

INTERVIEW

3 QUESTIONS A MATHIEU PLANE

Economiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

Directeur adjoint - département Analyse et prévision

1. A QUOI SERT LA DEPENSE PUBLIQUE ?

La dépense publique contribue largement à la **réduction des inégalités**. Celle-ci s'effectue par le biais de l'aide sociale, des aides au logement, des allocations familiales et *via* la fiscalité. En France, **les prestations sociales en espèces (retraites, prestations familiales ...) ou les transferts en nature (santé, éducation...) en direction des ménages représentent 75 % de la dépense publique** Ces deux postes (dont le montant cumulé est de 862 milliards en 2015) représentent **la moitié du revenu disponible des ménages au sens large** (c'est-à-dire le revenu incluant les transferts en nature). Réduire massivement le poids de la dépense publique ne peut donc se faire sans modifier le niveau de vie des ménages et la répartition des revenus. Mécaniquement, à efficacité donnée, un niveau plus bas de dépense publique se traduirait par moins de prélèvements sur l'économie mais aussi par moins de prestations et de services. Or les transferts opérés par la dépense publique sont un levier puissant de réduction des inégalités : en effet, **près de 80 % de la réduction des inégalités en France se fait grâce à la dépense publique, dont 50 % grâce aux transferts en nature** (c'est-à-dire l'éducation et la santé) alors que la fiscalité, bien que progressive, contribue pour à peine plus de 20%.

Elle constitue aussi un **stabilisateur puissant de l'activité économique**. La dépense publique, dont l'évolution repose principalement sur des facteurs structurels (démographie) et des choix politiques (nombre de fonctionnaires, âge de départ à la retraite, part des remboursements de santé, ...), est décorrélée des cycles de l'économie marchande. Si elle peut être un frein en période de reprise, elle est en revanche un amortisseur économique et social en période de crise. La dépense publique constitue donc un levier puissant pour agir sur l'économie à court terme, 1) directement en tant que constituant de la demande globale, *via* la consommation

publique et l'investissement public ; 2) mais aussi indirectement *via* le revenu des ménages, qui est impacté par l'emploi public et la masse salariale afférente, ainsi que par les transferts opérés dans la sphère sociale. On s'attend donc à ce qu'une variation de grande ampleur de la dépense publique ait des répercussions importantes sur la consommation des ménages, l'investissement des entreprises, l'activité, l'emploi et la formation des salaires et des prix. Réduire massivement le poids de la dépense publique ne peut donc se faire sans modifier le niveau de vie des ménages et la répartition des revenus. L'impact serait par ailleurs négatif à court-moyen terme pour l'activité économique.

Le poids de la dépense publique dans l'économie renvoie avant tout à un **choix de société**. La structure des dépenses publiques et le niveau des prélèvements obligatoires témoignent du degré d'implication de l'État dans la gestion des risques individuels et la lutte contre les inégalités par la redistribution. Le niveau à atteindre de la dépense publique ne peut donc se résumer à un débat comptable. Aucune étude ne peut sérieusement définir le niveau optimal de dépense publique pour une économie sans définir un système de préférences collectives pour les biens publics et la distribution des revenus.

2. Y A-T-IL DE « BONNES » ET DE « MAUVAISES » DEPENSES PUBLIQUES ?

Répondre à la question du caractère « bon » ou « mauvais » d'un type de dépense publique revient pour un économiste à s'interroger sur les conséquences de la diminution de chaque type de dépense pris indépendamment sur l'activité économique. Plus les conséquences de la baisse d'une dépense sont fortes sur l'activité économique, moins il sera a priori opportun de la diminuer et plus il sera possible de conclure que celle-ci est « bonne ».

A l'OFCE (2017), nous présentons les **effets d'une baisse uniforme de la dépense publique équivalente à 1 point de PIB sur l'économie française**. Nous ventilons la baisse des dépenses publiques sur cinq postes (consommations intermédiaires, emploi et salaires, transferts et prestations sociales, investissement) compte tenu du poids de chaque poste dans le total. Cette variante suppose que cette baisse soit affectée au désendettement et pas à une diminution des prélèvements obligatoires (de manière à isoler l'effet de la

baisse de la dépense ; la baisse de prélèvements obligatoires correspondante aurait un effet sur l'activité). Une baisse permanente et uniforme de la dépense publique de 1 point de PIB dès la première année de la simulation entraînerait une baisse du PIB de 0,6 % la même année. L'impact récessif maximum serait atteint au bout de la deuxième et troisième année (-0,9% du PIB, soit un multiplicateur proche de 1). A 5 ans, le PIB serait encore 0,6 % en dessous de son niveau initial, traduisant l'impact durable d'une telle mesure sur l'économie.

