

PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES

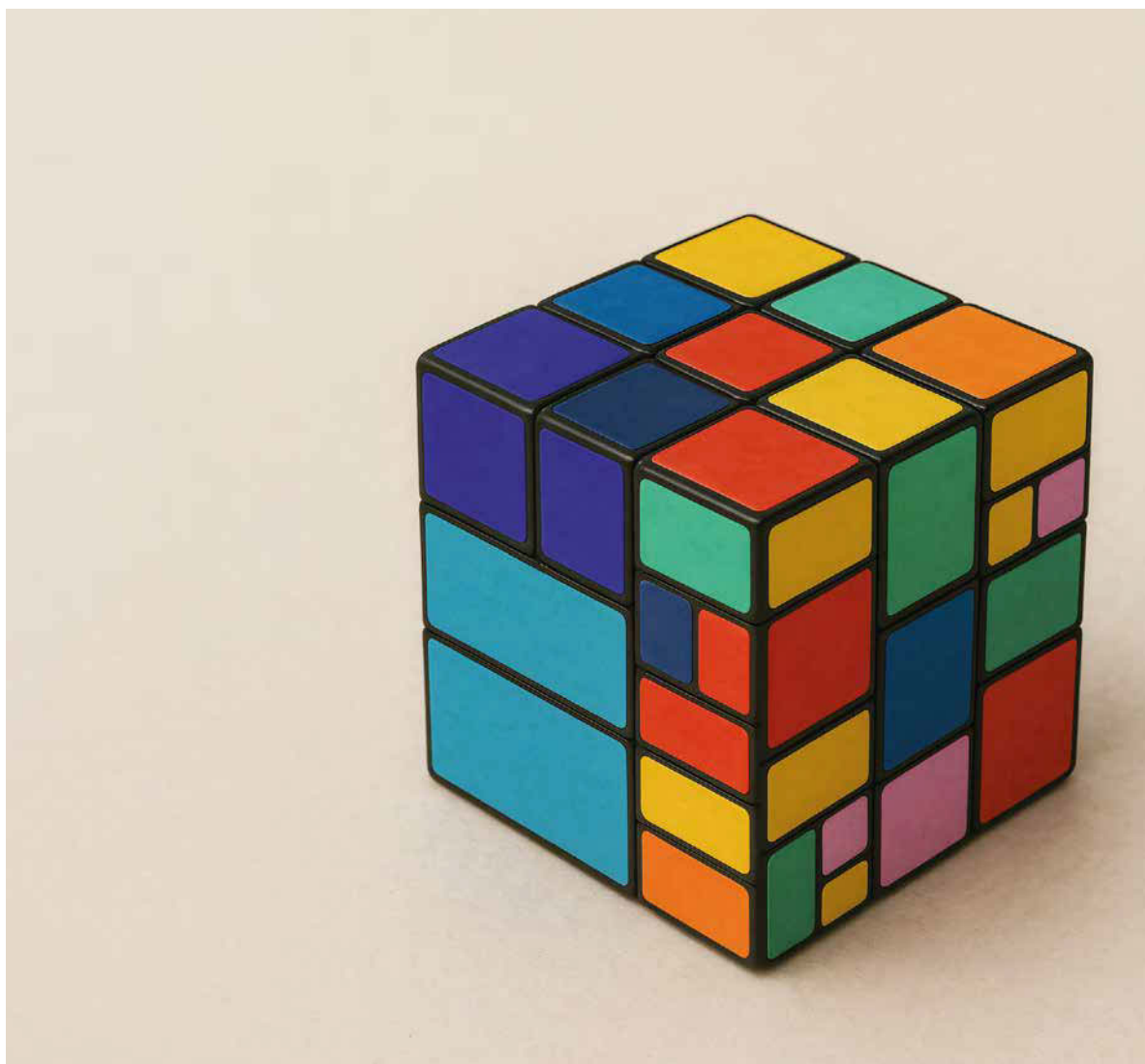
JUIN 2025

Évaluation des orientations budgétaires

Effets budgétaires et redistributifs
des mesures fiscales à destination des ménages

Retraites des fonctionnaires d'État :
faut-il changer la convention comptable ?

