



Rue de la Banque

N° 46 ■ Juillet 2017

L'écart de dépenses publiques entre la France et l'Allemagne

Marie AOURIRI
Héloïse TOURNOUX
Direction de la Conjoncture
et des Prévisions macroéconomiques

En 2015, les dépenses publiques représentent 57 % du PIB en France, contre 44 % en Allemagne. Entre 1996 et 2002 cet écart n'était que d'environ 5 points de PIB. Depuis lors, la croissance du PIB/habitant, moindre en France, ne s'est pas accompagnée d'un moindre dynamisme des dépenses publiques par tête. L'Allemagne a davantage contenu ses dépenses publiques, en menant des réformes fortes, tout en affichant une croissance par tête plus soutenue. Ceci explique pour moitié la divergence des ratios de dépenses publiques. Une décomposition par fonction des dépenses montre que certains écarts, dus notamment à des facteurs démographiques ou d'organisation public/privé, ont peu varié (enseignement, santé, défense), tandis que d'autres se sont creusés, en particulier les dépenses de retraite, qui méritent attention.

Les idées exposées dans ce document reflètent l'opinion personnelle de leurs auteurs et n'expriment pas nécessairement la position de la Banque de France. Les éventuelles erreurs ou omissions sont de la responsabilité des auteurs.

Une divergence de trajectoire des finances publiques

Les dépenses publiques dans les comptes annuels nationaux (Eurostat) représentent 57,0 % du PIB en France en 2015, contre 44,0 % du PIB en Allemagne. La France est en tête des pays de l'Union européenne en matière de poids des dépenses publiques, tandis que l'Allemagne se situe en dessous de la moyenne.

Sur la période 1996–2002, l'écart de dépenses publiques entre la France et l'Allemagne était beaucoup plus faible (5 points de PIB en moyenne) et assez stable. Il s'est amplifié de 8 points de PIB depuis 2002, avec une hausse de 5 points en France et une baisse de 3 points en Allemagne sur la même période.

Or, le poids des dépenses publiques en France a pour conséquence des prélèvements publics plus élevés. Les impôts et cotisations sociales s'élèvent à 47,9 % du PIB en France en 2015, en hausse de 4 points par rapport à 2002¹, contre 40,0 % en Allemagne (+ 1 point par rapport à 2002). De plus, alors que l'Allemagne équilibre ses comptes publics avec un excédent de 0,7 % du PIB en 2015, le déficit public français s'élève à 3,5 % du PIB en 2015.

Ceci a eu une conséquence majeure : les trajectoires de dette publique française et allemande ont fortement divergé : elles étaient de même niveau avant la crise de 2008 mais en 2015 la dette publique en France s'élève à 96,2 % du PIB, contre 71,2 % en Allemagne. La charge de la dette pèse en 2015 plus fortement sur les finances publiques françaises (de 0,4 point de PIB).

Comment expliquer un tel écart des dépenses publiques ?

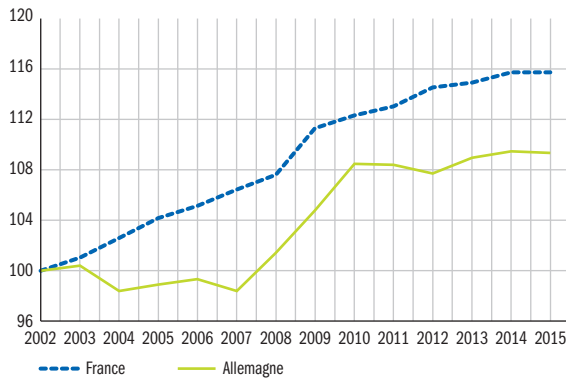
Des trajectoires de PIB et de dépenses publiques par habitant divergentes

Le niveau de dépenses publiques, dont près de 60 % relèvent de la santé et de la protection sociale (en particulier retraite et chômage), est lié au nombre d'habitants. À cet égard, la comparaison des trajectoires de dépenses publiques par habitant et de PIB par habitant entre les deux pays (cf. graphiques 1 et 2) fournit un éclairage utile.

¹ Source Eurostat : y compris cotisations imputées et hors prélèvements non recouvrables, mais avant déduction des crédits d'impôts (considérés comme des dépenses).

