



Comment mesurer les économies sur les dépenses publiques ?

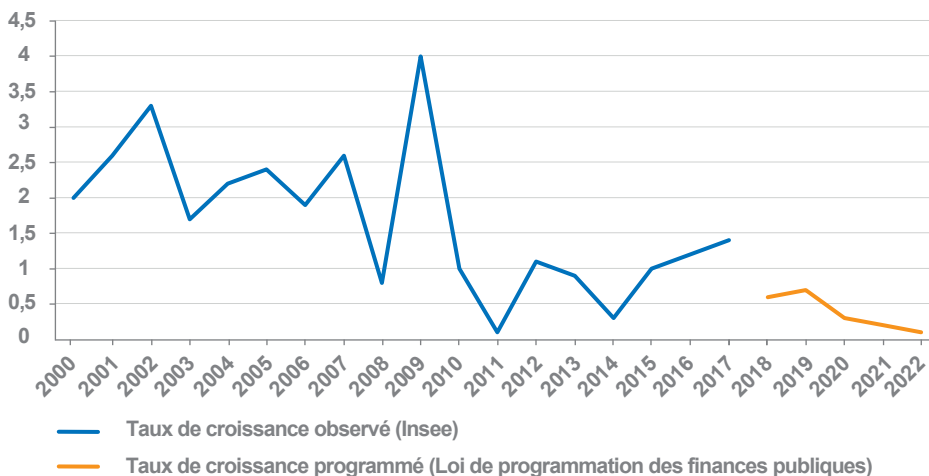
En 2017, les dépenses publiques françaises ont atteint 1 294 milliards d'euros. Ce montant record représente 56,5 % du produit intérieur brut, le ratio le plus élevé de l'Union européenne, avec des prélèvements obligatoires à 45,3 % du produit intérieur brut, le deuxième niveau le plus élevé de l'Union après le Danemark.

Dans cette situation, alors que la dette publique continue de s'accroître et que le consentement à l'impôt s'érode, la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 a fixé comme objectif une baisse des dépenses publiques de 3 points de PIB d'ici à 2022. Pour atteindre cet objectif, la loi de programmation prévoit un ralentissement de la croissance des dépenses publiques, ce qui impose de réaliser des économies.

Mais qu'entend-on exactement par « économies » ? Les grands choix budgétaires étant aussi des choix collectifs – donc sujets à débats –, cette note se propose de clarifier les concepts en la matière. De fait, il est très différent de viser une diminution des dépenses publiques « en valeur » ou « en volume », de prendre pour référence la croissance « potentielle » du PIB ou la croissance « tendancielle » des dépenses publiques. Il ne s'agit pas seulement de s'accorder sur les objectifs et les mesures. Ce qui est en jeu aussi, c'est une juste perception des efforts consentis par les administrations comme par les contribuables. Sont également présentées des estimations des économies déjà annoncées et de celles qui seront nécessaires année après année pour atteindre les objectifs de la loi de programmation.

En fournissant définitions et exemples de chiffrage, il s'agit ici de contribuer au partage de l'expertise sur les questions de finances publiques pour éclairer le débat sur les grands choix de politique budgétaire. Cette note fournit ainsi une méthode permettant l'analyse des postes budgétaires susceptibles de receler des gisements d'économies. Une autre note de France Stratégie publiée ce même jour détaille le poids des dépenses publiques par grandes missions en France pour mieux cerner les sources possibles de réduction, en s'appuyant notamment sur une comparaison avec nos principaux voisins européens¹.

La croissance des dépenses publiques en volume (en pourcentage)



Source : Insee (dépenses publiques hors crédits d'impôt et inflation) jusqu'à 2017 (en bleu) et loi de programmation des finances publiques à partir de 2018 (en orange).

1. Voir Gouardo C. et Lenglard F. (2019), « Où réduire le poids de la dépense publique ? », *La note d'analyse*, n° 74, France Stratégie, janvier.

INTRODUCTION

La loi de programmation du 22 janvier 2018 prévoit un fort ralentissement des dépenses publiques (hors crédits d'impôt) (voir encadré 1). Leur progression serait en effet limitée à 0,4 % en moyenne annuelle et en volume sur la période 2018-2022 alors qu'elle a été en moyenne de 2,2 % dans les années 2000-2010 et de 0,8 % dans les années 2011-2017.

Une telle inflexion suppose la réalisation de substantielles « économies », mais la notion d'économie est moins simple qu'il ne pourrait paraître et il existe d'ailleurs plusieurs mesures possibles des économies budgétaires. La première partie de cette note est consacrée à ces questions méthodologiques et la deuxième fournit plusieurs exemples de chiffrage. La troisième partie examine les économies qui sont nécessaires sur la période 2018-2022 pour atteindre les objectifs d'évolution des dépenses inscrits dans la loi de programmation des finances publiques.

PROBLÈME MÉTHODOLOGIQUE : LE CHOIX DE LA DÉPENSE PUBLIQUE DE RÉFÉRENCE

Il n'y a d'économie une année donnée que par rapport à une dépense de référence. Les principales références sont : la dépense constatée l'année précédente ; la dépense qui aurait été constatée après une augmentation égale à celle du produit intérieur brut (PIB) ; la dépense « tendancielle » qui aurait été constatée si aucune mesure nouvelle de politique économique n'avait été prise.

Encadré 1 – Les dépenses publiques

Les dépenses publiques sont les dépenses consolidées des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale (État, collectivités locales, administrations de sécurité sociale et organismes sous leur contrôle qui ont une activité principalement non marchande). Elles s'élèvent à 1 294 milliards d'euros en 2017 (soit 56,5 % du PIB) avec les crédits d'impôt et à 1 262 milliards (soit 55,1 % du PIB) hors crédits d'impôt. Elles sont surtout composées de prestations sociales en espèces (pensions de retraite, indemnités chômage, allocations familiales, etc.) ou en nature (remboursements maladie, etc.) (46 %) et de rémunérations (22 % y compris les cotisations des employeurs). Elles incluent les investissements (la formation brute de capital fixe) des administrations publiques mais pas les dotations aux amortissements de ces investissements.

