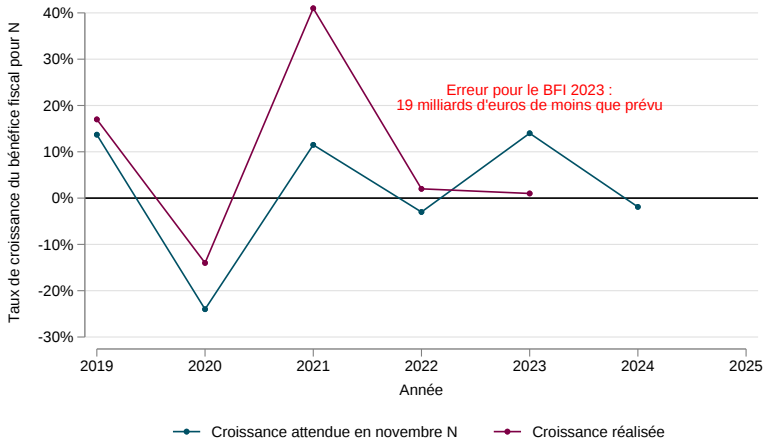
L'incertitude des prévisions de recettes et de dépenses

- La qualité de la discussion budgétaire dépend aussi de la fiabilité des prévisions
- Les erreurs de prévision sont **normales**
 - irréductible volatilité de la macroéconomie
 - complexité de la dynamique des dépenses et recettes à macroéconomie donnée
- Ces erreurs ont toutefois un coût **économique** : des ajustements de dernière minute, trop faibles, et trop indiscriminés
- Elles ont aussi un coût **démocratique** : rupture de la confiance accordée au chiffre
 - La transparence des données, des méthodes, et la confrontation des approches sont un moyen de limiter les surprises et rétablir cette confiance
 - Dans cet esprit, nous proposons des pistes d'estimation alternative pour deux éléments importants : le bénéfice fiscal des sociétés et les dépenses locales

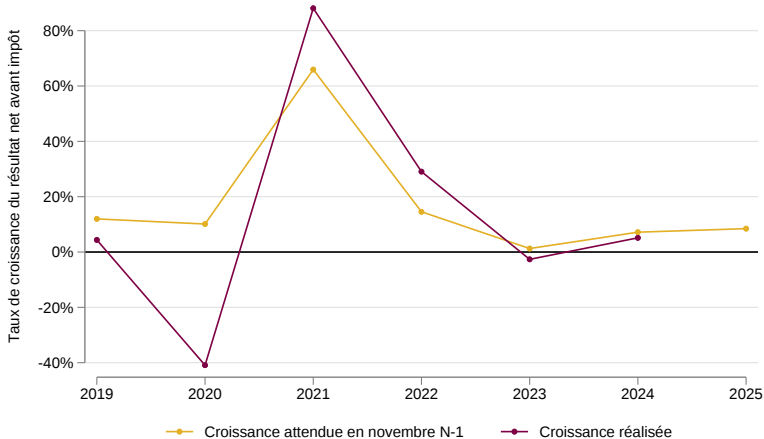
La prévision du bénéfice fiscal (BFI) au cœur des mauvaises recettes d'IS



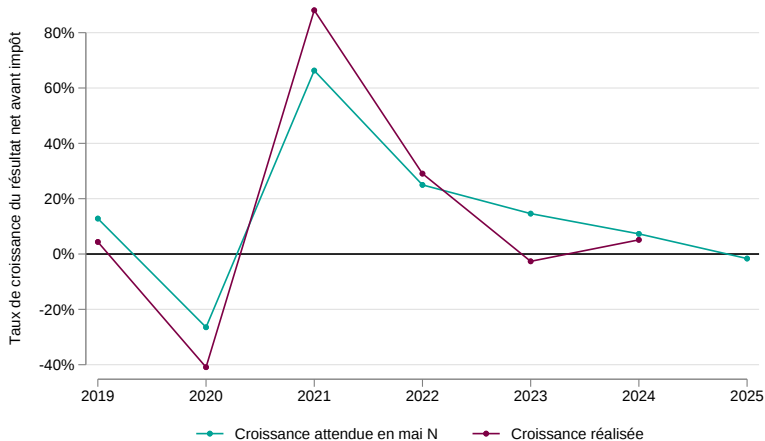
La prévision du bénéfice fiscal (BFI) au cœur des mauvaises recettes d'IS



