

Document de travail n°69

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

12,6 points de PIB - 280 milliards d'euros

Analyses - Explications - Propositions



Coe-Rexecode

JUIN 2018

Ce document de travail a été réalisé par

Michel DIDIER
Emmanuel JESSUA
Sébastien TURBAN



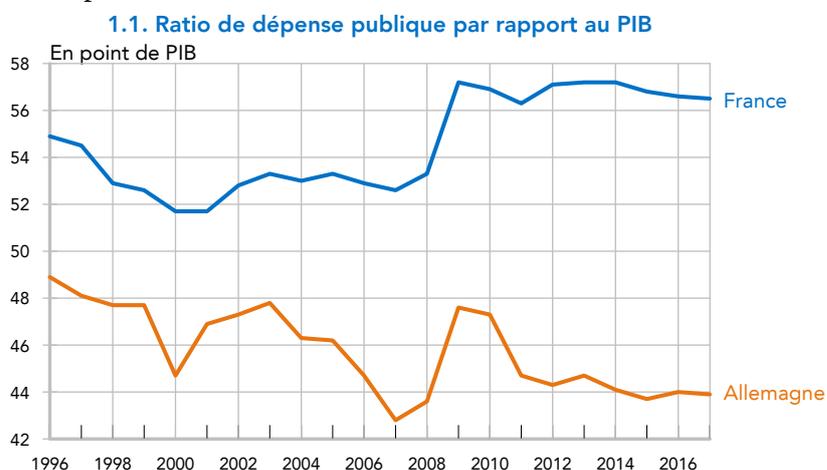
Sommaire

Résumé.....	3
Introduction	11
1. Le « bon niveau » des dépenses publiques est un compromis	15
2. Un écart global de 280 milliards d'euros entre la France et l'Allemagne	18
3. Les écarts de dépenses pour onze fonctions d'intervention publique	25
Conclusions	43
<i>Dossiers des fonctions d'intervention publique.....</i>	<i>47</i>

Résumé

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

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.

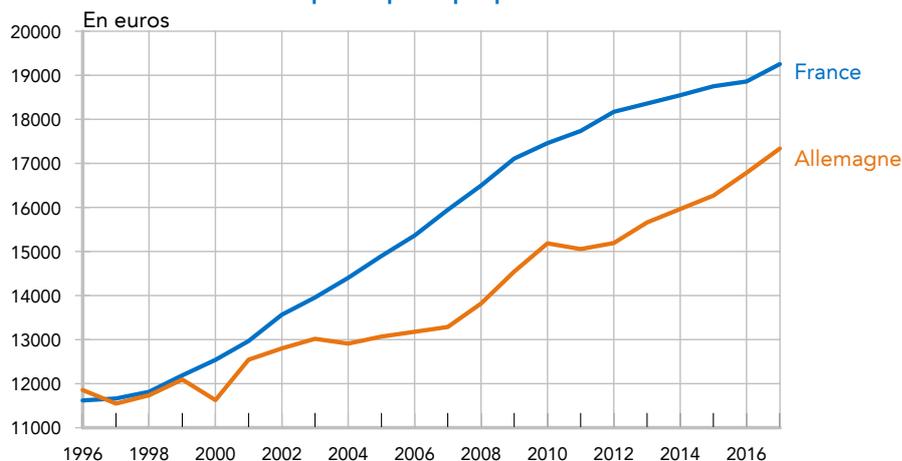
Une dynamique qui s'est inversée

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).

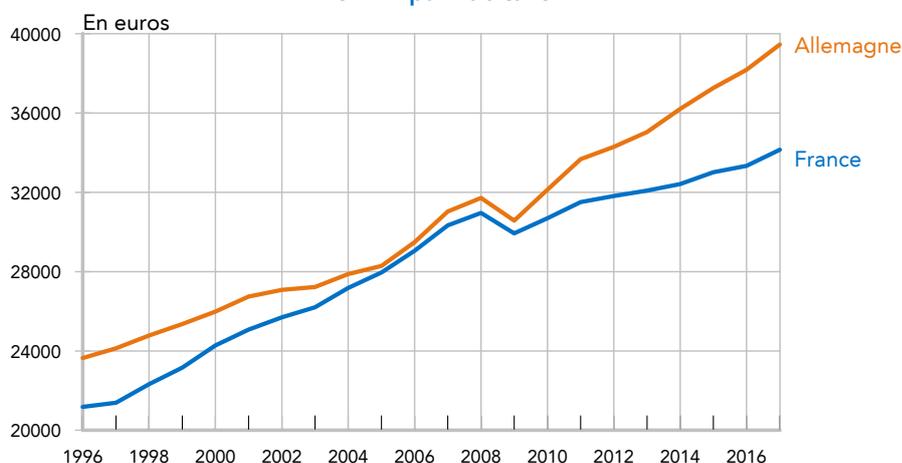
L'analyse des deux indicateurs précédents (dépense publique par habitant et PIB par habitant) révèle en outre une modification profonde des trajectoires à partir du début des années 2000. Alors que le volume du PIB français par habitant augmentait plus rapidement que le volume du PIB allemand par habitant 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 :

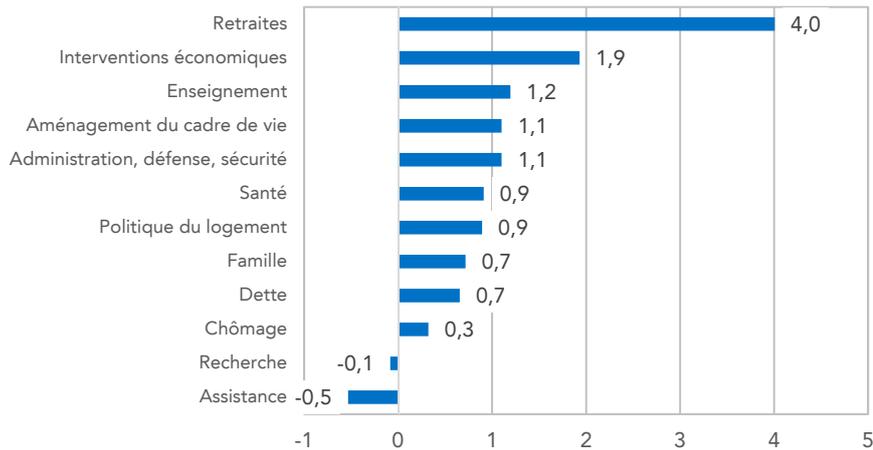
- La France dépense plus que l'Allemagne (en pourcentage de son PIB) pour toutes les fonctions, à l'exception des fonctions Assistance et Recherche. L'écart par rapport à l'Allemagne (ramenée à la taille de la France) est de l'ordre de 15 à 25 milliards d'euros pour six fonctions (Administration-défense-sécurité ; Enseignement ; Santé ; Aménagement du cadre de vie ; Politique de 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 les dépenses 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.

Écarts des ratios de dépenses publiques entre la France et l'Allemagne en 2016

(en points de PIB)



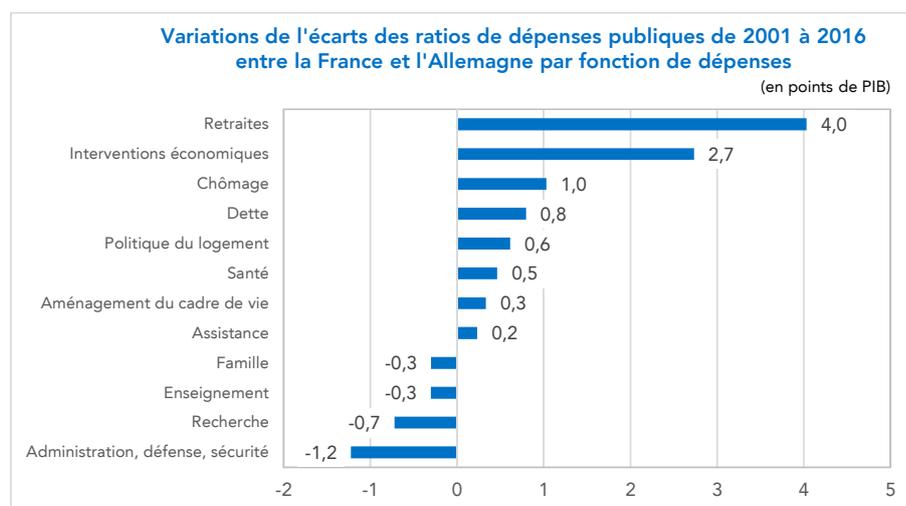
Pour comprendre l'écart des niveaux des ratios de dépense publique pour chaque fonction d'intervention, il faut tenir compte de la démographie, de la dépense unitaire (c'est-à-dire la dépense divisée par la population cible) et de l'écart des PIB par habitant. La « dépense unitaire » d'une fonction dépend 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 suggère 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 maîtriser la dynamique de la dépense publique doit être poursuivi en permanence, en particulier en haut de cycle, 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.

Introduction

Un large consensus politique s'est formé en France autour de la nécessité de réduire le poids de la dépense publique dans l'économie. Le gouvernement évoque un objectif de diminution de 4 points du PIB d'ici 2022. La présente étude se propose d'apporter une contribution au débat en tirant quelques enseignements d'une comparaison rigoureuse des ratios de dépense publique de la France et de l'Allemagne.

Le ratio de dépense publique français est parmi les plus élevés d'Europe. Selon les données de la comptabilité nationale, la dépense publique s'élevait en France à 56,6 % du PIB en 2016. En Allemagne, le même ratio était de 44,0 %. L'écart, soit 12,6 points de PIB, représente une somme de 280 milliards d'euros rapportée au PIB français, soit par exemple trois fois et demi le montant de notre impôt sur le revenu. Un écart aussi considérable interpelle.

Plusieurs études antérieures ont porté sur la dépense publique. Ces études font toutes observer le niveau particulièrement élevé de la dépense publique en France. La note du Conseil d'analyse économique [n° 43](#), *Quelle stratégie pour les dépenses publiques ?* de juillet 2017 insistait sur les contraintes que le niveau des dépenses fait peser sur le taux de prélèvement obligatoire, mais aussi sur la capacité de l'Etat à investir dans les domaines porteurs de croissance future. Une note de la Banque de France (Rue de la Banque, [n° 46](#), *L'écart de dépenses publiques entre la France et l'Allemagne*, juillet 2017) se focalise plus spécifiquement sur l'écart de dépenses publiques entre la France et l'Allemagne. Elle souligne que cet écart s'est amplifié depuis 2002, qu'il est réparti entre la plupart des missions publiques et qu'il est particulièrement significatif pour les dépenses de prestations sociales et de logement. Nous confirmons cette analyse, mais nous avons voulu aller plus loin que le simple constat en identifiant des pistes d'explication. Nous proposons pour cela une méthode de décomposition des écarts constatés pour les différentes dépenses entre plusieurs composantes.

Certains demanderont pourquoi comparer une fois de plus la France et l'Allemagne ? Deux raisons y poussent. D'une part, le constat que des divergences simultanées de dépenses publiques, de compétitivité et de niveaux de vie entre la France et l'Allemagne s'accroissent depuis une quinzaine d'années, ce qui soulève la question d'un possible lien entre ces évolutions. D'autre part, le fait que des divergences aussi fortes entre les deux principales économies de la zone euro peuvent constituer une situation dangereuse pour la stabilité et la pérennité de la zone.

Il paraît donc souhaitable, pour la croissance française comme pour la stabilité future de la zone euro, qu'un effort de convergence entre ses deux principaux pays soit engagé, notamment sur le champ et le poids de l'intervention publique.

Nous rappelons d'abord brièvement les fondements de l'intervention publique. Nous rendons compte des écarts de niveau de dépense publique, globalement et pour chacune des missions de l'Etat. Nous tentons d'« expliquer » ces écarts afin d'apprécier les marges d'action, le sens et l'ampleur des ajustements nécessaires si l'on souhaite rapprocher les dépenses publiques de la France et de l'Allemagne. Nous soulignons enfin que la question de la dépense publique ne peut pas être dissociée des performances macroéconomiques et de la compétitivité.

Plusieurs leçons peuvent être tirées de notre analyse :

- **Il est possible de diminuer la dépense publique en France de trois à quatre points de PIB par des économies budgétaires.**
- **Un écart entre les ratios de dépense publique (dépense publique rapportée au PIB) n'est pas nécessairement une anomalie.**
- **La France dépense plus que l'Allemagne pour presque toutes les fonctions des administrations publiques.**
- **Diminuer le poids de la dépense publique totale implique nécessairement de baisser certaines dépenses unitaires (dépenses par tête).**
- **Les dépenses unitaires des différentes fonctions d'intervention sont contraintes par la capacité financière globale du pays que résume le produit intérieur brut par habitant.**
- **L'objectif de diminuer le ratio de dépense publique relève non seulement de la politique budgétaire, mais aussi de la politique économique.**
- **De façon générale, la moitié de la baisse du ratio de dépense publique doit être recherchée par l'augmentation durable du dénominateur, c'est-à-dire par l'accroissement du produit intérieur brut par habitant.**
- **Seule une croissance potentielle plus forte permet de diminuer le ratio de dépense publique en limitant les sacrifices budgétaires.**
- **Une façon de diminuer le ratio de dépense publique est d'accroître la proportion de la population active dans la population totale et d'augmenter la durée du travail dans l'année et dans la vie.**
- **La baisse du ratio de dépense des retraites est incontournable pour une baisse du ratio global. Elle peut être obtenue sans baisse du niveau des retraites par un décalage effectif de l'âge des départs.**

- **La pression pour endiguer la hausse de la dépense doit être poursuivie en permanence, et elle doit être particulièrement accentuée en haut de cycle**, lorsque la croissance effective est supérieure à la croissance potentielle.

- De la comparaison France-Allemagne, il ressort la proposition de mettre en place onze « *task-forces* » franco-allemandes pour identifier les meilleures pratiques des deux pays.

1. Le « bon niveau » des dépenses publiques est un compromis

La question du « bon niveau » des dépenses publiques renvoie à un choix entre, d'une part, l'utilité sociale de ces dépenses en termes de services collectifs rendus à la population et, d'autre part, les effets négatifs de prélèvements obligatoires élevés ou d'un endettement public excessif sur le niveau de l'activité, la compétitivité et la croissance économique.

La littérature économique propose une typologie des fondements de l'intervention de l'Etat : 1. L'existence de biens publics qui par leur nature même bénéficient à tout le monde et ne peuvent être assurés que par l'Etat (la défense par exemple). 2. La défaillance éventuelle du marché. L'Etat intervient lorsque le marché ne conduit pas spontanément à l'optimum économique. Ce motif d'intervention implique assez peu les finances publiques, sauf par le soutien éventuel ou la recapitalisation d'entreprises, ou la reprise de dettes de certaines entreprises publiques comme cela vient de se produire pour le transport ferroviaire. 3. L'existence d'externalités. Il y a externalité négative lorsque les décisions individuelles de chacun diminuent le bien-être des autres individus. Le libre jeu des choix privés conduit à un excès de nuisances collectives auquel l'Etat doit remédier, soit en faisant supporter à chacun les coûts sociaux qu'il impose aux autres (par une taxe carbone par exemple), soit en prenant directement en charge l'élimination des nuisances (l'élimination des déchets par exemple). Inversement, certaines dépenses publiques ont pour effet de créer des externalités positives (la recherche fondamentale par exemple).

Pour les fonctions dites de redistribution, dont le champ n'a cessé d'augmenter, l'intervention publique peut se justifier si le jeu naturel du marché conduit à des situations ou à des risques d'inégalités jugés socialement inacceptables (dépenses d'assistance), ou bien pour corriger l'imprévoyance éventuelle des individus (dépenses de retraites).

L'Etat intervient et engage donc des dépenses publiques pour des diverses. Ces raisons sont similaires pour la France et l'Allemagne. Il est difficile d'y trouver l'explication d'écarts de niveau de dépense publique aussi importants.

La tendance de l'Etat à intervenir relève aussi d'un choix politique plus ou moins explicite. On observe ainsi pour une même fonction, des « taux d'intervention publique » différents entre la France et l'Allemagne. La France dépense plus que l'Allemagne, en part de son PIB, dans à peu près tous les domaines de l'action publique. Ceci traduit probablement une certaine préférence collective pour l'intervention publique en général ou une incapacité à endiguer les pressions d'intérêts contradictoires.

On peut *a priori* distinguer plusieurs causes principales d'écarts de dépenses publiques.

① **L'efficacité de l'action publique** est la première qui vient à l'esprit. Si un pays dépense plus que son voisin pour obtenir le même résultat, il est clairement inefficace et il gaspille l'argent public. Cependant, la dépense publique est trop diverse et les structures des pays sont trop différentes pour pouvoir conclure qu'un écart de dépense publique signifie nécessairement une différence d'efficacité. Au niveau microéconomique, les études coût-avantage (*cost-benefit analysis*) permettent plus ou moins d'évaluer et classer les projets publics. Ces études ne sont pas pertinentes au niveau macroéconomique, ni même au niveau d'une fonction de l'action publique. Tout au plus peut-on comparer des indicateurs comme par exemples les indices PISA (Programme international pour le suivi et l'acquis des élèves) pour l'éducation, ou des indicateurs d'espérance de vie pour les dépenses de santé. L'OCDE le fait régulièrement. Mais il faut reconnaître que la relation entre la dépense publique et ces indicateurs de résultat est difficile à établir et à quantifier. L'ambition d'évaluer globalement l'efficacité de l'intervention publique dépasse le cadre de cette étude, dont l'objet se limite à éclairer les causes des écarts entre les deux pays, et les marges éventuelles d'action.

② *Un écart de dépenses peut refléter des choix explicitement différents.* L'exemple évident concerne la défense nationale. La France a constitué une force nucléaire stratégique que l'Allemagne n'a pas. Il y a donc un surplus de dépenses militaires en France. L'économiste ne peut qu'enregistrer cette situation.

③ *Des données structurelles spécifiques à chaque pays* peuvent nécessiter, pour un même objectif de service rendu à la population, des dépenses différentes. C'est le cas notamment des données démographiques ou des facteurs territoriaux. Nous ne voyons pas bien comment mesurer l'impact des facteurs géographiques. En revanche, nous évaluerons autant que possible l'impact des facteurs démographiques.

④ *Une philosophie politique générale plus ou moins interventionniste conduit à un partage différent de la mise en œuvre d'une même fonction* entre ce qui est pris en charge par les administrations publiques et ce qui est assuré par le marché (et qui n'est donc pas comptabilisé dans les dépenses publiques). En dehors du cas des biens publics par nature, l'Etat intervient dans de nombreux domaines pour fournir des services à la population. Ces services peuvent aussi être assurés par le marché. Dans le domaine de la santé, si la prévention des épidémies peut être considérée comme un bien public collectif, les soins individuels sont des services qui peuvent au moins en partie relever du marché. Dans le domaine du logement, le marché du logement et de la location immobilière est pour l'essentiel un marché concurrentiel. Des différences de niveau des dépenses publiques liées à la politique du logement traduisent à la

fois certaines spécificités de l'urbanisation dans chaque pays (la taille des villes, la dispersion et l'étendue du territoire, la densité des moyens de transport, les prix de l'immobilier) mais aussi le « degré d'interventionnisme public » dans la politique du logement. Sans multiplier les exemples, il apparaît que l'un des facteurs explicatifs des écarts de dépenses publiques est le choix du « taux d'intervention publique », c'est-à-dire la part du besoin que l'Etat assure, en le finançant par des prélèvements obligatoires. Ce taux ne résulte le plus souvent pas d'un choix politique explicite, mais plutôt de l'histoire, de la nature et des modalités d'intervention, et éventuellement de l'efficacité des pressions exercées sur les responsables politiques. La réduction de la dépense publique est liée à la capacité des Etats à se dégager de l'influence des intérêts privés et de la capacité du secteur privé à répondre effectivement aux besoins de la population dans des conditions satisfaisantes par le jeu normal du marché.

En définitive, si les dépenses publiques présentent une utilité sociale, la dépense totale doit rester limitée en raison des conséquences économiques des prélèvements obligatoires nécessaires pour financer ces dépenses. Des dépenses publiques élevées impliquent, pour que l'endettement public demeure soutenable, un taux élevé de prélèvements obligatoires. Or des prélèvements obligatoires élevés éloignent l'équilibre économique de son optimum et pèsent sur la compétitivité.

La position de la France dans la zone euro est de ce point de vue atypique comme l'attestent trois faits majeurs : 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). 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). Enfin, la France enregistre la perte de compétitivité la plus forte des principales économies de la zone. La part des exportations de marchandises françaises dans les exportations de marchandises de la zone euro a chuté de plus de 25 % depuis le début des années 2000, alors que l'Allemagne a augmenté sa part de marché à l'exportation de 10,0 %.

Ces trois caractéristiques françaises ne sont pas indépendantes les unes des autres. En effet, pour assurer la soutenabilité financière de l'endettement public, un niveau élevé de dépenses publiques entraîne un niveau élevé de financement par les prélèvements obligatoires. Or, ces derniers introduisent des distorsions dans les prix relatifs qui modifient les incitations des différents acteurs économiques (actifs, entreprises, épargnants, consommateurs...). Les impôts permettent de financer des dépenses publiques utiles, en particulier pour la croissance à long terme (éducation, infrastructures, maintien d'un Etat de droit et de la cohésion sociale). Mais une part élevée des prélèvements obligatoires dans le PIB, pour financer des dépenses elles-mêmes élevées,

impliquent des distorsions importantes, en particulier s'agissant des taxes pesant sur les coûts de production des entreprises, très préjudiciables pour le PIB potentiel et la compétitivité.

En résumé, compte tenu de la nécessité d'avoir une trajectoire de finances publiques financièrement soutenable, le ratio global de dépense publique résulte d'un compromis entre l'addition des pressions pour faire prendre en charge par l'impôt des besoins sans doute légitimes mais coûteux, et les effets négatifs des prélèvements obligatoires sur la production et le revenu national. Il semble bien que ce compromis ait favorisé en France une augmentation excessive de la dépense publique au détriment de la croissance et de la compétitivité.

