

Mesure 3. ÉCONOMIES DE DÉPENSES PUBLIQUES : QUE PEUT-ON DIRE DE LEUR IMPACT SUR LE NIVEAU DE VIE DES MÉNAGES ?

Raul Sampognaro

La maîtrise des comptes publics est un objectif majeur de la stratégie économique annoncée par Emmanuel Macron. Au cours du quinquennat, l'ajustement budgétaire devrait se faire uniquement par la dépense publique avec un plan d'économies de 60 milliards d'euros. Ces économies seraient tempérées par un plan d'investissement, non permanent, de 10 milliards d'euros en moyenne annuelle sur l'ensemble du quinquennat. Toutefois, les économies prévues dans l'assurance chômage sont directement liées à la baisse du taux de chômage. Or cette baisse est due à la réduction progressive de l'écart de production et ne peut être considérée comme structurelle. Hors plan d'investissement, les économies telles que mesurées dans le programme économique d'Emmanuel Macron seraient donc plutôt de 50 milliards d'euros.

Un effort comparable à celui réalisé depuis 2014 mais qui sera maintenu pendant une durée plus longue

Traditionnellement, les économies en dépenses sont évaluées par rapport à un scénario contrefactuel. Deux méthodes sont privilégiées pour construire ce contrefactuel : (i) soit la dépense suit sa tendance historique, soit (ii) elle suit la croissance potentielle du PIB¹. Le programme d'Emmanuel Macron n'explicité pas sa trajectoire de référence, rendant les montants des économies difficilement interprétables.

L'ampleur de l'effort à réaliser est sensible au choix de méthodologie². Sur l'ensemble du quinquennat, une hausse moyenne annuelle de 1,1% en volume de la dépense publique permettrait de réaliser les 50 milliards d'économies par rapport au tendancier de la dépense publié dans le PLF 2017. Si on compare avec la croissance potentielle du Programme de Stabilité 2017-2020 (+1,4 %), l'évolution de la dépense devrait être limitée à +0,7 % par an. Enfin, sur la base de notre évaluation du potentiel, la croissance en volume de dépense publique devrait se limiter à +0,5 % par an (tableau 1) pour atteindre 50 milliards d'euros d'économies sur le quinquennat.

1. Cour des Comptes (2016), « La situation et les perspectives des finances publiques 2016 », discute l'impact des méthodes dans l'évaluation des économies réalisées depuis 2014.

2. Voir Ducoudré, Plane et Sampognaro (2017), « Dépenses publiques : quels enjeux pour le prochain quinquennat », OFCE policy brief 17, pour une discussion sur la logique de chaque méthode.

Tableau 1. Évolution annuelle de la dépense publique en volume (déflatée par le prix du PIB) compatible avec la réalisation de 50 milliards d'euros d'économies

En %	Si le scénario contrefactuel est...			Rappel évolution 2014-2017
	le tendancier de la dépense (PLF 2017)	la croissance potentielle du PIB...		
		(PStab 2017)	(OFCE 2017)	
Hypothèse de tendancier	+1,8(APU) / +1,5 (État) / +1,6 (APUL) / +2,1 (ASSO)	+1,4	+1,2	
Ensemble des administrations publiques	1,1	0,7	0,5	0,7
État et ODAC	0,4	0,3	0,1	1,4
Collectivités locales	0,9	0,7	0,5	-0,9
Sécurité sociale	1,7	0,9	0,7	0,4

Note : Par type d'administration l'évolution de la dépense observée entre 2014 et 2017 est calculée hors intérêts et transferts entre administrations.
Source : Comptes nationaux, PLF 2017, Programme de Stabilité 2017-2020, prévision OFCE pour 2017.

Par type d'administration, l'effort à réaliser par l'État et les ODAC serait plus fort que celui qui a été réalisé depuis 2014. En revanche, la dépense des collectivités locales serait un peu plus dynamique. Enfin, les économies dans le système de protection sociale seraient elles aussi un peu moins fortes qu'au cours des dernières années. Ceci s'expliquerait notamment par l'absence de mesures sur les retraites.

La réduction de la dépense publique pèsera sur le revenu des ménages...