Une référence trop exigeante : les dépenses de l'année précédente

Dans le langage courant, une économie est réalisée quand une dépense diminue en euros. La référence est alors la dépense constatée l'année précédente, ou au cours d'une période passée, et elle est souvent retenue dans les entreprises. Appliquée aux finances publiques, cela signifie que les dépenses publiques doivent baisser en valeur pour dégager des économies.

Cette référence est toutefois beaucoup trop exigeante s'agissant des administrations publiques. En effet, par exemple, la plupart des prestations sociales en espèces sont indexées sur l'inflation. Les maintenir en euros, sans même les diminuer, peut requérir de les désindexer et donc de réduire le pouvoir d'achat de leurs bénéficiaires, ce qui peut avoir un coût politique élevé. Considérer qu'une mesure de désindexation permettant de seulement stabiliser les dépenses en valeur n'entraîne aucune économie, puisqu'elles ne baissent pas en euros, revient à sous-estimer fortement l'effort qui serait ainsi réalisé.

Les dépenses publiques de l'année précédente corrigées de la hausse des prix constituent une référence moins exigeante et plus pertinente. Pour réaliser des économies, il faut alors que les dépenses diminuent en euros constants, on dit également « en volume », l'indice des prix à la consommation étant usuellement retenu pour mesurer la croissance en volume des dépenses publiques à défaut d'un indice de prix spécifique.

Cette référence conduit toutefois encore à sous-estimer les efforts réalisés. En effet, la croissance des prestations sociales dépend non seulement de l'inflation sur laquelle elles sont généralement indexées mais aussi du nombre de bénéficiaires. S'agissant, par exemple, des pensions, l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom d'après-guerre et l'augmentation de l'espérance de vie entraînent une forte croissance en volume des dépenses publiques à législation inchangée. Pour les stabiliser en volume, il faut mettre en œuvre des réformes difficiles (par exemple, renforcer les conditions d'éligibilité pour obtenir une pension à taux plein) qu'il ne faudrait pas sous-estimer en considérant qu'elles ne produisent aucune économie, ce qui serait le cas si cette référence était retenue.

À cette aune, la France n'a jamais quasiment fait d'économies sur ses dépenses publiques puisque leur croissance en volume a presque toujours été positive. Même dans les



pays qui ont fait des ajustements importants, il y a rarement des baisses des dépenses en valeur. Cette référence est donc trop peu pertinente pour être opérationnelle.

Une référence macrobudgétaire pertinente et inscrite dans les règles européennes : le PIB potentiel

Une référence macrobudgétaire pertinente

Une approche plus économique conduit à retenir comme référence la croissance de la richesse produite par le pays sur une année mesurée par le PIB. On considère alors que des économies sont réalisées lorsque les dépenses publiques augmentent moins vite que le PIB, faisant ainsi diminuer le rapport des dépenses publiques au PIB.

Le montant des économies réalisées peut alors être mesuré en multipliant l'écart entre les ratios dépenses publiques / PIB des années N et N-1 par le montant du PIB en N. Si ce ratio passe de 50 % à 49 % du PIB et si le PIB est de 2 000 milliards d'euros, les économies sont de 20 milliards.

Cette référence au PIB se justifie par la nécessité, sauf à accepter un déficit, de financer les dépenses publiques par des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales). Or, à législation constante, les recettes tirées des prélèvements obligatoires augmentent, en moyenne sur plusieurs années, comme le PIB.

Si la référence au PIB est retenue, les économies sur les dépenses publiques permettent dans un pays comme la France de réduire le déficit public en pourcentage du PIB ou de baisser le taux des prélèvements obligatoires (leur rapport au PIB).

Toutefois, les évolutions du ratio dépenses publiques / PIB dépendent à la fois de celles du dénominateur (le PIB) et de celles du numérateur (les dépenses). Cette définition peut ainsi conduire à faire apparaître des économies lorsque la croissance du PIB est forte alors même que de nouvelles dépenses sont créées. Inversement, ce ratio peut augmenter dans les phases de ralentissement de l'activité économique alors même que des dépenses sont supprimées.

Il est donc préférable de prendre pour référence la croissance potentielle du PIB, c'est-à-dire sa croissance de moyen terme (sur la durée d'un cycle économique) qui est moins volatile (voir encadré 2). En effet, si la progression des dépenses publiques est inférieure à la croissance

Encadré 2 – Le PIB potentiel et la croissance potentielle

Le PIB potentiel est le volume de production (PIB) pouvant être réalisé sans entraîner de tensions sur les prix et les salaires, compte tenu des facteurs de production (travail et capital) disponibles. Il dépend du stock de capital en place, de la main-d'œuvre disponible et de l'efficacité avec laquelle ces deux facteurs de production sont utilisés, qui est désignée par l'expression « productivité globale des facteurs » (PGF) et dont la croissance résulte notamment du progrès technique.

La croissance potentielle est le taux de croissance en volume du PIB potentiel. Elle correspond, en principe, à la croissance moyenne du PIB sur l'ensemble d'un cycle économique. L'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel, appelé écart de production, est donc alternativement positif et négatif.

potentielle du PIB, le ratio des dépenses au PIB diminue durablement, d'autant plus fortement que l'écart entre les taux de croissance du PIB potentiel et des dépenses est important.

Les économies réalisées une année donnée sont alors mesurées en multipliant l'écart entre la croissance potentielle du PIB et la croissance des dépenses publiques par le montant des dépenses. Si la croissance potentielle est de 1,3 % et la croissance des dépenses de 1,0 % et si le montant des dépenses est de 1 300 milliards d'euros, les économies sont de 3,9 milliards.

La croissance potentielle étant exprimée en volume, la croissance des dépenses publiques doit également être exprimée en volume en utilisant le même déflateur pour passer des valeurs aux volumes, l'indice du prix du PIB (voir encadré 3).

Encadré 3 – L'indice du prix du PIB

L'indice du prix du PIB permet de passer du taux de croissance du PIB en valeur à son taux de croissance en volume. Son évolution diffère de celle des prix à la consommation, surtout à cause des prix des produits importés car les prix à la consommation en sont assez fortement dépendants alors que le prix du PIB l'est beaucoup moins.