2. Un écart global de 280 milliards d'euros entre la France et l'Allemagne

Le ratio de dépense publique français, c'est-à-dire le rapport entre la dépense publique totale et le produit intérieur brut, est de 56,6 % du PIB (en 2016). Le ratio allemand est de 44,0 %, soit un écart de 12,6 points de PIB, ou encore 280 milliards d'euros à l'échelle de la France.

Il peut être éclairant de partager la dépense totale entre une composante qui s'apparente à un « volume » et une composante de « dépense unitaire ». Le volume fait référence à une « quantité d'action publique », la dépense unitaire est le coût de chaque « unité d'action publique ». L'objet de la dépense publique étant de satisfaire au mieux les besoins de la population, il paraît légitime dans une première approche de considérer que le volume de la dépense est directement lié au nombre de la population. Pour un bien collectif par nature, comme l'armée ou la justice, la population concernée est l'ensemble de la population du pays. Pour des dépenses publiques plus ciblées sur certaines catégories de la population, on considérera que le volume est mesuré par la population-cible ; par exemple pour les dépenses d'éducation, que l'indicateur de volume est le nombre de jeunes à éduquer.

2.1. Une décomposition simple de l'écart

Le partage entre volume et coût unitaire résulte d'une formule simple. Si D est la dépense publique (en euros) et P la population concernée (en nombre de personnes), on définira la dépense unitaire d_u comme le ratio D/P , entre la dépense publique en euros et la population cible P . Cette définition entraîne des relations nécessaires entre le ratio de dépense publique (les dépenses publiques rapportées au PIB), la dépense unitaire et le PIB par habitant, qui sont explicitées dans l'encadré 1.

Les données relatives aux deux pays sont présentées dans le tableau ci-après pour l'année 2016.

Volume et dépense unitaire au niveau global en France et en Allemagne

(année 2016)

	1 France	2 Allemagne
Dépense publique (milliards d'euros)	1 261	1 382
PIB (milliards d'euros)	2 229	3 144
Ratio dépense publique/PIB	56,6 %	44,0 %
Population totale (millions)	66,9	82,3
Dépense publique unitaire (euros)	18 857	16 787
PIB par habitant	33 332	38 180

Encadré 1

Ratio de dépense publique, dépense unitaire et PIB par habitant

Le ratio r de dépenses publiques rapportées au PIB est :

$r = D/Y$ où Y est le PIB en euros et D la dépense publique en euros courants.

En multipliant le numérateur et le dénominateur par la population P , on peut écrire cette relation sous la forme suivante :

$$r = \frac{D}{P} \cdot \frac{P}{Y} \text{ où}$$

$\frac{D}{P}$ est la dépense unitaire d_u et $\frac{P}{Y}$ est l'inverse du PIB par habitant (y_h).

On obtient donc la relation :

$$(1) \quad r = \frac{d_u}{y_h}$$

$$\text{Ratio de dépense publique} = \frac{\text{dépense unitaire}}{\text{PIB par habitant}}$$

Cette égalité est valable pour chacun des deux pays, la France et l'Allemagne.

La formulation précise de l'écart entre les ratios de dépenses publiques découle de la formule (1) appliquée à la France et à l'Allemagne.

Le ratio de dépense est pour la France $r = \frac{d_u}{y_h}$, pour l'Allemagne $r' = \frac{d'_u}{y'_h}$. Il en découle que : $\frac{r}{r'} = \frac{d_u}{d'_u} \cdot \frac{y'_h}{y_h}$

En retenant les données chiffrées des deux pays on vérifie l'égalité précédente (qui n'est exacte que sous forme multiplicative). Elle explique pourquoi le rapport entre le ratio français et le ratio allemand est de 1,29, qui équivaut à un écart de 12,6 points de PIB.

$$\frac{56,6}{44,0} = \frac{18\,857}{16\,787} \cdot \frac{38\,180}{33\,332}$$

La dépense publique unitaire au niveau de l'ensemble de la nation, qui est la dépense publique par habitant, est en France de 18 857 euros. Elle est supérieure de 12 % à la dépense publique unitaire en Allemagne, qui s'établit à 16 787 euros. Cette simple observation explique à elle seule la ratio de dépense publique français (56,6 %) plus élevé que le ratio allemand (44,0 %). Mais ce n'est qu'une partie de l'explication. L'autre partie tient au fait que le PIB français par habitant (33 332 euros) est inférieur de 13 % au PIB par habitant allemand (38 180 euros)¹.

L'égalité (1) qui explique le ratio de dépense r , qui est, rappelons-le, une identité arithmétique, suggère de distinguer dans les ratios de dépenses publiques, ce qui relève de choix budgétaires (la dépense publique par habitant), et ce qui relève des situations macro-économiques de chaque pays (les PIB par habitant)². Notons que la dépense publique par habitant peut elle-même être contrainte par d'autres facteurs exogènes que les facteurs purement démographiques, par exemple des facteurs ayant trait à la structure géographique, dont nous ne tenons pas compte dans cette étude. Cette égalité entraîne plusieurs implications :

1. L'égalité entre le ratio de dépense publique et la dépense unitaire divisée par le PIB par habitant montre qu'il existe une relation incontournable entre le ratio de dépense publique, l'effort financier unitaire que le pays peut consentir pour chaque action publique (par exemple l'investissement par élève) et le PIB par habitant.

2. L'égalisation des dépenses unitaires entre la France et l'Allemagne ne suffirait pas à égaliser les ratios de dépenses publiques. Imaginons par exemple que la dépense publique unitaire par habitant soit ramenée en France (par des mesures d'économies sur tous les budgets) exactement au même niveau que la dépense publique unitaire en Allemagne, le calcul montre que la dépense publique totale française serait alors ramenée à 1 122 milliards d'euros. Le ratio de dépense publique resterait encore sensiblement supérieur au ratio allemand puisqu'il serait ramené, de son niveau actuel de 56,6 %, à 50,4 %, soit encore 6,2 point de PIB de plus que le ratio allemand. L'explication est que le PIB français par habitant est inférieur au PIB allemand par habitant.

¹ L'écart entre les deux ratios de dépenses publiques est de 29 % alors que la somme des écarts est de $12 + 13 = 25$ % car l'égalité ne s'applique exactement que sous forme multiplicative.

² Pour être complet, il faudrait ajouter que le niveau moyen des prix est différent entre les deux pays. L'OCDE et Eurostat mesurent l'écart moyen de prix en relevant les prix pour un large échantillon de biens. Ces calculs dits de « parité de pouvoir d'achat » concluent qu'en moyenne, au niveau global, la France est 3,3 % plus chère que l'Allemagne. L'écart entre les PIB par habitant, soit 13 % de moins pour le PIB par habitant français s'analyse donc en 3 % de prix plus élevés et 16 % de PIB réel moins élevé en France. Nous mentionnons ce facteur d'écart, mais par souci de simplicité nous négligerons par la suite cet écart, qui est relativement faible et qui ne pourrait pas être appliqué sans beaucoup de précautions aux différentes fonctions car la nature des dépenses est différentes entre les fonctions.

3. L'écart total entre les ratios de dépense publique français et allemand (12,6 points de PIB) se partage donc à peu près par moitié entre, d'une part, une dépense publique unitaire supérieure en France et, d'autre part, un PIB par habitant supérieur en Allemagne. Cette observation explique sans doute en partie (mais en partie seulement) pourquoi le ratio de dépense publique rapporté au PIB est supérieur en France pour à peu près toutes les fonctions.

4. Si un pays se fixe un objectif de ratio de dépense publique (ou un objectif de baisse en nombre de points de PIB), il ne peut tenir son objectif qu'en ajustant ses dépenses unitaires sur le niveau de son PIB par habitant. Imaginons par exemple à l'extrême que la France se donne comme objectif d'aligner son ratio de dépense publique sur celui de l'Allemagne (de 56,6 % du PIB à 44,0 %). Elle devrait pour cela réduire la dépense publique unitaire de 18 857 euros à 14 655 euros, soit de près d'un quart, sensiblement au-dessous de celle de l'Allemagne. L'écart entre les dépenses unitaires devrait être aligné sur l'écart entre les PIB par habitant. Une réduction partielle de l'écart des ratios, par exemple de 3 points de PIB, impliquerait de réduire la dépense unitaire de 5 %. Cette réduction peut être uniforme pour l'ensemble des fonctions de l'Etat, ou différenciée entre les fonctions (on pourrait même choisir d'augmenter la dépense unitaire pour certaines fonctions), sous réserve qu'au total la réduction globale soit bien de 5 %.

En conclusion, la réduction de l'écart entre les ratios de dépenses publiques peut et doit être recherchée dans deux directions : par des économies sur les dépenses unitaires (ce qui relève des politiques budgétaires) mais aussi par un accroissement du niveau des PIB par habitant (ce qui relève de la politique économique). C'est pourquoi la question de la compétitivité, qui contribue largement au niveau du PIB par habitant, est cruciale pour réussir à diminuer durablement le ratio de dépense publique.

2.2. Comment s'est formé l'écart de plus de 12 points entre la France et l'Allemagne ?

Nous examinons dans cette partie comment l'écart des ratios de dépense publique, de 12,6 points au total, s'est formé au fil du temps. Nous montrerons au chapitre suivant quelles en ont été les fonctions responsables. Au début de la période couverte par cette étude, en 1996, l'écart entre les ratios de dépense publique français et allemand était de 6 points de PIB. Cet écart s'est creusé de 1996 à 2016 de plus de 6 points supplémentaires, plus qu'au cours de toutes les périodes antérieures. Pour analyser cet accroissement, nous examinons l'évolution de la décomposition de la dépense totale entre volume et le rapport entre dépense unitaire et PIB par habitant selon la démarche proposée dans le paragraphe précédent.

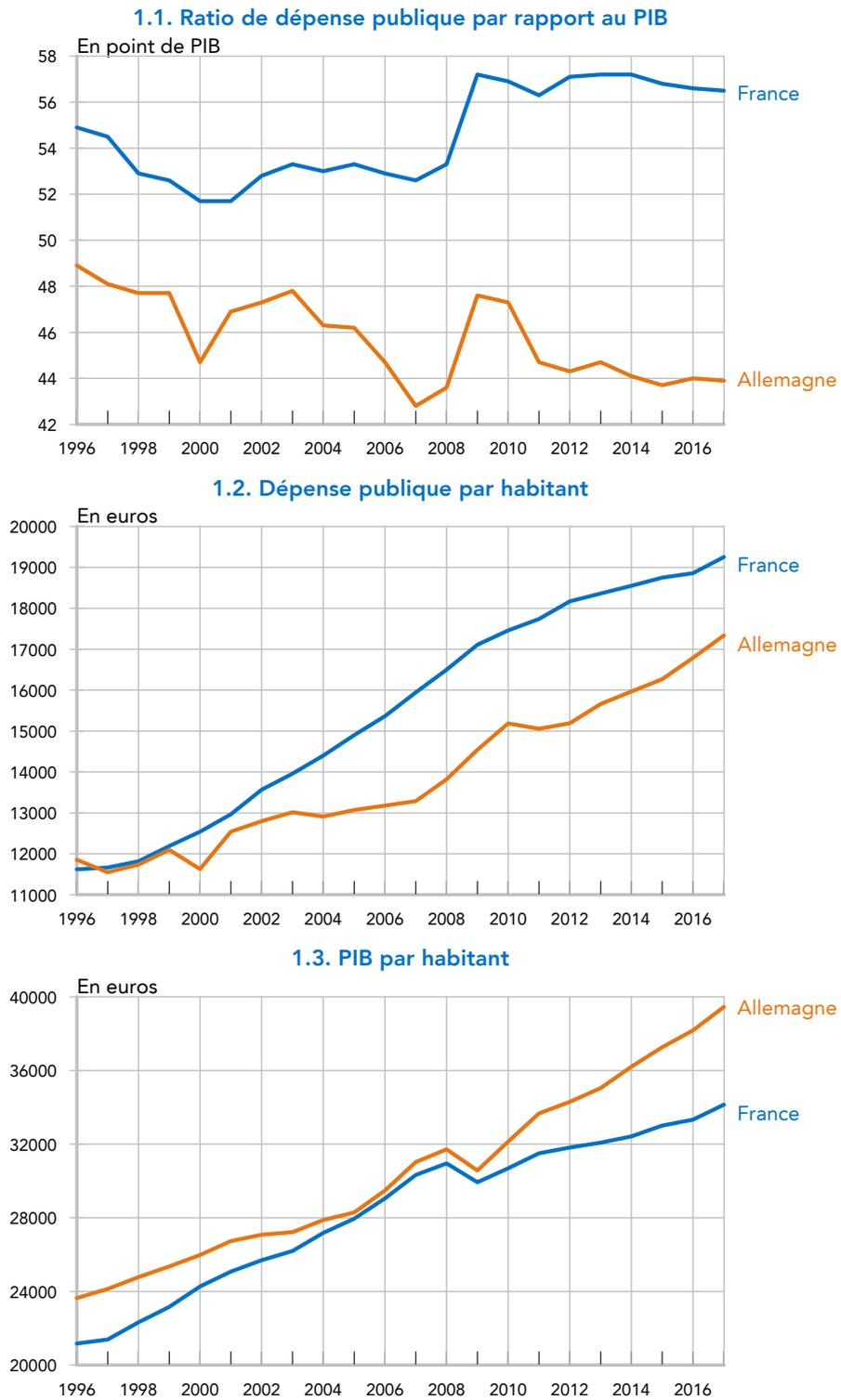
Le graphique ci-après montre l'évolution du ratio global de dépense publique depuis 1996 et la divergence croissante des ratios de dépense publique entre les deux pays. Il montre (graphique 1.1) que le ratio de dépense publique a d'abord légèrement diminué en France au cours de la période antérieure à la récession de 2008-2009. Le ratio s'est brutalement accru au moment de la récession, puis il s'est à peu près stabilisé au voisinage du niveau actuel, environ deux points de PIB au-dessus du niveau d'il y a vingt ans.

L'évolution de l'Allemagne est très différente. En 1996, le ratio de dépense publique était d'un peu moins de 50 % du PIB. Il a reculé légèrement jusqu'en 2003, de sorte que de 1996 à 2003, l'écart des ratios français et allemand était resté à peu près constant. C'est à partir de 2003 que l'écart s'est creusé. De 2003 à 2007, le ratio de dépense publique est stable en France, autour de 53 % du PIB, alors qu'il a été fortement comprimé en Allemagne. L'écart avec la France s'est alors accru en quatre ans de plus de 4 points de PIB. L'impact de la récession est similaire dans les deux pays et s'est traduit par une hausse du ratio de l'ordre de 4 points de PIB, principalement sous l'effet de la baisse du PIB. Depuis le pic de 2009, le ratio français est resté à peu près stable alors que le ratio allemand a été une nouvelle fois réduit de plus de 3 points de PIB.

Ces variations peuvent être analysées, comme nous l'avons fait pour la comparaison des niveaux en distinguant les effets des dépenses unitaires³ et du PIB et par conséquent de leurs évolutions relatives. Sur l'ensemble de la période de 1996 à 2016, en France, la dépense publique unitaire (dépense publique par habitant) a augmenté de 62 %, passant de 11 622 euros en 1996 à 18 857 euros par habitant en 2016. Le produit intérieur brut par habitant a augmenté de 57 %. L'écart entre l'accroissement de la dépense publique par tête (+62 %) et l'accroissement du PIB par habitant (+57 %) s'est traduit par une augmentation du ratio global de dépense publique (de 54,9 points à 56,6, soit +1,7 point), ou encore un accroissement du ratio par rapport à sa valeur initiale d'environ 3,1 %.

³ Compte tenu du niveau macroéconomique auquel nous situons, on retient comme indice de volume la population totale et comme dépense unitaire la dépense publique par habitant.

Graphique 1



Source : Eurostat, comptes nationaux

© Coe-Rexecode

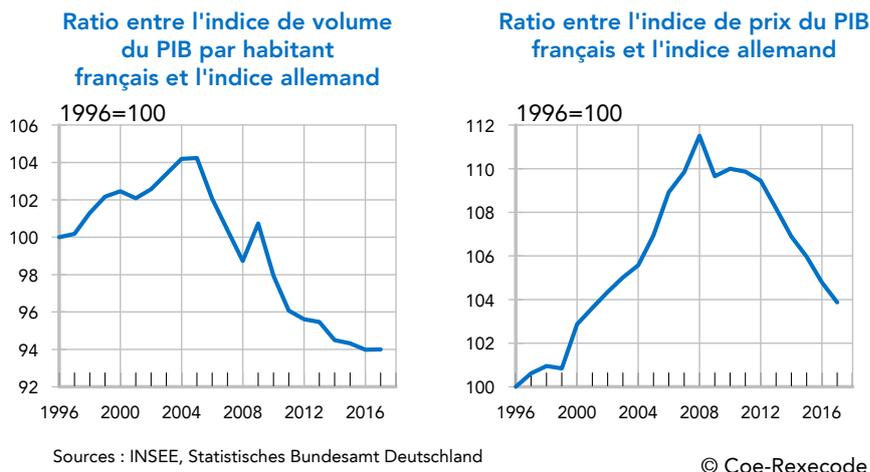
Les mêmes calculs pour l'Allemagne montrent que sur l'ensemble de la période, le ratio de dépense publique total a diminué de 48,9 % à 44,0 % (soit -4,9 points). Le PIB par habitant en euros courants a augmenté de 57,6 %. La dépense par tête a moins augmenté que le PIB par habitant. Le ratio de dépense publique a donc baissé de 48,9 % à 44,0 %, soit une diminution du ratio de 10 % par rapport à sa valeur initiale de 1996. Au niveau macroéconomique, l'évolution du PIB par habitant en euros est très proche entre la France et l'Allemagne. Les 6,6 points d'augmentation de l'écart entre les ratios de dépense publique s'expliquent entièrement par l'accroissement de la dépense unitaire.

**Les facteurs explicatifs de la variation du ratio de dépense publique
sur l'ensemble de la période de 1996 à 2016
(indices en 2016 sur la base 100 en 1996)**

	France	Allemagne	Ecart France- Allemagne (en %)
Dépense publique totale	181,6	143,2	+ 26,8
Volume (population totale)	111,9	101,1	+ 10,7
Dépense unitaire	162,3	141,6	+ 14,6
PIB par habitant (en valeur)	157,4	157,6	-0,2

Source : Eurostat, Comptes nationaux

Il est important aussi d'observer que la dynamique économique et budgétaire s'est profondément modifiée depuis le début des années 2000, comme le montrent les deux graphiques suivants. 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 2006) 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 avait produit en partie ses effets positifs dès le milieu des années 2000. La dépense publique par habitant augmente même plus rapidement qu'en France (graphique 1.2), mais le ratio de dépense publique recule en Allemagne grâce à l'augmentation du PIB par habitant.



3. Les écarts de dépenses pour onze fonctions d'intervention publique

Les comparaisons des dépenses par fonction d'intervention publiques s'appuient sur la classification des dépenses des administrations dans les comptes nationaux, la *Classification of the Functions Of Government* ou nomenclature Cofog⁴. La nomenclature internationale Cofog classe les dépenses publiques en dix catégories principales (fonctions dites de niveau 1). Elle distingue au sein de chaque fonction un certain nombre de sous-fonctions (par exemple différents niveaux d'enseignement ou différentes branches de la protection sociale)⁵. Dans cette étude, nous utilisons les données détaillées présentées selon la classification Cofog, mais nous recomposons, à partir de ces données, des fonctions qui nous paraissent plus cohérentes pour les comparaisons entre la France et l'Allemagne. Par exemple, la fonction Cofog *Protection Sociale* de niveau 1 représente à elle seule plus de 40 % de la dépense publique totale. Nous la divisons en catégories plus homogènes qui correspondent à des politiques différentes. En revanche, nous regroupons les trois fonctions de niveau 1 Administration générale, Défense et sécurité publique en une seule fonction, qui correspond aux responsabilités dites « régaliennes ». Dans cette recomposition, le total de la dépense publique est bien évidemment inchangé.

⁴ Nous utiliserons le terme Cofog pour désigner la classification *Classification Of The Functions of Government*.

⁵ Le tableau présentant les dépenses publiques pour les dix fonctions Cofog de niveau 1 en France et en Allemagne, ainsi qu'un tableau détaillé des fonctions et les 69 sous-fonctions et les dépenses correspondantes en France et en Allemagne, telles qu'elles sont publiées par Eurostat (www.ec.europa.eu/eurostat/fr/home), sont donnés en annexe, en euros, en pourcentage du PIB et en euros par habitant.

3.1. Les niveaux comparés des ratios de dépense publique

Nous proposons ainsi les 11 fonctions suivantes⁶ :

1. *Administration, défense, sécurité.* Il s'agit du regroupement des fonctions régaliennes, qui correspondent à un bien public de l'ensemble de la nation.

2. *Enseignement.* Il s'agit sans changement de la fonction Cofog Enseignement, c'est-à-dire de l'ensemble des dépenses publiques ayant pour objet de financer le coût du système éducatif.

3. *Santé.* Il s'agit sans changement de la fonction Cofog Santé, c'est-à-dire de l'ensemble des dépenses publiques qui ont pour objet de prévenir les maladies et de les soigner, quelle que soit l'organisation institutionnelle des soins. Elle ne comprend pas les indemnités journalières versées qui n'ont pas pour objet de soigner mais de compenser une perte de revenus en cas d'absence pour maladie, ce qui relève de la fonction assistance.

4. *Aménagement du cadre de vie.* Cette fonction regroupe l'ensemble des diverses actions qui ont pour objet d'aménager le cadre de vie de la population. Il s'agit de plusieurs fonctions ou sous-fonctions Cofog : protection de l'environnement, équipements collectifs, loisirs, culture. Nous n'incluons pas en revanche dans cette catégorie les dépenses liées à la politique du logement, qui constituent en soi un domaine spécifique d'intervention publique.

5. *Politique du logement.* Les dépenses en faveur du logement apparaissent dans deux sous-fonctions Cofog. Nous les regroupons en une seule fonction « Politique du logement » qui comprend l'ensemble des dépenses publiques liées à la politique du logement.

