

Communiqué de presse
25 juin 2018

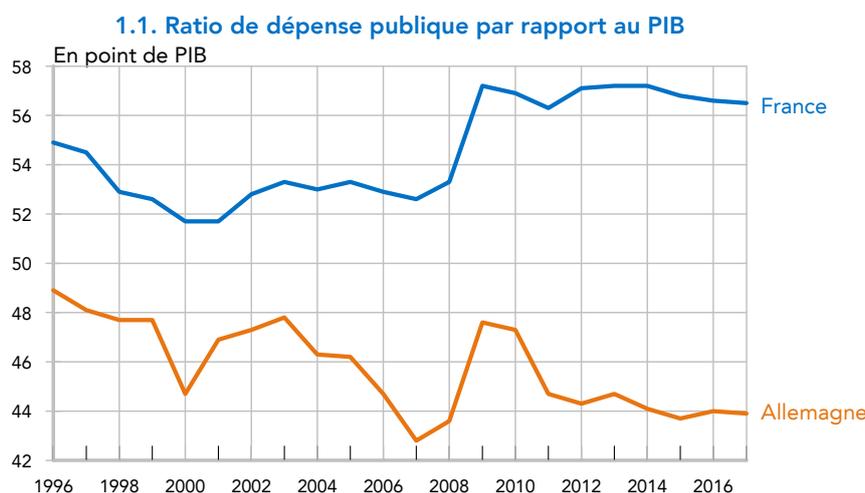
280 milliards d'euros de dépenses publiques supplémentaires en France par rapport à l'Allemagne

Alors que la question de la baisse des dépenses publiques n'a pas encore été tranchée, Rexecode publie aujourd'hui une analyse éclairante sur le poids de la dépense publique en France et sur l'écart avec l'Allemagne : 12,6 points de PIB, soit un montant de 280 milliards d'euros¹.

En s'appuyant sur une décomposition des écarts de dépenses publiques entre les deux pays, au niveau global et pour onze fonctions d'interventions publiques, Rexecode évalue l'ampleur des ajustements nécessaires pour une « reconvergence » entre la France et l'Allemagne. Cette démarche est souhaitable à la fois pour renforcer la croissance potentielle en France et pour la pérennité de la zone euro.

➤ En vingt ans, l'écart entre les ratios de dépense publique de la France et de l'Allemagne a augmenté de 6,6 points de PIB

En 2016, le ratio de dépense publique, c'est-à-dire le rapport entre la dépense publique totale et le produit intérieur brut, était de 56,6 % du PIB en France et de 44,0 % en Allemagne, soit un écart de 12,6 points de PIB, représentant une somme de 280 milliards d'euros. Il y a vingt ans, en 1996, l'écart entre les ratios de dépense publique français et allemand était de 6 points de PIB. De 1996 à 2016, cet écart s'est encore creusé de 6,6 points supplémentaires, plus qu'au cours de toutes les périodes antérieures.



Source : Eurostat, comptes nationaux. ©Coe-Rexecode

¹ L'Allemagne étant ramenée à la taille de la France par le rapport entre les PIB.

➤ Une divergence des dépenses par habitant

Il est éclairant d'analyser l'évolution de la dépense publique par habitant et du PIB par habitant, en euros courants, au fil du temps.

Sur l'ensemble de la période de 1996 à 2016 :

- Le PIB par habitant en euros a augmenté de 57 % dans les deux pays.
- La **dépense publique unitaire a augmenté de 62 % en France** (de 11 622 euros par habitant en 1996 à 18 857 euros en 2016). L'écart entre l'accroissement de la dépense publique par tête (+62 %) et l'accroissement du PIB par habitant (+57 %) s'est donc traduit par une **augmentation du ratio global de dépense publique de 54,9 % à 56,6 %, soit +1,7 point de PIB.**
- La **dépense publique unitaire en Allemagne a augmenté de 42 %** (11 853 euros par habitant en 1996 à 16 787 euros en 2016). La dépense publique par habitant ayant moins augmenté que le PIB par habitant, le **ratio de dépense publique allemand a diminué de 48,9 % en 1996 à 44,0 %, soit -4,9 points.**
- **En 2016, une dépense par habitant plus élevée de 12 % en France, mais un PIB par habitant moins élevé de 13 %.**

L'écart entre les dépenses publiques par habitant des deux pays en 2016 (18 857 euros en France contre 16 787 euros en Allemagne, soit 12 % de plus pour la France), explique en partie pourquoi le ratio de dépense publique français est plus élevé que le ratio allemand. Cependant, l'écart est également dû au fait que **le PIB français par habitant (33 332 euros en 2016) est inférieur de 13 % au PIB par habitant allemand (38 180 euros).**

L'écart des ratios s'explique donc pour une moitié par une dépense publique par habitant plus élevée et pour l'autre moitié par un PIB par habitant plus faible.

