

FIPECO le 05.09.2016
Les commentaires de l'actualité

Quelle référence retenir pour fixer des objectifs d'économies ?

François ECALLE

Plusieurs candidats des partis de droite à l'élection présidentielle proposent des objectifs d'économies sur les dépenses publiques de l'ordre de 100 Md€ pour la période 2017-2022, alors que l'actuel Président avait fixé un objectif de 50 Md€ pour les années 2015-2017.

Une économie correspond à l'écart entre une dépense effectivement constatée, en l'espèce celle qui sera constatée en 2021 (ou 2022), et la dépense qui aurait été constatée s'il n'y avait pas eu d'économie. Ce « contrefactuel », comme disent les économistes, n'est pas observable et il faut le remplacer par une « référence » qui, s'agissant des économies réalisées en 2021 (ou 2022), pourrait être : les dépenses de 2016 (ou 2017¹) ; les dépenses de 2016 corrigées de l'inflation entre 2016 et 2021 ; les dépenses de 2016 corrigées de leur « [évolution tendancielle](#) » entre 2016 et 2021 ; les dépenses de 2016 corrigées de la croissance du PIB effectif entre 2016 et 2021 ; les dépenses de 2016 corrigées de la « [croissance potentielle](#) » du PIB entre 2016 et 2021. L'économie mesurée dépend fortement de la référence retenue.

Le programme de 50 Md€ d'économies sur 2015-2017 a été chiffré en prenant comme référence les dépenses publiques de 2014 corrigées par une estimation de leur croissance tendancielle qui a fluctué au gré des révisions de ce programme et qui n'a jamais été complètement documentée. Pour que les économies annoncées par les candidats à l'élection de 2017 soient crédibles et vérifiables a posteriori, la référence retenue devra être pertinente et clairement explicitée.

La référence n'est pas nécessairement la même pour chiffrer des « **économies ponctuelles** » (suppression d'une prestation, de postes de fonctionnaires...) et « **l'économie globale** » sur le périmètre de l'ensemble des dépenses publiques (les montants de 50 ou 100 Md€).

Les dépenses de 2016 constituent une référence satisfaisante pour chiffrer certaines économies ponctuelles. Cette référence est toutefois trop stricte pour mesurer l'économie globale, même si les dépenses de 2016 sont corrigées par l'inflation. Elle conduit en effet à ignorer les efforts importants requis pour stabiliser l'ensemble des dépenses publiques en valeur ou en volume.

Retenir les dépenses de 2016 corrigées par la croissance du PIB effectif (ce qui revient à considérer la variation du ratio dépenses publiques / PIB) n'est pas satisfaisant parce que les évolutions du PIB sont trop fluctuantes.

Les économies ponctuelles devraient être chiffrées en prenant comme référence les dépenses de 2016 corrigées par leur évolution tendancielle spécifique bien que l'estimation de celle-ci repose souvent sur des conventions discutables et hétérogènes.

¹ On ne le répétera pas dans ce billet mais il y aura toujours un choix à faire entre 2016-2021 et 2017-2022.

L'économie globale devrait être mesurée en retenant comme référence les dépenses publiques de 2016 corrigées par une estimation prudente de la croissance potentielle.

L'économie globale chiffrée par référence à la croissance potentielle du PIB permet d'apprécier l'impact macroéconomique des efforts de maîtrise des dépenses. Les économies ponctuelles chiffrées par référence à la croissance tendancielle des dépenses permettent de documenter ces efforts. Les références étant différentes, le total des économies ponctuelles ne peut toutefois pas être strictement égal à l'économie globale, ce qui est un inconvénient inévitable.

A) Les dépenses de 2016 : une référence satisfaisante pour chiffrer certaines économies ponctuelles mais trop stricte pour mesurer l'économie globale, même si l'inflation est prise en compte

1) Les dépenses de 2016 non corrigées par l'inflation

Si la référence retenue est la dépense de 2016, il n'y a d'économie que si la dépense de 2021 en « euros courants » (ou « en valeur ») est inférieure à celle de 2016. La définition des économies qui en résulte, une baisse des dépenses en valeur par rapport à une année de référence, est la plus simple.

Elle est adaptée à certaines économies ponctuelles : la suppression de postes de fonctionnaires peut ainsi être chiffrée en retenant le coût annuel en 2016 des agents recrutés sur ces postes.

Elle est moins pertinente lorsque la dépense en question augmente tendanciellement de manière significative, par exemple s'il s'agit de supprimer une prestation sociale dont le coût augmente du fait de la démographie de ses bénéficiaires, de son indexation sur les prix...