6. *Retraites.* L'importance des sommes engagées et le caractère spécifique des mécanismes de retraite justifient que la fonction soit isolée de l'ensemble « Protection sociale » et analysée en tant que telle.

7. *Famille.* La fonction *Famille* correspond à une sous-fonction de la fonction Cofog « Protection sociale ». L'objectif est d'aider les familles afin d'éviter qu'elles soient, toutes choses égales par ailleurs, pénalisées en termes de niveau de vie.

⁶ Nous incluons dans une fonction Recherche les sous-fonctions Recherche et développement de l'ensemble des fonctions Cofog. Lorsque nous précisons qu'une fonction Cofog est reprise « sans changement », il faut comprendre « sans changement autre que la réaffectation de la sous-fonction Recherche et développement ».

8. *Chômage*. Elle correspond à une sous-fonction Cofog de la fonction Protection sociale. Compte tenu de sa spécificité, elle est traitée séparément.

9. *Assistance*. Cette fonction regroupe les aides sociales destinées à compenser un handicap ou une situation d'invalidité ou de grande pauvreté.

10. *Interventions économiques*. Il s'agit de la fonction Affaires économiques de la nomenclature Cofog. Cette fonction comprend les aides et subventions diverses à l'économie mais aussi différents crédits d'impôt considérés comme des dépenses publiques dans les comptes nationaux car il s'agit d'aides acquises par les bénéficiaires qui peuvent être imputées sur un impôt ou bien le cas échéant versées au bénéficiaire. Il convient sans doute de traiter à part le CICE (Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi) qui n'a aucun équivalent en Allemagne, est apparu récemment et disparaîtra prochainement en France.

11. *Recherche*. Dans chacune des fonctions Cofog telles qu'elles sont définies par Eurostat existe une sous-fonction « Recherche et développement ». La fonction « Services généraux » inclut en outre une sous-fonction « Recherche fondamentale ». Nous regroupons ici l'ensemble de ces sous-fonctions en une catégorie intitulée « Recherche » afin de comparer les dépenses consacrées à la recherche publique dans les deux pays.

Enfin, nous traitons à part le service de la dette car les charges d'intérêt n'expriment pas, à la différence de toutes les autres fonctions, un choix d'affectation des ressources publiques mais la trace du passé sur les finances du moment⁷.

Le tableau suivant présente le montant des dépenses publiques affectées à chacune des onze missions de l'Etat en France et en Allemagne. Les dépenses sont présentées pour chacun des pays en pourcentage de son PIB. L'écart en milliards d'euros est un écart ajusté sur la taille de l'économie française (par le rapport des PIB). C'est la différence entre la dépense publique française effective et le montant qu'elle atteindrait si son poids dans le PIB français était égal au poids observé en Allemagne. Par exemple l'écart entre les ratios de dépenses publiques de retraite est de 4 points de PIB. Cet écart, appliqué au PIB français, représente 89 milliards d'euros.

⁷ Pour les retraites, certains choix passés peuvent toutefois avoir un impact très persistant.

**Comparaison des dépenses publiques
réparties entre onze fonctions d'intervention publique
(année 2016)**

Fonctions	Dépenses publiques (milliards d'euros)		Ratio de dépenses publiques sur PIB ²		Ecart	
	France	Allemagne	France (en %)	Allemagne (en %)	En points de PIB	En milliards d'euros ¹
1. Administration, défense, sécurité	159	190	7,2	6,1	1,1	25
2. Enseignement	120	132	5,4	4,2	1,2	27
3. Santé	178	223	8,0	7,1	0,9	20
4. Aménagement du cadre de vie	65	58	2,9	1,8	1,1	25
5. Politique du logement	28	12	1,3	0,4	0,9	20
6. Retraites	336	348	15,1	11,1	4,0	89
7. Famille	53	52	2,4	1,7	0,7	16
8. Chômage	44	52	2,0	1,7	0,3	7
9. Assistance	89	143	4,0	4,5	-0,5	-12
10. Interventions économiques	108	91	4,8	2,9	1,9	43
11. Recherche	29	43	1,3	1,4	-0,1	-2
Service de la dette	46	44	2,1	1,4	0,7	15
Total des dépenses publiques	1 256	1 389	56,4	44,2	12,2	272

Source : Eurostat, base de données Cofog.

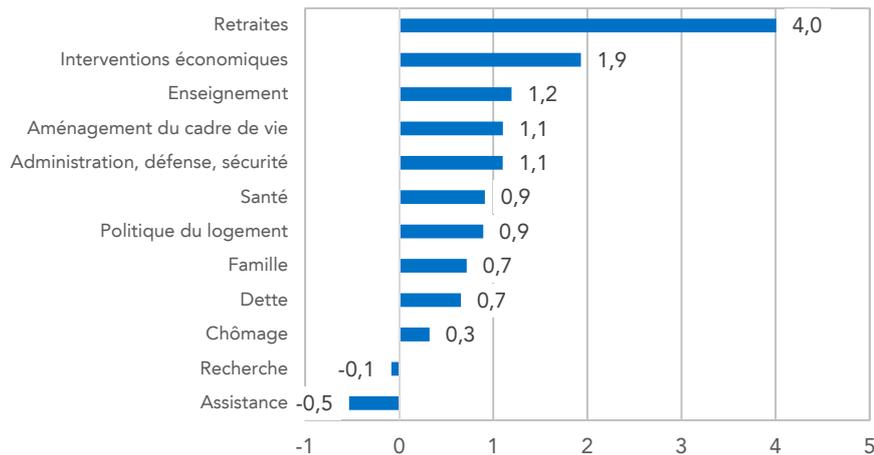
NB : Un léger écart existe entre les dépenses publiques totales des comptes de la nation et le total des dépenses Cofog. Le tableau retient les données Cofog.

¹ Ecart entre la France et l'Allemagne en ramenant le PIB allemand à celui de la France.

² Pour mémoire, le PIB français était en 2016 de 2 229 milliards d'euros, le PIB allemand de 3 144 milliards d'euros.

**Ecarts des ratios de dépenses publiques
entre la France et l'Allemagne en 2016**

(en points de PIB)



On observe que 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 total des dépenses publiques des fonctions Cofog est de 272 milliards d'euros. Il 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 de logement, famille). Il atteint 43 milliards d'euros pour les interventions économiques (dont près de la moitié pour le CICE), et 89 milliards pour les dépenses de retraites. En revanche, les dépenses d'assistance⁸ et les dépenses 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.

Le constat de ratios de dépenses publiques systématiquement plus élevés en France suggère *a priori* un tropisme d'interventionnisme public plus marqué en France. Il faut cependant aller plus loin dans l'analyse des écarts. Nous proposons pour cela d'appliquer autant que possible la démarche consistant à distinguer les « volumes » et les « dépenses unitaires ».

3.2. La décomposition du ratio entre volume et dépense unitaire par fonction

Avant de généraliser la méthode à la plupart des fonctions, nous montrons sur deux fonctions, la fonction *Enseignement* et la fonction *Retraites*, comment pour certaines fonctions un écart peut résulter de la structure démographique, en plus du rapport entre dépense unitaire et PIB par habitant.

• L'exemple de la fonction Enseignement

Il paraît assez naturel de définir le paramètre de volume comme le nombre de jeunes à éduquer, qui est la population cible de la mission d'enseignement⁹. Le tableau suivant présente les données relatives à la fonction *Enseignement* en France et en Allemagne.

⁸ Dont le champ est relativement difficile à délimiter et peu documenté. Il paraît probable que certaines dépenses d'assistance sont classées dans d'autres fonctions Cofog.

⁹ On peut préférer retenir la population présente dans le système éducatif public, mais celle-ci fait déjà intervenir la part de l'enseignement public dans l'ensemble, qui n'est pas une donnée exogène. On montrera dans le dossier Enseignement que les taux d'enseignement public sont très proches en France et en Allemagne. Il y a donc peu d'inconvénient à retenir directement les données démographiques qui mesurent la population cible.

Volume et dépense unitaire pour les dépenses publiques d'enseignement

(Année 2016)

	1 France	2 Allemagne	1/2
Dépenses publiques d'enseignement (milliards d'euros)	120,2	132,0	0,91
Ratio dépense publique d'enseignement sur PIB (%)	5,4 %	4,2 %	1,28
Population jeune (millions)	17,1	16,5	1,04
Dépense unitaire d'enseignement (euros)	7 025	8 014	0,88
Proportion de la population jeune (%)	25,6	20,1	1,28
Population totale (millions)	66,9	82,3	0,81
PIB par habitant (en euros)	33 332	38 180	0,87

Note : On vérifie (aux arrondis près) l'égalité : $1,28 = 0,88 \times 1,28 / 0,87$

Le ratio des dépenses publiques de la fonction Enseignement est de 5,4 % du PIB en France et de 4,2 % du PIB en Allemagne, soit 1,2 point de PIB de plus pour la France. Le tableau précédent permet d'« expliquer » l'écart des ratios de dépenses de la façon suivante. L'objectif de volume des dépenses d'enseignement est la population des jeunes (on retient conventionnellement pour le calcul la population des jeunes de 3 à 23 ans). Avec cette hypothèse, la dépense unitaire d'enseignement public (la dépense publique totale d'enseignement divisée par le nombre de jeunes à éduquer) est de 7 025 euros en France et de 8 014 euros en Allemagne. Ainsi calculée, la dépense unitaire d'enseignement est donc en France inférieure de 12 % à la dépense unitaire d'enseignement en Allemagne, ce qui représente un investissement par élève en euros inférieur en France.

Le nombre de jeunes de 3 à 23 ans est en France de 17,1 millions. Il est en Allemagne de 16,5 millions. La proportion de la population jeune est donc en France de 25,6 % de la population française totale. En Allemagne, elle est de 20,1 %. Par ailleurs, le PIB français par habitant est égal à 0,87 fois le PIB allemand par habitant (il est inférieur de 13 % au PIB allemand par habitant).

Au total, la France « dépense plus » pour l'éducation publique que l'Allemagne en pourcentage du PIB, l'écart étant de 1,2 point de PIB. Elle doit accueillir, proportionnellement à sa population, beaucoup plus de jeunes, près de 4 millions par rapport à l'Allemagne (à population totale rendue comparable). Elle dépense moins en euros par jeune, mais le PIB par habitant est aussi inférieur à celui de l'Allemagne. La décomposition de l'écart des ratios de dépenses rapportés au PIB montre que cet écart peut dès lors se décomposer en deux termes ; 1. une proportion de jeunes à éduquer beaucoup plus élevée en France (25,6 % contre 20,1 %). 2. un rapport entre la dépense unitaire d'enseignement par jeune à éduquer plus faible de 12 % en France (c'est-à-dire un investissement public par jeune plus faible) mais un PIB par habitant qui est aussi plus faible en France, de sorte que le ratio entre dépense unitaire et PIB par habitant est proche entre les deux pays. L'encadré suivant présente la formulation mathématique exacte de la décomposition, qui montre que dans chacun des pays le ratio de dépense publique est égal à la

proportion de jeunes dans la population totale multipliée par le rapport entre dépense unitaire et PIB par habitant.

Encadré 2

Décomposition du ratio de dépense publique pour la fonction Enseignement

Appliquons à la fonction Enseignement la formule (1) qui décompose le ratio de dépense publique :

$r = \frac{D_e}{Y}$ dépenses publiques d'enseignement rapportées au PIB.

L'égalité peut s'écrire $r = \frac{D_e}{P_j} \cdot \frac{P_j}{P} \cdot \frac{P}{Y}$ où P_j est la population jeune et $p_j = P_j / P$: la proportion de jeunes dans la population, P/Y est l'inverse du PIB par habitant (y_h).

$$\text{Soit } r = p_j \cdot \frac{d_u^e}{y_h}$$

Le ratio dépense publique d'enseignement sur PIB est égal à la dépense unitaire par jeune divisée par le PIB par habitant, multipliée par la proportion de jeunes dans la population totale. La structure démographique intervient donc dans le niveau du ratio de dépense publique, le reste s'expliquant par le rapport entre la dépense unitaire et le PIB par habitant.

Que peut-on en déduire pour l'action ? Que la proportion de jeunes plus forte en France est un fait, et il y a lieu de s'en réjouir. Pour réduire le ratio de dépense publique, le seul levier budgétaire directement accessible serait de réduire le coût unitaire d'éducation par jeune, mais il est difficile de prétendre que c'est souhaitable. Quant à réduire l'écart de PIB par habitant, il relève de politiques qui permettraient d'augmenter le PIB, soit en augmentant la productivité moyenne de l'économie, soit en augmentant la quantité de travail moyenne par habitant, ou toute combinaison des deux.

L'exemple de l'enseignement montre l'importance de prendre en compte les données démographiques dans les comparaisons de dépenses publiques. Nous prolongeons cet exemple par un modèle pédagogique simple prenant cette fois en compte deux fonctions qui présentent un écart important entre la France et l'Allemagne, la fonction *Enseignement* et la fonction *Retraites*.

[• Un modèle à deux fonctions : Enseignement et Retraites](#)

Pour illustrer l'impact de la démographie, nous suggérons, au prix d'une simplification extrême, un « modèle pédagogique » simple qui illustre le fait que les écarts de dépenses publiques de certaines fonctions sont liés entre eux. Nous nous inspirons pour cela des modèles à générations imbriquées et nous répartissons la population en trois groupes : les « jeunes » dont le besoin spécifique est

l'enseignement, les « retraités », dont la survie implique qu'ils bénéficient de revenus résultant de la redistribution, et les « actifs ». Ces derniers produisent non seulement pour eux-mêmes mais aussi pour financer l'éducation des jeunes au travers de la dépense publique, et pour financer la redistribution vers les retraités. On conviendra conventionnellement pour fixer des ordres de grandeur que la population des retraités est l'ensemble des personnes de plus de 62 ans, la population des jeunes est, comme précédemment spécifié, l'ensemble des personnes de 0 à 23 ans¹⁰ et que la population des actifs est par conséquent, la population de 24 à 62 ans. On admet aussi dans la modélisation que le système éducatif et les retraites sont entièrement publics.

La population totale est répartie en trois groupes n_j , n_a , n_r , les nombres de jeunes, d'actifs et de retraités (avec $n_j + n_a + n_r = P$, population totale). En appelant p_j , p_a et p_r les proportions de chaque catégorie dans la population totale, les trois proportions sont liées par la relation $p_j + p_a + p_r = 100\%$. On retient en outre l'hypothèse simplificatrice que tous les jeunes bénéficient d'une même dépense d'enseignement par tête, définie comme une fraction e du revenu brut par actif, que tous les adultes contribuent également au PIB, et que tous les « retraités » (la population de plus de 62 ans) reçoivent la même retraite moyenne, celle-ci étant définie comme une fraction ρ du revenu moyen d'un adulte (taux de remplacement moyen).

Le produit intérieur en valeur Y est égal à $\pi \cdot n_a$ où π est la productivité en valeur moyenne par personne d'âge actif, qui est aussi le revenu brut moyen par actif (avant les prélèvements pour financer la dépense publique). L'Etat prélève les montants en euros DPE (dépenses publiques d'éducation) pour financer l'éducation des jeunes et DPR (dépenses publiques de retraites) pour assurer les retraites. Le revenu disponible global après impôts des adultes est donc $Y - DPE - DPR$.

• La dépense publique pour l'enseignement

En reprenant la formulation du paragraphe précédent, si la fraction du revenu d'un actif affecté à l'enseignement est e (et donc $e \cdot \pi$ est la dépense publique par jeune), la dépense publique totale pour l'enseignement est $n_j \cdot e \cdot \pi$, et le ratio dépense publique d'éducation rapporté au PIB est égal à :

$$(1) y_e = \frac{DPE}{PIB} = \frac{p_j}{p_a} \cdot e$$

Le ratio de dépense publique de l'enseignement dans le PIB est égal à la proportion entre jeunes et actifs multipliée par la part du revenu brut par personne active qui est affectée à l'enseignement.

¹⁰ On retient ici pour une raison de simplicité l'ensemble des jeunes de 0 à 23 ans.

• La dépense de retraites

Si ρ est le « taux de remplacement », défini ici comme le ratio entre la retraite moyenne et le revenu brut moyen d'un actif, la dépense publique au titre des retraites r_r est égale à $n_r \cdot \rho \cdot \frac{Y}{n_a}$ et la dépense rapportée au PIB est :

$$(2) r_r = \frac{\text{DPR}}{\text{PIB}} = \frac{p_r}{p_a} \cdot \rho$$

Le « poids » des retraites dans le PIB est égal à la proportion entre retraités et actifs multipliée par le « taux de remplacement » moyen (retraite moyenne / revenu brut moyen d'activité).

• L'interdépendance des facteurs démographiques

Les paramètres démographiques (les proportions de jeunes, d'adultes et de retraités) sont interdépendants car leur somme est égale à 1. Cette identité arithmétique a des conséquences pour les comparaisons de dépenses publiques mais aussi pour les relations entre politique économique et politique budgétaire.

1. Si deux pays ont la même proportion d'actifs et si l'un d'eux a une proportion de jeunes plus élevée, le pays aura en contrepartie une proportion de retraités plus faible. En l'occurrence, la proportion des jeunes est plus forte en France qu'en Allemagne, la proportion des adultes d'âge actif sensiblement plus faible (49,7 % en France contre 53,8 % en Allemagne) et la proportion des personnes de plus de 62 ans est aussi plus faible en France, 21,2 % contre 23,5 % en Allemagne.

2. Si un pays a une proportion d'actifs moins élevée, toutes choses égales par ailleurs, il aura un poids de dépense publique (global et par fonctions) plus élevé à moins de consentir des sacrifices sur les dépenses unitaires. La faiblesse relative de la population d'âge actif en France contribue au ratio élevé de dépense publique. L'écart serait encore renforcé si on tenait compte de la différence entre les taux d'emploi, part des personnes d'âge actif qui ont un emploi, part sensiblement plus faible en France.

Du point de vue de la politique économique, l'objectif de diminution de la dépense publique dans le PIB peut donc être recherché de plusieurs façons :

1. Soit par des économies budgétaires, par exemple en diminuant la dépense unitaire par jeune ou le taux de remplacement pour les retraités (les paramètres e et ρ du modèle),

2. soit, pour un niveau de productivité inchangé, en augmentant la proportion des actifs dans la population. La proportion de la population jeune étant une donnée démographique, cela n'est

envisageable qu'en diminuant la proportion des retraités. Cette diminution peut être obtenue par un allongement de la durée d'activité, c'est-à-dire le recul de l'âge moyen de liquidation effective de la pension.

On peut se faire une idée de l'effet théorique du recul d'un an de l'âge moyen de cessation d'activité sur les ratios de dépense publique, à partir des formules précédentes, en mesurant l'impact sur le numérateur (les dépenses publiques) et sur le dénominateur (le PIB). Les dépenses de retraite sont en France de 336 milliards d'euros, les dépenses d'enseignement de 120 milliards d'euros et les autres dépenses de 800 milliards d'euros, le PIB est de 2 229 milliards d'euros. La génération des personnes de 63 ans représente 813 000 personnes, dont 70% sont retraités, soit 569 000 personnes. Dans l'hypothèse (extrême et théorique) où le décalage d'un an de cessation d'activité augmenterait le nombre d'adultes actifs de 569 000 personnes, le nombre d'actifs augmenterait de 1,9 %. On retient en outre l'hypothèse que le PIB augmenterait avec le nombre d'actifs (productivité inchangée). Le décalage d'un an aurait pour effet de diminuer le nombre de retraités de 3,3 %. La dépense publique de retraite diminuerait donc de 3,3 %, les autres dépenses publiques restant inchangées. Le ratio des dépenses publiques de retraites diminuerait fortement, mais aussi les ratios de l'ensemble des autres fonctions, y compris le ratio d'éducation (en raison de l'augmentation du PIB par habitant, dénominateur du ratio). Au total, avec les hypothèses retenues, le ratio de dépense diminuerait de 1,6 point de PIB.

Le décalage d'un an procure un « double dividende » car le numérateur diminue et le dénominateur des ratios (le PIB) augmente. On notera au passage que l'écart des âges moyens de départ à la retraite entre la France et l'Allemagne est de l'ordre de trois ans (données OCDE), ce qui conduirait selon ce raisonnement à un écart des ratios de dépense publique de près de 5 points de PIB. Il s'agit certes d'hypothèses théoriques extrêmes car dans la réalité, divers ajustements et délais atténueraient et étaleraient dans le temps ces impacts, mais les raisonnements resteraient valables. Ils illustrent les mécanismes en jeu et le fait que la diminution du « poids » de la dépense publique peut ne reposer uniquement sur une baisse des dépenses unitaires.

Des calculs plus précis sont présentés dans les dossiers par fonctions qui complètent ce document. L'objet des modèles présentés ici était d'illustrer de façon simple les différents facteurs explicatifs et les relations entre les paramètres budgétaires et les données économiques.

3.3. Généralisation à différentes fonctions de dépenses

Les raisonnements précédents peuvent dans certaines limites être étendus à plusieurs fonctions de la dépense publique. Pour une fonction f , qui s'adresse à une population cible identifiable, le ratio de dépense publique est $r = p_f \cdot \frac{d_u^f}{y_h}$ où p_f est la proportion de la population concernée, d_u^f la dépense publique unitaire de la fonction, et y_h le PIB par habitant.

Pour chaque fonction, l'écart entre les ratios de dépenses publiques des deux pays dépend de la différence entre les proportions de la population cible des deux pays d'une part, et de la différence entre les dépenses unitaires rapportées au PIB par habitant des deux pays d'autre part. La délimitation de la population cible est donc cruciale car la dépense unitaire s'en déduit. Plusieurs interventions publiques sont ciblées vers des publics identifiables. Pour ces fonctions, il est donc possible de considérer les populations pertinentes, de définir ainsi des « volumes » de l'action publique, et d'en déduire le niveau de la dépense unitaire constaté. C'est le cas des fonctions Enseignement, Chômage, Famille et Retraites. D'autres fonctions correspondent à des biens ou services dont la cible n'est pas bien définie car elles concernent l'ensemble de la population. C'est le cas de l'administration générale et la défense du pays, ainsi que la Recherche. Pour ces fonctions, on retiendra comme population cible la population totale.