➤ Une dynamique qui s'est inversée

A partir de 2003, l'Allemagne a fortement comprimé son ratio de dépense publique par des économies budgétaires substantielles. L'écart avec la France s'est alors accru en quatre ans de plus de 4 points de PIB. Si l'impact de la récession de 2008-2009 a été similaire dans les deux pays (hausse du ratio par la baisse du PIB), **depuis 2009 le ratio allemand a été une nouvelle fois réduit** de plus de 3 points de PIB, **alors que le ratio français restait à peu près stable** (autour de 56,5 % du PIB).

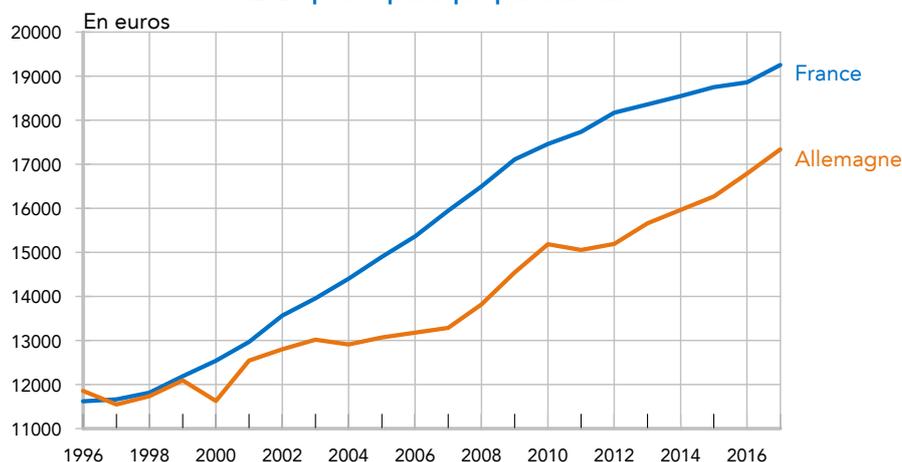
L'analyse des deux indicateurs précédents (dépense publique par habitant et PIB par habitant) révèle en outre une modification profonde des trajectoires à partir du début des années 2000. **Alors que le volume du PIB français par habitant augmentait plus rapidement que le volume du PIB allemand par habitant jusqu'en 2003, la tendance s'est renversée au milieu des années 2000.**

La **première baisse du ratio de dépense publique en Allemagne** (2003 à 2007) est principalement **budgétaire** et certaines des mesures de maîtrise de la dépense publique s'inscrivaient dans un ensemble de **réformes orientées vers la compétitivité.**

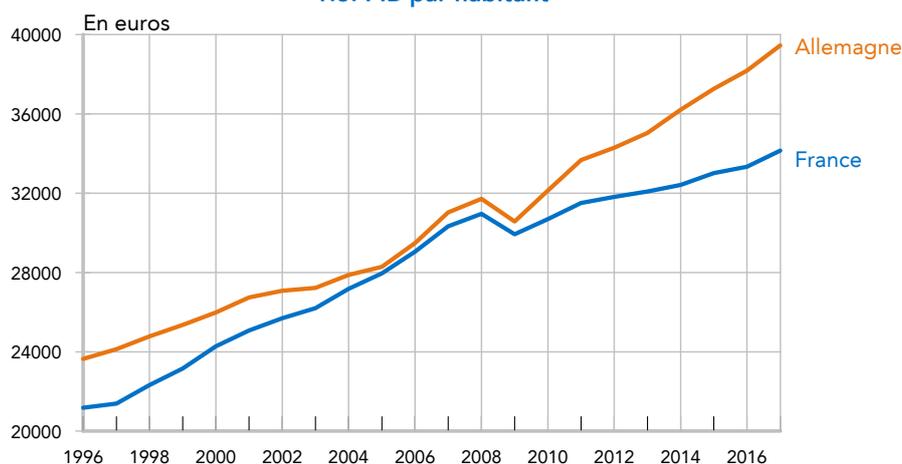
La **seconde baisse** du ratio de dépense publique (2010-2015) résulte très largement de la **réussite de la politique de compétitivité** en Allemagne, qui a produit des effets positifs dès le milieu des années 2000. Le **ratio de dépense publique recule alors en Allemagne grâce à l'augmentation du PIB par habitant**.