Baisse démographique et taille des classes



Avant-propos



Antoine Bozio
Pierre Boyer
Julien Grenet
Delphine Roy

Le débat sur le budget de la Nation est au cœur de la vie démocratique. Il constitue un enjeu majeur pour le gouvernement, qui y détermine les moyens de son action ; un moment clé pour le Parlement, où s'expriment les choix politiques ; et une tâche considérable pour les administrations publiques, chargées d'estimer les implications budgétaires de tous les choix en discussion.

L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé en 2012 avec l'ambition de devenir un centre de recherche de référence en Europe sur l'évaluation rigoureuse et scientifique des politiques publiques. L'objectif était de mobiliser les méthodes les plus récentes de l'économie empirique pour mesurer les effets concrets des politiques mises en œuvre ou envisagées. Le modèle était l'*Institute for Fiscal Studies* (IFS), centre de recherche britannique devenu une voix respectée et écoutée dans les débats budgétaires outre-Manche, grâce à la qualité de ses travaux et à son indépendance. Chaque année, l'IFS publie son *Green Budget*, qui réunit les contributions de ses chercheurs sur les grands enjeux de finances publiques, de fiscalité et de dépenses.

Cet ouvrage, *Perspectives budgétaires*, constitue l'adaptation, par l'IPP, du *Green Budget* britannique au contexte français. Il s'agit pour nous de proposer des analyses rigoureuses pour éclairer le débat budgétaire, en s'adressant à toutes les parties prenantes : parlementaires, décideurs publics, mais aussi citoyens. Il ne s'agit évidemment pas de proposer un budget clé en main, ni de couvrir l'ensemble des sujets budgétaires. Notre ambition est plus mo-

deste : apporter un éclairage argumenté sur certaines questions clés du débat public, pour lesquelles les chercheurs de l'IPP disposent d'une expertise reconnue.

Avant de présenter le contenu de cette première édition, revenons sur les raisons pour lesquelles l'évaluation des politiques publiques – cœur de métier de l'IPP comme de l'IFS – est non seulement utile, mais aussi nécessaire au débat budgétaire.

La première raison est qu'allouer des moyens à une politique publique ne garantit pas que ses objectifs seront atteints. Certaines mesures peuvent manquer leur cible et se révéler inefficaces, voire contre-productives. L'évaluation des politiques publiques est une démarche rigoureuse et systématique qui permet de mesurer les effets d'une intervention dans de multiples dimensions : budgétaire, bien sûr, mais aussi économique, sociale ou environnementale. Tous les euros de dépense publique n'ont pas les mêmes effets selon l'usage qui en est fait. L'évaluation des politiques publiques fait ainsi la promesse, non pas de se substituer aux choix politiques, mais de les éclairer en rendant plus lisibles les arbitrages auxquels sont confrontés les citoyens et leurs élus.

La seconde raison tient au fait que le débat budgétaire est éminemment politique, et qu'une démocratie robuste doit pouvoir s'appuyer sur un niveau de confiance élevé dans le processus qui le sous-tend. Or, en raison de sa technicité, ce débat peut apparaître opaque pour de nombreux citoyens, et susciter une forme de défiance. Le rôle d'institutions de recherche comme l'IPP est précisément de faciliter le décryptage de

ce débat, en proposant des analyses indépendantes et accessibles.

Cette année, *Perspectives budgétaires* rassemble quatre contributions à la fois ancrées dans l'actualité et traitées de manière innovante par les chercheurs de l'IPP.

Le **chapitre 1** présente les grands enjeux de finances publiques pour 2026 et discute des arbitrages nécessaires pour ramener le déficit de 5,4 % à 4,6 % du PIB. Il propose surtout des pistes concrètes d'amélioration du processus budgétaire, visant à favoriser la lisibilité des choix sur les dépenses publiques, à réduire les erreurs de prévision et à renforcer la crédibilité de la trajectoire des finances publiques.