Enfin, pour certaines fonctions, notamment des fonctions de redistribution, la dépense publique résulte de l'application de règles générales, mais ne concerne en fait le plus souvent qu'une partie de la population. En outre, ces fonctions regroupent diverses interventions dont les cibles sont différentes. C'est le cas des fonctions Aménagement du cadre de vie, Politique du logement, Assistance et Interventions économiques. Faute de pouvoir délimiter clairement une population pertinente, on s'abstiendra de calculer une dépense unitaire.

Il convient d'attirer l'attention du lecteur sur la signification exacte de la dépense unitaire telle que nous l'avons défini. 1. En premier lieu, il s'agit d'une dépense publique unitaire. Or, plusieurs besoins sociaux peuvent être couverts à la fois par des dépenses publiques et par des dépenses privées. Il est donc nécessaire de prendre en compte les différences éventuelles de répartition entre public et privé pour interpréter les dépenses unitaires. L'observation montre que pour les principales fonctions analysées Enseignement, Santé, Retraites, la grande majorité de la dépense est publique et la répartition entre privé et public est proche en France et en Allemagne. 2. En second lieu, il s'agit d'une dépense rapportée à une « population cible » ou « population pertinente » et non au nombre de bénéficiaires effectifs. La dépense unitaire est donc de la dépense publique engagée, rapportée à la population à laquelle elle est destinée.

Encadré 3

Les indicateurs de « volume » retenus pour apprécier les composantes de la dépense publique de certaines fonctions

- Enseignement : on considèrera que la population cible est la population entre 3 et 23 ans.
- Retraites : on retient comme indicateur de volume la population de plus de 62 ans.
- Chômage : on considère l'ensemble de la population en âge de travailler ;
- Famille : on retient le nombre d'enfants de moins de 18 ans.
- Santé : on pourrait théoriquement procéder à une décomposition fine du fait que les dépenses de santé par tête augmentent avec l'âge et que la proportion de personnes âgées est différente entre la France et l'Allemagne. Toutefois, cela demanderait un ajustement complexe que l'on renvoie au dossier spécifique de la fonction santé. On retient donc la population totale.
- Recherche et fonction Administration générale et sécurité : il est pertinent de considérer qu'il s'agit de biens collectifs destinés à l'ensemble de la population.

De façon générale, la décomposition du ratio de dépense publique pour la fonction f découle de la formule $r_f = p_f \cdot \frac{d_u^f}{y_h}$ où d_u^f est la dépense unitaire, y_h le PIB par habitant, p_f la proportion de la population cible dans la population totale¹¹. Cette décomposition illustre le fait que le ratio de dépense publique sur le PIB est le produit de deux termes : le premier est la proportion de la population cible dans la population totale (effet de structure de la population), le second la « dépense unitaire » rapportée au PIB par habitant.

Pour estimer la contribution de chacune des composantes à l'écart de ratio de dépense publique entre la France et l'Allemagne, on procède de la façon suivante. En supposant que la France est au même niveau que l'Allemagne sur deux des trois composantes, on calcule l'impact de l'écart de la troisième composante sur l'écart du ratio de dépense publique. Par exemple, si le PIB par habitant et la dépense unitaire pour les retraites (mesurée par le ratio de la dépense publique de retraite sur la population des plus de 62 ans) étaient les mêmes en France et en Allemagne, un écart de dépense publique serait observé du simple fait que la part des personnes de plus de 62 ans dans la population totale est plus élevée en Allemagne. Une

¹¹ Dans cette décomposition, la dépense et le PIB sont déterminés en termes nominaux. Pour corriger des écarts potentiels de prix entre les pays, on peut corriger la dépense et le PIB par l'indice de parité de pouvoir d'achat (PPA) qui cherche à estimer la valeur du même panier de biens et services. Les écarts qui en résultent sont minimes.

telle décomposition permet d'isoler les contributions « toutes choses égales par ailleurs ». L'égalité n'étant exacte que sous la forme multiplicative, l'addition des contributions ne donne pas exactement l'écart total. On ajoute donc un terme d'interaction résiduel qui demeure faible. Les résultats sont présentés dans le tableau suivant. Cette décomposition n'a de contenu significatif que pour les fonctions pour lesquelles la définition d'une population cible est pertinente. Ce n'est pas le cas des fonctions Aménagement du cadre de vie, Politique du logement, Assistance et Interventions économiques. Ces fonctions regroupent des actions diverses qui s'adressent à des publics divers, et il est en même temps difficile de considérer qu'elles s'adressent à l'ensemble de la population. Une décomposition ne paraît pas significative et elle n'est donc pas proposée.

Décomposition de l'écart des ratios de dépense publique entre la France et l'Allemagne par fonction, en point de PIB

(Année 2016)

Fonction	Ecart total	Démographie	Dépense unitaire	PIB par tête	Ecart résiduel
1. Administration, défense, sécurité	1,1	0,0	0,2	0,9	0,0
2. Enseignement	1,2	1,2	-0,5	0,6	0,0
3. Santé	0,9	0,0	-0,1	1,0	0,0
4. Aménagement du cadre de vie	1,1				
5. Politique du logement	0,9				
6. Retraites	4,0	-1,1	3,5	1,6	0,0
7. Famille	0,7	0,6	-0,1	0,2	0,0
8. Chômage	0,3	-0,1	0,2	0,2	0,0
9. Assistance	-0,5				
10. Interventions économiques	1,9				
11. Recherche	-0,1	0,0	-0,2	0,2	0,0
Service de la dette	0,7	0,0	0,4	0,2	0,1

■ Décomposition non significative.

Le ratio français de la fonction *Administration, défense, sécurité*, qui regroupe les activités dites régaliennes de la dépense publique, dépasse le ratio allemand de 1,1 point de PIB. La défense nationale représente un peu plus de la moitié de cet écart (0,6 point de PIB). L'autre moitié (0,7 point, soit 16 milliards d'euros) reflète un coût plus élevé des services d'administration générale, notamment des collectivités locales. Le niveau de la dépense unitaire, calculée sur l'ensemble de la population, est très proche (2 385 euros en France, 2 312 euros en Allemagne), mais le PIB par habitant français étant 13 % au-dessous du PIB par habitant allemand, un faible écart de dépense unitaire en euros conduit à un écart important de ratio de dépense publique (1,1 point sur un ratio allemand de 6,1 points).

Les ratios de la fonction *Enseignement*, pour l'essentiel publique dans les deux pays, de 5,4 % du PIB en France et de 4,2 %

en Allemagne, soit 1,2 point d'écart (27 milliards d'euros). Cet écart s'explique largement par l'importance plus élevée de la population jeune en France. La dépense unitaire en euros pour l'enseignement, c'est-à-dire la dépense par jeune, est environ 12 % plus faible en France, c'est-à-dire proche de l'écart entre les PIB par habitant. Les effets « dépense unitaire » et « PIB par habitant » se neutralisent à peu près.

Le ratio de la fonction *Santé*, publique dans la même proportion dans les deux pays, est de 0,9 point de PIB plus élevé en France. Il existe un effet de structure de la population en raison du fait que la proportion âgée est plus élevée en Allemagne. Mais il est difficile de mesurer cet effet. On retient donc la population totale. La dépense unitaire est un peu plus faible en France (2 666 euros par habitant contre 2 706 euros en Allemagne), mais dans une proportion qui reste inférieure à l'écart entre les PIB par habitant¹². Il en résulte donc un ratio de dépense publique plus élevé en France.

Pour les dépenses de la fonction *Retraite*, très largement publique dans les deux pays, la part moins importante de la population plus âgée en France explique une partie de l'écart entre les ratios de dépense publique. Si la France avait le même PIB par tête et la même dépense unitaire que l'Allemagne, la France devrait avoir en théorie un ratio de dépense publique inférieur de 1,1 point au ratio de l'Allemagne. Pourtant, la France a un ratio de dépense publique plus élevé de 4,0 point. Cela s'explique par une dépense unitaire nettement plus élevée (+ 3,5 points de contribution), et par un PIB par tête plus faible (contribution de + 1,6 point). Ces deux facteurs contribuent à une hausse du ratio de + 5,1 points au-dessus de l'Allemagne, ce qui surcompense très largement l'effet démographique.

Pour les dépenses liées au *Chômage*, les écarts de structure de la population en âge de travailler n'expliquent que très marginalement l'écart observé, lui-même faible et qui est principalement lié aux différences de dépense unitaire et de PIB par tête.

La fonction *Interventions économiques* présente aussi un écart significatif, la dépense correspondante étant de 1,9 point de PIB supérieure en France. Si on met à part le crédit d'impôt compétitivité emploi, qui représente environ 1 point de PIB, il reste un écart de l'ordre de 0,9 point de PIB, soit environ 20 milliards d'euros d'interventions dans les secteurs des transports, de l'énergie en France de plus qu'en Allemagne. Il conviendrait de se demander quelles sont les raisons économiques qui peuvent justifier que l'Etat intervienne nettement plus en France qu'en Allemagne.

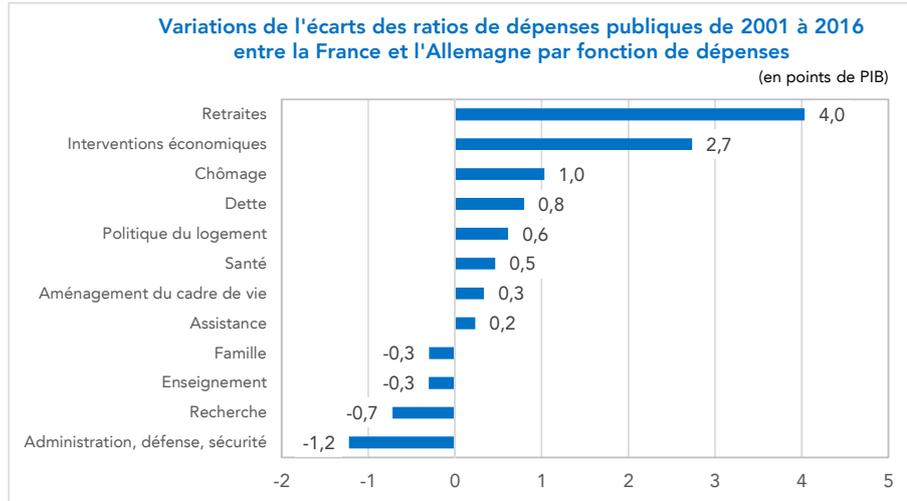
¹² Comme mentionné dans la fiche spécifique de la fonction « santé », la dépense unitaire plus faible dans la santé en France provient probablement en grande partie d'une pyramide des âges plus favorable qui devrait être prise en compte comme un effet de structure.

La dépense publique totale pour la *Recherche*, qui regroupe les dépenses publiques de la recherche fondamentale et les dépenses publique de recherche des différentes fonctions, représente 1,3 % du PIB en France et 1,4 % du PIB en Allemagne. Les ratios sont donc très proches. La France devancerait même l'Allemagne (en termes de ratio de dépense publique) si on classait le Crédit d'impôt recherche en dépenses publiques pour la recherche. Il faudrait toutefois pour compléter cette comparaison, tenir compte de l'ensemble des aides à la recherche privée en Allemagne, dont on ne connaît pas bien l'ampleur. Par ailleurs, les dépenses totales de recherche publiques et privées (DIRD ou dépense intérieure de recherche et développement), sont estimées à 2,3 % du PIB en France et 2,8 % en Allemagne. L'effort total de recherche (rapporté au PIB) est donc plus élevé en Allemagne. C'est la part de recherche privée qui explique l'essentiel de l'écart. On note aussi que la dépense publique de recherche par habitant est sensiblement inférieure en France, soit de 427 euros (hors crédit d'impôt recherche), contre 521 euros en Allemagne, la différence étant un peu plus élevée que celle entre les PIB par habitant.

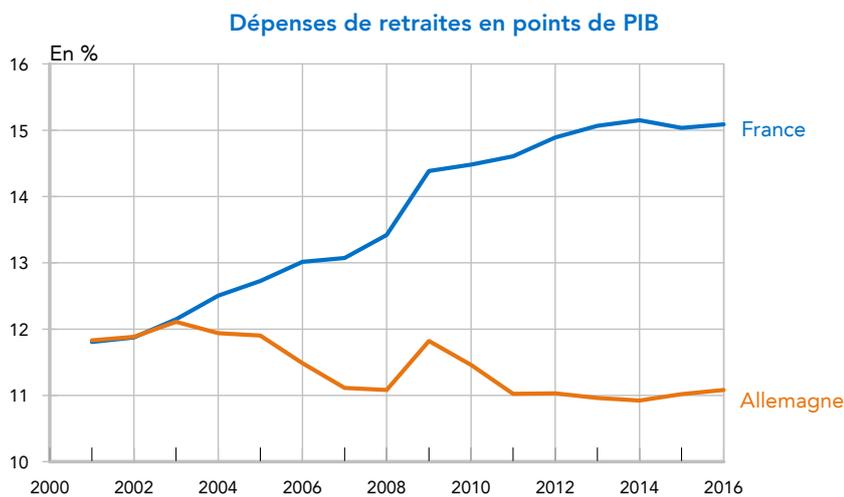
3.4. L'évolution des ratios de dépense par fonction d'intervention

La décomposition par fonction n'est disponible dans les comptes nationaux qu'à partir de 2001 et la comparaison des évolutions ne peut donc être conduite qu'à partir de 2001. L'inconvénient est limité dans la mesure où l'écart global entre les ratios de dépense était resté à peu près stable de 1996 à 2001. C'est surtout à partir de 2003 que l'écart augmente.

Le creusement de l'écart est largement imputable à trois fonctions : les retraites, dont le poids augmente de 4,1 points, les dépenses de chômage (dont le poids augmente de 1,0 point), et les interventions économiques, qui augmentent de 2,7 points. Les écarts des dépenses liées à la politique du logement (+0,6 point), ainsi que les charges de la dette (+0,8 point), ont aussi augmenté mais dans une moindre mesure. Le ratio de dépenses de la fonction Administration générale, défense et sécurité a diminué en France relativement à Allemagne (-1,2 point), ainsi que les ratios des fonctions Enseignement (-0,3) et Recherche (-0,7).



Pour les retraites, l'écart des ratios de dépense a augmenté sur l'ensemble de la période 2001-2016, mais pour des raisons différentes au cours du temps. Au début des années 2000, la « générosité », relativement à l'Allemagne, du système français en termes de niveau des pensions et d'ouverture des droits a été le principal contributeur de l'écartement des ratios, alors que la pyramide des âges évoluait encore de façon favorable à la France. Depuis une dizaine d'années, la dynamique du produit intérieur par habitant est plus faible en France et le vieillissement de la population plus marqué. Au total, il en est résulté un nouveau gonflement du ratio des dépenses publiques de retraites en France.



Source : Eurostat

© Coe-Rexecode

Pour la fonction Interventions économiques, les raisons de la divergence tiennent pour partie à l'augmentation des crédits d'impôt en France. Ceux-ci sont comptabilisés en dépense publique pour la créance acquise, conformément aux règles du système européen de comptabilité nationale. Ces dispositifs de crédits d'impôts sont utilisés en France mais pas en Allemagne. La comptabilité nationale est établie en droits constatés (à la différence de la comptabilité budgétaire qui est une comptabilité de caisse). Les crédits d'impôt sont passés en France de 500 millions d'euros (0,03 % du PIB) en 2001 à 31,3 Md€ (1,41 % du PIB) en 2016. Le CICE (Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi) a généré une dépense, dans la définition de la comptabilité nationale, de 10,2 Md€ en 2014 et 18 Md€ en 2015 et 2016, soit environ 1 point de PIB (dépense qui disparaîtra en 2019 et sera partiellement compensée par une baisse du taux de charges sociales). Le crédit d'impôt recherche¹³ a de son côté contribué à une hausse des créances des bénéficiaires de 0,4 Md€ en 2003 à 5,9 Md€ en 2014 (soit environ 0,3 point de PIB)¹⁴. Au total, la hausse des crédits d'impôts, de 0,0 à 1,5 point de PIB en 2016 explique plus de la moitié de l'augmentation de l'écart des ratios de la fonction interventions publiques entre l'Allemagne et la France sur cette période¹⁵. Hors crédit d'impôt, il subsisterait néanmoins un accroissement de l'écart de 1,2 point de PIB, ce qui serait la deuxième cause d'augmentation de l'écart entre ratios de dépenses.

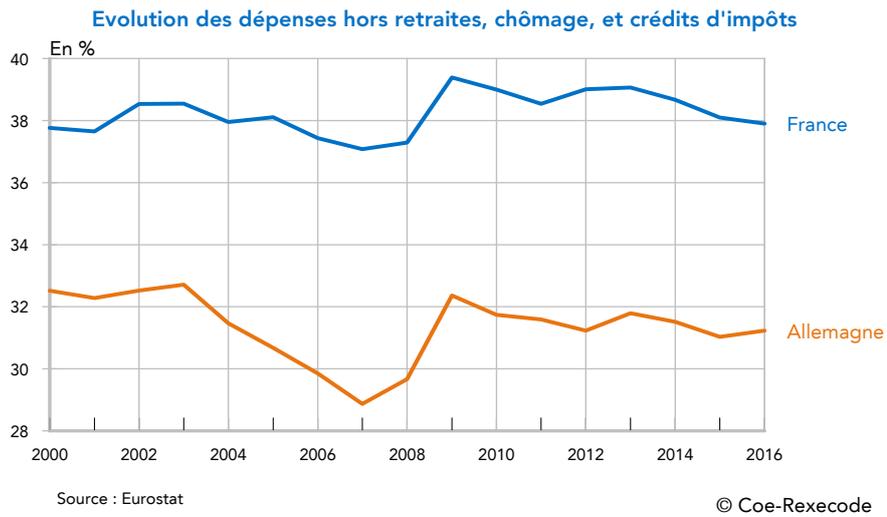
Pour les autres fonctions de dépenses réunies, l'écart global est à peu près stable depuis une dizaine d'années, autour de 7 points de PIB. En mettant donc à part les trois fonctions ou facteurs de dépenses qui ont le plus augmenté (Retraites, Chômage, crédits d'impôt¹⁶), entre les ratios de dépense publique français et allemand, l'écart initial s'est maintenu tout au long de la période comme le montre le graphique suivant.

¹³ La réforme de 2004 a inclus une part du volume de dépense dans l'assiette du crédit d'impôt alors qu'il était initialement assis sur son évolution - et a relevé le plafond de crédit ; la réforme de 2008 a restreint l'assiette au volume de dépenses et a supprimé le plafond tout en implémentant un taux réduit au-delà d'un certain seuil.

¹⁴ Les montants pour le CIR ne sont pas directement comparables aux montants enregistrés en comptabilité nationale, une comptabilité en droits constatés car ils sont issus de la comptabilité budgétaire, qui est une comptabilité « de caisse ».

¹⁵ Cette comparaison n'est pas parfaite. En particulier, certains crédits d'impôts sont comptés dans d'autres fonctions : par exemple, le crédit d'impôt pour les frais de garde d'enfants est enregistré comme une prestation en nature dans la sous-fonction « Famille et enfants » de la fonction « protection sociale ». Toutefois, le CICE, le CIR, et le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, qui représentaient 80 % des crédits d'impôt en montant dans la comptabilité budgétaire en 2016, sont classés en subventions dans la fonction affaires économiques.

¹⁶ On exclut également deux dépenses « exceptionnelles » : l'allocation de licences hertziennes, comptées en « dépense négative » pour l'Allemagne en 2000 pour 2,4 points de PIB, et le soutien temporaire au secteur financier pendant la crise. L'institution mise en place par l'Allemagne, la SoFFin (Fonds spécial de stabilisation des marchés financiers), était considérée comme une administration publique, alors que la Société de Financement de l'Économie Française (détenue aux 2/3 par les banques et 1/3 par l'État) était classée dans le secteur privé. Il en résulte un surcroît de dépense en Allemagne en 2010 dans les « transferts en capital » de la fonction « affaires économiques ».



En résumé, l'écart entre les ratios de dépense publique entre la France et l'Allemagne s'est fortement accru au cours des vingt dernières années. De 2001 à 2016, il a augmenté de 7,8 points de PIB. L'accroissement est concentré sur les fonctions Retraite et Chômage (+ 5,1 points) et Interventions économiques (2,7 points, 1,2 point hors crédits d'impôts).

Conclusions

La présente étude vise à comprendre pourquoi la France et l'Allemagne, deux pays si proches en termes de niveau de développement et de modèle social, qui ont adopté la même monnaie, affectent des parts aussi différentes de leur revenu national aux dépenses publiques : 56,6 % pour la France, 44,0 % pour l'Allemagne, soit une différence de 12,6 point de PIB. Compte-tenu de la contrainte de soutenabilité des finances publiques, cet écart de ratio de dépenses publiques entraîne un écart important de ratio de prélèvements obligatoires, qui pèse sur la compétitivité française.

Les analyses développées tout au long de ce document conduisent à plusieurs conclusions et propositions.

1. Il est possible de diminuer la dépense publique en France de trois à quatre points de PIB par des économies budgétaires. L'Allemagne l'a fait deux fois en quinze ans. Les modalités peuvent passer par des mesures déjà documentées dans divers travaux : regroupement des moyens de l'administration territoriale, réduction de l'absentéisme et augmentation du temps de travail effectif dans la fonction publique, réorganisation des centres hospitaliers beaucoup plus dispersés en France qu'en Allemagne, etc... Les écarts observés dans cette étude confirment ces points d'application et en suggèrent d'autres. De nombreuses propositions sont sur la table pour augmenter l'efficacité de l'administration et des interventions publiques. La commission « Action Publique 2022 » ne manquera pas d'en faire de nouvelles. Une réduction aussi importante du ratio de dépense publique ne pourra toutefois être réalisée sans également toucher les dépenses de transferts, en particulier les dépenses de retraites (cf. *infra*).

