

Faut-il évaluer les programmes des candidats à l'élection présidentielle ? Le rôle des économistes (et de l'OFCE) dans le débat politique

Par [Xavier Ragot](#), Président de l'OFCE

Les élections présidentielles sont toujours un moment d'accélération du débat économique en France. C'est le moment des diagnostics, des bilans et de tous les projets. Des institutions comme l'OFCE se posent de manière régulière la question de l'évaluation des programmes économiques des candidats. À la différence des élections de 2017, l'OFCE a choisi de ne pas évaluer les programmes mais seulement certaines mesures qui seront discutées dans le débat politique. En revanche, l'OFCE va apporter des éclairages sur des questions importantes pour le débat de politique économique comme la question environnementale, les inégalités ou encore les enjeux européens, l'état du tissu productif, entre autres.

La première contribution portera

sur la dette publique et les évolutions des dépenses et prélèvements publics, début octobre. Ce choix ne vise ni à dramatiser la question de la dette publique ni à minimiser son importance mais à reconnaître que la période que nous avons vécue, avec la crise Covid, a conduit à des politiques inédites en France et dans le monde, qui ont changé l'état des comptes publics. Que ce soient des projets de hausse (ou baisses) de dépenses, d'impôts ou de dettes publiques, les équilibres comptables de base devront être vérifiés et des choix devront être assumés, quels qu'ils soient.

L'importance de l'enjeu a conduit l'OFCE à développer un nouvel outil, un simulateur de la trajectoire de la dette publique, de la croissance, du chômage et de l'inflation, qui permettra à chacun de simuler les effets macroéconomiques d'un choix de cible de dette publique. Cet outil permettra de montrer ce qu'est le budget de l'État et les effets de choix économiques sur la croissance, l'inflation, l'emploi et la dette.

Pour comprendre cette décision de fournir un cadre général et des contributions spécifiques plutôt que d'évaluer des programmes, il faut mettre en perspective la question de l'évaluation des programmes. Avant de parler de la situation française, décentrons le débat pour regarder ce qui se fait

dans les autres pays. Le pays dans lequel l'évaluation économique des programmes des candidats est la plus développée est les Pays-Bas. Le CPB (Centraal Plan Bureau), qui est un organisme indépendant pour l'analyse économique, évalue le programme des candidats depuis 1986 de manière systématique. Dans ce pays, le CPB joue un rôle singulier. Le CPB a été créé en 1945 et son premier directeur était Jan Tinbergen. Ce dernier est l'un des principaux fondateurs des modèles macroéconomiques de prévision et d'évaluation. Cet économiste avait une vision très claire de la répartition des rôles entre économie et politique : aux hommes et femmes politiques d'affirmer les préférences sociales et aux économistes de contribuer aux moyens les plus efficaces de les atteindre. Cette expérience d'évaluation systématique a permis aux économistes néerlandais d'affiner leur vision des avantages et inconvénients de l'évaluation des programmes économiques des candidats et d'avoir une approche nuancée de leur contribution[1].

Heurs et malheurs de l'évaluation économique

Commençons par les avantages d'une évaluation des programmes en résumant les leçons hollandaises. Tout d'abord, et bien entendu, l'évaluation économique ne consiste pas à donner un critère unique (que ce soit chômage, croissance, inégalités, écologie) ni à

déterminer le meilleur programme. Elle consiste à faire une évaluation multicritères et proposer des évaluations sur chacun d'eux, avec une méthode commune pour les différents programmes.

De ce fait, le gain premier de l'évaluation des programmes est de révéler les priorités contenues dans chaque programme qui peuvent parfois différer des discours politiques. Un parti peut préférer la réduction de la dette (et possiblement des moyens budgétaires à long terme) à la croissance de court terme, d'autres la réduction des émissions de CO2 à l'équilibre des comptes sociaux, etc. Dans les deux cas il s'agit d'un rapport différent au temps et aux risques. L'évaluation comparative permet donc de révéler des préférences sociales entre lesquelles les électeurs peuvent choisir suivant leur propre préférence politique.

Quelle différence d'une évaluation de think tanks qui identifient le meilleur programme et donc le meilleur candidat ! Cet autre exercice est bien sûr utile pour le débat politique, mais il est différent. Le think tank affirme et défend des préférences sociales. Son rôle n'est pas tant d'évaluer que de plaider une cause ou une vision du monde. L'OFCE est un centre de recherche. Son rôle est d'éclairer le débat public autour des questions économiques que l'on juge importantes.