Les effets sont cependant dépendants de l'instrument choisi. Globalement, l'emploi public et l'investissement public sont les instruments qui ont le plus d'impact à court terme sur l'activité économique. Ainsi une baisse de l'emploi public correspondant à 1 point de PIB de masse salariale entraînerait une baisse du PIB de 2 % la première année ; une hausse de l'investissement public d'un montant équivalent à 1 % du PIB se traduirait par une hausse du PIB de 1,1 % la première année (1,2 % au bout de deux ans). Le multiplicateur est proche de 0,9 au bout de trois ans pour les prestations sociales, les transferts sociaux en nature et les salaires publics, et autour de 0,5 pour les consommations intermédiaires. Ces différences soulignent l'importance du choix des instruments de dépense publique au regard de leur impact différencié sur l'activité économique et compte tenu de l'impact plus ou moins important de chaque instrument sur la redistribution et les inégalités.

3. QUELLES SONT LES CONSEQUENCES, EN TERMES DE CROISSANCE ECONOMIQUE ET DE DEFICIT PUBLIC NOTAMMENT, DES ARBITRAGES DE LA DEPENSE PUBLIQUE ?

L'analyse de la politique budgétaire de 2019 à 2021 montre que celle-ci aura un effet positif sur la croissance essentiellement concentré sur 2019. Cet impact positif apparaît comme le solde de l'effet des variations des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques. Cette impulsion budgétaire positive provient donc essentiellement des **mesures touchant au pouvoir d'achat des ménages**, que ce soit par la suppression de la taxe d'habitation et par les mesures d'urgence prises pour éteindre le mouvement des Gilets jaunes ou instituées à l'issue du Grand Débat (baisse de la première tranche d'impôt sur le revenu, ré-indexation des retraites jusqu'à 2 000 euros), et ce malgré la hausse des prix du tabac. Au

final, **la politique budgétaire contribuerait à la croissance du PIB à hauteur de 0,45 point en 2019**, expliquant en grande partie la résilience de l'activité française. La **contrepartie** à une impulsion budgétaire positive (+0,2 point de PIB) et à l'impact ponctuel de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales employeur (0,9 point de PIB) est un **rebond transitoire du déficit à 3,1 % du PIB**. Les mesures budgétaires choisies auraient donc pour conséquence une croissance économique plus élevée mais aussi un déficit plus élevé. Leur coût serait cependant en partie compensé par une hausse des recettes fiscales que celles-ci ont engendrée, limitant ainsi la hausse du déficit.

Selon nos prévisions, le **pouvoir d'achat par ménage** augmenterait de 800 euros en 2019 et de 310 euros en 2020 (après 220 euros en 2018). L'ensemble des mesures socio-fiscales prises par le gouvernement ayant un impact direct ou indirect (hors effet APL) sur le pouvoir d'achat représenterait en moyenne pour tous les ménages un impact nul en 2018, positif de 430 euros par ménage en 2019 (420 euros y compris les mesures concernant les APL) et positif de 230 euros en 2020 (180 euros si l'on intègre la mise en place de la contemporanéité du calcul des APL).

Malgré une croissance de la demande adressée à la France toujours atone (1,2 %), **la croissance du PIB se maintiendrait à 1,3 % en 2020, soutenue encore par la politique budgétaire plus accommodante que ce que nécessiterait le respect de nos engagements budgétaires européens.** L'ensemble des mesures socio-fiscales contribuerait à hauteur d'un peu plus de 5 milliards d'euros (0,3 point de RDB) et le pouvoir d'achat des ménages augmenterait de 1,4 % en 2020. Si peu d'économies seront faites en dépense publique en 2020, l'impulsion budgétaire sera à nouveau positive et viendra en soutien à la croissance du PIB de 0,1 point. Avec la dissipation de la contribution exceptionnelle (*one-off*) liée à la transformation du CICE, **le déficit s'établira à 2,3 points de PIB en 2020.**

Pour 2021 de nouvelles baisses de fiscalité sont attendues, toujours majoritairement en faveur des ménages, mais d'une ampleur plus limitée à celles de 2019-2020. Toutefois, nous tablons sur la maîtrise de la dépense publique totale. Ainsi, **le déficit devrait atteindre 2,0 points de PIB en 2021**, son plus bas niveau depuis vingt ans.