2. Un écart entre les ratios de dépense publique (dépense publique rapportée au PIB) n'est pas nécessairement une anomalie. L'objectif de dépenses pour chacune des fonctions d'intervention de l'Etat ne peut pas en effet ignorer les données structurelles de chaque pays. Toutes choses égales par ailleurs, une proportion relativement plus élevée de la population cible pour certaines interventions, en raison de sa structure démographique, peut justifier un ratio de dépense publique plus élevé.

3. La France dépense plus que l'Allemagne pour presque toutes les fonctions des administrations publiques. Le caractère systématique des écarts suggère *a priori* un tropisme d'intervention publique plus marqué en France. La conclusion est qu'il convient aussi de s'interroger, de façon tout aussi systématique, sur la frontière entre ce qui nécessite vraiment l'intervention de l'Etat et ce qui pourrait être assuré dans des conditions satisfaisantes sans recours à l'impôt, c'est-à-dire par le fonctionnement normal du marché dans le cadre d'une régulation adaptée de la puissance publique.

4. Diminuer le poids de la dépense publique totale implique nécessairement de baisser certaines dépenses unitaires. La diminution de la dépense unitaire d'une fonction peut résulter soit d'une dégradation du service rendu, ce qui n'est évidemment pas souhaitable, soit d'un effort de productivité dans sa mise en œuvre (efficacité opérationnelle) ce qui est souhaitable mais suppose de mettre en place effectivement une organisation plus efficace, soit enfin d'un certain désengagement de l'Etat et d'une prise en charge d'une partie du service par le secteur privé. C'est un choix qui relève de décisions politiques, mais qui est incontournable si l'objectif est bien de diminuer durablement le ratio de dépense publique.

5. Les dépenses unitaires des différentes fonctions d'intervention sont contraintes par la capacité financière globale du pays, que résume le produit intérieur brut par habitant. Il serait évidemment souhaitable de dépenser plus pour chaque élève, d'augmenter la dépense moyenne de soins par patient, d'augmenter les aides sociales. Cependant, l'addition se heurte à l'impact négatif des prélèvements obligatoires sur la compétitivité et la croissance économique. Or une compétitivité et un produit par habitant plus faibles constituent une contrainte supplémentaire pour la dépense publique.

6. L'objectif de diminuer le ratio de dépense publique relève non seulement de la politique budgétaire, mais aussi de la politique économique. Le niveau élevé du ratio français de dépense publique et l'augmentation de l'écart avec l'Allemagne au cours des quinze dernières années tiennent pour près de la moitié à la différence des performances économiques entre les deux pays, en particulier de l'écart de compétitivité qui s'est fortement creusé en moins de vingt ans. Rappelons que le recul de la part de marché à l'exportation de la France par rapport à la zone euro s'est traduit par une perte d'exportations actuellement de 280 milliards d'euros par an, et par un taux de croissance du PIB réel par habitant de 1 point par an au-dessous de celui de l'Allemagne. Une politique de réduction du poids de la dépense publique qui ne placerait pas le redressement de notre compétitivité en première priorité tournerait court rapidement.

7. De façon générale, la moitié de la baisse du ratio de dépense publique doit être recherchée par l'accroissement du produit intérieur brut par habitant (le dénominateur du ratio). A long terme, il s'agit de renforcer l'éducation, la recherche et l'innovation. Mais l'objectif de la baisse du ratio de dépense publique butera bien avant sur des obstacles de court terme. Pour réussir la baisse du ratio de dépenses publiques, les économies réalisées devraient donc être concentrées par priorité sur le rétablissement de notre compétitivité.

8. Une façon de diminuer le ratio de dépense publique, en diminuant le numérateur et en augmentant le dénominateur, est d'augmenter la proportion de la population active dans la population totale. La France est doublement atypique de ce point de vue. Le taux d'emploi des adultes d'âge actif est faible, inférieur de 10 points au

taux d'emploi en Allemagne et la durée annuelle du travail des salariés à temps complet est faible, et la durée de travail dans la vie est faible. La durée du travail dans l'année mais aussi dans la vie, est une variable cruciale pour diminuer le poids de la dépense publique. Une augmentation de la durée du travail augmente le produit intérieur par habitant. Elle permet de réduire le taux de dépense publique. Pour ce qui est de l'augmentation du temps de travail dans la vie, elle renvoie à la question de l'âge de la cessation d'activité.

9. La baisse du ratio des dépenses de retraites apparaît comme un levier incontournable de la baisse globale du ratio de dépense. Il est possible de diminuer le ratio de dépense des retraites sans baisser le niveau des retraites, à condition de diminuer le rapport entre le nombre des retraités et le nombre des actifs (cotisants), notamment par un décalage de l'âge moyen de liquidation des pensions. Nous avons montré qu'augmenter cet âge moyen de départ pour le rapprocher progressivement de celui de l'Allemagne procurerait un double dividende en diminuant la proportion des retraités et en augmentant la proportion des actifs. La réforme envisagée actuellement par le gouvernement va dans le sens d'une simplification du système de retraite en fusionnant différents régimes dans un régime unique par points. C'est une bonne évolution, mais elle sera d'autant plus efficace qu'elle prendra en compte la réalité démographique française et aboutira effectivement à décaler l'âge de départ avec un dispositif de pilotage institutionnel analogue au dispositif mis en place en Allemagne.

10. Seule une croissance potentielle plus forte permettrait de diminuer le ratio de dépense publique en limitant les sacrifices budgétaires. Une politique de baisse du ratio de dépense publique est inséparable d'une politique de compétitivité. Certaines des mesures prises depuis le début du quinquennat en cours vont dans le sens d'un renforcement à terme de notre PIB potentiel. C'est le cas des réformes de la fiscalité du capital et de l'assouplissement du code du travail. Nous en avons évalué l'effet à un demi-point supplémentaire de PIB à moyen terme ([document de travail n° 65](#)). Le ratio de dépense publique de plus de 56 % reste un obstacle majeur pour aller au-delà. La comparaison détaillée avec l'Allemagne montre qu'il existe des marges d'économies. Mais limiter l'action correctrice à des économies budgétaires ne constituerait qu'une partie de la solution.

11. La pression pour endiguer la hausse de la dépense doit être poursuivie en permanence. Les tentatives de la RGPP et de la MAP n'ont certes pas abouti aux résultats espérés, mais elles n'ont pas été vaines. L'enseignement à en tirer est que l'effort doit couvrir l'ensemble du champ de l'administration et des interventions publiques, peut-être sous la forme d'une **loi de finances globale couvrant les 56,6 % du produit intérieur**. En outre, la maîtrise de l'évolution de la dépense publique devra être particulièrement accentuée en haut de cycle, lorsque la croissance effective est supérieure à la croissance potentielle.

12. **Il ressort enfin de la comparaison France-Allemagne une proposition de méthode.** Si la France s'engage dans un processus que l'Allemagne met en œuvre depuis une quinzaine, avec sans doute des coûts mais aussi des réussites, il serait souhaitable de mener en commun une identification des meilleures pratiques françaises et allemandes. **Nous proposons pour cela la mise en place de onze « chantiers des meilleures pratiques » (*task forces*) franco-allemands, correspondant aux onze fonctions d'intervention publique, constitués de représentants français et allemands, dont la mission serait de comparer les règles françaises et allemandes et d'éclairer les gouvernements et l'opinion sur les meilleures pratiques de chacun des deux pays.**

Dossiers des fonctions d'intervention publique

1. Les domaines régaliens
(fonction Administration, défense, sécurité)
2. L'enseignement
3. La santé
4. Le logement
5. Les retraites
6. Les dépenses de protection sociales d'assistance
7. Les dépenses de politique familiale

Analyse des écarts de ratio de dépenses publiques par fonctions en 2016

Pour chaque fonction de dépenses publiques, nous décomposons les sources de l'écart de ratio de dépenses publiques sur PIB entre la France et l'Allemagne. On peut en effet exprimer le ratio de dépenses publiques par rapport au PIB d'un pays donnée en le produit de trois composantes : (i) la dépense unitaire, c'est-à-dire la dépense (en euros) rapportée à la population « pertinente » potentiellement concernée par cette dépense, (ii) la structure de la population, c'est-à-dire la part de cette population « pertinente » dans la population totale du pays, (iii) l'inverse du PIB par habitant, c'est-à-dire la population totale divisée par le PIB. Lorsque la population « pertinente » est la population totale, l'analyse se réduit aux deux composantes (i) et (iii).

Notons que nous ne retenons pas pour la population pertinente la population effectivement concernée par la politique considérée, mais la population étant potentiellement concernée ou ayant vocation à l'être. L'objectif est en effet de tenir compte de facteurs exogènes (comme la démographie et sa structure) qui peuvent rendre compte d'écarts entre les deux pays et qui ne sont pas imputables à des choix collectifs différents.

L'écart de ratio de dépenses publiques entre la France et l'Allemagne peut ainsi être étudié en calculant les contributions de ces trois composantes. Cette décomposition simple revient à distinguer (i) ce qui relève de l'écart de dépenses unitaires (par tête), c'est-à-dire des écarts de dépenses publiques une fois prises en compte les différences de « volumes » de personnes potentiellement concernées, (ii) ce qui relève de différences de structure de population (par exemple, à population totale et dépense unitaire identiques, une proportion plus importante de jeunes pousse à la hausse les dépenses totales d'éducation), (iii) ce qui relève de l'écart de PIB par habitant, c'est-à-dire de différences sur la capacité à financer une dépense unitaire donnée (plus le PIB par habitant est élevé, moins une même dépense unitaire pèsera sur le ratio de dépenses publiques, à structure de la population identique).

S'agissant de cette dernière composante, il faudrait en toute rigueur considérer le PIB par habitant exprimé en parité de pouvoir d'achat (PPA). La différence entre la France et l'Allemagne en 2016 est toutefois très faible et sa prise en compte n'affecterait que très marginalement les résultats des contributions évaluées pour chaque fonction.

La même méthode est suivie pour chaque fonction dans l'analyse des contributions à l'écart de ratio de dépenses publiques (cf. encadré pour les calculs précis) :

1. En partant des données de l'Allemagne, on calcule ce que deviendraient le ratio (par rapport au PIB) de dépenses allemandes si la dépense unitaire (par tête) était identique à la dépense unitaire française, toutes choses égales par ailleurs. On interprète l'écart entre ce ratio fictif et le ratio effectif allemands comme la contribution de l'écart de dépense unitaire à l'écart de ratio de dépense entre la France et l'Allemagne.

2. On calcule parallèlement ce que deviendrait le ratio allemand de dépense si la structure de la population était identique à la structure française, toutes choses égales par ailleurs. L'écart entre ce ratio fictif et le ratio allemand effectif définit alors la contribution de l'écart de structure de

population à l'écart de ratio de dépenses publiques entre la France et l'Allemagne.

3. Enfin, on calcule ce que deviendrait le ratio allemand de dépense si le PIB par habitant était identique au niveau français, toutes choses égales par ailleurs. Ici encore, l'écart entre ce ratio fictif et le ratio allemand est effectif donne la contribution de l'écart de PIB par tête à l'écart de ratio entre la France et l'Allemagne.

Cette méthode n'est pas parfaitement additive, car la variation de chaque composante a un petit effet sur la contribution des deux autres. En pratique, ce terme d'interaction (que nous appelons « Reste » ou « Résidu ») a un ordre de grandeur très limité, que nous indiquons pour chaque fonction.

Dans les dossiers par fonction, nous nous sommes concentrés sur les fonctions d'intervention publique qui justifiaient un approfondissement en termes de description des différences institutionnelles entre la France et l'Allemagne et une analyse détaillée des contributions des différents facteurs d'écart entre les deux pays.

Encadré : Méthode de calcul des contributions à l'écart de ratio de dépenses publiques entre la France et l'Allemagne

On note DY le ratio de dépenses publiques sur PIB, DU la dépense unitaire, SP la structure de la population et YH le PIB par habitant.

En notant en exposant « ' » les ratios allemands, on a :

$$\Delta DY = DY - DY' = DU \cdot SP \cdot \frac{1}{YH} - DU' \cdot SP' \cdot \frac{1}{YH'}$$

On part du ratio de dépense publique sur PIB allemand DY'.

La contribution du facteur coût unitaire DU serait définie comme le produit du ratio allemand DY' par l'écart relatif de coût unitaire entre la France et l'Allemagne, soit :

$$Contrib_{DU} = DY' \cdot \frac{DU - DU'}{DU'} = DY' \cdot \frac{DU}{DU'} - DY'$$

Cette contribution peut également s'interpréter comme l'écart entre (i) ce que serait le ratio allemand DY' si son coût unitaire était égal au niveau français $DY' \cdot \frac{DU}{DU'}$ et (ii) le ratio actuel allemand DY'.

On calcule de même (avec la même interprétation) :

$$Contrib_{SP} = DY' \cdot \frac{SP - SP'}{SP'} = DY' \cdot \frac{SP}{SP'} - DY'$$

Et

$$Contrib_{1/YH} = DY' \cdot \frac{1/YH - 1/YH'}{1/YH'} = DY' \cdot \frac{1/YH}{1/YH'} - DY'$$

L'inconvénient de cette méthode est qu'elle n'est pas additive. On doit ajouter un terme d'interaction entre les trois facteurs pour rendre compte de l'écart total de ratio de dépense publique d'éducation sur PIB entre les deux pays.

Ce terme d'interaction dépend du produit des écarts relatifs, qui est généralement du second ordre.

Au total, l'écart ΔDY s'écrit, le dernier terme étant celui de la contribution du terme d'interaction entre les facteurs :

$$\begin{aligned}\Delta DY &= DY - DY' \\ &= DY' \cdot \frac{DU - DU'}{DU'} + DY' \cdot \frac{SP - SP'}{SP'} + DY' \cdot \frac{\frac{1}{\bar{YH}} - \frac{1}{\bar{YH}'}}{\frac{1}{\bar{YH}'}} \\ &\quad + DY' \cdot \text{Interaction}\end{aligned}$$

1. Les domaines régaliens (fonction Administration, défense, sécurité)

Dans cette catégorie, nous avons regroupé l'ensemble des sous-fonctions de nature régalienne. Cette catégorie comprend la défense nationale, les services de police et de protection civile, la justice (tribunaux, administration pénitentiaire), ainsi que les services généraux, le fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, les affaires financières et fiscales et les affaires étrangères.

1. Les dépenses publiques régaliennes en France et en Allemagne

En 2016, ces dépenses publiques représentaient au total 159 milliards d'euros en France et 190 milliards d'euros en Allemagne, soit respectivement 7,2 % et 6,1 % du PIB. Cet écart de 1,1 point de PIB, soit 25 milliards d'euros (une fois rapporté au PIB français), est essentiellement imputable à un surcroît français de dépenses publiques dans les services généraux (+ 16 milliards d'euros) et dans la défense militaire (+ 13 milliards d'euros).

Tableau 1
Répartition des dépenses régaliennes, par principale fonction (2016)

	Montants (milliards d'euros)		Niveau (en points de PIB)		Ecart	
	France	Allemagne	France	Allemagne	En points de PIB	En milliards d'euros ¹
Services généraux	40	33	1,8%	1,1%	0,7%	16
Défense militaire	34	29	1,5%	0,9%	0,6%	13
Services de police	21	24	0,9%	0,8%	0,2%	4
Fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères	38	61	1,7%	1,9%	-0,2%	-5
Autres	27	43	1,2%	1,4%	-0,2%	-4
Total	159	190	7,2%	6,1%	1,1%	25

Source : Eurostat.

¹ Rapportés à la taille de la France par le rapport des PIB.

Dans le domaine de la défense, la France présente depuis longtemps un niveau de dépense publique plus élevé que l'Allemagne et que la plupart des pays européens. Cet écart entre la France et l'Allemagne résulte probablement de choix politiques explicites dans les deux pays.

S'agissant des services généraux, qui correspondent aux services d'administration des administrations publiques non rattachables à d'autres fonctions (par exemple les services statistiques ou de ressources humaines), leur définition demeure vague et rend l'analyse complexe. Si on distingue les différents instruments de dépense, on constate que la moitié de l'écart de 0,8 point correspond à la masse salariale dans ce domaine (cf. tableau 2). En France, cette masse salariale est intégralement portée par les administrations locales alors que la masse salariale de l'administration centrale est incluse dans le « Fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères ».

Tableau 2:
Dépense publique 2016 dans la sous-fonction « Services généraux » par instrument,
en points de PIB

<i>Natures, en 2016 (en %)</i>	France	Allemagne
Masse salariale	1,0	0,6
Investissement	0,2	0,0
Consommations intermédiaires	0,4	0,4
Autres	0,1	0,0

Source : Eurostat

Cette différence peut suggérer un niveau des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales relativement élevé en France. Les comparaisons dans ce domaine sont toujours sujettes à caution du fait des organisations nationales différentes (en particulier, concernant le niveau et la structure de la décentralisation et de la déconcentration). Toutefois, on peut mettre en parallèle l'écart constaté ici avec l'évolution récente des dépenses publiques des collectivités locales. D'après le ministère de l'économie et des finances (cf. Annexe du Projet de loi de Finances pour 2018 « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, p11), seulement la moitié de la hausse des dépenses au niveau local est imputable à la décentralisation des compétences, et les dépenses de fonctionnement ont été plus dynamiques que les dépenses d'investissement.

Au-delà de ces différences attribuables notamment à des choix politiques, l'analyse des écarts peut être approfondie en étudiant d'éventuelles divergences en termes de dépenses unitaires et de PIB par habitant.

[a. La question des volumes](#)

Les volumes pertinents pour les dépenses régaliennes sont l'ensemble de la population. On considère en effet que l'ensemble de la collectivité bénéficie de ces services. L'analyse des écarts se réduit donc à l'étude des contributions de la dépense unitaire et du PIB par habitant.

[b. La question des dépenses unitaires](#)

Certaines dépenses régaliennes sont assimilables à ce que les économistes appellent des biens publics, c'est-à-dire des biens dont la consommation par une personne n'a pas d'influence sur la quantité qu'en peut consommer une autre personne. La défense militaire se rapproche le plus de cette définition, la quantité de dépenses publiques étant *a priori* peu dépendante de la taille de la population. Dans leur globalité, considérer la dépense publique unitaire (c'est-à-dire rapportée à la population) a un sens car la plupart des dépenses régaliennes dépendent directement de la taille de la population (police, justice, affaires financières et fiscales...).

[c. Décomposition de l'écart des ratios de dépense](#)

L'écart entre le ratio français (7,2 %) et le ratio allemand (6,1 %) peut se décomposer de la manière suivante.

En partant des données de l'Allemagne, on calcule ce que deviendraient le ratio (par rapport au PIB) de dépenses régaliennes

allemandes si la dépense unitaire (par tête) était identique à la dépense unitaire française, toutes choses égales par ailleurs. Le ratio allemand de dépenses régaliennes serait alors supérieur de 0,2 point par rapport à son niveau effectif en 2016. On interprète ce chiffre comme la contribution de l'écart de dépense unitaire à l'écart de ratio de dépense entre la France et l'Allemagne (cf. tableau).

On calcule parallèlement ce que deviendrait le ratio allemand de dépense régalienne si le PIB par habitant était égal à celui de la France. Le ratio allemand de dépenses régaliennes serait alors supérieur de 0,9 point de PIB, ce que nous interprétons comme la contribution de l'écart de PIB par habitant à l'écart de ratio de dépense entre la France et l'Allemagne.

L'essentiel de l'écart de 1,1 point de PIB entre les ratios français et allemand provient donc de la combinaison d'une dépense unitaire en euros un peu plus élevée en France et d'un PIB par habitant sensiblement plus faible (-12 % pour le PIB par habitant français).

Le tableau suivant résume la décomposition.

**Décomposition de l'écart des ratios des dépenses régaliennes en 2016
entre la France et l'Allemagne,
(en points de PIB)**

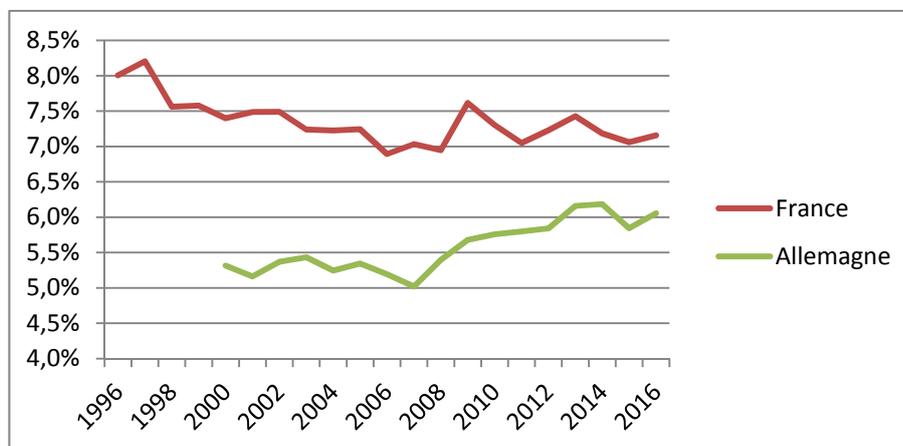
	Dépense unitaire	PIB par tête	Ecart résiduel	Ecart total
Contribution	0,2	0,9	0,0	1,1

Source : Eurostat, calculs Rexecode

2. L'évolution de l'écart des ratios de dépenses

L'écart de dépenses publiques régaliennes entre la France et l'Allemagne s'est réduit de moitié depuis 2000, passant de 2,1 point du PIB en 2000 à 1,1 point en 2016. Il s'explique essentiellement par un « rattrapage » de l'Allemagne entre 2007 et 2013, période au cours de laquelle les dépenses régaliennes sont passées de 5,0 à 6,2 points de PIB.

Figure 1:
Evolution depuis 1996 des dépenses publiques régaliennes en France et en Allemagne,
en part du PIB



Source : Eurostat

2. L'enseignement

On retient la fonction Enseignement de la classification cofog sans changement (hormis l'exclusion de la sous-fonction R&D, reclassée dans une fonction « Recherche »). Les dépenses publiques d'enseignement représentent 5,4 % du produit intérieur brut en France et 4,2 % en Allemagne (en 2016). L'écart arithmétique (ramené à la taille de la France par le rapport entre les PIB des deux pays) représente 27 milliards d'euros.