Elle est également moins pertinente lorsqu'il s'agit de mesurer les économies prévues ou réalisées en réduisant forfaitairement (la technique du « rabot ») les crédits d'un programme budgétaire qui ont jusque-là augmenté, par exemple parce qu'ils comprennent des salaires.

Elle conduit en effet à ignorer les efforts nécessaires pour stabiliser des dépenses qui augmentent spontanément à législation constante. Avec cette référence, il n'y a pas d'économies en matière d'assurance-maladie si l'ONDAM est stabilisé en valeur alors même qu'il est déjà très difficile de maintenir sa progression au-dessous de 2 % par an.

Cette définition conduit aussi à faire apparaître des économies lorsqu'une dépense diminue sans qu'aucun effort ne soit nécessaire pour atteindre ce résultat, par exemple les pensions d'anciens combattants, mais ce cas de figure est relativement rare.

Cette référence est beaucoup trop stricte pour mesurer l'économie globale sur l'ensemble des dépenses publiques, leur stabilisation en valeur requérant déjà beaucoup d'efforts.

2) Les dépenses de 2016 corrigées par l'inflation

Les dépenses publiques de 2016 peuvent être corrigées pour tenir compte de l'inflation entre 2016 et 2021, ce qui revient à comparer les dépenses « en volume », ou « en euros constants », de 2016 et 2021. Une telle référence est moins stricte que la dépense de 2016 en valeur mais elle conduit néanmoins encore à sous-estimer les efforts nécessaires.

Il est moins difficile de stabiliser les dépenses d'assurance maladie en euros constants que de les stabiliser en euros courants, mais cela nécessite néanmoins de mettre en œuvre des mesures d'économies dont l'importance n'apparaîtrait pas si cette référence était retenue.

B) Les dépenses de 2016 corrigées par la croissance effective du PIB : une référence trop fluctuante

Certains candidats à la présidentielle considèrent que les économies budgétaires ont pour objectif de réduire le rapport des dépenses publiques au PIB (57,0 % en 2015) et de le rapprocher de 50 % ou de la moyenne européenne (47,4 %). En effet, les dépenses publiques doivent être financées par des prélèvements obligatoires qui, dans une économie ouverte aux échanges internationaux, ne peuvent pas représenter un pourcentage du PIB, c'est-à-dire de la valeur créée chaque année, beaucoup plus élevé que dans les autres pays.

Le montant des économies peut alors être mesuré en multipliant l'écart entre les ratios dépenses publiques / PIB des années 2016 et 2021 par le montant du PIB en 2021², ce qui revient à comparer les dépenses de 2021 à une référence constituée par les dépenses de 2016 corrigées par la croissance du PIB de 2016 à 2021.

Toutefois, l'évolution du ratio dépenses publiques / PIB dépend à la fois de celle du dénominateur (le PIB) et de celle du numérateur (les dépenses). Si le PIB augmente de 1 % alors que les dépenses sont inchangées, ce ratio diminue mécaniquement de 0,57 point. 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 périodes de faible croissance économique alors même que de nombreuses dépenses sont supprimées.

Avec cette définition, une même croissance moyenne des dépenses publiques de 2,0 % par an en valeur se traduit par : une stabilisation du ratio dépenses / PIB et aucune économie si la croissance du PIB est également de 2,0 % en valeur ; une baisse de ce ratio de 57,0 à 52,5 % du PIB et une économie de 105 Md€ si la croissance du PIB en valeur est de 3,5 % par an.

C) Les dépenses de 2016 corrigées par leur évolution tendancielle : une bonne référence pour les économies ponctuelles

Les économies peuvent être mesurées par l'écart entre les dépenses de 2021 et les dépenses de 2016 corrigées par leur évolution tendancielle, ce qui correspond à la pratique usuelle de l'administration française (cf. [fiche sur le chiffrage des économies](#)).

La croissance tendancielle des dépenses publiques est une croissance « à politique constante », qui correspond le plus souvent à une « législation constante » et à une « réglementation constante » mais pas toujours. Par exemple, dans les années antérieures à 2010, les revalorisations du point de la fonction publique correspondaient en moyenne à la moitié de l'inflation mais sans règle d'indexation légalement établie. Ces revalorisations relevaient d'une « politique constante » et peuvent être considérées comme « tendancielle ».

² Si ce ratio passe de 57 à 50 % et si le PIB de 2021 est égal à 2 600 Md€, l'économie est de 182 Md€.

Il existe plusieurs méthodes pour évaluer cette croissance tendancielle des dépenses publiques. Elles sont toutes fragiles et discutables, les estimations obtenues étant souvent très conventionnelles. Le plus important est que les conventions retenues soient transparentes.