La question de la dépense publique ne peut donc pas être dissociée des performances macroéconomiques des pays.

1.2. Dépense publique par habitant



1.3. PIB par habitant



Source : Eurostat, comptes nationaux

© Coe-Rexecode

➤ Rexecode décompose la dépense totale en onze fonctions d'intervention publique

Onze fonctions d'intervention publique sont analysées dans le document de Rexecode : Administration, défense, sécurité ; Enseignement ; Santé ; Aménagement du cadre de vie ; Politique du logement ; Retraites ; Famille ; Chômage ; Assistance ; Interventions économiques ; Recherche.

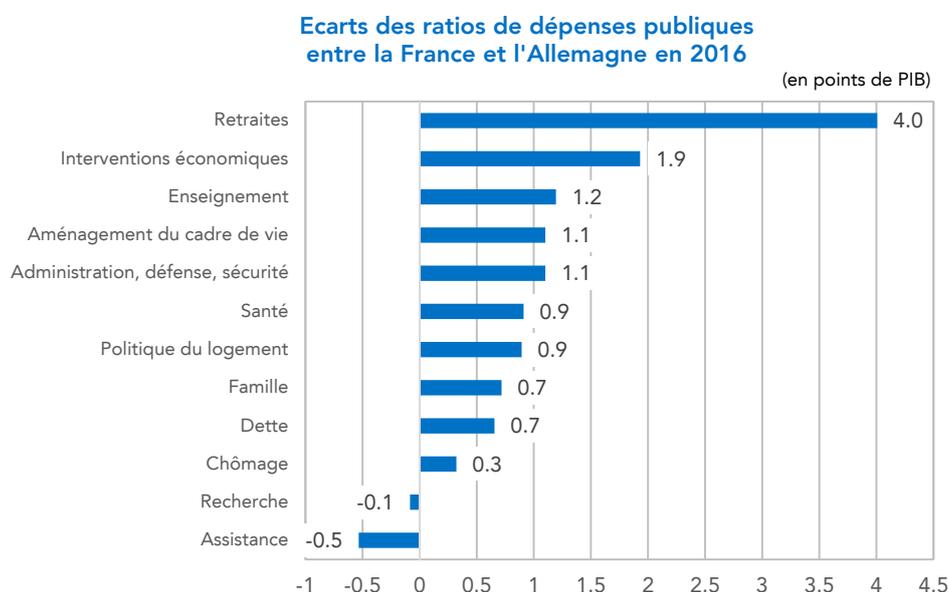
Il en ressort :

- **La France dépense plus que l'Allemagne (en pourcentage de son PIB) pour toutes les fonctions, à l'exception des fonctions Assistance et Recherche.**

L'écart par rapport à l'Allemagne (ramenée à la taille de la France) est de l'ordre de 15 à 25 milliards d'euros pour six fonctions (Administration-défense-sécurité ; Enseignement ; Santé ; Aménagement du cadre de vie ; Politique du logement ; Famille). Il atteint 43 milliards d'euros pour la fonction Interventions économiques (dont près de la moitié pour le CICE), et 89 milliards pour les dépenses de retraites.

En revanche, les dépenses d'Assistance et de Recherche sont inférieures de respectivement 12 milliards d'euros et 2 milliards d'euros en France. Enfin, le service de la dette coûte 15 milliards d'euros de plus en France.