Les économies ainsi mesurées et rapportées au PIB sont égales à la composante relative aux dépenses de « l'effort structurel » (voir encadré 4).

Une référence européenne

Cette référence à la croissance potentielle du PIB pour mesurer les économies sur les dépenses publiques est désormais inscrite dans les règles budgétaires européennes. En effet, le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance ainsi que le traité de 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire prévoient que le respect de l'objectif d'équilibre structurel des comptes publics (solde structurel proche de zéro en pratique) à moyen terme et les progrès réalisés en direction de celui-ci font l'objet d'une évaluation globale « comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes ». Ce concept de dépenses « déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes » est en pratique assez proche de l'effort structurel utilisé en France.

Encadré 4 – Le solde structurel et l'effort structurel

Le solde structurel est le solde des administrations publiques qui serait observé si le PIB effectif était au niveau du PIB potentiel (écart de production nul).

Il est calculé en faisant la différence entre le solde public effectif (mesuré par les comptes nationaux) et le solde conjoncturel qui résulte du fait que l'écart de production n'est pas nul (le PIB effectif diffère du PIB potentiel). Pour mesurer le solde conjoncturel, il faut d'abord estimer le gain (ou la perte) de recettes qui est lié à un écart de production positif (ou négatif). Pour cela, on suppose que la croissance des prélèvements obligatoires, à législation inchangée, est égale à celle du PIB en valeur (élasticité unitaire des prélèvements au PIB), ce qui est vrai en moyenne sur un cycle mais pas année par année. Il faut ensuite estimer l'impact de cet écart de production sur le niveau des dépenses publiques.

Le solde structurel est en outre généralement corrigé de l'impact des mesures ponctuelles et temporaires, dénommées parfois « one-off ».

La variation du solde structurel d'une année à l'autre, appelée ajustement structurel, résulte en principe des mesures de politique économique mises en œuvre (réformes fiscales, économies sur les dépenses, etc.).

Dans les pays où le déficit structurel est inférieur à l'objectif de moyen terme (déficit structurel de 0,4 % du PIB pour la France), la croissance en volume des dépenses publiques ne doit pas dépasser la croissance potentielle du PIB, sauf si le surplus de dépenses par rapport à cette règle (mesuré en pourcentage du PIB) est compensé par des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires². Dans les pays où le déficit structurel est supérieur à 0,5 % du PIB, la croissance des dépenses doit être inférieure à un « taux de référence », lui-même inférieur à la croissance potentielle, sauf si le surplus de dépenses par rapport à cette règle est compensé par des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires.

Une différence importante avec l'effort structurel au sens français tient dans le fait que seules les « dépenses primaires », c'est-à-dire hors charges d'intérêts, sont prises en compte pour apprécier le respect de la règle européenne. En outre, la composante conjoncturelle de la hausse, ou de la baisse, des indemnités de chômage n'est pas non plus prise

L'effort structurel, exprimé en points de PIB, a deux composantes : un effort de hausse des prélèvements obligatoires et un effort de maîtrise des dépenses publiques.

L'effort de hausse des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) est égal au rendement total, en points de PIB, des mesures nouvelles concernant ces prélèvements. Il est éventuellement négatif si les baisses d'impôt l'emportent sur les hausses.

L'effort de maîtrise des dépenses publiques est égal, en France, à 55 % de la différence entre la croissance potentielle du PIB et la croissance en volume des dépenses. Ce coefficient de 0,55 correspond à la part des dépenses publiques dans le PIB en France. Si cet effort est positif, le rapport des dépenses publiques au PIB diminue sur la durée d'un cycle économique.

L'effort structurel réalisé une année donnée est assez proche de la variation du solde structurel par rapport à l'année précédente. Il en diffère toutefois car il est indépendant des variations annuelles de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB, ce qui est un avantage par rapport aux évolutions du solde structurel, et il ne tient pas compte des recettes publiques autres que les prélèvements obligatoires. Contrairement à la variation du solde structurel, il est décomposable en mesures élémentaires de politique économique, ce qui est un important avantage.

2. Symétriquement, des mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires ne peuvent être mises en œuvre que si elles sont compensées par une progression des dépenses inférieure à la croissance potentielle.



Encadré 5 – Une référence recommandée par les économistes pour établir une règle budgétaire

Les auteurs de la note de septembre 2018 du Conseil d'analyse économique³, portant sur une réforme des règles budgétaires européennes, proposent de remplacer les règles actuelles par la règle suivante : les dépenses publiques ne doivent pas croître plus vite que le PIB potentiel à long terme et moins que celui-ci lorsque la dette publique est trop élevée. L'écart entre le taux de croissance des dépenses publiques et la croissance potentielle devant être ajusté pour tenir compte des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires, cette règle revient à dire que les pays dont la dette est trop élevée doivent réaliser un effort structurel positif. Ces conclusions sont convergentes avec les propositions du Conseil des sages allemand.

en compte et les dépenses d'investissement sont lissées. La croissance potentielle est ainsi devenue une référence pour mesurer les économies sur les dépenses publiques dans l'Union européenne (voir encadré 5).

Une référence moins adaptée à une analyse fine des économies

Les économies réalisées sur l'ensemble des dépenses publiques en retenant la croissance potentielle du PIB comme référence peuvent être formellement décomposées par catégories de dépenses en retenant la même référence. Cette décomposition n'a cependant qu'une signification limitée. En effet, par exemple, la croissance des pensions d'anciens combattants est, à législation constante, inférieure à la croissance potentielle et prendre celle-ci comme référence conduit à faire apparaître des économies qui ne traduisent aucun effort particulier. Inversement, la progression des remboursements d'assurance maladie est spontanément plus forte que celle du PIB potentiel et cette référence conduit à sous-estimer les efforts nécessaires pour en maîtriser la dynamique.

Prendre la croissance potentielle comme référence pour mesurer les économies à un niveau fin conduit donc à une mauvaise appréciation des efforts requis ou effectivement réalisés.