Les dépenses publiques recensées dans la fonction Enseignement comprennent les dépenses de fonctionnement du système éducatif, les services annexes et les aides publiques éventuelles aux élèves et aux étudiants, dans la mesure où elles sont liées à leur statut. Elles concernent l'ensemble des niveaux d'enseignement : l'enseignement pré-élémentaire et primaire (qui correspond en France aux écoles maternelles et à l'école primaire), l'enseignement secondaire (qui correspond en France aux collèges et aux lycées), un enseignement postsecondaire non supérieur (qui n'a pas de traduction significative en France mais qui est relativement développé en Allemagne), enfin l'enseignement supérieur (qui comprend des cycles courts tels que les BTS et DUT, l'enseignement professionnel, les enseignements universitaires –licences, master et doctorats notamment–, et en France les « grandes écoles » qui n'existent pas en Allemagne). La classification cofog inclut également des dépenses publiques non définies par le niveau comme la formation professionnelle (publique) et les contributions publiques à certains services auxiliaires de l'éducation comme les subventions au logement, au transport ou à la cantine dans le cadre de l'école.

La nomenclature CITE de classement des niveaux d'éducation

a. Les comparaisons statistiques internationales se réfèrent généralement à une classification internationale type de l'éducation par niveaux. La Classification Internationale Type de l'Éducation (CITE) classe les programmes d'éducation et les niveaux d'éducation dans une nomenclature unifiée.

La classification des différents niveaux d'éducation CITE distingue neuf niveaux d'éducation. Le niveau 1 est décomposé en deux et correspond à l'enseignement élémentaire (décomposé en niveau 01, écoles maternelles et niveau 02 école primaire), les niveaux 2 et 3 au collège et au lycée, le niveau 4 (post-secondaire non supérieur) n'a pas de réalité significative en France, le niveau 5 correspond aux cycles courts de l'enseignement supérieur (enseignement professionnel comme le BTS ou le DUT), les niveaux 6 à 8 correspondent à la licence, au master, et au doctorat.

Dans le classement de la population par niveau, il convient de bien distinguer, d'une part, la CITE « atteinte », évaluée par le dernier niveau de CITE effectivement validé par la personne, et la CITE « programme » qui correspond au niveau final du programme de formation dans lequel cette population évolue à la date observée. Par exemple, un élève inscrit dans un lycée et qui prépare le bac a pour niveau atteint la CITE 2 puisqu'il a validé son parcours au collège, mais il évolue alors dans un parcours en CITE « programme » 3. Ce n'est qu'une fois détenteur d'un CAP, d'un BEP ou d'un baccalauréat qu'il aura atteint le niveau CITE 3. La population adulte peut être répartie entre les niveaux de CITE atteints mais ne figure plus dans les CITE « programme ».

La « classification internationale type de l'éducation » (CITE 2011)

Primaire	CITE 1	Enseignement élémentaire	Le niveau 1 est décomposé en CITE 01 (maternelle) et CITE 02 (primaire)
Secondaire	CITE 2	Premier cycle de l'enseignement secondaire	Collège (durée minimale 3 ans)
	CITE 3	Second cycle de l'enseignement secondaire	Lycée général ou professionnel (durée minimale 2 ans)
	CITE 4	Enseignement post-secondaire non supérieur	Diplômes d'accès aux études universitaires (DAEU)
Supérieur	CITE 5	Enseignement supérieur de cycle court	Exemples : Sections de techniciens supérieurs - STS Diplôme universitaire technologique - DUT
	CITE 6	Niveau licence	
	CITE 7	Niveau master	
	CITE 8	Niveau doctorat	

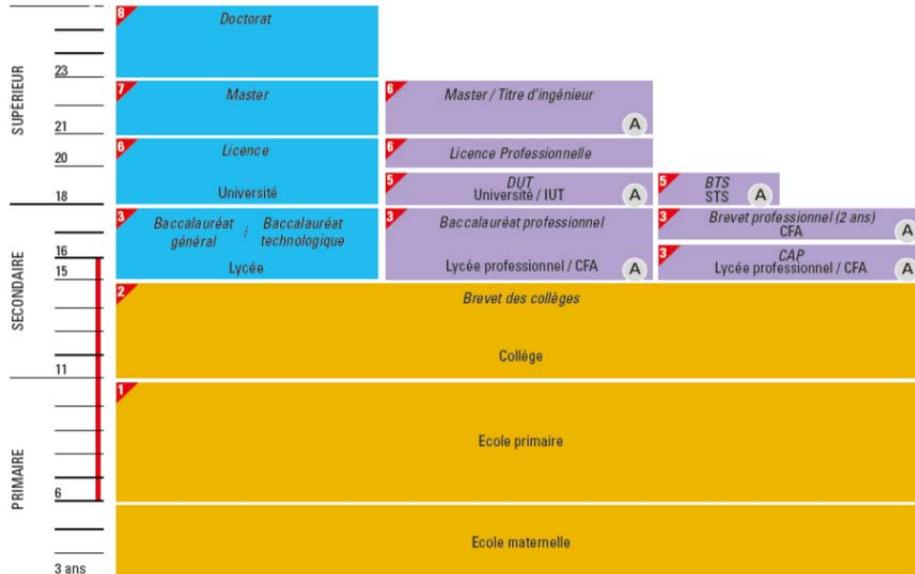
1. L'organisation des systèmes éducatifs

Les systèmes éducatifs et les parcours éducatifs en France et en Allemagne ont des finalités similaires mais ils présentent des différences dans leur philosophie et surtout dans leur organisation. Le système éducatif allemand repose sur le concept de la *Bildung*, notion qui associe l'acquisition du savoir et le développement de soi. L'éducation relève de la compétence des Länder, une conférence permanente des ministres de l'Éducation des Länder assurant une certaine homogénéité. En France, l'éducation est fondamentalement nationale, même si la gestion des moyens peut être déléguée aux collectivités locales. Un débat existe sur l'orientation à donner au système éducatif, mais on peut considérer que les enseignements sont surtout orientés vers la transmission des savoirs.

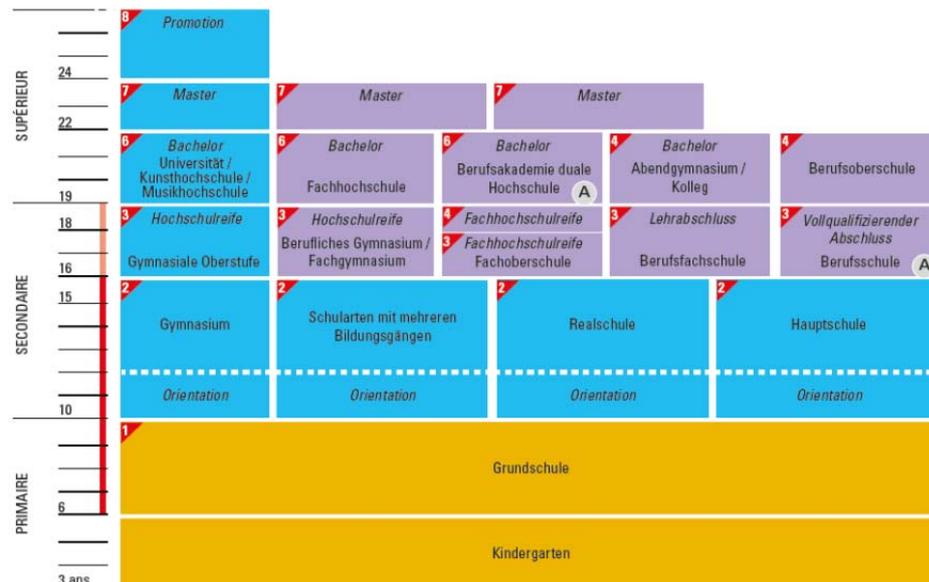
L'école publique est gratuite en France comme en Allemagne. L'âge d'entrée à l'école maternelle est d'environ trois ans. Il ne s'agit pas d'une obligation, mais dans la pratique, la grande majorité des enfants sont inscrits à l'école maternelle à trois ans dans les deux pays. La scolarité est obligatoire de 6 ans à 16 ans en France, de 6 à 19 ans en Allemagne, cependant de 16 à 19 ans, il ne s'agit que d'une obligation à temps partiel et en France, une partie significative d'élèves de plus de 16 ans sont dans le secondaire.

Les deux graphes ci-après extraits de *L'Europe de l'éducation en chiffres* 2016 édité par le Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, montrent le caractère plus monolithique du système français et le caractère plus diversifié, et plus orienté vers des filières professionnelles du système allemand. Il existe une certaine corrélation entre les âges de passage d'un niveau au suivant mais les âges indiqués en marge sont indicatifs et la dispersion des âges dans les parcours d'éducation rend les comparaisons statistiques par âges relativement approximatives. Après neuf (ou dix années d'écoles, selon les *Länder*) l'élève peut en Allemagne soit poursuivre sa scolarité dans une école d'enseignement général, soit fréquenter une école professionnelle dans le cadre d'une formation professionnelle en alternance. Les âges sont des indications moyennes, les parcours des élèves et plus encore des étudiants étant divers.

2.1.2 Le système éducatif français



2.1.1 Le système éducatif allemand



a. L'école primaire (*grundschule* allemande) s'étend sur cinq années en France (CP, CE1, CE2, CM1, CM2), sur quatre années scolaires (classe 1 à 4) en Allemagne¹⁷.

b. L'enseignement secondaire marque des différences d'organisation. Après l'école primaire, en France, l'ensemble des élèves entrent au collège. En Allemagne, les enfants sont orientés vers la filière scolaire qui est jugée la plus appropriée pour eux : la *Hauptschule*, la *Realschule*, la *Gesamtschule* ou le *Gymnasium*, dont les durées et les issues sont assez différentes.

- En France, après l'école primaire, les élèves entrent au collège aux environs de 11 ans. Le collège dure quatre années. Après le collège, un choix se présente entre le lycée général et le lycée professionnel. La durée des études vers un baccalauréat est de 3 ans, avec possibilité d'une durée plus courte pour des diplômés à caractère professionnel.

- En Allemagne, les parcours sont nettement plus diversifiés entre plusieurs filières.

La *Hauptschule* a pour objectif de préparer les élèves à l'apprentissage. Elle comprend les classes 5 à 9 et propose une formation composée de cours théoriques et de nombreux cours pratiques. A l'issue de ce cursus, les élèves obtiennent un certificat de fin de scolarité (*Hauptschulabschluss*) qui leur permet de continuer leurs études en suivant une formation professionnelle, ou bien de commercer à travailler.

La *Realschule* (collège d'enseignement général) commence en classe 5 (à environ 11 ans) et se poursuit jusqu'à la classe 10 (environ 16 ans). Les enseignements de la filière sont plus complets et plus approfondis qu'à la *Hauptschule*. L'examen de fin d'études (*Mittlere Reife*) permet le passage dans des filières qui conduisent soit à une formation professionnelle (*Berufsfachschule*) soit aux lycées techniques (*Fachoberschule*) afin d'obtenir un certificat permettant d'accéder aux universités des sciences appliquées (*Fachhochschule*). Les élèves ont également la possibilité d'intégrer un lycée et de viser le baccalauréat.

Lorsqu'ils quittent l'enseignement secondaire (*Hauptschule*, *Realschule*), les jeunes peuvent se tourner directement vers les entreprises. Ils signent un contrat d'apprentissage avec l'entreprise et sont alors orientés vers une école professionnelle, où ils vont suivre un enseignement général et technologique un ou deux jours par semaine (le système dual). Les diplômés de la *Hauptschule* et de la *Realschule* envisagent pour la plupart une formation professionnelle. Le système dual propose des apprentissages de 3 ans ou de 2 ans pour les élèves issus de la *Realschule*. Cette formation pratique est complétée par des enseignements généraux et technologiques dans une école professionnelle (*Berufsschule*). Des diplômes professionnels (*Geselle*, *Kaufmann*, ...) sont délivrés à l'issue de la formation. Les jeunes ayant terminé l'apprentissage d'un métier sont des travailleurs qualifiés.

Le *Gymnasium* correspond au système français du collège/lycée. Il propose une formation générale qui dure 8 ou 9 ans (de la classe 5 à la classe 12 ou 13) et qui débouche sur un baccalauréat allemand, appelé *Abitur*.

¹⁷ Les références à l'Allemagne sont tirées de *Le système éducatif en Allemagne*, CIDAL, Ambassade d'Allemagne.

La *Gesamtschule* constitue un dernier type d'école, le moins répandu. Il réunit les trois filières scolaires (*Hauptschule*, *Realschule*, *Gymnasium*). Il a pour but d'éviter une orientation trop précoce. Selon leurs capacités individuelles, les élèves doivent choisir parmi différentes options (langues vivantes, sciences naturelles, technologie, musique, arts plastiques).

c. L'enseignement supérieur ne connaît pas en Allemagne la dualité française entre universités et grandes écoles. Dans les domaines techniques, les étudiants fréquentent soit des *Fachhochschulen* (universités des sciences appliquées) orientées sur la pratique, soit des *Universitäten* (universités), qui ont comme en France et dans la plupart des pays une double vocation d'enseignement et de recherche.

2. Les dépenses publiques de la fonction Enseignement en France et en Allemagne

En 2016, les dépenses publiques classées dans la fonction Enseignement s'élevaient à 120 milliards d'euros en France en 2016 et 132 milliards d'euros en Allemagne, soit respectivement 5,4 % et 4,2 % du PIB. Le tableau suivant détaille les écarts pour les sous-fonctions, notamment pour les niveaux de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur. L'écart entre la France et l'Allemagne est particulièrement marqué dans le secondaire (2,4 % du PIB contre 1,6 % en Allemagne). Il représente les deux-tiers de l'écart total de la fonction Enseignement. En revanche, les écarts sur l'enseignement primaire et surtout supérieur sont moins importants. En outre, la France consacre une plus grande part du PIB à la dépense pour les services annexes (0,7 % du PIB contre 0,4 % en Allemagne).

Répartition des dépenses dans l'enseignement, par niveau d'enseignement (2016)

	Montants (milliards d'euros)		Niveau (en points de PIB)		Ecart	
	France	Allemagne	France	Allemagne	En points de PIB	En milliards d'euros ²
Enseignement primaire ¹	31	40	1,4	1,3	0,1	3
Enseignement secondaire	53	49	2,4	1,6	0,8	18
Enseignement supérieur	14	26	0,6	0,8	-0,2	-4
Services annexes	15	11	0,7	0,4	0,3	7
Autres	7	6	0,3	0,2	0,1	3
Total	120	132	5,4	4,2	1,2	27

Source : Eurostat.

¹ Y compris l'enseignement pré-élémentaire.

² Rapportés à la taille de la France par le rapport des PIB.

Pour interpréter ces écarts, les questions qui viennent à l'esprit sont multiples : le champ de la dépense prise en charge par la dépense publique est-il le même en France et en Allemagne ? L'écart s'explique-t-il par des « volumes » de production d'enseignement différents relativement à la taille des pays ? Ou bien s'explique-t-il par « des dépenses unitaires » d'enseignement différentes ?

Il faudrait aussi bien sûr s'interroger sur l'efficacité d'un euro dépensé par rapport aux finalités de l'enseignement. La question de l'efficacité du système éducatif du point de vue du niveau d'éducation acquis par les jeunes est évidemment une question cruciale. Des comparatifs de résultats sont régulièrement effectués, par exemple à l'aune des performances obtenues par les différents pays sur différents tests comme

ceux développés par le programme international d'évaluation des étudiants (PISA), ou par l'évaluation des compétences des adultes (PIAAC). Nous renvoyons le lecteur à ces travaux. Dans cette étude, limitée aux déterminants de la dépense publique, nous cherchons surtout à comprendre comment se forme la dépense publique.

La différence entre les ratios de dépense publique français et allemand pour l'enseignement ne s'expliquent que marginalement par des différences de champs de l'intervention publique. Il est vrai que les « services annexes » à l'enseignement, les cantines notamment sont plus fortement pris en charge en France par la dépense publique. Par ailleurs, il existe dans les deux pays un partage entre la dépense publique et la dépense privée. Il est par exemple quelquefois souligné que les maternelles françaises sont généralement publiques et que les maternelles allemandes (*Kindergarten*) ont un statut privé. Toutefois, les familles allemandes bénéficient généralement de subventions publiques pour accéder aux maternelles. Cette situation induit moins des différences sur les niveaux de la dépense publique, que sur l'organisation et les instruments utilisés. C'est ce que confirment les données de dépense par nature dans l'enseignement préélémentaire et primaire avec une masse salariale moins élevée mais des transferts plus élevés. Au total, les comparaisons des dépenses totales pour l'enseignement de la France et de l'Allemagne qui sont menées par l'OCDE suggèrent peu de différences dans la répartition public-privé de la dépense d'éducation. Selon les chiffres de l'OCDE, la dépense publique représentait (hors petite enfance) 87 % de la dépense totale dans les deux pays en 2014. Le taux d'intervention publique dans l'enseignement sont donc les mêmes entre les deux pays. En revanche, des différences importantes existent entre les « volumes » et les dépenses unitaires d'enseignement.

a. La question des volumes

La question des volumes renvoie au nombre de jeunes à accueillir dans le système éducatif. Il est en effet crucial de prendre la mesure des différences démographiques et de leur impact sur les dépenses d'éducation. Ces différences s'observent directement dans la pyramide des âges des français et des allemands.

Comparaison de la pyramide des âges de la population « jeune »
(en milliers) (2017)

Age	France	Allemagne	Allemagne ramenée à la taille de la France ¹	Ecart France-Allemagne
3 à 5 ans	2 426	2 162	1 755	671
6 à 10 ans	4 230	3 619	2 938	1 292
11 à 17 ans	5 874	5 384	4 371	1 503
18 à 23 ans	4 619	5 368	4 358	261
3 – 23 ans	17 150	16 534	13 423	3 726

¹ Par le rapport des populations totales (la population française totale est égale à 81,3 % de la population allemande).

On peut aussi comparer le nombre effectif d'élèves ou d'étudiants recensés dans les systèmes éducatifs à partir des données d'Eurostat.

**Nombre d'élèves et étudiants par niveau d'enseignement
(en millions)**

Age	1 France	2 Allemagne	3 Allemagne réduite ¹	4 Ecart 1-3 France/Allemagne
Pré-primaire	2,6	2,2	1,8	0,8
Primaire	4,3	2,9	2,3	2,0
Second degré	6,0	7,1 ³	5,8	0,2
Total 1	12,9²	12,2	9,9	3,0
Supérieur	2,4	3,0 ³	2,4	0
Total général	15,3	15,2	12,3	3,0

¹ Ramenée à la taille de la France par le ratio de population totale.

² Le document *chiffres clés du système éducatif* (2016-2017) sur le site du Ministère de l'Éducation Nationale donne un chiffre de 12,4 millions.

³ Non compris 764 000 étudiants du niveau post secondaire non supérieur.

Pour l'enseignement supérieur, les statistiques Eurostat donnent 2,4 millions d'étudiants en France, 3 millions en Allemagne (ce qui ramené à la taille de la France donne un chiffre proche de 2,4 millions). La population de 18 à 23 ans est aussi, après avoir ramené l'Allemagne à la taille de la France, du même ordre de grandeur en France et en Allemagne. Il n'y aurait donc pas d'écart significatif qui s'expliquerait par la démographie au niveau de l'enseignement supérieur. C'est sur la population aux âges de la scolarité obligatoire que porterait l'essentiel de l'écart démographique entre la France et l'Allemagne.

Compte tenu de la plus faible natalité en Allemagne au cours des dernières décennies, le nombre de jeunes aux âges de l'enseignement en Allemagne est faible relativement à la France. La population totale allemande est supérieure de 36 % à la population française (82,5 millions d'habitants en Allemagne entre 67,0 millions en France). Cependant, la population allemande en âge d'enseignement (on retient ici la tranche de 3 ans à 23 ans) est de 16,5 millions, soit 20 % de la population allemande, alors qu'elle est de 17,2 millions en France, soit 26 % de la population française. Toutes choses égales par ailleurs, l'effort national pour l'enseignement rapporté à la population totale, tend donc à être supérieur en France car la France doit accueillir 3,7 millions de jeunes en plus proportionnellement à l'Allemagne.

[b. La question des dépenses unitaires](#)

En retenant la population des jeunes de 3 à 23 ans, la dépense unitaire est de 7 020 euros en France, et de 7 983 euros en Allemagne, le niveau français est donc de 0,88 fois le niveau allemand.

Plusieurs travaux, notamment des organisations internationales établissent aussi des comparaisons de coût de l'enseignement par élève / étudiant. Il s'agit de comparaisons portant sur la dépense totale d'enseignement, sans distinction entre les financements publics et privés. Toutefois les différences entre les deux pays en termes de partage public / privé sont relativement faibles.

Les comparaisons de l'OCDE confirment que la dépense par élève / étudiant est plus faible en France qu'en Allemagne pour l'ensemble des niveaux d'enseignement. L'écart est plus marqué pour la petite enfance alors que les niveaux français et allemands sont plus proches pour le reste du

curus scolaire. Au total, sur l'ensemble du cursus « obligatoire » (primaire et secondaire), l'Allemagne dépense environ 140 000 dollars par étudiant contre 125 000 dollars en France (chiffres établis en parité de pouvoir d'achat par l'OCDE). La dépense moyenne par élève ou étudiant serait donc en France 10 % environ plus faible qu'en Allemagne. On obtient des niveaux de dépenses par élève / étudiant plus élevé que les ratios calculés sur la totalité des jeunes de 3 à 23 ans parce que tous les jeunes de 3 à 23 ans ne sont pas dans le système éducatif, mais l'écart relatif est proche. La dépense unitaire est plus faible en France.