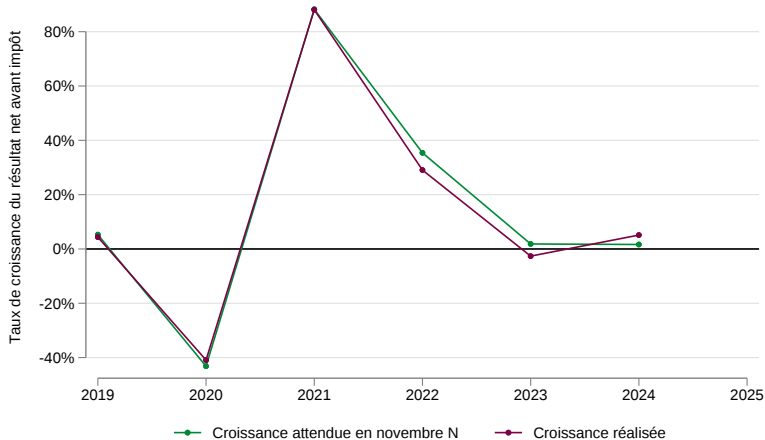
Une source alternative : la documentation financière des sociétés FR cotées



Une source alternative : la documentation financière des sociétés FR cotées



Une source alternative : la documentation financière des sociétés FR cotées



Institut des politiques publiques, 2025

Dépenses des collectivités locales

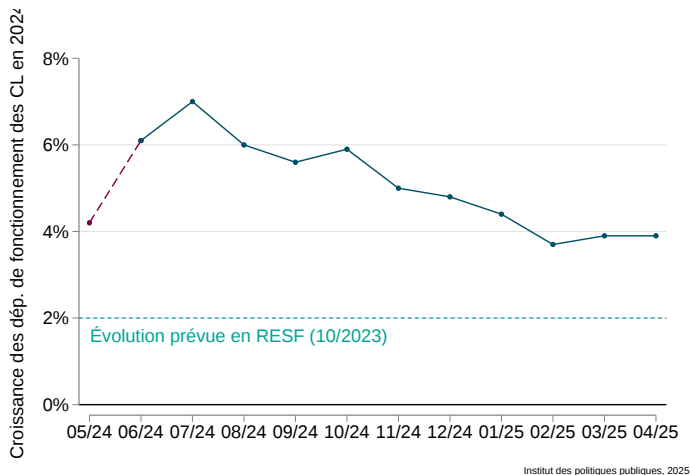


Figure 4 – Évolution des prévisions de dépenses de fonctionnement pour 2024

Dépenses des collectivités locales

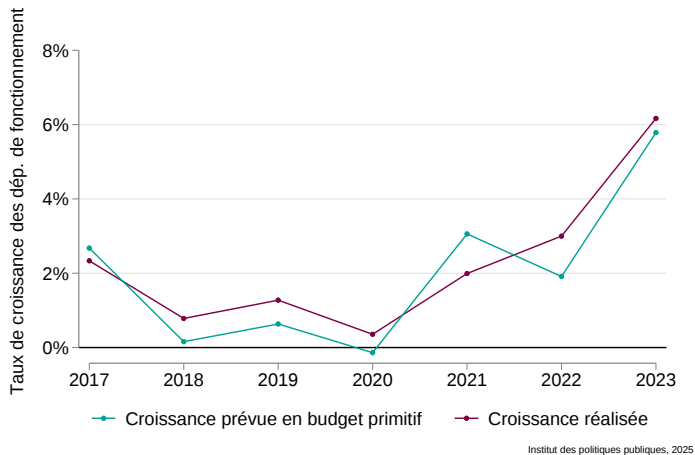


Figure 5 – Évolution des dépenses de fonctionnement des régions et départements (2017-2023)

Crédibilité des trajectoires annoncées

Programmation pluriannuelle : enjeux et crédibilité

- Contexte : L'effort de 40 Md€ s'inscrit dans une stratégie pluriannuelle
⇒ déficit < 3 % PIB en 2029
- Enjeux de la programmation pluriannuelle
 - Cadre pour l'élaboration des lois de finance annuelles
 - Visibilité pour les acteurs économiques et les citoyens
 - Horizon d'analyse adapté à l'évaluation des politiques publiques
- Un exercice essentiel mais délicat
 - Des ajustements en cours de route peuvent s'avérer nécessaires
 - L'utilité de cet exercice repose sur une absence de biais systématique dans les prévisions

Méthodologie empirique

- Questions empiriques :
 - Les trajectoires annoncées dans les documents européens sont elles biaisées ?
 - Ce biais est-il systématique dans l'UE ou propre à certains pays ?