Une référence théoriquement pertinente à un niveau fin mais difficile à utiliser en pratique : les dépenses tendancielle

Pour apprécier les efforts d'économies nécessaires, la dépense qui serait constatée si aucune mesure nouvelle n'était mise en œuvre constitue, en principe, la référence la plus pertinente et elle est souvent retenue en France et dans d'autres pays. Cette croissance « tendancielle » est

une croissance « à politique constante », ce qui correspond le plus souvent à une « législation constante » ou à une « réglementation constante » mais pas toujours. Par exemple, dans les années antérieures à 2010, le point d'indice de la fonction publique était périodiquement revalorisé par décret en fonction de l'inflation mais sans règle d'indexation légalement établie. Ces revalorisations, même si elles impliquaient chaque fois un changement de la réglementation, relevaient d'une « politique constante ».

En pratique, il existe plusieurs méthodes pour évaluer cette croissance tendancielle à politique constante des dépenses publiques. Des plus scientifiques aux plus conventionnelles, on peut ainsi distinguer des tendances « déterministes », « historiques » et « normatives ».

Les tendances déterministes

La recherche de tendances déterministes s'applique à des dépenses qui augmentent à législation constante sous l'effet de déterminants socioéconomiques mesurables tels que la démographie et l'inflation. Pour estimer leur croissance tendancielle, il faut prévoir l'évolution de leurs déterminants et en évaluer l'impact sur ces dépenses.

Les dépenses de retraite constituent une des catégories de dépenses pour lesquelles cette méthode est la plus appropriée. Cependant, même dans ce cas apparemment simple, elle est assez compliquée à mettre en œuvre car les déterminants sont en réalité plus nombreux que la démographie et l'inflation (situation de l'emploi des seniors, évolution des salaires de référence, etc.) et leur évolution est malaisée à prévoir. Le Conseil d'orientation des retraites a notamment pour mission d'estimer une telle tendance déterministe des dépenses de retraite en s'appuyant sur des méthodes qui, à défaut d'être indiscutables, sont transparentes et partagées par ses membres.

Pour des dépenses ayant également une forte composante démographique, comme les prestations familiales, l'estimation de la tendance est encore plus difficile car les déterminants sont plus nombreux et complexes (composition des ménages, impact de l'évolution des revenus compte tenu des plafonds de ressources, etc.).

Une autre solution, parfois appliquée aux dépenses de santé, consiste à estimer économétriquement l'impact sur ces dépenses, dans le passé, de deux ou trois variables macroéconomiques en principe plus prévisibles (revenu des ménages, productivité dans le secteur des services, nombre de personnes âgées, par exemple), à prévoir ensuite l'évolution de ces variables pour les années à venir et à calculer la croissance des dépenses qui en résulte.

3. Darvas Z., Martin P. et Ragot X. (2018), « Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 47, septembre.

Les tendances historiques

Les tendances historiques s'appliquent notamment à des dépenses qui résultent de décisions discrétionnaires des pouvoirs publics et qui peuvent donc en principe être arrêtées à tout moment par ceux-ci mais qui, à politique constante, seront certainement maintenues. Les investissements publics en constituent un exemple.

Les dépenses d'investissement tendancielle pourraient, en principe, être définies comme étant celles qui résultent de l'absence de toute nouvelle décision et être ainsi limitées aux « coups partis », c'est-à-dire aux crédits de paiement nécessaires chaque année à venir pour payer les investissements déjà engagés. La « tendance » qui en résulterait serait cependant un investissement public tendant vers zéro, ce qui est irréaliste et peut difficilement être considéré comme le résultat d'une « politique constante ».

Les « méthodes historiques » qui s'appliquent à ces catégories de dépenses consistent ainsi à mesurer leur croissance moyenne sur une période de référence, correspondant à l'application d'une « politique constante », et à considérer que cette moyenne historique représente la tendance associée à cette politique. La croissance tendancielle ainsi estimée dépend fortement de la période de référence retenue.

Pour les dépenses qui ont une nature cyclique, comme l'investissement public local qui dépend pour partie du cycle des élections municipales, il est aussi possible d'utiliser des méthodes statistiques qui permettent de distinguer une tendance « pure » et des fluctuations cycliques autour de cette tendance.

Les tendances normatives

Lorsqu'il est impossible de quantifier les déterminants des dépenses publiques ou d'identifier une période de référence pertinente, la référence est nécessairement normative. S'agissant des dépenses de personnel de l'État, par exemple, leur croissance tendancielle est souvent estimée en considérant conventionnellement que ses effectifs sont constants lorsqu'on les mesure sur plusieurs années.

LE CHIFFRAGE DES ÉCONOMIES

Les quelques exemples suivants montrent comment les économies peuvent être chiffrées et imputées sur un exercice une fois que la croissance tendancielle des dépenses a été estimée.

Premier exemple

Ce premier exemple est celui d'une prestation sociale dont le montant est de 100 milliards d'euros l'année 0 et dont la croissance tendancielle est de 1,5 % par an, parce que le nombre de bénéficiaires s'accroît et que cette question est indexée sur l'inflation. Si une réforme permet de ramener sa croissance à 0,5 % mais seulement l'année 1, par exemple en désindexant temporairement cette prestation, une économie de 1,0 milliard d'euros est constatée l'année 1 et aucune autre économie n'est constatée les années suivantes. En effet, la règle d'indexation est de nouveau appliquée et il n'y a donc aucune nouvelle économie par rapport à la croissance tendancielle de la dépense. Sur l'ensemble des années 1 à 3, l'économie réalisée s'élève donc à seulement 1,0 milliard d'euros bien que les dépenses restent indéfiniment inférieures de 1,0 milliard à leur niveau tendanciel⁴.

Tableau 1 – Premier exemple de chiffrage

Année	0	1	2	3
Dépense tendancielle	100	101,5	103,0	104,5
Dépense après réforme	100	100,5	102,0	103,5
Économie	0	1,0	0	0

Deuxième exemple

Si cette mesure d'économie est renouvelée l'année 2, la prestation étant de nouveau désindexée, la séquence est celle du tableau suivant. Une nouvelle économie de 1,0 milliard d'euros est constatée l'année 2 et, sur l'ensemble des années 1 à 3, une économie totale de 2,0 milliards est comptée (les économies résultant de la désindexation partielle des prestations sociales en 2019 et 2020 sont chiffrées comme dans cet exemple).