Le deuxième intérêt de l'évaluation des programmes, selon le CPB, est d'éclairer le lecteur sur l'évolution de la situation économique si un programme est mis en œuvre. Il s'agit donc de contribuer à la prévision : quelle serait la dynamique du chômage, de l'inflation, des inégalités, etc. Dans une période de forte incertitude (sanitaire au premier chef), identifier les futurs possibles est une contribution utile, tant les discours catastrophistes peuvent inquiéter (et assurer une forte visibilité politique).

Le troisième intérêt de l'évaluation économique peut sembler anecdotique mais il s'avère important. L'évaluation des programmes ne consiste pas seulement à faire de l'analyse économique sur les documents publics. Il consiste à aller voir les équipes de campagne pour préciser les mesures, les dispositifs et les causalités supposées. Ce travail d'évaluation, dont le premier est l'évaluation des effets au premier ordre sur le budget public, permet aux candidats de préciser les dispositifs et les implications des propositions. Le travail d'évaluation fournit ainsi un service aux équipes de campagne en leur permettant d'interagir avec des équipes d'économistes. Il n'a pas échappé aux lecteurs que le degré de précision des programmes est hétérogène. Une faible précision peut être un choix politique assumé mais aussi, parfois, le résultat

d'équipes de campagne
peu spécialisées sur certains sujets économiques.

Face à de tels arguments, il
pourrait sembler que l'évaluation des programmes par un centre
de recherche en
économie comme l'OFCE est d'une utilité évidente pour le débat
public. En fait,
il n'en est rien pour ces élections de 2022 : les
inconvenients de
l'évaluation sont les miroirs des avantages discutés plus
haut.

L'évaluation des programmes et
des mesures peut donner l'illusion de la certitude alors que
ces évaluations *ex ante* sont fondées sur des modèles pas
toujours adaptés aux mesures évaluées. Les résultats de
l'évaluation de chaque
mesure sont donc empreints d'incertitudes qui se cumulent dans
l'évaluation des
programmes. Cela n'est pas un argument pour ne pas évaluer des
programmes, mais
il faut reconnaître qu'une grande pédagogie est nécessaire
dans la présentation
des limites des résultats.

Ensuite, les déclarations des
partis, candidats ou candidates ne sont pas toujours
évaluables car trop floues.
Ces derniers jouent avec ce flou pour affirmer des valeurs
sans s'engager sur
des montants ou des réformes. Prenons par exemple le débat
actuel sur la hausse
des salaires nécessaires après la crise Covid. Différentes
mesures sont
possibles qu'il faut alors financer. Les économies peuvent
être chiffrées, mais
l'effet économique dépend d'un ensemble précis de

contreparties financières qui peuvent permettre d'apprécier l'effet sur le chômage, la croissance et les inégalités. Enfin, la difficulté d'évaluer les programmes peut pénaliser les programmes qui se prêtent à l'exercice face à des programmes inévaluables ! Ces inconvénients avaient été identifiés par l'OFCE lors des élections 2007 (voir Fitoussi et Timbeau, 2017 et la description des débats par Lemoine, 2007).

Le dispositif de l'OFCE en 2017

Les évaluations peuvent être utiles lorsque les programmes sont évaluables et lorsque les précautions de présentation sont utilisées. De ce fait, l'OFCE en 2017 s'est livré à un exercice d'évaluation plutôt qualitative des programmes. Le résultat public est un tableau multicritères qualitatif (OFCE, 2017).

Ce travail prospectif avait été rendu possible par une situation singulière de la campagne de 2017, qui a été l'organisation des primaires pour les candidats de droite et du parti socialiste. Ensuite, le candidat de la France Insoumise avait fourni des éléments économiques quantitatifs alors que la candidate du Front National proposait la sortie de la zone euro, qui est une politique économique inévaluable mais dont on peut discuter les implications économiques (Blot *et al.*, 2017). Le rôle du débat économique était important en 2017 : le président François Hollande avait

transformé un moment économique en symbole politique, « l'inversion de la courbe du chômage », le débat européen était vif autour du thème de « l'austérité ».

L'OFCE a donc fourni en 2017 un tableau qualitatif comparatif de différents programmes. L'intérêt de l'exercice était le choix des critères d'évaluation : ils doivent être assez nombreux pour permettre l'analyse fine au sein d'un espace politique complexe mais limités pour que les comparaisons soient compréhensibles. Nous avons choisi quatre thèmes : finances publiques, ménages, entreprises et environnement, avec dix sous-thèmes.

La situation en 2022

La situation en cette fin d'année 2021 est bien différente. Premièrement, sur le plan économique les séquelles économiques de la crise Covid sont encore en cours d'évaluation. Quelle sera la dynamique du chômage après la fin des mesures de soutien de l'économie ? Comment la croissance sera-t-elle affectée à moyen terme par le recours accru au télétravail ? Ces discussions ont lieu dans un environnement sanitaire encore incertain et conditionneront l'orientation des mesures de politique économique.