Méthodologie empirique

- Questions empiriques :
 - Les trajectoires annoncées dans les documents européens sont elles biaisées ?
 - Ce biais est-il systématique dans l'UE ou propre à certains pays ?
- Méthodologie :
 - **Données** : Programmes de stabilité 2012-2023, zone euro (2012)
 - **Variables** : Taux de croissance du PIB et solde public
 - **Horizons de prévision** : Année en cours à $n+3$
 - **Mesure** : Écart moyen entre trajectoires annoncées et réalisées

Écarts de prévision moyens de taux de croissance du PIB dans les PSTAB

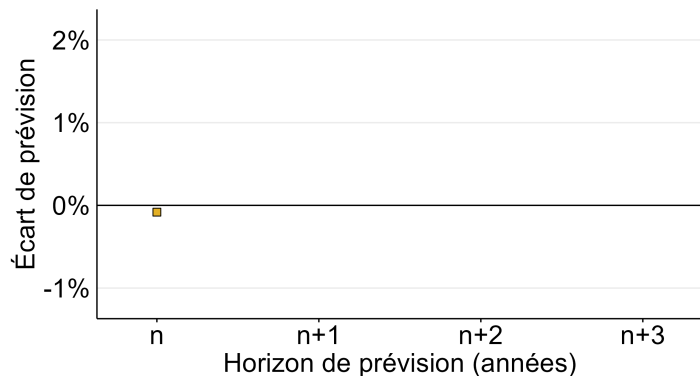


Figure 6 – Écarts de prévision moyens aux horizons n à $n+3$

Écarts de prévision moyens de taux de croissance du PIB dans les PSTAB

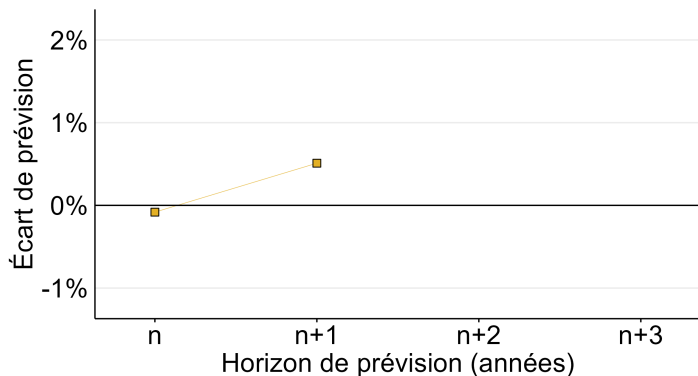