La politique d'ajustement par la dépense est en apparence indolore car elle ne pèse ni sur les entreprises ni sur les ménages. Toutefois, une part significative de la dépense publique leur bénéficie directement. En 2016, 58 % des dépenses des administrations publiques correspondent à des prestations et autres transferts. Le revenu disponible brut des ménages (RDB) est complété par 344 milliards d'euros en transferts en nature des administrations, notamment dans la santé et l'éducation.

Les économies prévues de 15 milliards d'euros dans le système de santé résultent de l'écart entre un taux de progression de l'ONDAM constant pendant le quinquennat de +2,3 % par an et son évolution tendancielle (+4,3 % par an). Par rapport à notre croissance potentielle en valeur, nous évaluons ces économies à 9 milliards d'euros. Or, 80 % du champ de l'ONDAM est composé de transferts sociaux en nature versés aux ménages. Si les économies sont réalisées au *pro rata* de la composition de l'ONDAM, les ménages devraient percevoir 7,2 milliards d'euros de transferts en moins. Ce chiffre est à prendre avec prudence car le détail des économies est inconnu à ce jour. Par ailleurs, des augmentations d'autres transferts en nature sont prévues pour un total avoisinant 500 millions d'euros (réduction de la taille des classes, *pass culture* pour les jeunes). Au total, une baisse de 6,7 milliards d'euros de transferts aux ménages est attendue, ce qui représente une perte de 235 euros par ménage par an, soit 0,4 % de leur RDB ajusté. Si les transferts sociaux en nature contribuent en général à la diminution des inégalités de niveau de vie (Le Laudier, 2009), les transferts en santé – qui constituent l'essentiel des économies prévues – sont faiblement redistributifs : en moyenne un ménage appartenant au 20 % de niveau de vie supérieur recevait en 2003 90 % du montant des transferts reçus par les ménages appartenant au 20 % à revenus plus faibles.

Le Laudier S., 2009, « Les transferts sociaux en nature atténuent les inégalités de revenus », *Insee Première* n° 1264.

... mais son impact sur le niveau de vie dépendra de la forme de l'ajustement

Depuis 2010, le ralentissement des transferts sociaux en nature est marqué. Ils progressaient de +4,5 % en valeur en moyenne annuelle entre 2000 et 2009 et ils ne le font qu'à un taux de +2,0 % entre 2010 et 2016 (tableau 2). Selon nos calculs 85 % du ralentissement s'expliquerait par la modération des prix. Depuis 2014, la totalité de l'ajustement se fait par la maîtrise des prix, notamment dans la santé. Ceci atténue grandement les pertes de pouvoir d'achat (ajusté) des ménages.

Tableau 2. Décomposition de l'évolution de la consommation individuelle des APU

En %

	Évolution moyenne annuelle				Ajustement depuis...			
					2010		2014 par rapport à 2010-2013	
	2000-2009 (a)	2010-2013 (b)	2014-2016 (c)	2010-2016 (d)	Écart (a) - (d)	% expliqué	Écart (b) - (c)	% expliqué
Valeur	4,5	2,3	1,8	2,0	2,4	100	0,5	100
Volume	2,0	1,6	1,6	1,7	0,4	15	0,0	0
Prix	2,4	0,6	0,1	0,4	2,0	85	0,5	100

Source : comptes nationaux.

Toutefois, il est difficile de savoir si la qualité des services publics a été affectée par la consolidation budgétaire : la maîtrise des prix peut refléter des gains de productivité. Plus important, il est difficile de savoir si cette stratégie peut être maintenue dans la durée. Si elle préserve le niveau de vie des ménages, d'autres agents en pâtissent. Ainsi, depuis 2012, la situation financière des hôpitaux publics s'est fortement dégradée. Ceci rend plus difficile le maintien du même volume d'activité avec moins de moyens financiers. Par ailleurs, le taux de marge de l'industrie pharmaceutique et celui des activités pour la santé humaine ont diminué alors qu'il augmentait pour l'ensemble des branches.

Si la seule maîtrise des prix s'avère insuffisante pour atteindre les objectifs d'économies budgétaires, il sera nécessaire de revoir le champ d'intervention des administrations publiques. Ceci aurait vraisemblablement un impact plus fort sur le niveau de vie des ménages ■