Dépense annuelle par élève ou étudiant
(En dollars US et en parité de pouvoir d'achat)
(année 2014)

Niveau	1 France	2 Allemagne	Ratio ½
Petite enfance	7 758	11 094	0,90
Primaire, secondaire post-secondaire non supérieur (niveaux CITE 1 à 4)	9 944	10 776	0,92
Supérieur (niveaux CITE 5 à 8)	16 422	17 180	0,96
Tous niveaux (hors petite enfance)	11 184	12 063	0,92

Source : OCDE (2017b).

c. Décomposition de l'écart des ratios de dépense

L'écart entre le ratio français (5,4 %) et le ratio allemand (4,2 %) peut se décomposer de la manière suivante.

En partant des données de l'Allemagne, on calcule ce que deviendrait le ratio de dépense d'enseignement allemand, si la dépense unitaire était égale au niveau français, c'est-à-dire la dépense unitaire allemande était ramenée de 7 983 euros à 7 020 euros. En maintenant inchangés la structure de la population et le PIB par habitant, il en résulterait une diminution du ratio de dépense d'enseignement allemand de 0,5 point de PIB.

Si la proportion de jeunes était égale à la proportion française, soit un nombre de jeunes plus élevé de 3,7 millions, en maintenant inchangés le PIB par habitant et la dépense unitaire à son niveau allemand, il en résulterait un accroissement du ratio de dépense allemand de 1,2 point de PIB.

Enfin, si le PIB par habitant en Allemagne était ramené, toutes choses égales par ailleurs, au niveau français, il en résultera un accroissement du ratio de dépenses d'enseignement allemand de 0,6 point de PIB.

Au total, le ratio de dépenses d'enseignement français est plus élevé qu'en Allemagne essentiellement en raison d'une différence de structure démographique (il y a davantage de jeunes à former en France, en proportion de la population). Par ailleurs, deux effets opposés se compensent : d'une part une dépense unitaire inférieure en France, d'autre part un PIB par habitant supérieur en Allemagne.

Le tableau suivant résume la décomposition.

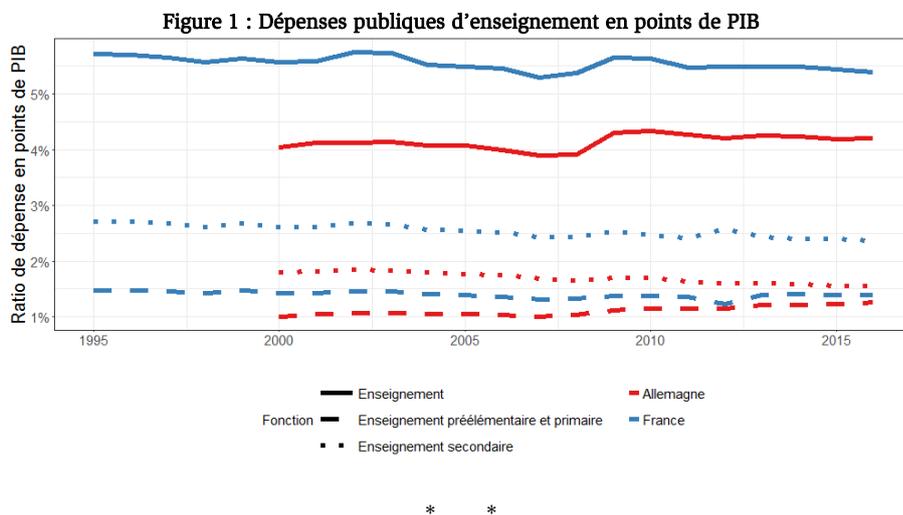
**Décomposition de l'écart dans la dépense d'enseignement en 2016,
(en points de PIB)**

	Dépense unitaire	Démographie	PIB par tête	Ecart résiduel	Ecart total
Contribution	-0,5	1,2	0,6	0,0	1,2

Source : Eurostat, calculs Rexecode

3. L'évolution de l'écart des ratios de dépenses

La dépense publique pour l'enseignement est relativement stable dans les deux pays. Elle a diminué en France en part du PIB depuis 1995, passant de 5,8 points de PIB en 1995 à 5,4 points en 2016. En Allemagne, la dépense a diminué légèrement entre 2000 et 2008, puis elle a été stabilisée au cours des années récentes. Au total, le ratio rapporté au PIB a légèrement diminué au cours des vingt dernières années.



En résumé, l'écart des ratios de dépense publique d'enseignement entre la France et l'Allemagne s'explique principalement par la différence de structure démographique. La dépense publique par élève ou étudiant est inférieure en France, mais le nombre d'élèves est très supérieur en France (relativement à la taille du pays). En outre, compte tenu de l'écart entre les PIB par habitant, la dépense par élève plus faible (à peu près dans la même proportion que le PIB par habitant) ne diminue pas l'écart entre les ratios de dépense publique d'enseignement.

3. La santé

On retient la fonction Santé cofog sans changement (hormis l'exclusion de la sous-fonction R&D, reclassée dans une fonction « Recherche »). Les dépenses publiques de santé représentent 8,0 % du PIB en France et 7,1 % en Allemagne en 2016. L'écart arithmétique (ramené à la taille de la France par le rapport entre les PIB des deux pays) représente 20 milliards d'euros.

Cette fonction comprend les dépenses relatives aux services hospitaliers, aux services ambulatoires, aux produits, appareils et matériels médicaux, ainsi qu'aux services de santé publique.

1. L'organisation des systèmes de santé

Le système de santé français présente de profondes différences avec son équivalent allemand dans la plupart des domaines : degré centralisation de l'assurance maladie, partage administrations publiques-structures privées, modes de financement, règles de remboursement, statut des personnels soignants, etc.

a. Universalité de l'assurance maladie

En France : L'assurance santé en France est une compétence nationale avec une assurance santé obligatoire unique et dont la stratégie est développée au ministère de la Santé. Il existe cependant différents « régimes », dont le principal est le régime général qui finance environ 80 % des dépenses de santé (8,7 points de PIB pour une dépense totale courante de santé de 11,0 points de PIB en 2016, selon l'OCDE). Il existe ensuite des fonds différents en fonction de l'activité professionnelle comme le Régime Social des Indépendants (qui passent au régime général en 2018) ou la Mutualité Sociale Agricole (MSA). Hors régime général et MSA, l'Union Nationale des Régimes Spéciaux regroupe 10 régimes correspondant à des professions spécifiques¹⁸. En général, les remboursements accordés par les régimes spéciaux sont similaires à ceux du régime général (mais, la couverture des soins remboursés peut être plus large par exemple). Enfin, l'assurance maladie de la fonction publique est assurée par des organismes mutualistes pour les fonctionnaires de l'État central, mais par le régime général pour la fonction publique locale et la fonction publique hospitalière. L'État peut participer au financement des régimes spéciaux par des subventions d'équilibre notamment.

En Allemagne : Au contraire, l'Allemagne a un système dans lequel il existe plus d'une centaine d'assurances maladie (113 *Krankenkassen* en 2017) sans but lucratif qui sont en concurrence pour l'assurance santé obligatoire. Chacun peut choisir la caisse d'assurance à laquelle il souhaite être inscrit et peut modifier cette décision chaque année (avec un préavis de trois mois). En outre, l'Allemagne offre également la possibilité pour les ménages les plus aisés de sortir du régime d'assurance santé obligatoire et de souscrire, alors obligatoirement, à un système d'assurance privée. Les fonctionnaires doivent également souscrire à cette assurance privée.

¹⁸ Les mines, le culte, la SNCF, la RATP, les clercs et employés de notaires, les militaires, la Marine le Sénat, et l'Assemblée nationale.

b. Rôle des administrations publiques

En France : C'est le gouvernement qui, en France, détermine non seulement la stratégie du système de santé, mais également l'allocation des dépenses sur les différents secteurs (par exemple entre l'hôpital et l'ambulatoire), et sur le territoire. Concernant justement la géographie, le gouvernement est représenté depuis 2009 par des agences uniques au niveau des régions, les agences régionales de santé (ARS). Elles doivent permettre de développer la stratégie nationale de santé au niveau local en tenant compte des spécificités des régions. Elles sont notamment en charge de la veille sanitaire, des campagnes d'information, et des réponses aux situations de crise. Elles coordonnent également les activités des hôpitaux, cliniques, et autres institutions au niveau régional, et assurent certaines compétences de régulation locale comme la répartition de l'offre de soins. Elles sont également en charge de l'autorisation de la création et du contrôle des établissements de santé et de l'évaluation de la formation professionnelle dans le domaine de la santé.

En Allemagne : les administrations publiques ne jouent qu'un rôle minimal dans le financement *direct* ou la prestation de soins de santé. Elles définissent surtout le cadre légal d'opération du système de santé alors que la régulation et les recommandations sur la prise en charge par l'assurance maladie ou les pratiques médicales sont déterminées par le « Comité fédéral conjoint » (*Gemeinsamer Bundesausschuss* ou G-BA). Ce comité indépendant inclut des représentants des associations fédérales de prestataires de soins et d'assureurs, ainsi que la fédération allemande de l'hôpital, des personnalités indépendantes, et des représentants des patients (sans droits de vote pour ces derniers).

c. Couverture de l'assurance maladie obligatoire

En France : La couverture par l'assurance maladie est universelle pour tous les résidents. En particulier, la couverture maladie universelle (CMU), transformée en protection universelle maladie depuis 2016, garantit la prise en charge des frais liés à la santé pendant les changements de situation de l'assuré.

En Allemagne : tous les employés et autres groupes (comme les retraités) avec un revenu inférieur à environ 60 000 euros (revenus bruts) sont obligatoirement couverts par l'assurance santé obligatoire. Les autres peuvent rester dans ce système (trois-quarts le font) ou choisir de souscrire à une assurance privée, qui couvre aussi les fonctionnaires. L'obligation d'assurance-maladie pour l'ensemble des résidents est en fait relativement récente puisqu'elle date de la réforme de 2007 et a pris effet à partir de 2009.

d. Financement de l'assurance maladie

En France : Le financement de l'assurance maladie se fait (i) pour moitié par les cotisations employeurs (taux fixé à 13,3 % au 1^{er} janvier 2018) alors que les cotisations employés (0,75 point) viennent d'être supprimées ; (ii) par la CSG pour environ un tiers ; (iii) pour un dixième par d'autres prélèvements tels les accises sur le tabac et l'alcool et un prélèvement spécifique sur l'industrie pharmaceutique ciblé sur les médicaments et les dispositifs médicaux, (iv) par des subventions publiques pour le reste.

En Allemagne : le financement de l'assurance maladie obligatoire est presque intégralement assuré par une cotisation uniforme sur les salaires de 14,6 % répartie à égalité entre employeurs et employés, avec des subventions publiques pour compléter les recettes. Les fonds d'assurance maladie doivent également appliquer une cotisation supplémentaire lorsque leurs dépenses sont supérieures aux fonds alloués par le « Fonds pour la santé » (*Gesundheitsfonds*, chargé de réallouer les fonds collectés par les assurances maladie). Les assurances privées sont financées par des contributions individuelles dont le niveau dépend de l'évaluation de l'état de santé de l'assuré.

e. Statut des hôpitaux

En France comme en Allemagne, les hôpitaux existent en trois catégories : publics, privés sans but lucratif, privés à but lucratif.

En France : Les hôpitaux publics sont des administrations de sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale et sont classées comme des établissements publics (personne morale de droit public, financée par des fonds publics et chargée d'une mission d'intérêt général). Les hôpitaux privés à but lucratif sont des sociétés commerciales dont le personnel médical exerce donc de façon libérale. Les hôpitaux privés sans but lucratif sont des associations de loi 1901 gérées par des mutuelles, des organismes de sécurité sociale ou des fondations. En 2015, la DREES recensait 3089 structures hospitalières (pour 408 245 lits) dont 1 389 hôpitaux dans le secteur public (45 %), 691 dans le secteur privé non lucratif (22 %), et 1009 dans le secteur privé lucratif (33 %). Les hôpitaux publics représentaient cependant environ 60 % de la capacité totale en termes de nombre de lits et de nombres de places.

En Allemagne : En 2015, Destatis recensait 1 956 hôpitaux (pour 499 351 lits) dont 30 % étaient classés en hôpitaux publics, 35 % dans le secteur privé non-lucratif et 36 % dans le secteur privé lucratif. Toutefois, comme pour la France, les hôpitaux publics regroupaient environ 60 % de la capacité des hôpitaux en termes de nombre de lits.

f. Statut des médecins et docteurs à l'hôpital

En France : un peu plus d'un tiers des médecins dans l'ambulatorio sont des entrepreneurs individuels dont la rémunération correspond à une tarification à l'activité. Les médecins pratiquant des services ambulatoires dans les hôpitaux sont généralement salariés de ces hôpitaux. Plus généralement, le personnel des hôpitaux publics, médical ou non, fait partie de la fonction publique hospitalière, une des trois fonctions publiques avec la fonction publique d'État et la fonction publique locale.

En Allemagne : les médecins et docteurs pratiquant à l'hôpital sont généralement restreints à la prestation de soins hospitaliers et ne peuvent pas réaliser de soins ambulatoires. Plus généralement, les médecins et docteurs y compris ceux opérant dans les hôpitaux publics ne relèvent pas de la fonction publique. Ce sont des salariés du privé dont les salaires sont incorporés dans les montants remboursés par l'assurance maladie.

g. Fixation des prix et tarifs

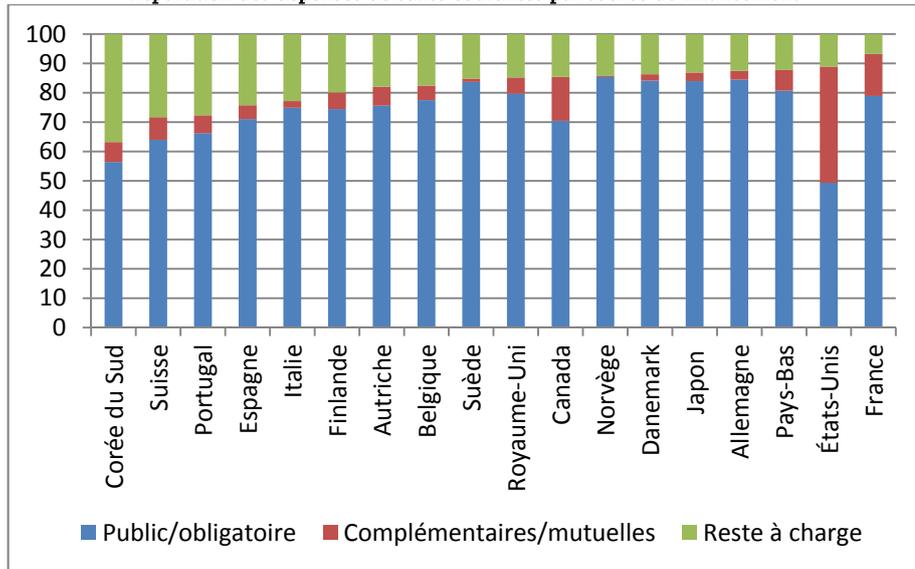
En France : S'agissant des tarifs de médecine de ville et de prestations hospitalières, des accords collectifs entre représentants des professions de la santé et l'assurance maladie sont signés au niveau national et s'appliquent à l'ensemble des professionnels de santé, sauf ceux qui décident de s'y soustraire explicitement. Ces accords déterminent les montants des remboursements en particulier. Le gouvernement joue également un rôle fondamental dans la détermination du prix des médicaments et matériels médicaux. Ainsi, le comité économique des produits de santé (CEPS) est l'organe interministériel (sous la tutelle des ministères de la santé et de l'économie) chargé par la loi de fixer le prix des médicaments et des dispositifs médicaux pris en charge par l'assurance maladie obligatoire. Ensuite, l'union nationale des caisses d'assurance maladie - qui sont également des administrations publiques - fixe le taux de remboursement.

En Allemagne : les médecins et spécialistes pour les soins ambulatoires qui sont remboursés par l'assurance maladie obligatoire appartiennent à des associations régionales qui négocient des contrats avec les assurances maladie. Ces négociations regroupent l'association fédérale des fonds maladie, l'association fédérale des docteurs de l'assurance maladie obligatoire et la fédération allemande de l'hôpital. Les remboursements assurés par l'assurance obligatoire publique et l'assurance privée pour les médecins et docteurs accrédités par l'assurance maladie obligatoire sont tarifés à l'acte selon un tarif uniforme négocié entre les assurances et les docteurs. Les montants de ces tarifs peuvent être différents pour les personnes assurés à l'assurance publique et ceux ayant choisi l'assurance privée.

h. Couverture des biens et services

Il est difficile de comparer exactement les paniers de services couverts par les assurances en France et en Allemagne. Toutefois, on constate que les principales dépenses qui restent à la charge des ménages (sans inclure les assurances complémentaires en France) sont les services dentaires et optiques en France, avec une part croissante des médicaments sous franchise ou non couverts (cf. Mossialos, Elias, et al. 2017), alors qu'en Allemagne le reste à charge porte équitablement sur les médicaments, les soins curatifs, les soins dentaires, et le matériel thérapeutique (cf. OECD/EU (2016)). Selon l'OCDE, le reste à charge des ménages français était le plus faible de l'Union Européenne en 2015, à 0,8 % du PIB ou 7 % des dépenses courantes de santé (cf. Figure 1). Les assurances complémentaires ou les mutuelles représentaient 1,6 % de PIB soit 14 % des dépenses de courantes de santé. L'Allemagne présentait également un niveau relativement faible du reste à charge (13 % des dépenses courantes) en comparaison européenne.

Figure 2:
Répartition des dépenses de santé courantes par source de financement



Source : OCDE/Observatoire Européen sur les Politiques et les systèmes de santé. En France, les dépenses de santé financées par les fonds publics ou par des assurances obligatoires représentaient 78,9 % de la dépense publique de santé en 2015. Les complémentaires et mutuelles de santé non-obligatoires finançaient alors 14,3 % des dépenses de santé totales. Le reste à charge des ménages, c'est-à-dire le paiement direct hors assurance obligatoire ou facultative qu'ils réalisent, représentait 6,7 % des dépenses totales.

2. Les dépenses publiques de santé en France et en Allemagne

En 2016, les dépenses publiques de santé représentaient au total 178 milliards d'euros en France et 223 milliards d'euros en Allemagne, soit respectivement 8,0 % et 7,1 % du PIB. Ces dépenses correspondent majoritairement aux dépenses dans les soins ambulatoires (2,9 % du PIB en France et 2,1 % en Allemagne) et hospitaliers (respectivement 3,5 et 2,8 % du PIB, cf. tableau 1). Les dépenses liées aux produits médicaux, qui sont quasiment intégralement les remboursements des médicaments et du matériel médical par la sécurité sociale en France ou les *Krankenkassen* en Allemagne, représentaient environ 1,5 % du PIB dans les deux pays en 2016.

La France dépense 0,8 point de PIB de plus que l'Allemagne dans les dépenses publiques pour les services ambulatoires, qui sont également quasiment intégralement des remboursements de soins, et 0,7 point de plus pour les services hospitaliers, qui incluent pour la France des dépenses de fonctionnement significatives. En outre, comme on l'a vu plus haut, la distinction entre services hospitaliers et services ambulatoires est plus complexe en France qu'en Allemagne. En effet, en Allemagne, le personnel médical travaillant à l'hôpital ne réalise pas de prestations ambulatoires sauf exception, alors que le personnel hospitalier en France peut fournir ces services de façon régulière.

Tableau 3:
Répartition des dépenses de santé, par principale fonction (2016)

	Montants (milliards d'euros)		Niveau (en points de PIB)		Ecart	
	France	Allemagne	France	Allemagne	En points de PIB	En milliards d'euros ¹
Services hospitaliers	77	86	3,5%	2,8%	0,7%	16
Services ambulatoires	65	67	2,9%	2,1%	0,8%	17
Produits, appareils et matériels médicaux	31	51	1,4%	1,6%	-0,2%	-5
Services de santé publique	3	2	0,1%	0,1%	0,1%	1
Santé n.c.a.	2	17	0,1%	0,5%	-0,4%	-10
Total	178	223	8,0%	7,1%	0,9%	20

Source : Eurostat.

¹ Rapportés à la taille de la France par le rapport des PIB.

Les comparaisons des dépenses de santé entre la France et l'Allemagne sont rendues complexes par la différence importante dans la structure du système mis en place, notamment le rôle du secteur privé dans l'assurance, la prestation de service, et le statut du personnel hospitalier, comme on a pu le voir plus haut. Cette complexité a son importance dans les comparaisons de dépense publique. D'une part, la *structure* de la dépense publique change en fonction du système. L'Allemagne dispose d'un système hospitalier plus axé sur le privé et dont le personnel, même dans les hôpitaux publics, n'est pas classé dans la fonction publique. Ainsi, les rémunérations sont remboursées par des prestations en nature, alors que la France dispose d'un système hospitalier plus axé sur le public dont les dépenses – notamment les rémunérations du personnel hospitalier public – sont comptabilisées en dépense de fonctionnement puisque le personnel fait partie de la fonction publique hospitalière (cf. Tableau 3). D'autre part, le *niveau* de la dépense publique peut varier également en fonction de la part du financement privé de la santé.

Tableau 4:
Dépense publique dans les services hospitaliers par nature, en points de PIB

Natures, en 2016	France (en %)	Allemagne (en %)	Ecart en %	En milliards d'euros ¹
Masse salariale	2,1	0,0	2,1	47
Prestations en nature	0,0	2,5	-2,5	-57
Consommations intermédiaires	0,9	0,0	0,8	19
Investissement	0,2	0,0	0,2	5
Autres	0,3	0,2	0,1%	2

Source : Eurostat

¹ Rapportés à la taille de la France par le rapport des PIB.