Figure 6 – Écarts de prévision moyens aux horizons n à $n+3$

Écarts de prévision moyens de taux de croissance du PIB dans les PSTAB

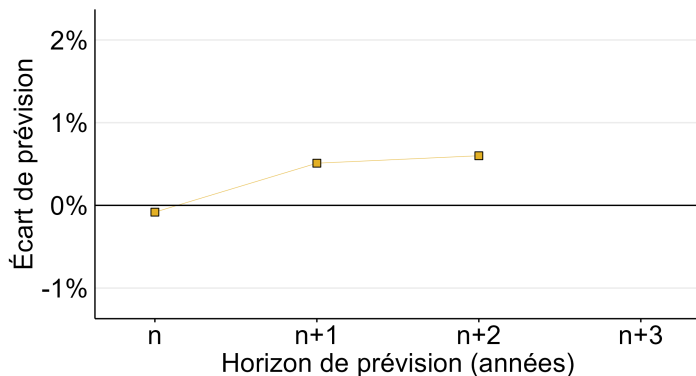


Figure 6 – Écarts de prévision moyens aux horizons n à $n+3$

Écarts de prévision moyens de taux de croissance du PIB dans les PSTAB

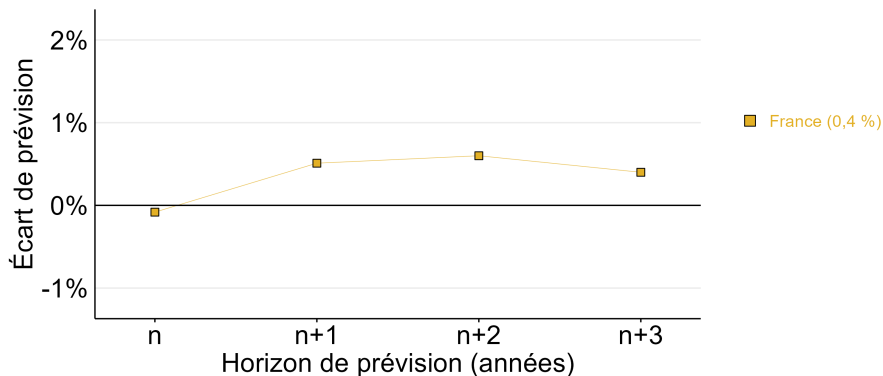


Figure 6 – Écarts de prévision moyens aux horizons n à $n+3$

S

Écarts de prévision moyens de taux de croissance du PIB dans les PSTAB

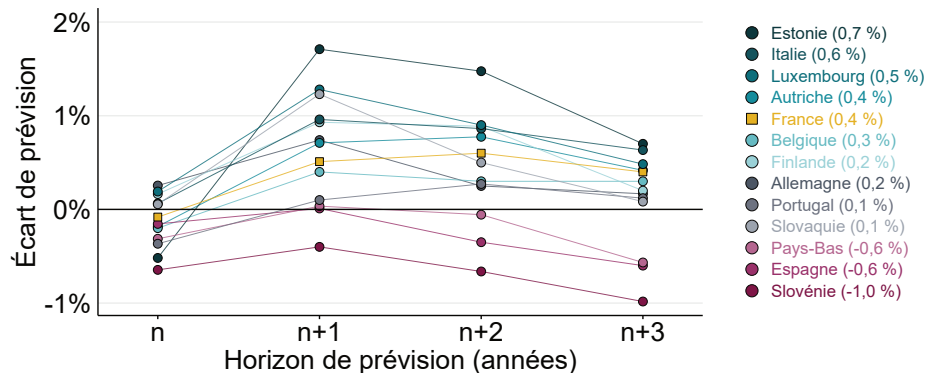
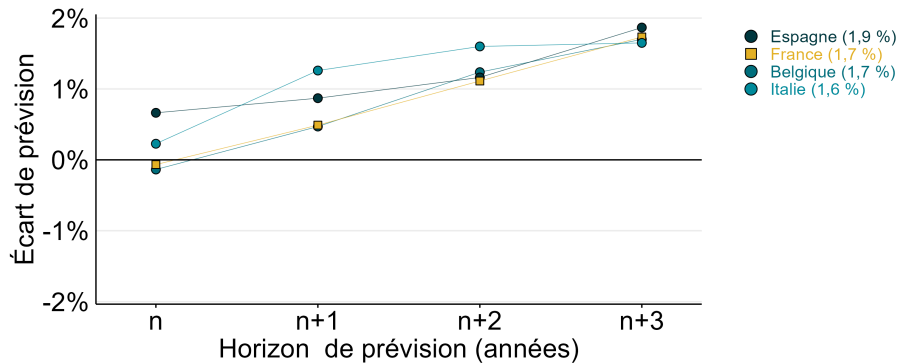


Figure 6 – Écarts de prévision moyens aux horizons n à n+3

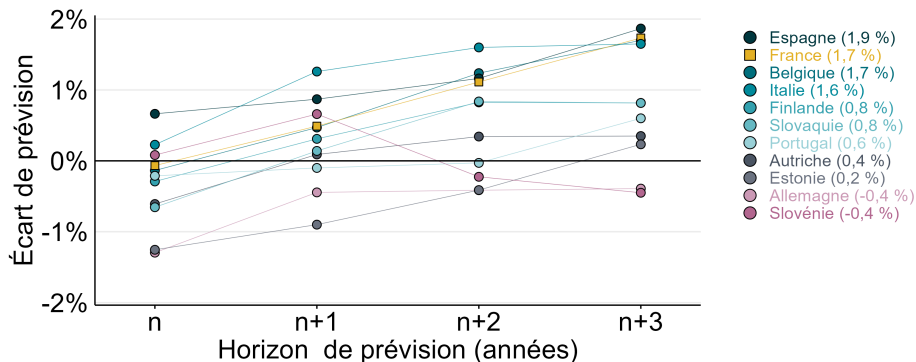
Écarts de prévision moyens de solde public dans les PSTAB