Le **chapitre 2** s'inscrit dans un exercice mené depuis plusieurs années par les équipes de l'IPP, consistant à estimer les effets budgétaires et redistributifs de mesures socio-fiscales prévues dans le budget 2025. Il propose également une revue de plusieurs options en matière de recettes ou de réduction de dépenses susceptibles de contribuer à la réduction du déficit. L'objectif est, là encore, d'inviter le lecteur à réfléchir aux effets budgétaires et redistributifs de mesures discutées dans le débat public. Les auteurs s'attachent à montrer qu'une mesure prise isolément peut entraîner, directement ou indirectement, d'autres ajustements au sein du système socio-fiscal, notamment en raison des mécanismes d'indexation.

Le **chapitre 3** s'attaque à une question en apparence technique mais dont les enjeux sont considérables : de quelle manière le cadre comptable applicable aux cotisations de l'État employeur pour ses fonctionnaires influence-t-il la mesure des dépenses publiques ? Pourquoi ces cotisations apparaissent-elles si élevées ? Et quelles pourraient être les implications d'un ajustement de ce cadre comptable ?

Enfin, le **chapitre 4** s'interroge sur un arbitrage central pour l'Éducation nationale : dans un contexte de baisse de la natalité,

faut-il profiter de la réduction des effectifs scolaires pour réaliser des économies, ou au contraire pour réduire la taille des classes ? La recherche économique fournit ici des éléments solides pour éclairer ce choix au-delà de ses seules conséquences budgétaires à court terme.

Cet ouvrage n'aurait pu voir le jour sans le soutien de nombreux partenaires. Nous remercions les institutions fondatrices de l'IPP – PSE et le GENES – ainsi que le Cepremap et le Labex Ecodec pour leur soutien financier. Nos remerciements vont également aux équipes du Centre d'accès sécurisé aux données (CASD), de l'INSEE et des services statistiques ministériels, en particulier la DGFIP, la DREES et la DEPP, ainsi qu'à la Documentation française pour sa contribution à l'impression et à la diffusion de cette publication.

Sommaire

p. 7

CHAPITRE 1

Comment évaluer les orientations de finances publiques ?

Laurent Bach, Octave De Brouwer, Paul Dutronc-Postel

CHAPITRE 2

Effets budgétaires et redistributifs des mesures socio-fiscales

Hervé Darricau, Sylvain Duchesne, Bertrand Garbinti, Lola Josseran, Fabian Reutzel

p. 31

p. 53

CHAPITRE 3

Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?

Patrick Aubert, Maïlys Pedrono, Maxime Tô, Todor Tochev

CHAPITRE 4

Taille des classes et inégalités territoriales : quelle stratégie face à la baisse démographique ?

Pauline Charousset, Julien Grenet, Nina Guyon, Youssef Souidi

p. 75

Chapitre 1

Comment évaluer les orientations de finances publiques ?



Auteurs :

Laurent Bach, Octave De Brouwer, Paul Dutronc-Postel

Nous passons le pilotage des finances publiques françaises au crible de trois critères : la lisibilité des orientations de dépenses, la fiabilité des outils de prévision et la crédibilité des trajectoires de moyen terme. Nous analysons sous ces trois angles la nature de l'information budgétaire et la manière dont elle est construite. Nous revenons sur les arbitrages entre différentes fonctions de la dépense publique, dont la lecture est rendue difficile par le chiasme entre documents budgétaires et comptabilité nationale. Nous esquissons des pistes de réflexion pour l'amélioration technique des modèles de prévision qui permettraient de rendre la cible annoncée pour 2026 plus précise et crédible. Enfin, nous étalonnons la France par rapport à ses voisins européens en matière d'écarts de prévision dans les trajectoires budgétaires à moyen terme présentées dans les principaux documents budgétaires ; et nous discutons des mécanismes nationaux et européens de nature à renforcer la crédibilité des orientations pluriannuelles de finances publiques.