Deuxièmement, la gestion de la crise de la Covid a été bien différente en France, en Europe

et dans le monde de la gestion de la crise des *subprime* de 2010 à 2011. Les États ont pris à leur charge, sous la forme d'une dette publique accrue, une grande partie des pertes de revenus des agents. Cela permet une reprise forte de l'activité après crise, avec un État certes plus endetté. Cette gestion est presque consensuelle parmi les économistes et les acteurs politiques. Il n'y a pas, du moins à ce stade, de contestation politique de la gestion économique de la crise Covid. Les débats des grandes options de politique économique sont bien moindres qu'en 2017.

Troisièmement, des positions économiques radicales, comme la sortie de la France de la zone euro, ne sont plus proposées par des partis susceptibles d'aller au second tour des élections. D'autres formations politiques pourront porter un projet de Frexit, mais il y a peu de chance que ce projet soit central dans le débat politique français. Cette inflexion du débat économique sur l'Europe est le signe d'un changement d'appréciation de la politique européenne. Cette dernière devient moins clivante. La mise en place dans la crise d'un plan de relance européen ambitieux, d'une capacité d'endettement commune, de projets d'une fiscalité carbone aux frontières de l'Union européenne pour éviter le dumping environnemental, tous ces éléments récents font que la critique de l'Union européenne

(sur le plan économique) porte moins.

De ce fait, le débat économique en 2022 paraît moins porteur d'enjeux qu'en 2017. Certes, des politiques économiques seront en débat, comme l'évolution de la fiscalité et des inégalités, de l'investissement public, de la réforme des retraites, de l'évolution de la dette publique, les hausses de salaires et du SMIC, le salaire des enseignants entre autres. Ces éléments donneront probablement lieu à des propositions évaluables, ce que l'OFCE fera, mais à ce stade, il est peu probable que les programmes donneront des éléments précis sur tous ces sujets, permettant une évaluation du programme et donc une prévision de la situation économique si le ou la candidate était élue.

À ce stade au moins, les partis politiques cherchent à départager des personnalités porteuses de projets plutôt que de programmes clairs. Le Président de la République présentera probablement tardivement des éléments de programme économique, ce qui est fréquent pour un second mandat. Le moment n'est pas propice à l'évaluation des programmes et les inconvénients domineront très probablement les avantages.

Les élections présidentielles doivent cependant être le moment d'identifier les enjeux importants du débat de politique économique des prochaines années, voire de la prochaine décennie, en

laissant la place au diagnostic, aux options pertinentes, à la discussion de différentes mesures possibles.

De ce fait, l'OFCE a choisi de contribuer en proposant des analyses sur une série de thèmes, à la fois importants pour le débat économique et au sein de l'observatoire (sans ordre) : dette publique, vieillissement, conjoncture, marché du travail, protection sociale, environnement, construction européenne, fiscalité, tissu productif, logement, genre.

Ces thèmes ne sont pas exhaustifs. L'éducation, thème essentiel, ne sera qu'indirectement traité. Enfin, le débat économique est une composante à la fois partielle et essentielle dans le débat politique. Il faut espérer que ces contributions permettront d'éviter les faux débats économiques pour se concentrer sur les vrais enjeux politiques.

Références

- [Fitoussi Jean-Paul et Timbeau Xavier](#), 2007, « Pourquoi nous ne chiffrerons pas les programmes présidentiels : manifeste contre une déontologie en rase campagne », *Blog OFCE*, 23 février.
- [Graafland Johan J., Ros Arie P.](#) (Eds.), 2003, « Economic Assessment of Election Programmes: Does it make sense? », Boston, Kluwer Academic Publishers.
- [Lemoine Benjamin](#), 2008, « Chiffrer les programmes politiques lors de la campagne présidentielle 2007 :

Heurs et malheurs
d'un instrument », *Revue française
de science politique* , Vol. 58, n° 3, juin, pp. 403-431.

- [OFCE, 2017,](#)
« Quelles propositions économiques des candidats
à l'élection présidentielle ? », *OFCE
Policy Brief*, n° 16, M. Plane et X. Ragot,
coordinateurs, 25 pages.
- [Christophe Blot,](#)
[Jérôme Creel, Bruno Ducoudré, Paul Hubert, Xavier Ragot,](#)
[Raul Sampognaro,](#)
[Francesco Saraceno, et Xavier Timbeau, 2017,](#) « Sortir de
l'euro
», *Blog OFCE*, 23 avril.

[\[1\]](#) Pour une présentation
détaillée de l'environnement institutionnel aux Pays-Bas, et de
la méthode du CPB
pour évaluer les programmes, voir Graafland et Ross (2003).