Tableau 2 – Deuxième exemple de chiffrage

Année	0	1	2	3
Dépense tendancielle	100	101,5	103,0	104,5
Dépense après réforme	100	100,5	101,0	102,5
Économie	0	1,0	1,0	0

Troisième exemple

Cet exemple est celui d'une dépense ayant deux composantes A et B dont les montants sont respectivement de 95 et 5 milliards d'euros l'année 0. La croissance tendancielle de chacune d'elles est de 1,5 % par an. Si la composante B est supprimée l'année 1 alors que la composante A est inchangée et continue donc à croître au même

4. Plus exactement, la dépense tendancielle est de 103,02 en année 2 et la dépense après réforme de 102,01, soit une économie supplémentaire de 0,01 ; cet effet de second ordre est négligé dans les exemples donnés ici bien qu'il puisse être non négligeable s'agissant de dépenses très importantes.



rythme, une économie de 5,075 milliards d'euros (arrondie à 5,1 milliards) est constatée l'année 1. Sur l'ensemble des années 1 à 3, l'économie est de 5,1 milliards d'euros.

Tableau 3 – Troisième exemple de chiffrage

Année	0	1	2	3
Dépense tendancielle	100	101,5	103,0	104,5
Dépense après réforme	100	96,4	97,9	99,4
Économie	0	5,1	0	0

Quatrième exemple

Si une dépense d'un montant de 100 milliards d'euros l'année 0 et de croissance tendancielle 1,5 % est totalement supprimée l'année 1, une économie de 101,5 milliards est constatée l'année 1 puis une économie supplémentaire de 1,5 milliard chaque année ultérieure. Sur l'ensemble des années 1 à 3, l'économie est alors de 104,5 milliards d'euros. En pratique, cette économie supplémentaire réalisée chaque année au-delà de l'année 1, qui correspond à l'augmentation tendancielle de la dépense en euros, est souvent négligée.

Tableau 4 – Quatrième exemple de chiffrage

Année	0	1	2	3
Dépense tendancielle	100	101,5	103,0	104,5
Dépense après réforme	100	0	0	0
Économie	0	101,5	1,5	1,5

LES ÉCONOMIES PRÉVUES SUR LES ANNÉES 2018 À 2022

Les économies nécessaires pour atteindre les objectifs de la loi de programmation

Les économies nécessaires à l'aune de la croissance potentielle du PIB

La croissance potentielle retenue est celle que le ministère de l'Économie et des Finances a présentée dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques. Elle n'est pas très différente de celle des organisations internationales. Pour l'année 2017, par exemple, elle est de 1,25 % pour le ministère, tandis que les estimations de la Commission européenne, de l'OCDE et du FMI sont comprises entre 1,1 % et 1,3 %.

À cette aune et en déflatant les dépenses publiques (hors crédits d'impôt) par l'indice du prix du PIB (voir encadré 3 plus haut), les économies devront atteindre 64 milliards d'euros en cumul sur la période 2018-2022 pour tenir

Encadré 6 – Les économies réalisées sur la période 2013-2017

À l'aune de la série historique de croissance potentielle retenue par le ministère de l'Économie et des Finances pour préparer l'actuelle loi de programmation des finances publiques et en déflatant la croissance des dépenses publiques par l'indice du prix du PIB, les économies réalisées sur la période 2013-2017 s'élèvent à 28 milliards d'euros.

Tableau 5 – Les économies nécessaires de 2018 à 2022 à l'aune de la croissance potentielle

	Croissance potentielle en %	Croissance prévue des dépenses en volume en %	Économies nécessaires en milliards d'euros courants
2018	1,25	0,5	+ 10
2019	1,25	0,55	+ 9
2020	1,25	0,2	+ 14
2021	1,3	0,25	+ 14
2022	1,35	0,15	+ 17
Total			64

Source : loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 et calculs de l'auteur ; les dépenses publiques sont hors crédits d'impôt et déflatées par le prix du PIB

les objectifs de croissance des dépenses publiques inscrits dans la loi de programmation. Comme le montre le tableau 5 ci-dessus, elles devront être plus importantes dans les années 2020-2022 (14 à 17 milliards d'euros par an) qu'en 2018 et 2019 (9 ou 10 milliards).

Les économies nécessaires à l'aune de la croissance tendancielle des dépenses publiques

Depuis très longtemps, la Direction du budget et la Direction générale du Trésor établissent des scénarios tendanciels à moyen terme, pour l'État s'agissant de la première et pour l'ensemble des administrations publiques (État + organismes de protection sociale + collectivités locales) s'agissant de la seconde. Sur cette base, elles évaluent les économies ou les hausses de prélèvements nécessaires pour atteindre une cible de déficit. Leurs travaux ne sont pas publiés.

Depuis longtemps également, des études académiques et des rapports administratifs présentent des estimations, sur une base « déterministe », de la croissance tendancielle de certaines dépenses sociales, de retraites et d'assurance maladie en particulier, ainsi que l'éventail des mesures, économies ou hausses des prélèvements, qui permettent de rétablir un équilibre financier des régimes concernés.

Dans les années 2000, les programmes de stabilité ont souvent comparé la prévision de croissance des dépenses publiques et de ses principales composantes (dépenses de l'État, des administrations sociales, etc.) à l'horizon de la programmation avec leur croissance passée sur une période de référence. Une économie globale était parfois affichée sous la forme de l'écart entre le ratio dépenses publiques / PIB prévu et celui qui résulterait de la croissance tendancielle historique des dépenses.

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2012, la Cour des comptes, en s'appuyant sur des travaux de l'Inspection générale des finances, a publié une estimation de la croissance tendancielle des dépenses publiques (1,5 % en volume hors crédits d'impôt) en la décomposant par grandes catégories de dépenses.