Résultats clés

- En l'absence d'information sur l'évolution tendancielle des dépenses publiques, les hypothèses sur lesquelles repose l'« effort budgétaire de 40 milliards d'euros » annoncé pour 2026 et la répartition de cet effort entre les postes de dépense restent difficiles à appréhender, ce qui altère la qualité du débat sur les enjeux budgétaires.
- Au-delà de ce manque partiel d'informations, la lisibilité des orientations budgétaires est obérée par des difficultés techniques pour faire parler les sources budgétaires, délicates à mettre en cohérence dans le temps, et difficiles à comparer à la comptabilité nationale.
- Des pistes potentielles pour l'amélioration des prévisions de recettes et de dépenses sont identifiées. Nous explorons les perspectives prometteuses ouvertes, pour les recettes de l'impôt sur les sociétés, par des informations issues de la documentation financière, et pour les dépenses des collectivités locales, par les budgets votés par les collectivités.
- L'optimisme relatif des prévisions françaises quant aux sous-jacents macro-économiques qui encadrent le pilotage des finances publiques ne distingue pas la France de ses voisins européens. Elle semble cependant, en moyenne, être parmi les plus optimistes quant au redressement à moyen terme de ses finances publiques.

Chapitre 2

Effets budgétaires et redistributifs des mesures socio-fiscales



Auteurs :

Hervé Darricau, Sylvain Duchesne, Bertrand Garbinti, Lola Josseran, Fabian Reutzel

L'effort de consolidation budgétaire annoncé impliquera des arbitrages entre différentes mesures socio-fiscales concernant les ménages. Au-delà de leur impact budgétaire, ces mesures peuvent engendrer d'importants effets redistributifs. Pour éclairer les arbitrages possibles, nous commençons par présenter le cadre fixé par la loi de finances pour 2025, et plus particulièrement la contribution différentielle sur les hauts revenus. Nous proposons ensuite une analyse des effets budgétaires et redistributifs de différentes mesures qui peuvent contribuer à la consolidation budgétaire, à la fois du côté des recettes et du côté des dépenses, avec les prestations et transferts en direction des ménages.

Résultats clés

- La contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) créée par la loi de finances pour 2025 permet d'atténuer les disparités de taux d'imposition parmi les plus aisés.
- La CDHR génère 1,2 Md€, et est concentrée sur les 1 % des ménages les plus aisés, qui perdent -0,65 % en niveau de vie. Le taux d'imposition moyen à l'impôt sur le revenu des redevables de la CDHR augmente de 14,2 % à 18,9 %.
- Le gain budgétaire associé à une hausse d'un point de TVA est estimé à 13 Md€, mais l'effet net sur le solde public est réduit à 8,2 Md€ quand sont déduites la TVA payée par les administrations publiques et les hausses de dépenses dues à l'indexation des prestations et pensions de retraite.
- Avec les règles d'indexation, une hausse de la TVA met davantage à contribution les ménages d'actifs en emploi que les autres types de ménages dont le niveau de vie est protégé par ces mécanismes.
- Un gel global des pensions de retraite, prestations sociales et barème de l'impôt sur le revenu en 2026 améliorerait le solde budgétaire de 5,7 Md€. Ce gel aurait un effet distributif régressif, bien qu'il s'étende tout au long de la distribution des revenus.

Chapitre 3

Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?



Auteurs :

Patrick Aubert, Maïlys Pedrono, Maxime Tô, Todor Tochev

Les débats récents sur un supposé « déficit caché » du système de retraite ont mis en lumière l'impact majeur des conventions comptables qui sont retenues pour apprécier les ressources affectées au financement des retraites des fonctionnaires d'État. Nous montrons dans ce chapitre que la convention comptable actuelle ne tient pas compte du déséquilibre démographique du régime et qu'elle conduit à afficher un taux de cotisation employeur très élevé, englobant en fait une subvention implicite de l'État pour couvrir ce déséquilibre. Nous proposons un cadre comptable corrigé qui sépare la cotisation employeur de cette subvention implicite afin de rendre transparente la réalité des ressources affectées aux dépenses de retraites. L'enjeu dépasse la seule question des retraites et affecte la répartition du budget de l'État : ces conventions comptables jouent en effet sur l'estimation du coût salarial des fonctionnaires, et donc sur l'ensemble des postes de dépenses publiques.