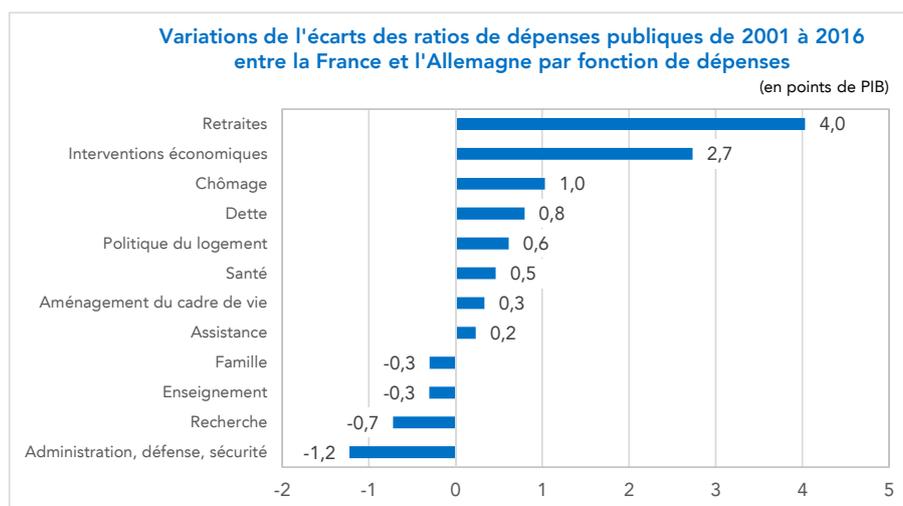
- Un écart entre les ratios de dépense publique (dépense publique rapportée au PIB) n'est pas nécessairement une anomalie.



Pour comprendre l'écart des niveaux des ratios de dépense publique pour chaque fonction d'intervention, il faut tenir compte de la démographie, de la dépense unitaire (c'est-à-dire la dépense divisée par la population cible) et de l'écart des PIB par habitant. La « dépense unitaire » d'une fonction dépend de la population visée par les dépenses de cette fonction (la population des jeunes de 3 à 23 ans pour l'Enseignement, les plus de 62 ans pour les Retraites, les moins de 18 ans pour la fonction Famille, l'ensemble de la population pour la Défense nationale ou pour la Santé).

Toutes choses égales par ailleurs, une proportion relativement plus élevée de la population cible pour certaines interventions, en raison de la structure démographique peut justifier un ratio de dépense publique plus élevé.

- *La France doit accueillir, proportionnellement à sa population, près de 4 millions de jeunes de plus qu'en Allemagne dans le système éducatif. L'écart de ratio avec l'Allemagne (5,4 % de PIB pour la France, 4,2 % pour l'Allemagne) s'explique entièrement par la proportion de jeunes plus élevée en France. La dépense unitaire par jeune est inférieure en France à la dépense allemande de 12 %, dans la même proportion que l'écart des PIB par habitant (12 % aussi). Ces deux derniers facteurs se compensent donc.*
- *La situation est opposée pour les dépenses de retraites. Le ratio des dépenses de retraites est de 15,1 % du PIB en France, de 11,1 % du PIB en Allemagne, soit 4 points d'écart (89 milliards d'euros). C'est le plus gros écart de toutes les fonctions de dépense, alors que la proportion de personnes de plus de 62 ans est plus faible en France. L'écart s'explique par une dépense unitaire beaucoup plus élevée en France (23 733) qu'en Allemagne (18 036) alors qu'en outre le PIB par habitant est plus faible de 12 %. Cet écart s'explique à la fois par un taux de remplacement plus favorable et par un âge effectif de départ à la retraite plus précoce en France qu'en Allemagne.*
- **L'évolution des ratios montre que l'accroissement total de 6,6 points de PIB depuis vingt ans est entièrement imputable aux retraites, au chômage et aux interventions économiques (notamment le CICE). L'écart sur l'ensemble des autres fonctions est à peu près stable à environ 6 points de PIB.**



➤ **La France ne peut vraiment réduire son écart avec l'Allemagne qu'en réduisant ses dépenses unitaires et en relevant durablement son niveau de PIB par habitant**

A l'heure où le gouvernement évoque un objectif de **diminution de la dépense publique française de 4 points de PIB d'ici à 2022** (hors transformation du CICE), Rexecode affirme que cela est **possible et souhaitable**. L'Allemagne l'a fait à deux reprises. Les modalités peuvent passer d'une part par des **mesures déjà documentées** dans divers travaux : regroupement des moyens et de l'administration territoriale, réduction de l'absentéisme, augmentation du temps de travail effectif dans la fonction publique, réorganisation des centres hospitaliers beaucoup plus dispersés en France qu'en Allemagne, etc. Mais **une réduction aussi importante du ratio de**

dépense publique ne pourra être réalisée sans toucher les dépenses de transferts, en particulier les dépenses de retraites.