Le programme d'économies de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017 annoncé en janvier 2014 par le président de la République a été chiffré en retenant une croissance tendancielle de 1,6 % en volume des dépenses publiques hors crédits d'impôt.

Dans son rapport de juin 2017 sur les finances publiques, la Cour des comptes a publié une nouvelle estimation de la croissance tendancielle, inchangée par rapport à la

Encadré 7 – Croissance tendancielle des dépenses publiques et croissance potentielle du PIB

La croissance tendancielle des dépenses publiques en volume estimée par la Cour des comptes sur la période 2013-2017 s'élève à 1,5 %, tandis que la croissance potentielle a été de 1,2 % selon le ministère de l'Économie et des Finances. Ces estimations devraient en théorie correspondre à une augmentation du rapport des dépenses publiques au PIB à moyen terme et à politique constante mais, en fait, il a diminué de 57,1 % du PIB en 2012 à 56,4 % en 2017.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette baisse. D'abord, la comparaison entre la croissance tendancielle des dépenses et la croissance potentielle devrait être établie sur un cycle économique et la période 2013-2017 n'en constitue pas un. Ensuite, cette comparaison peut être biaisée par la prise en compte d'indices de prix différents pour déflater le PIB et les dépenses publiques (voir plus loin). Enfin, et surtout, cette baisse du ratio dépenses / PIB résulte des économies réalisées sur cette période, que la croissance tendancielle ne prend pas en compte par définition.

précédente (1,5 % en volume), avec une décomposition par grandes catégories de dépenses (voir encadré 7).

Les estimations de la Cour des comptes ont été retenues dans le cadre de la présente étude, aussi bien pour les années 2013-2017 (voir encadré 8) que pour les années 2018-2022 (voir tableau 6).

À l'aune de ces estimations, et en déflétant les dépenses publiques hors crédits d'impôt par l'indice des prix à la consommation conformément à l'usage de la Cour des comptes et du ministère de l'Économie et des Finances, les économies devront atteindre 74 milliards d'euros sur les années 2018-2022 pour tenir les objectifs de croissance des dépenses publiques inscrits dans la loi de programmation. Elles devront être beaucoup plus importantes dans les années 2020 à 2022 (16 à 19 milliards d'euros par an) qu'en 2018 et 2019 (10 ou 11 milliards).

Quelques exemples d'économies programmées

D'importantes mesures d'économie déjà annoncées par le gouvernement confortent la trajectoire des dépenses publiques inscrite dans la loi de programmation. On en trouvera ci-dessous quelques exemples, qui ne sont pas exhaustifs.

Encadré 8 – Les économies réalisées sur la période 2013-2017

À l'aune de la croissance tendancielle des dépenses publiques retenue par la Cour des comptes et en déflétant la croissance des dépenses par l'indice des prix à la consommation, les économies réalisées sur la période 2013-2017 s'élèvent à 34 milliards d'euros.

Tableau 6 – Les économies nécessaires de 2018 à 2022 à l'aune de la croissance tendancielle des dépenses publiques

	Croissance tendancielle en volume des dépenses en %	Croissance prévue des dépenses en volume en %	Économies nécessaires en milliards d'euros courants
2018	1,5	0,6	+ 11
2019	1,5	0,7	+ 10
2020	1,5	0,3	+ 16
2021	1,5	0,2	+ 18
2022	1,5	0,1	+ 19
Total			74

Source : calculs de l'auteur à partir de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 ; les dépenses publiques sont hors crédits d'impôt et déflatées par l'indice des prix à la consommation



Encadré 9 – Le déflateur utilisé pour estimer la croissance en volume des dépenses publiques

Dans le tableau 5 (économies par rapport à la croissance potentielle du PIB), la croissance en volume des dépenses publiques est estimée en retenant l'indice du prix du PIB comme déflateur et, dans le tableau 6 (économies par rapport à la progression tendancielle des dépenses), elle est mesurée en retenant l'indice des prix à la consommation.

Il n'existe pas d'indice des prix des dépenses publiques notamment parce que, s'il existe des prix des services publics en comptabilité nationale, il n'y a pas de prix des prestations sociales ou des subventions. Le déflateur retenu est donc nécessairement discutable.

L'indice du prix du PIB est approprié pour estimer des économies à l'aune de la croissance potentielle. En effet, ce choix permet notamment de considérer qu'une croissance en volume des dépenses publiques inférieure à la crois-

sance potentielle entraîne automatiquement une baisse durable du rapport des dépenses publiques au PIB en valeur.

L'indice du prix du PIB pourrait être également retenu pour estimer la croissance tendancielle en volume des dépenses publiques et mesurer les économies à cette aune. Cependant, l'usage au ministère de l'Économie et des Finances est depuis très longtemps d'utiliser l'indice des prix à la consommation hors tabac et la croissance des dépenses publiques en volume qui apparaît dans tous les documents budgétaires est estimée en utilisant cet indice. La Cour des comptes retient en conséquence ce même indice pour estimer la croissance tendancielle en volume des dépenses publiques. Le principal motif de ce choix du ministère est que l'indice des prix à la consommation n'est jamais révisé alors que l'indice du prix du PIB peut l'être fortement.

Dans ces conditions, et bien que cela conduise à faire apparaître deux séries différentes de dépenses publiques en volume, ces deux indices sont retenus dans cette note.

Le taux de croissance de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) a été fixé à 2,3 % pour 2018 et 2,5 % pour 2019. En considérant que ce dernier taux sera reconduit de 2020 à 2022 et compte tenu d'une prévision d'inflation de 1,6 % en moyenne annuelle sur 2018-2022 dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2019, la croissance des dépenses d'assurance maladie sera de 0,9 % en volume en moyenne annuelle sur 2018-2022. À l'aune de la tendance retenue par la Cour des comptes pour les dépenses d'assurance maladie (2,3 % en volume par an), cela représente une économie cumulée de 14 milliards d'euros.

Le Premier ministre a annoncé en août 2018 que les retraites de base, les prestations familiales et les allocations logement seront revalorisées de 0,3 % en 2019 et en 2020. Sur la base de l'inflation prévue par l'Insee en 2018 et dans le RESF pour 2019, l'économie sera d'un peu plus de 3 milliards d'euros en 2019 et de presque autant en 2020, soit plus de 6 milliards d'euros en cumul, par rapport à l'indexation sur l'inflation.