Résultats clés

- Les transferts de « compensation démographique » existant actuellement entre régimes de retraite sont bien en-deçà de la réalité des déséquilibres démographiques. Cet écart se traduit par une subvention implicite de l'État, dont le régime a une démographie nettement moins bonne que la moyenne, au profit des régimes dont la démographie est meilleure, parmi lesquels les régimes de salariés du privé.
- En considérant un financement à part pour cette subvention, ainsi que pour certains droits propres à certaines professions spécifiques, le taux de cotisation d'équilibre des employeurs de fonctionnaires d'État serait de 34,7 % en 2020, soit bien en dessous des taux affichés de 74,28 % pour les civils et 126,07 % pour les militaires.
- Le montant de la subvention implicite de l'État pour couvrir le déséquilibre démographique est estimé à 18 Md€ (0,8 % du PIB). Plus largement, la requalification proposée d'une partie de la contribution employeur actuelle en transfert agrégé de l'État, y compris pour les avantages professionnels, l'invalidité et les majorations pour enfants, est estimé à 25,8 Md€ (1,1 % du PIB).
- Prendre en compte le taux de 34,7 % conduit à revoir la plupart des agrégats budgétaires. L'impact est notamment frappant sur ceux concernant l'éducation nationale, eu égard aux effectifs employés pour cette mission. À titre d'exemple, le budget consacré à l'enseignement scolaire serait ainsi de 70,7 Md€ en 2023 au lieu de 81,3 Md€, et la dépense intérieure d'éducation pour le premier degré serait de 7 726 € par élève, au lieu de 8 450 €. Cette dépense est donc surévaluée de 9,37 %.

Chapitre 4

Taille des classes et inégalités territoriales : quelle stratégie face à la baisse démographique ?



Auteurs :

Pauline Charousset, Julien Grenet, Nina Guyon, Youssef Souidi

La baisse quasi continue de la natalité en France depuis 2010 entraîne une diminution marquée des effectifs d'élèves dans le premier degré, qui se prolongera pendant au moins une décennie. Dans un contexte de contraintes sur les finances publiques, cette évolution pose la question d'un ajustement de la dépense éducative : faut-il réduire le nombre d'enseignants pour réaliser des économies budgétaires, ou saisir cette opportunité pour améliorer les conditions d'apprentissage en réduisant la taille des classes ? Ce chapitre explore les enjeux de ce choix à partir de données détaillées et de simulations prospectives. L'étude met en lumière les arbitrages économiques associés à différents scénarios de gestion des effectifs enseignants, et souligne les risques d'accentuation des disparités territoriales en matière de taille des classes si la répartition des enseignants ne fait pas l'objet d'une planification coordonnée.

Résultats clés

- Les effectifs du premier degré ont déjà diminué de 8 % entre 2015 et 2024 et devraient reculer de 19 % supplémentaires d'ici à 2034, avec de fortes disparités selon les territoires.
- Malgré les dédoublements en éducation prioritaire, les classes françaises restent parmi les plus chargées d'Europe, alors que les recherches soulignent les bénéfices d'un meilleur taux d'encadrement sur les performances scolaires et les salaires futurs, notamment pour les élèves les plus défavorisés.
- À taille de classe constante, la baisse démographique permettrait de supprimer environ 50 000 postes d'enseignants d'ici à 2034, réduisant la dépense publique annuelle d'environ 3,4 Md€ à cet horizon.
- À long terme, cette option serait toutefois moins rentable socialement qu'un maintien des effectifs enseignants, qui ferait passer la taille moyenne des classes de 22,4 à 18,2 élèves entre 2024 et 2034, pour un gain économique estimé à 4,5 Md€ et un supplément de recettes fiscales d'environ 2,9 Md€.
- Pour corriger les inégalités territoriales d'encadrement, cette stratégie devrait s'accompagner d'une réallocation ciblée des enseignants, qui pourrait être obtenue en plafonnant la taille des classes à 12 élèves en éducation prioritaire et en modulant la taille des classes hors éducation prioritaire en fonction du profil social des départements.

— **www.ipp.eu** —