1) Les méthodes « déterministes »

Elles s'appliquent à des dépenses qui augmentent à législation constante sous l'effet de déterminants socio-économiques 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 pensions de retraite constituent une des dépenses pour lesquelles cette méthode est la plus appropriée. Même dans ce cas, elle est complexe car les déterminants des pensions sont plus nombreux que la démographie et l'inflation (situation de l'emploi des seniors, évolution des salaires de référence ...) et leur évolution est difficile à prévoir. Les estimations des déterminants de la dépense sur le passé laissent toujours apparaître un « résidu » inexplicable qui peut prendre une ampleur inattendue au cours des années suivantes.

2) Les méthodes « historiques »

Les « méthodes historiques » s'appliquent à des dépenses dont les déterminants, à législation constante, sont mal connus et hors du contrôle de l'Etat, comme celles des collectivités locales. Elles s'appliquent aussi à des dépenses qui résultent de décisions discrétionnaires de l'Etat, qui peuvent donc en théorie être arrêtées à tout moment mais qui, à politique constante, seront certainement maintenues. Les investissements publics en constituent un exemple.

Elles consistent à mesurer la croissance moyenne des dépenses 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. Celle-ci peut correspondre, par exemple, à une ou plusieurs législatures ou quinquennats. En pratique, il arrive aussi que ce soit un nombre « rond » ou « quasi rond » d'années (les cinq, dix ou vingt dernières), sans référence à une politique particulière.

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.

3) Les méthodes « normatives »

Pour certaines dépenses discrétionnaires et contrôlées par le Gouvernement, notamment parce qu'elles sont contraintes par des crédits budgétaires limitatifs, une méthode « normative » d'estimation de leur croissance tendancielle consiste à retenir l'impact sur ces dépenses de la « politique » affichée par le Gouvernement, par exemple de son objectif d'évolution des crédits. La croissance tendancielle est alors différente d'un Gouvernement à l'autre.

L'évolution tendancielle des effectifs de l'Etat peut ainsi correspondre au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans les années 2008-2012 et à la stabilisation globale de ces effectifs dans les années 2013-2016.

4) Les difficultés de mesure de la croissance tendancielle de l'ensemble des dépenses publiques

La croissance tendancielle de l'ensemble des dépenses publiques devrait être obtenue en totalisant les dépenses tendanciennes spécifiques à chaque poste budgétaire. Son interprétation est toutefois malaisée car il s'agit d'une agrégation de dépenses tendanciennes estimées par des méthodes hétérogènes sur des périodes diverses, souvent par des administrations différentes. Ces estimations peuvent être coordonnées de sorte à assurer une cohérence minimale des méthodes, mais l'exercice a été rarement effectué en France car il est très lourd.

En mai 2012, l'inspection générale des finances a remis aux ministres un rapport, non publié, sur la maîtrise des dépenses de l'Etat qui donne une estimation de leur croissance tendancielle en volume (1,3 % par an) sur la base d'un travail très approfondi. L'inspection en a tiré aussi une estimation de la croissance tendancielle des dépenses publiques totales (1,5 % en volume hors crédits d'impôts) en ajoutant une tendance historique pour les administrations locales et des estimations tirées de diverses sources pour les administrations sociales. Dans son rapport sur les finances publiques de 2012, la Cour des comptes a repris cette estimation de 1,5 %.

Si on retient comme référence les dépenses de 2014 corrigées de cette évolution tendancielle, les économies globales réalisées en 2015 et prévues par le programme de stabilité pour 2016 et 2017 s'élèvent au total à 32 Md€ (et non 50 Md€).

Valable pour 2015-2017, cette croissance tendancielle est désormais un peu trop ancienne pour mesurer les économies de 2016 à 2021, mais il n'en existe pas de plus récente qui soit satisfaisante. Dans son rapport de 2016 sur les finances publiques, la Cour des comptes a mis en évidence la fragilité des estimations présentées par le gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2016 mais n'a pas proposé de mesures alternatives.

S'il n'existe pas d'estimation fiable de la croissance tendancielle de l'ensemble des dépenses publiques, il n'est pas possible de chiffrer l'économie globale sur ce périmètre. Il est toutefois possible de l'approcher en faisant la somme des économies ponctuelles chiffrées en retenant les évolutions tendanciennes spécifiques à chaque dépense considérée et en veillant à la cohérence des méthodes d'estimation de ces tendances spécifiques.

D) Les dépenses de 2016 corrigées par la croissance potentielle du PIB : une bonne référence pour l'économie globale

Pour mesurer l'économie globale réalisée ou prévue dans l'ensemble des administrations publiques, il est 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).

Si la croissance des dépenses publiques en volume est durablement inférieure à la croissance potentielle du PIB, le ratio dépenses publiques / PIB diminue nécessairement à moyen terme. Retenir cette référence permet donc d'être assuré d'une diminution de ce ratio pérenne et non biaisée par les fluctuations conjoncturelles du PIB.