Si on considère que le taux de chômage oscille autour de son niveau structurel à long terme et que les allocations sont indexées de fait sur l'inflation, la croissance tendancielle en volume des dépenses d'indemnisation est égale à celle de la population active majorée de la hausse des salaires réels. Dans ces conditions, la baisse du taux de

chômage de 9,4 % à 7,0 % entre 2017 et 2022 apparaissant dans les projections du Conseil d'orientation des retraites, qui elles-mêmes reprennent les prévisions du dernier programme de stabilité à l'horizon de 2022, correspond à une économie de l'ordre de 8 milliards d'euros.

Les mesures de redressement des comptes de l'Unédic décidées par les partenaires sociaux en 2017 se traduisent par une économie supplémentaire d'environ 1 milliard d'euros, tandis que les décisions prises par le gouvernement en 2018 (extension de l'indemnisation à certains salariés démissionnaires et à certains entrepreneurs individuels) entraîneront des dépenses nouvelles d'environ 0,5 milliard d'euros. La nouvelle convention en cours de négociation devrait enfin permettre de réaliser au moins 1,0 milliard d'euros de nouvelles économies selon les orientations données par l'État aux partenaires sociaux.

Les dépenses des administrations publiques locales augmenteront de 2,3 % en valeur en 2018 et en 2019 selon le RESF annexé au PLF 2019, soit de 0,7 % et 1,0 % en volume. Elles baisseront ensuite de 0,9 % en moyenne annuelle en volume sur la période 2018-2022 selon la loi de programmation. Ces évolutions supposent que leurs dépenses de fonctionnement croîtront de 1,2 % en valeur en moyenne sur 2018 à 2022, soit une baisse de 0,3 % en volume, conformément à l'objectif fixé dans la loi de programmation et dans les contrats passés par l'État avec les plus grandes collectivités locales. Les dépenses d'investissement

augmenteraient en 2018 et 2019 avant de baisser nettement sur 2020-2022, conformément au cycle électoral habituel (les investissements des communes, qui sont prépondérants, baissent généralement l'année des élections municipales et l'année suivante pour augmenter pendant la seconde partie du mandat des conseillers municipaux).

La croissance tendancielle des dépenses des administrations publiques locales, qui devrait distinguer le fonctionnement et l'investissement, est difficile à estimer. Compte tenu de leur progression observée dans le passé, il est néanmoins très probable que leur croissance prévue dans la loi de programmation permettra, si elle est vérifiée, d'atteindre les 13 milliards d'euros d'économies sur 2018-2022 qui figurent dans le rapport de présentation du projet de loi de programmation des finances publiques.

La valeur du point d'indice de la fonction publique est gelée en 2018 et en 2019. En considérant qu'elle évolue tendanciellement comme l'inflation et en retenant une inflation de 1,6 % en 2018 et 1,3 % en 2019, cette mesure permet à l'État de réaliser une économie de 2,5 milliards d'euros en cumul sur ces deux années.

La suppression de 50 000 postes sur cinq ans dans la fonction publique d'État (dont environ 7 000 sur 2018-2019 et 43 000 sur 2020-2022) correspond à une économie de 1,6 milliard d'euros par rapport à une situation où les effectifs sont stables.

La diminution du nombre de contrats aidés entre les budgets pour 2017 et 2019 permet à l'État de réaliser une économie de presque 2,0 milliards d'euros (hors crédits d'aide par l'insertion économique).

La baisse des allocations logement versées aux locataires des HLM, dont les loyers devraient diminuer d'autant, permettra à l'État d'économiser environ 1,5 milliard d'euros.

Les montants d'économies présentés ci-dessus dans les champs de compétence des administrations sociales et locales sont généralement nets des dépenses supplémentaires annoncées par le gouvernement. Par exemple, l'économie de 14 milliards d'euros sur les remboursements d'assurance maladie correspond à la différence entre une économie brute supérieure à 14 milliards et le coût des dépenses nouvelles telles que la réduction du reste à charge sur les frais dentaires et d'optique.

S'agissant de l'État, il faudrait mettre en face des exemples d'économies donnés ci-dessus les exemples de dépenses nouvelles telles que la hausse de 0,2 point de PIB⁵, soit 4 milliards d'euros, des crédits militaires. Le chiffrage de ces dépenses nouvelles est toutefois difficile car, comme pour les économies, il faut prendre pour référence la croissance tendancielle des dépenses correspondantes. Si on considère l'exemple du nouveau Grand plan d'investissement, il n'est pas sûr qu'il doive être considéré comme une dépense nouvelle étant donné qu'il fait suite à trois programmes d'investissements d'avenir de montant voisin.

La sensibilité de la mesure des économies aux variations de la croissance du PIB et de l'inflation

La sensibilité aux variations de la croissance du PIB

Les variations de la croissance effective du PIB n'ont aucun impact sur sa croissance potentielle⁶ et sur la croissance tendancielle des dépenses. Les économies mesurées à l'aune de ces deux références ne peuvent être modifiées que si une croissance effective du PIB plus ou moins forte entraîne une croissance des dépenses publiques plus ou moins forte.

Les analyses économétriques de la sensibilité des dépenses publiques aux variations du PIB ne donnent en général de résultat significatif que pour les indemnités de chômage. Celles-ci sont très sensibles aux variations de l'activité économique mais elles représentent moins de 3 % des dépenses publiques. Leurs évolutions ont donc très peu d'impact sur le total des dépenses publiques et celui-ci est très peu sensible aux variations du PIB⁷.

En revanche, le rapport des dépenses publiques au PIB effectif est très dépendant des variations de son dénominateur. Si celui-ci augmente (diminue) de 1 %, ce ratio baisse (augmente) d'environ 0,5 point. C'est pourquoi il est moins pertinent d'estimer les économies en mesurant l'écart entre les ratios dépenses / PIB à deux moments différents.