Institut des politiques publiques, 2025

Figure 7 – Écarts de prévision moyens aux horizons n à $n+3$

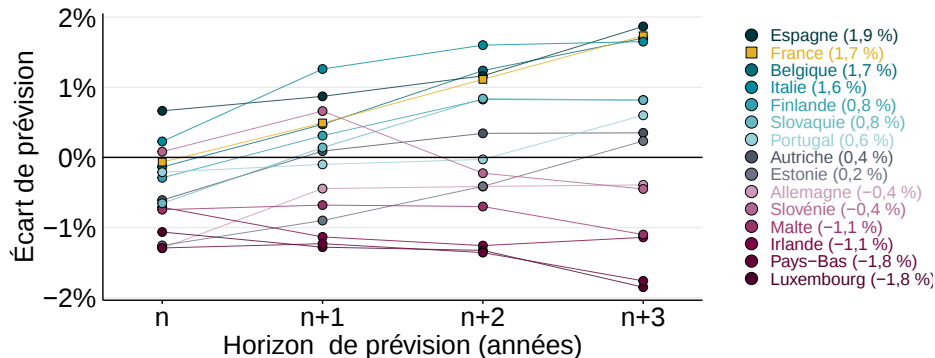
Écarts de prévision moyens de solde public dans les PSTAB



Institut des politiques publiques, 2025

Figure 7 – Écarts de prévision moyens aux horizons n à n+3

Écarts de prévision moyens de solde public dans les PSTAB



Institut des politiques publiques, 2025

Figure 7 – Écarts de prévision moyens aux horizons n à n+3

Conclusion

Conclusion

Les questions de méthodologie et d'information budgétaire sont des enjeux fondamentaux pour le débat budgétaire. Des pistes possibles d'amélioration ont été proposées :

Conclusion

Les questions de méthodologie et d'information budgétaire sont des enjeux fondamentaux pour le débat budgétaire. Des pistes possibles d'amélioration ont été proposées :

- Publier l'**évolution tendancielle** des dépenses par fonction pour déterminer l'« effort budgétaire » réalisé par chaque fonction des administrations publiques

Conclusion

Les questions de méthodologie et d'information budgétaire sont des enjeux fondamentaux pour le débat budgétaire. Des pistes possibles d'amélioration ont été proposées :

- Publier l'**évolution tendancielle** des dépenses par fonction pour déterminer l'« effort budgétaire » réalisé par chaque fonction des administrations publiques
- Mettre en cohérence les différentes sources de comptabilité publique de sorte à rendre les arbitrages budgétaires pour l'année suivante plus **lisibles**

Conclusion

Les questions de méthodologie et d'information budgétaire sont des enjeux fondamentaux pour le débat budgétaire. Des pistes possibles d'amélioration ont été proposées :

- Publier l'**évolution tendancielle** des dépenses par fonction pour déterminer l'« effort budgétaire » réalisé par chaque fonction des administrations publiques
- Mettre en cohérence les différentes sources de comptabilité publique de sorte à rendre les arbitrages budgétaires pour l'année suivante plus **lisibles**
- **Fiabiliser** les prévisions de recettes et de dépenses en encourageant la confrontation de méthodes et de sources alternatives

Conclusion

Les questions de méthodologie et d'information budgétaire sont des enjeux fondamentaux pour le débat budgétaire. Des pistes possibles d'amélioration ont été proposées :

- Publier l'**évolution tendancielle** des dépenses par fonction pour déterminer l'« effort budgétaire » réalisé par chaque fonction des administrations publiques
- Mettre en cohérence les différentes sources de comptabilité publique de sorte à rendre les arbitrages budgétaires pour l'année suivante plus **lisibles**
- **Fiabiliser** les prévisions de recettes et de dépenses en encourageant la confrontation de méthodes et de sources alternatives

Par ailleurs, les prévisions françaises à moyen terme de solde public sont parmi les plus optimistes dans l'UE. À ce sujet, certains développements récents sont à suivre :

- Nouvelles règles européennes de surveillance budgétaire
- Rôle accru des institutions budgétaires indépendantes