Les économies 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 0,3 %, en volume en 2017 et si les dépenses en 2016 sont de 1 250 Md€, l'économie globale en 2017 est de 12,5 Md€.

Si la croissance potentielle sur 2016-2021 est de 1,3 % par an et l'inflation de 1,0 %, il faut que la croissance en volume des dépenses soit de - 0,2 % par an (soit + 0,8 % en valeur) pour obtenir une économie globale de 100 Md€ en 2021.

Les économies ainsi mesurées ont l'avantage d'être égales à la composante relative aux dépenses de « l'effort structurel » et de pouvoir ainsi être reliées à un indicateur essentiel de suivi des finances publiques, désormais examiné par la Commission européenne dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.

Les estimations de la croissance potentielle sont toutefois fragiles et les économies sont exagérées quand celle retenue est trop élevée. Il est donc nécessaire de prendre une estimation prudente validée par un organisme indépendant comme le Haut Conseil des finances publiques.

E) Utiliser à la fois la croissance tendancielle des dépenses et la croissance potentielle du PIB bien que ces deux références ne soient pas totalement cohérentes

Il est donc souhaitable de retenir deux références pour chiffrer les économies prévues à l'horizon de 2021 : la dépense de 2016 corrigée par son évolution tendancielle pour ce qui concerne chaque économie ponctuelle, ou simplement la dépense de 2016 si elle n'a pas de tendance significative ; les dépenses publiques de 2016 corrigées par la croissance potentielle du PIB pour ce qui concerne l'économie globale.

Le total des économies ponctuelles ainsi chiffrées peut différer de l'économie globale et il n'est donc théoriquement pas possible de décomposer comptablement l'économie globale entre les économies ponctuelles. C'est un inconvénient certain mais qui doit être relativisé car il est en pratique impossible d'établir une décomposition comptable rigoureuse d'un objectif global d'économies sur l'ensemble des dépenses publiques. Une telle décomposition comporte toujours des économies forfaitaires qui permettent de justifier le total en apparence.

En outre, il n'est pas inutile d'avoir deux chiffrages différents reposant sur des méthodes alternatives et qui répondent à des objectifs différents. La référence à l'évolution tendancielle de la dépense permet de chiffrer des mesures ponctuelles et précises, dans une approche « bottom-up » comme dit la Commission européenne. La référence à la croissance potentielle permet de mesurer l'impact macroéconomique des efforts de maîtrise des dépenses publiques, dans une approche « top-down » comme dit la Commission.

Le chiffrage des économies, et des dépenses nouvelles, est un exercice complexe qui doit être explicité par l'établissement d'une référence clairement exposée. Il est indispensable pour que les promesses des candidats soient crédibles et vérifiables.

Le tableau ci-dessous montre comment un même objectif d'évolution des dépenses publiques (2% par an en valeur) peut se traduire par des montants « d'économies » totalement différents suivant les références choisies.

Economie globale en 2021 (en Md€) selon la référence avec une même croissance des dépenses publiques en valeur de 2,0 % par an

Référence	Scénario macroéconomique 1	Scénario macroéconomique 2
Dépenses de 2016	- 131 (*)	- 131 (*)
Dépenses de 2016 corrigées par l'inflation	- 86 (**)	- 34 (**)
Dépenses de 2016 corrigées par la croissance du PIB	0	105
Dépenses de 2016 corrigées par croissance tendancielle de 1,5 % en volume (***)	13	69
Dépenses de 2016 corrigées par croissance potentielle de 1,3 % en volume (***)	0	56

Hypothèses :

Scénario macro 1 : croissance du PIB de 1,3 % en volume et inflation de 0,7 %

Scénario macro 2 : croissance du PIB de 2,0 % en volume et inflation de 1,5 %.

PIB 2016 = 2 225 Md€ ; dépenses publiques 2016 = 1 257 Md€

(*) Avec cette référence, il n'y a pas d'économie mais 131 Md€ de dépenses supplémentaires

(**) Avec cette référence, il n'y a pas d'économie mais des dépenses supplémentaires variables selon l'hypothèse d'inflation

(***) et une inflation de 0,7 ou 1,5 % selon le scénario.

Explications : Comment le montant de 55 Md€ (référence croissance potentielle et scénario 2) est-il obtenu ?

Dépenses prévues pour 2021 : $1257 \times 2\%$ par an sur 5 ans = 1388.

Référence « Dépenses 2016 corrigées par croissance potentielle du PIB de 1.3% en volume » :

$1257 \times 1.3\%$ par an sur 5 ans = 1341 x 1.5% d'inflation par an sur 5 ans = 1444

Economie = $1444 - 1388 = 56$.