La sensibilité aux variations de l'inflation

Un surcroît non anticipé d'inflation pendant un exercice budgétaire a peu d'impact sur la croissance des dépenses publiques en valeur. En effet, les budgets sont votés en valeur et, si une inflation plus forte les rend plus difficiles à respecter parce que certains achats sont plus chers, les instruments de pilotage infra-annuel des dépenses sont en général suffisamment efficaces pour que les dépenses ne soient pas sensiblement plus élevées que les crédits votés.

5. Par rapport à une croissance tendancielle des crédits militaires proche de celle du PIB.

6. Sauf lorsqu'une croissance effective durablement différente de ce qui peut être attendu compte tenu de la croissance potentielle conduit à revoir celle-ci, ce qui est relativement fréquent.

7. D'autres dépenses publiques, comme les minima sociaux ou les allocations logement, sont en principe liées aux variations du PIB, à travers notamment les revenus des ménages, mais les effets de l'activité économique sont souvent décalés dans le temps et s'ajoutent aux effets d'autres variables, démographiques par exemple, si bien que les résultats des analyses économétriques sont peu significatifs.



C'est d'autant plus probable que les principales dépenses publiques ne sont pas impactées par ce surcroît d'inflation : les prestations sociales indexées sur l'inflation ne sont revalorisées que l'année suivante. La rémunération des fonctionnaires dépend largement du point d'indice de la fonction publique dont la revalorisation est loin d'être automatique lorsque l'inflation devient soudain plus forte.

Dans ces conditions, une hausse imprévue de l'inflation au cours d'un exercice budgétaire se traduit par une hausse de la croissance en valeur des dépenses nettement inférieure à ce surcroît d'inflation. Il en résulte mécaniquement que la croissance en volume des dépenses est plus faible que prévu et les économies sont donc elles aussi plus importantes que prévu.

Si la loi de finances prévoit une hausse des dépenses en valeur de 2,0 % et une inflation de 0,8 %, donc une croissance en volume des dépenses de 1,2 %, et si l'inflation est en fait de 1,3 %, il est fort possible que la croissance en valeur des dépenses soit finalement de 2,2 % (elle n'est pas majorée autant que l'inflation) et que leur croissance en volume soit ramenée alors à 0,9 %.

Il y a cependant des effets de rattrapage l'année suivante. Les prestations sociales indexées sont revalorisées sur la base d'une inflation plus forte que prévu. Le point d'indice de la fonction publique peut devoir être revalorisé. Les crédits peuvent être majorés pour tenir compte d'un niveau de prix plus élevé.

Si l'inflation revient l'année suivante sur le rythme prévu initialement, la croissance des dépenses est alors plus forte à la fois en valeur et en volume et les économies sont donc plus faibles.

Il est donc préférable d'examiner l'évolution des dépenses publiques et de mesurer les économies sur des périodes pluriannuelles pour lisser les fluctuations annuelles de la croissance des dépenses en volume, et donc des économies, qui résultent seulement d'une inflation non anticipée⁸.

Si l'inflation se situe durablement sur un palier supérieur à celui prévu, par exemple dans la loi de programmation, on peut considérer que la croissance des dépenses publiques en valeur est à terme majorée durablement de ce surcroît d'inflation et que leur croissance en volume est inchangée. Les économies sont plus élevées au début et inchangées à terme parce que les dépenses ne s'ajustent pas immédiatement au nouveau régime d'inflation mais finissent par s'y ajuster.

CONCLUSION

Considérer que les dépenses publiques doivent baisser, en euros courants ou constants, pour que des économies soient constatées est trop exigeant. Il est plus pertinent d'associer les économies budgétaires à une diminution durable du rapport des dépenses publiques au PIB, donc à une croissance des dépenses publiques inférieure à la croissance potentielle. Cette définition des économies n'est cependant pas adaptée à une analyse des dépenses publiques à un niveau fin. Il convient alors de prendre la croissance tendancielle des dépenses publiques comme référence, même si son calcul est souvent très conventionnel.

À l'aune de la croissance potentielle du PIB, les économies devraient être de 64 milliards d'euros sur la période 2018-2022 pour atteindre les objectifs de la loi de programmation des finances publiques. À l'aune de la croissance tendancielle des dépenses publiques estimée par la Cour des comptes, elles devraient être de 74 milliards d'euros.

Si les économies annoncées par le gouvernement ne sont pas toutes chiffrables, les exemples chiffrés qui sont donnés dans cette note montrent qu'elles peuvent approcher 50 milliards d'euros à l'aune de la croissance tendancielle des dépenses publiques. La commission Action Publique 2022 (CAP 22) a proposé des pistes pour trouver les économies qui restent à identifier pour atteindre les objectifs de la loi de programmation et France Stratégie contribuera à leur recherche, notamment en comparant le poids des dépenses publiques par grandes catégories en France et dans les principaux pays européens⁹.

Mots clés : finances publiques, politique budgétaire, réformes structurelles, croissance, économies, inflation

8. Cela permet aussi d'atténuer les écarts entre les estimations de la croissance en volume des dépenses publiques selon qu'elles sont faites en retenant l'indice du prix du PIB ou l'indice des prix à la consommation. En effet, si ces deux indices peuvent sensiblement différer d'une année à l'autre, c'est beaucoup moins le cas en moyenne sur plusieurs années.

9. Voir Gouardo C. et Lenglard F. (2019), « Où réduire le poids de la dépense publique ? », *La note d'analyse*, n° 74, France Stratégie, janvier.

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@strategie_Gouv](https://twitter.com/strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Directeur de la publication :

Gilles de Margerie,

Directeur de la rédaction :

Fabrice Lenglard,

commissaire général adjoint

secrétaires de rédaction :

Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup

Impression :

France Stratégie, Janvier 2019

Contact presse :

Jean-Michel Roullé,

directeur du service

Édition-Communication-Événements

01 42 75 61 37

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr



FRANCE STRATÉGIE

France Stratégie est un organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions placé auprès du Premier ministre. Lieu de débat et de concertation, France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions. Elle donne à ses travaux une perspective européenne et internationale et prend en compte leur dimension territoriale.