G1 Évolution en volume ^{a)} des dépenses publiques par habitant en France et en Allemagne

(indice 100 = 2002)

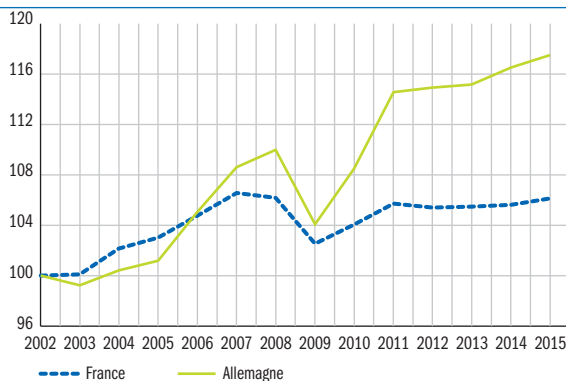


a) Déflaté par le déflateur du PIB

Sources : Eurostat, calculs des auteurs.

G2 Évolution en volume du PIB par habitant en France et en Allemagne

(indice 100 = 2002)



Sources : Eurostat, calculs des auteurs.

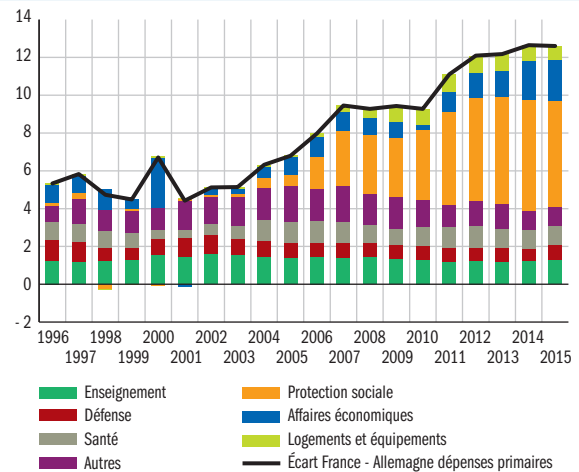
En effet, le moindre dynamisme de la croissance du PIB par habitant en France sur la période 2002–2015 explique pour moitié la divergence du ratio de dépenses par rapport au PIB entre les deux pays. Contrairement à l'Allemagne, le dynamisme des dépenses publiques par habitant n'a pas été freiné, alors que le contexte économique peu favorable limitait la croissance des recettes.

L'évolution de l'écart varie selon le type de dépenses publiques

Une décomposition par fonction des dépenses primaires ² (selon la nomenclature COFOG ³) permet d'illustrer sur quels éléments porte plus particulièrement le surcroît de dépenses publiques en France par rapport à l'Allemagne (cf. graphique 3). Cette décomposition met d'une part en avant des écarts constants dans le temps concernant la santé, l'enseignement, ou la défense. Elle permet, d'autre

G3 Décomposition par fonction de l'écart du ratio dépenses publiques primaires sur PIB en France et en Allemagne

(en % du PIB)



Sources : Eurostat, calculs des auteurs

part, d'identifier les divergences depuis 2002 : l'écart entre les deux pays s'est largement creusé du fait des dépenses de protection sociale et, dans une moindre mesure, des dépenses afférentes au logement et aux affaires économiques.

L'analyse qui suit se propose de décomposer et d'expliquer la majeure partie de l'écart en points de PIB observé en 2015 entre les ratios de dépenses publiques primaires (i.e. hors charges d'intérêt) des deux pays (11,5 sur les 12,6 points d'écart observés).

Environ la moitié de l'écart entre la France et l'Allemagne s'explique par des choix comptables, d'organisation public/privé ou des différences démographiques

1,5 point de PIB vient du développement des crédits d'impôts en France et de leur mode de comptabilisation

Les crédits d'impôts restituables sont comptabilisés en dépenses publiques (essentiellement dans la fonction « affaires économiques ») mais, économiquement, il s'agit de réductions fiscales. Ces dispositifs ont été largement développés en France depuis dix ans, sans équivalent en Allemagne.

² L'analyse se focalise dans la suite de cette étude sur les dépenses publiques hors charges d'intérêt.

³ La COFOG (classification of the functions of government) est une nomenclature internationale qui répartit les dépenses des administrations publiques en dix catégories selon leur finalité.