- **Un champ d'intervention publique à rééquilibrer**

La France dépense plus que l'Allemagne pour presque toutes les fonctions des administrations publiques. Cela dénote un tropisme d'intervention plus marqué dans l'Hexagone et invite à **réexaminer le périmètre des interventions publiques en France**, et le cas échéant à **redéfinir les fonctions qui nécessitent vraiment l'intervention de l'Etat**.

- *L'effort pour endiguer la hausse de la dépense publique doit être poursuivi en permanence et couvrir l'ensemble du champ de l'administration et des interventions publiques. Cet effort pourrait se concrétiser sous la forme d'une loi de finances globale couvrant les 56,6 % du PIB dédiés à la dépense publique.*
- *Par ailleurs, si la France s'engage dans un processus que l'Allemagne met en œuvre depuis une quinzaine d'années, avec sans doute des coûts mais aussi des réussites, il serait souhaitable de mener en commun une recherche des meilleures pratiques françaises et allemandes. Rexecode propose pour cela la mise en place de onze « task forces », correspondant aux onze fonctions d'intervention, constituées de représentants français et allemands, dont la mission serait d'éclairer les gouvernements et le débat public sur les meilleures pratiques de chacun des deux pays.*

- **Elever le PIB pour diminuer le ratio de dépense publique en limitant les sacrifices budgétaires**

De la comparaison France-Allemagne, il ressort que la réduction de l'écart entre les ratios de dépenses publiques français et allemand doit certes être recherchée par des économies sur les dépenses unitaires (ce qui relève des politiques budgétaires) mais aussi par un **accroissement du niveau de PIB par habitant** (ce qui relève de la politique économique).

- *Une diminution du ratio de dépense publique peut être obtenue en augmentant la population active et la quantité de travail*

Pour diminuer le poids de la dépense publique par une augmentation du PIB par habitant, la **durée du travail** est une variable-clé. Une façon de diminuer le ratio de dépense publique est d'augmenter la proportion de la population active dans la population totale. De ce point de vue, la France est atypique. Son taux d'emploi des adultes d'âge actif est faible, inférieur de 10 points au taux d'emploi en Allemagne. La durée du travail à temps complet est faible dans l'année et surtout sur l'ensemble de la vie. Une augmentation de la durée du travail accroît le produit intérieur par habitant et permet donc de réduire le taux de dépense publique.

- *La baisse du ratio des dépenses de retraites apparaît comme un levier incontournable de la baisse globale des dépenses publiques*

Diminuer le rapport entre le nombre des retraités et le nombre des actifs (cotisants) par un **décalage de l'âge moyen des départs** permet de réduire le ratio de dépense sans baisser le niveau des retraites. Le décalage procure un « **double dividende** » car **le numérateur diminue et le dénominateur des ratios (le PIB) augmente**. On notera que l'écart des âges moyens de départ à la retraite entre la France, où l'âge effectif de départ est le plus faible de l'OCDE, et l'Allemagne est de l'ordre de trois ans.

*

* *

La position de la France dans la zone euro est atypique comme l'attestent trois faits majeurs.

- 1) La France se caractérise en premier lieu par la part la plus élevée des dépenses publiques dans le PIB avec, en 2016, un ratio de 56,6 % du PIB contre 44,0 % en Allemagne (et pour mémoire 47,6 % pour la moyenne de la zone euro).
- 2) La France affiche aussi en données comparables le taux le plus élevé de prélèvements obligatoires de la zone, avec un ratio de 45,6 % du PIB contre 39,2 % en Allemagne (40,2 % pour la moyenne de la zone euro).
- 3) Enfin, la France enregistre la perte de compétitivité la plus forte des principales économies de la zone.

Ces trois caractéristiques françaises ne sont pas indépendantes les unes des autres. La réduction de l'écart de ratio de dépense publique avec notre principal concurrent de la zone euro est une nécessité pour regagner de la compétitivité, en retrouvant des marges de manœuvre pour diminuer les prélèvements obligatoires.

Contact presse : Camille Formentini / 01 80 48 14 80 / cformentini@footprintconsultants.fr