2 points de PIB s'expliquent par des choix de prise en charge public/privé différents concernant les dépenses de santé et de retraite

Être couvert par une assurance maladie est obligatoire en Allemagne, mais le système allemand donne la possibilité à certains ménages (salariés au-delà d'un seuil de revenu et les fonctionnaires) d'opter pour un régime de couverture maladie privé. Cette dépense, prise en charge par des assurances de base privées, qui n'a pas d'équivalent en France, représente environ 1 point de PIB, et 8 % des dépenses courantes de santé des Allemands. *In fine*, les dépenses courantes de santé (soit l'ensemble des paiements au titre de la santé, quel que soit le financeur) sont identiques en point de PIB dans les deux pays (11 % en 2015 selon les statistiques OCDE) et sont, par habitant, plus élevées en Allemagne.

En ce qui concerne les dépenses de retraite, en Allemagne, certaines professions indépendantes ne sont pas tenues d'être affiliées à l'assurance vieillesse de base publique. En outre, alors que les retraites complémentaires sont obligatoires en France et incluses dans le champ public, elles sont facultatives et relèvent d'accords de branche (privés) en Allemagne. La retraite privée représente ainsi environ 1 point de PIB en Allemagne.

2 points de PIB sont liés à des caractéristiques démographiques ou historiques propres à chaque pays

Concernant l'enseignement, la France dépense 1,3 point de PIB de plus. Cet écart, stable dans le temps, trouve sa source dans une population plus jeune (les 0–24 ans représentent 31 % de la population en France contre 24 % en Allemagne), et une organisation différente sur le champ du pré-primaire (3–6 ans⁴). Ainsi, sur un champ comparable, de l'école primaire au supérieur, la différence est de seulement 0,6 point de PIB et l'Allemagne dépense, en euros, davantage par élève que la France.

Dans le domaine de la Défense, le budget français est supérieur de 0,7 point de PIB par rapport à l'Allemagne : cet écart stable dans le temps peut s'expliquer par une histoire et une politique internationale différentes.

L'autre moitié de l'écart entre la France et l'Allemagne renvoie aux choix effectués en matière de retraite, chômage et dépenses de logement sur les quinze dernières années

Environ 4 points de PIB sur les retraites et 1 point sur le chômage résultent des réformes allemandes des années 2000, notamment le taux d'emploi plus élevé des seniors.

Les réformes menées en Allemagne dans les années 2000 ont abouti à une diminution d'1 point de PIB des dépenses

publiques liées aux retraites entre 2002 et 2014, quand, dans le même temps, elles progressaient de 3 points de PIB en France.

Ainsi, l'Allemagne, dont la population est pourtant plus âgée (27 % de la population a plus de 60 ans contre 24 % en France), a aujourd'hui des dépenses de retraite bien moins élevées qu'en France, et ce même en incluant les pensions privées. En effet, le poids des pensions vieillesse-survie, y compris privées est, en 2014, de 10,9 % du PIB contre 14,5 % en France (données sur la protection sociale SESPROS⁵ d'Eurostat). Cela s'explique par une moindre générosité du système, avec un âge effectif de départ à la retraite plus élevé et un niveau de pension moins généreux (taux de remplacement plus faible). Le taux d'emploi des 60–64 ans est ainsi bien plus élevé en Allemagne (53,3 % en 2015 contre 27,6 % en France, selon les données Eurostat), ce qui, outre l'impact sur les dépenses, bénéficie à la croissance économique. En revanche, il faut noter la baisse du niveau de vie depuis 2005 des plus de 60 ans relativement au reste de la population en Allemagne⁶.

Les réformes structurelles menées en Allemagne durant les années 2000, notamment les réformes Hartz, ont également eu un impact sur les dépenses de chômage. Ces réformes ont durci les conditions d'indemnisation du chômage. Elles ont également profondément affecté le fonctionnement du marché du travail allemand et permis de réduire le chômage structurel en incitant au retour à l'emploi. En 2014, avec un taux de chômage très inférieur (5,0 % de la population active contre 10,3 % en France, d'après les données d'Eurostat), les prestations chômage sont moitié moindres en Allemagne : 1,1 % du PIB contre 2,0 % en France (rapporté au nombre de chômeurs, le montant est en revanche proche).

1 point de PIB correspond aux dépenses pour le logement

En matière de dépenses pour le logement (hors prestations sociales), les dépenses publiques des deux pays ont connu des trajectoires inverses. Les aides à l'investissement et les subventions destinées aux constructeurs (notamment

⁴ En Allemagne, l'équivalent de l'école maternelle française est le « Kindergarten » : ces structures sont majoritairement privées et payantes. Le financement public pour ces structures (subventions) représente environ 0,5 point de PIB en 2014 (OCDE, Education at a glance 2016), dans la fonction protection sociale en nomenclature COFOG.

⁵ Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale

⁶ Par exemple, la part des personnes âgées de plus de 60 ans dont le revenu, après transferts, est inférieur à 60 % du revenu médian a progressé en Allemagne de 14,3 % en 2005 à 17,9 % en 2014, alors que cette part a baissé en France de 17,1 % à 10,1 % sur la même période, selon Eurostat.

Dépenses de retraite, un élément clé de la maîtrise des dépenses publiques

Les réformes de retraite menées en Allemagne dans les années 2000 ont permis de contenir les dépenses publiques. En particulier, la réforme Riester (2001) qui a transformé le système unique d'assurance vieillesse en un régime à plusieurs piliers, en abaissant le niveau des retraites publiques au profit de l'épargne-retraite privée, subventionnée par l'État¹. Puis, un critère de viabilité dans l'indexation des pensions publiques a été ajouté (2004), reflétant l'évolution du nombre de retraités relativement au nombre de cotisants. Ces réformes ont largement pesé sur l'évolution des pensions de retraite : en euros constants (déflatés par le déflateur du PIB), la pension moyenne (incluant les retraites privées), n'a quasiment pas progressé entre 2006² et 2014. En France, sur la même période, la progression est de 11 %.

Partant de l'équation suivante, on décompose pour les deux pays l'évolution des ratios de dépenses de retraite sur PIB, selon la contribution des différents facteurs :

$$\frac{\text{Pensions}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Pop 60+}}{\text{Pop tot}} \times \frac{\text{retraités}}{\text{Pop 60+}} \times \frac{\text{pensions}}{\text{retraités}} \times \frac{\text{Pop tot}}{\text{PIB}}$$

Trois principaux facteurs expliquent ainsi la divergence entre 2006 et 2014 (cf. graphique ci-dessous) :

- l'évolution de la pension moyenne qui contribue à hauteur de 1,4 point de PIB à la hausse du ratio de dépenses de retraite en France, contre 0,3 point en Allemagne ;

- la démographie (évolution de la part des plus de 60 ans) qui contribue pour 2 points de PIB en France contre 0,9 point en Allemagne (la France voit l'arrivée à la retraite des premières générations du baby-boom, or cet aspect démographique est beaucoup moins marqué en Allemagne).

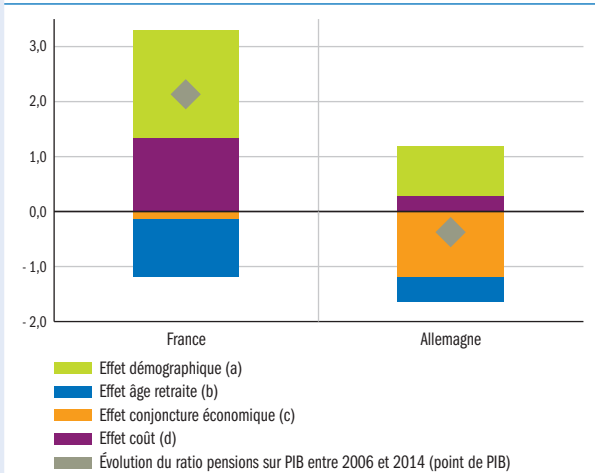
- le dynamisme du PIB par habitant qui a permis de diminuer le ratio de dépenses de retraite de seulement 0,1 en France contre - 1,2 point en Allemagne.

Enfin, l'âge de départ à la retraite a augmenté dans les 2 pays, et, partant d'un niveau bien plus bas en France, a contribué davantage à diminuer le ratio de dépenses en France (- 1 point contre - 0,5 en Allemagne).

En France, les réformes du système de retraites déjà mises en œuvre devraient limiter la progression des dépenses dans les années à venir. En Allemagne, les pensions publiques font l'objet d'une revalorisation importante en 2017³. Selon les projections du Ageing report de la Commission européenne, l'écart entre les retraites publiques des deux pays se réduirait d'ici à 2030 : diminuant de 0,2 point de PIB en France contre une hausse de 1,6 point en Allemagne⁴. Cependant, la moitié de l'écart subsisterait.

Les facteurs contribuant à l'évolution du ratio retraite/PIB entre 2006 et 2014

(en pourcentage du PIB)



Notes :

(a) Évolution du poids des + 60 ans sur la population totale

(b) Évolution du nombre de pensionnés sur population de + 60 ans

(c) Évolution du PIB réel par habitant

(d) Évolution du montant de la pension moyenne (volume)

Sources : calculs des auteurs à partir des données SESPROS d'Eurostat (pensions vieillesse-survie tous régimes y compris privé)

1 Le coût du dispositif en versement de primes est estimé à 0,1 pt de PIB en 2011 (voir Batard et al. (2012), équivalent à celui des incitations fiscales à l'épargne retraite en France (2Md€ selon la Cour des comptes).

2 La disponibilité des données ne permet pas de remonter avant 2006 sur ce calcul.

3 IMF Country Report No. 17/193, Selected Issue, July 2017.

4 Cette évolution viendrait d'une évolution démographique moins favorable en Allemagne et d'un rattrapage progressif de la France en termes de taux de participation des seniors, de taux de remplacement, etc.

pour la construction HLM), se sont développées en France à partir du milieu des années 2000 et représentent 0,4 point de PIB en 2014. En Allemagne, les subventions au logement privé qui représentaient environ 0,6 point PIB au début des années 2000 ont été supprimées progressivement à partir de 2006.

Par ailleurs, les dépenses publiques de logement comprennent des prestations individuelles versées par la sécurité sociale (fonction protection sociale), qui sont plus élevées en France : 1,0 % du PIB contre 0,5 % en Allemagne.

En outre, le système français offre d'autres avantages non inclus dans la dépense publique (exonérations de taxes, TVA réduite, avantages de taux, etc.). Au total l'aide publique dédiée au logement s'élève en France à 1,9 % du PIB en 2014 (Comptes du logement) pour une efficacité souvent mise en question (voir Sode 2016).

Conclusion

L'ampleur de l'écart des dépenses publiques en pourcentage du PIB entre la France et l'Allemagne et sa croissance rapide sont frappantes au premier abord. Contrairement à la situation en Allemagne, la progression des dépenses publiques en volume par habitant en France ne s'est pas infléchie depuis 2002, alors que la croissance économique par tête était bien plus faible.

Une partie de l'écart, par exemple dans le domaine de la santé ou l'enseignement peut être expliquée par le choix de prise en charge publique/privée et la démographie. Particulièrement pour ces dépenses, l'analyse doit aller au-delà de la comparaison des niveaux de dépenses : la question de l'efficacité, de la qualité et de l'organisation des services publics doit être posée.

La comparaison avec l'Allemagne met aussi en évidence un domaine d'intervention clé dans la maîtrise des dépenses publiques : la part des dépenses de retraite semble pouvoir être réduite en France. Le taux d'emploi des plus de 60 ans est notamment bien plus élevé en Allemagne, ce qui a un impact bénéfique en termes de maîtrise des dépenses publiques mais aussi de croissance économique. Sur ces questions, les conséquences sociales ne peuvent, néanmoins, être négligées : l'efficacité des réformes allemandes en termes de maîtrise de dépenses de retraite s'est accompagnée d'une baisse du niveau de vie des plus de 60 ans relativement au reste de la population.

Par ailleurs, un écart important existe sur l'emploi public, plus élevé en France. Cet écart est à nuancer, du fait de classements comptables ⁷, mais reste significatif. Non abordé ici, ce point fera l'objet d'analyses complémentaires.

Rapprocher les dépenses publiques françaises de celles de l'Allemagne, afin d'améliorer la soutenabilité de la dette publique, nécessiterait donc des réformes dont l'efficacité économique comme les conséquences sociales seront à analyser finement, ce qui dépasse le cadre de ce *Rue de la Banque*.

⁷ En Allemagne, les hôpitaux publics sont classés en sociétés non financières, ce qui diminue la masse salariale publique mais pèse, en contrepartie, sur les prestations en nature.

Bibliographie

Batard (P.-E.) et al. (2012)

« Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale », Direction générale du Trésor, *Document de travail de la DG Trésor*, n° 2.

Cour des comptes (2015)

« Les systèmes de retraites et d'assurance maladie en France et en Allemagne : éléments de comparaison », *Rapport sur la sécurité sociale*, p. 527.

Hallaert (J.-J.) et Queyranne (M.) (2016)

« *From containment to rationalization : increasing public expenditure efficiency in France* », *IMF Working Papers*, n° 16/7.

Sode (A.) (2016)

« Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ? », *France Stratégie*, juillet.

Éditeur

Banque de France

Réalisation

Direction de la Communication

Directeur de la publication

Marc-Olivier STRAUSS-KAHN

Juillet 2017

www.banque-france.fr

Directeur de la rédaction

Françoise DRUMETZ