Pour avoir une vision plus globale des montants consacrés effectivement à la santé, l'OCDE compile des chiffres sur les dépenses courantes totales dans la santé, en distinguant notamment les sources de financement des dépenses. Les données ne sont pas directement comparables

avec les données de comptabilité nationale pour les dépenses des administrations publiques. En effet, l'OCDE utilise la « nomenclature des comptes de la santé » qui diffèrent légèrement de la nomenclature COFOG sur les dépenses de santé (par exemple les comptes de la santé incluent une partie des soins accordés aux affections de longue durée qui sont classées en protection sociale en comptabilité nationale). En gardant cette mise en garde à l'esprit, la comparaison de l'ensemble des sources de financement des dépenses de santé suggère que l'assurance privée obligatoire joue un rôle important en Allemagne : selon l'OCDE, les dépenses financées par les assurances obligatoires s'élevaient à 8,7 % du PIB en France contre 9,4 % en Allemagne (cf. tableau 2). Au total, l'ensemble des dépenses courantes de santé seraient équivalentes dans les deux pays à environ 11 % du PIB, car une plus grande part de la dépense passe par les assurances complémentaires en France mais conduit aussi à réduire quelque peu le reste à charge final des ménages.

**Tableau 2 :
Structure des dépenses de santé par agent de financement, en 2015**

Source de financement	France (en %)	Allemagne (en %)	Ecarts en %	En milliards d'euros
Public/obligatoire	8,7	9,4	-0,7	-15,1
Complémentaires/mutuelles	1,6	0,3	1,2	27,3
Reste à charge des ménages	0,8	1,4	-0,6	-14,2
Total	11,1	11,2	-0,1	-1,9

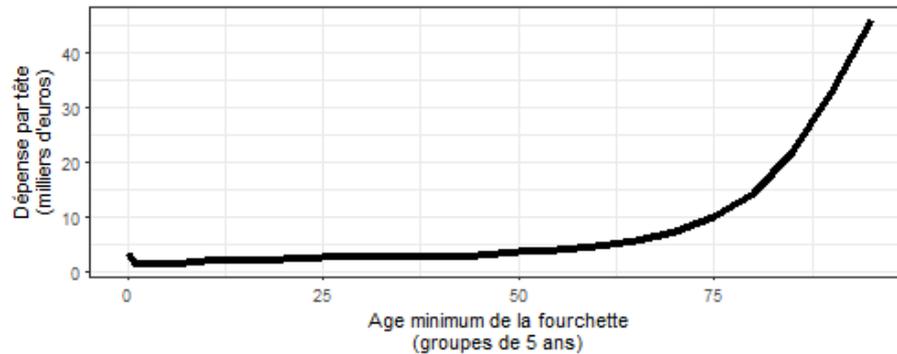
Source : OCDE/Observatoire Européen sur les Politiques et les systèmes de santé. En France, les dépenses de santé financées par les fonds publics ou par des assurances obligatoires s'élevaient à 8,7 % du PIB en 2015. Les complémentaires et mutuelles de santé non-obligatoires finançaient alors 14 % des dépenses de santé totales, soit 1,6 % du PIB. Le reste à charge des ménages, c'est-à-dire le paiement direct hors assurance obligatoire ou facultative qu'ils réalisent, représentait 7 % des dépenses totales ou 0,8 % du PIB

[a. La question des volumes](#)

On considère que les volumes pertinents pour les dépenses de santé sont l'ensemble de la population.

En toute rigueur, il faudrait tenir compte du fait que la dépense de santé croît avec l'âge et donc que la dépense publique globale est sensible à la structure par âge de la population, comme l'a montré l'OCDE sur des données néerlandaises en 2011 (cf. figure 2), avec une hausse très forte de la dépense par tête à partir de 80 ans.

Figure 3:
Dépense par tête dans la santé par tranche d'âge de 5 ans, en milliers d'euros,
aux Pays-Bas en 2011



Source : OCDE. Les tranches d'âge sont des tranches de 5 ans sauf pour les 0-1 ans et pour les 95 ans et plus.

Les différences de parts de plus de 80 ans dans la population totale étant faibles entre la France et l'Allemagne, nous avons fait le choix de ne pas tenir compte de cet effet.

L'analyse des écarts se réduit donc à l'étude des contributions de la dépense unitaire et du PIB par habitant.

b. La question des dépenses unitaires

La dépense unitaire de santé est très proche entre la France et l'Allemagne (respectivement 2 385 et 2 312 euros par an).

c. Décomposition de l'écart des ratios de dépense

L'écart entre le ratio français (8,0 %) et le ratio allemand (7,1 %) est donc essentiellement imputable à l'écart de PIB par tête (contribution de + 1,0%).

Le tableau suivant résume la décomposition.

Décomposition de l'écart de dépenses de santé en 2016,
(en points de PIB)

	Dépense unitaire	PIB par tête	Ecart résiduel	Ecart total
Contribution	-0,1	1,0	0,0	0,9

Source : Eurostat, calculs Rexecode

3. L'évolution de l'écart des ratios de dépenses

Historiquement, la dépense publique dans le domaine de la santé a augmenté en France depuis 2000 et en Allemagne depuis la crise, avec un écart qui s'est élargi entre les deux pays au cours du temps en passant de 0,5

point de PIB en 2000 à 0,9 point aujourd'hui (cf. Figure 4). En considérant l'ensemble des dépenses de santé en points de PIB, l'OCDE suggère que la France et l'Allemagne présentent des évolutions similaires (cf. Figure 5).

Figure 4 : Evolution du ratio de dépense publique dans la santé depuis 20 ans

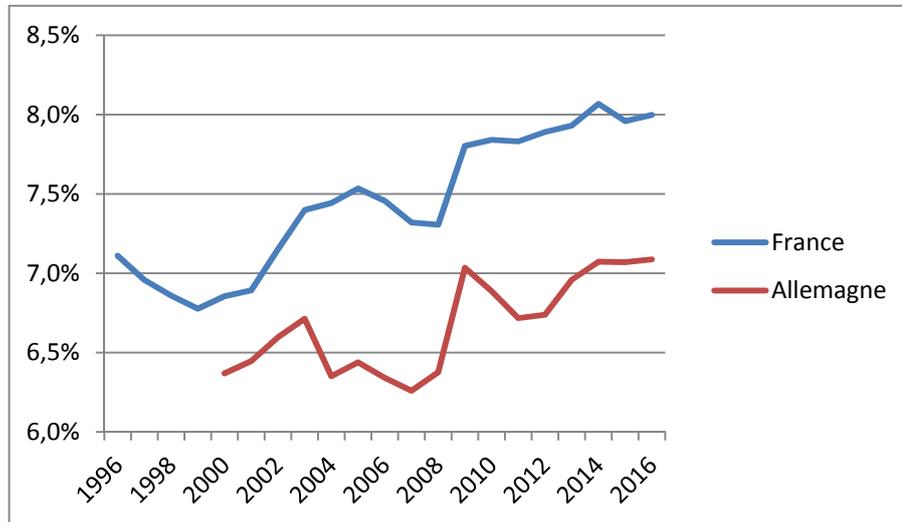
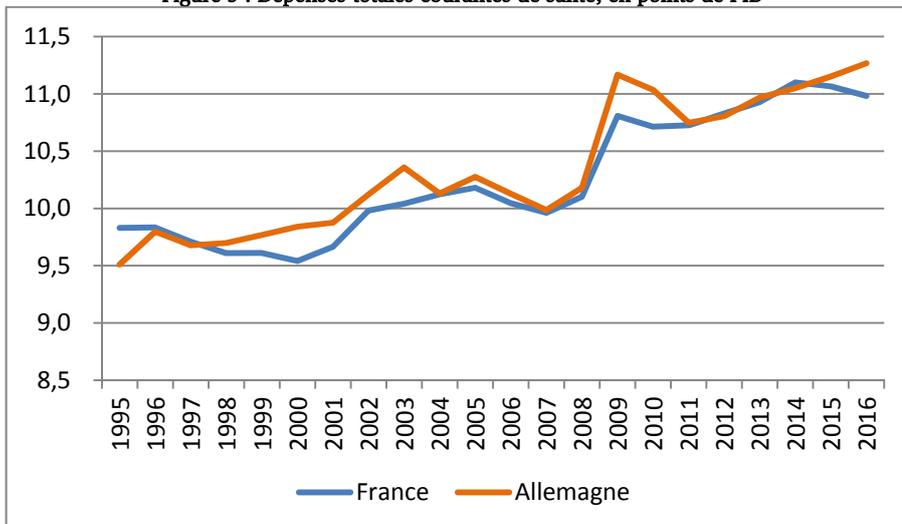


Figure 5 : Dépenses totales courantes de santé, en points de PIB



Source : OCDE

*
* *

En conclusion, l'écart de ratio de dépense publique de santé ne relève pas d'un écart significatif de dépense par tête. Le moindre niveau de PIB par habitant en France rend compte de l'essentiel de cet écart.

4. Le logement

Dans cette catégorie, nous avons regroupé deux sous-fonctions ayant trait à la politique du logement : d'une part, la sous-fonction logement de la fonction « Logement et équipements collectifs » (logement social, soutien à l'investissement locatif), d'autre part la sous-fonction logement de la fonction « Protection sociale » (aides au logement).

1. Les dépenses publiques de logement en France et en Allemagne

En 2016, les dépenses publiques de logement représentaient au total 28 milliards d'euros en France et 12 milliards d'euros en Allemagne, soit respectivement 1,3 % et 0,4 % du PIB. Le poids des aides au logement est prépondérant dans les deux pays, représentant de l'ordre de trois quarts des dépenses totales. Cet écart de 0,9 point de PIB, soit 20 milliards d'euros (une fois rapporté au PIB français), se retrouve tant dans les aides au logement (+ 14 milliards d'euros) que dans le reste des dépenses publiques consacrées au logement (+ 5 milliards d'euros).

Tableau 5:
Répartition des dépenses de logement, par principale fonction (2016)

	Montants (milliards d'euros)		Niveau (en points de PIB) (en %)		Ecart	
	France	Allemagne	France	Allemagne	En points de PIB (en %)	En milliards d'euros ¹
Logement (aides au logement) ²	22	10	1,0	0,3	0,6	14
Logement (autre) ³	7	2	0,3	0,1	0,2	5
Total	28	12	1,3	0,4	0,9	20

Source : Eurostat.

¹ Rapportés à la taille de la France par le rapport des PIB.

² Sous-fonction de la fonction « Protection sociale »

³ Sous-fonction de la fonction « Logement et équipements collectifs »

a. La question des volumes

Les dépenses publiques liées à la politique du logement ne concernent pas l'ensemble de la population, mais la partie de la population qui doit être aidée. Par simplification, et à titre purement illustratif faute de pouvoir définir clairement une population cible, nous retenons comme volume pertinent la population totale¹⁹. L'analyse des écarts se réduit donc à l'étude des contributions de la dépense unitaire et du PIB par habitant, ce qui peut être discuté, mais est illustratif des écarts entre la France et l'Allemagne.

¹⁹ La dépense de logement dépend à la fois du nombre de ménages et de leur taille. On aurait ainsi pu retenir le nombre de ménages pondérés par leur taille, mais cela soulèverait des questions de règles d'équivalence.

b. La question des dépenses unitaires

La dépense unitaire est près de trois fois supérieure en France (4 255 euros) par rapport à l'Allemagne (1 462 euros).

c. Décomposition de l'écart des ratios de dépense

L'écart entre le ratio français (1,3 %) et le ratio allemand (0,4 %) est essentiellement imputable à un écart de dépense par tête (+ 0,7 point de PIB). Ces chiffres confirment l'existence d'un degré d'intervention dans le logement nettement plus important en France qu'en Allemagne, tant dans la politique du logement social, que dans le soutien à l'offre locative ou à la demande de logement (aides au logement). Certes, l'organisation territoriale de la France, qui concentre davantage les activités dans certaines zones qu'en Allemagne, induit des tensions sur des marchés locaux du logement. Mais ces dernières pourraient être atténuées par un assouplissement des freins réglementaires à la construction plutôt que par des aides par nature inflationnistes dans les zones tendues, où elles enclenchent une spirale perverse entre hausse des prix et hausses des aides.

Le tableau suivant résume la décomposition.

**Décomposition de l'écart de dépenses de logement en 2016,
(en points de PIB)**

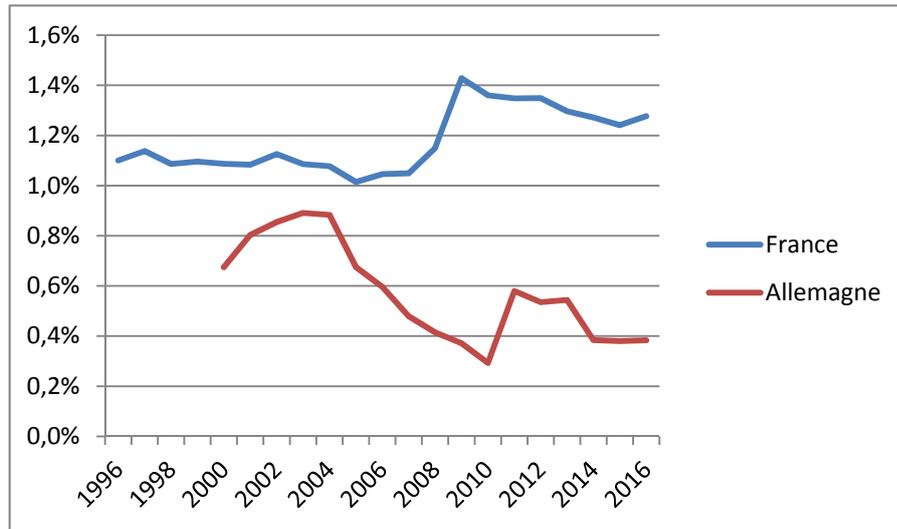
	Dépense unitaire	PIB par tête	Ecart résiduel	Ecart total
Contribution	0,7	0,1	0,1	0,9

Source : Eurostat, calculs Rexecode

2. L'évolution de l'écart des ratios de dépenses

L'écart de dépenses publiques de logement entre la France l'Allemagne s'est nettement accru depuis le milieu des années 2000, passant de 0,2 point de PIB en 2004 à 0,9 point de PIB en 2016. En particulier, les deux pays ont connu des trajectoires fortement divergentes sur la période 2004-2010, au cours de laquelle la dépense française a augmenté de 1,0 à 1,4 point de PIB et la dépense allemande a chuté de 0,9 à 0,3 point de PIB.

Figure 4:
Evolutions depuis 1996 des dépenses publiques de logement en France et en Allemagne, en part du PIB

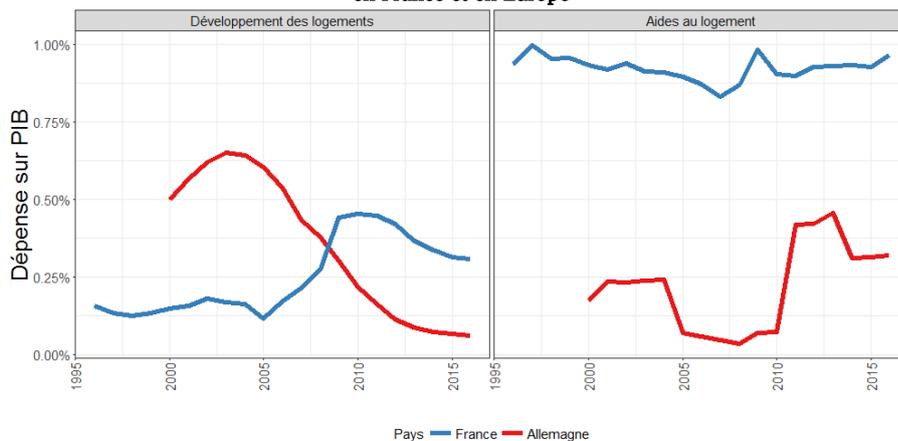


Source : Eurostat

On peut affiner l'analyse en distinguant les aides au logement du reste des dépenses de logement.

Le niveau des aides au logement est stable en France depuis 20 ans, de même que l'écart avec les principaux pays européens. Ainsi, depuis 1995, les APL ont représenté entre 0,9 et 1,0 % du PIB (cf. figure 2). L'efficacité des aides au logement a été le sujet de nombreux rapports qui ont déjà pu illustrer les gains d'efficacité potentiels dans ce domaine, en confrontant notamment le niveau élevé des prestations en comparaison européenne avec les résultats moyens obtenus et un potentiel effet inflationniste sur les prix du logement.

Figure 2 :
Evolution de la dépense publique dans la politique du logement depuis 20 ans, en France et en Europe



Source : Eurostat

En parallèle, le niveau de dépense relativement plus élevé dans le soutien direct à l'offre de logement en France s'est développé récemment,

après la crise. En particulier, la France et l'Allemagne ont poursuivi des politiques divergentes dans le logement social depuis 15 ans.

En France, la dépense dans les logements est passée de moins de 0,2 point de PIB avant 2007 à plus de 0,4 point entre 2009 et 2012. Cette hausse est liée directement à la montée en charge du programme national pour la rénovation urbaine et les mesures du plan de relance, qui incluait notamment l'acquisition ou la construction par l'État de 100 000 logements locatifs sociaux sur la période 2009-2010.

En Allemagne, dont le parc social est principalement privé et financé par des subventions ou des réductions d'impôt (pour encourager la fixation de loyers relativement faibles), le début des années 2000 a été marqué par la suppression de la subvention à la propriété en 2006 alors que le soutien à la construction de logements (sous conditions restrictives sur les futurs loyers) a disparu au début des années 2000²⁰. En 2017, l'institut Housing Europe comptabilisait 17 % du parc immobilier français en logement social contre 4 % en Allemagne. Ces chiffres sont proches des chiffres de l'OCDE pour 2013 (respectivement 19 % et 4 %) alors que l'organisation constatait également une large différence dans le rythme de construction et d'acquisition de logements pour le logement social : ainsi, en 2013 et 2015, la France avait construit ou acquis 10 fois plus de logements pour la location sociale que l'Allemagne, pour 1 000 habitants.

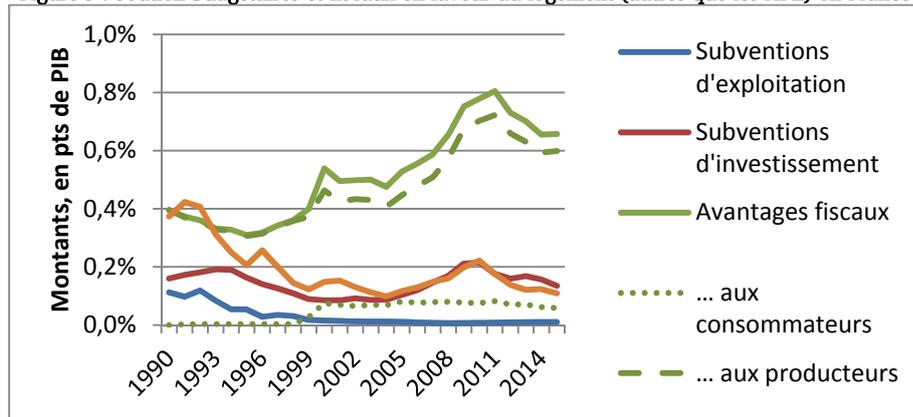
Un problème important concernant les comparaisons de dépense publique dans la politique du développement de logements reste que le soutien public via les dépenses fiscales non comptées en dépense est souvent important. Par exemple, l'OCDE suggérait en 2010 que les dépenses fiscales en faveur du logement représentaient entre 60 et 70 % des dépenses fiscales liées à l'impôt sur le revenu en Allemagne en 2008, pour un montant d'environ 0,2 point de PIB. En France, le ministère des finances chiffrait en 2015 les dépenses fiscales en faveur du logement à 11 Md€ en 2013 (soit environ 0,5 point de PIB), un montant équivalent à la *dépense publique* consacrée à cette fonction. Plus précisément, en France, les comptes du logement publiés par le Commissariat général au développement durable (CGDD) suggèrent que les avantages fiscaux – et les avantages de taux dans une moindre mesure – constituent un soutien majoritaire à la politique du logement²¹. Pour 2016, le CGDD comptabilisait 0,6 % du PIB en avantages fiscaux accordés aux producteurs de logement et 0,1 % en avantages de taux (cf. figure 3).

La prise en compte des dépenses fiscales ne semblent donc pas de nature à changer le diagnostic d'un degré d'intervention nettement plus prononcé en France par rapport à l'Allemagne dans la politique du logement.

²⁰ Egner, Björn. "Housing policy in Germany-a best practice model?." *Friedrich-Ebert-Stiftung-Briefing Paper Shanghai* 4 (2011).

²¹ Les « avantages fiscaux » sont les dispositions fiscales qui dérogent au droit commun pour le calcul des impôts et taxes. Ils incluent notamment les réductions d'impôt sur le revenu pour l'investissement locatif, les taux réduits de TVA pour la rénovation énergétique ou la construction de logements sociaux, l'exonération de taxe foncière pour les HLM, etc. Les « avantages de taux » sont les prêts accordés aux bailleurs sociaux et aux ménages inférieurs au « taux du marché ». Les avantages fiscaux incluent le CITE (1,5 Md€) et les avantages de taux incluent les prêts à taux zéro (1,0 Md€), qui sont inclus dans la dépense publique puisque ce sont des crédits d'impôt.

Figure 3 : Soutien budgétaires et fiscaux en faveur du logement (autres que les APL) en France



Source : Commissariat Général au Développement Durable, comptes du logement 2016

*

* *

La comparaison du niveau des dépenses publiques française et allemande en matière de logement suggère qu'il existe potentiellement des marges de manœuvre compte tenu du niveau élevé des aides au logement et du soutien direct plus marqué que ses voisins européens au développement du logement social. L'analyse du soutien public global au logement dans la perspective d'une réduction des dépenses dans ce domaine doit par ailleurs inclure l'ensemble des dispositifs publics, dont les dispositifs fiscaux, dont la contribution est particulièrement marquée dans ce domaine. D'une part, cette analyse est nécessaire en amont pour comparer le soutien public total dans les différents pays. D'autre part, cette analyse est nécessaire en aval pour prévenir la substitution des réductions éventuelles de dépense par des dispositifs fiscaux.

5. Les retraites

On regroupe dans cette catégorie les sous-fonctions « Vieillesse » et « Survivants » de la fonction cofog « Protection sociale ».

1. L'organisation du système de retraites

En France comme en Allemagne, le système de retraite peut être décomposé en trois catégories. D'une part, les retraites obligatoires, dont les dépenses sont comptabilisées dans la dépense publique et les cotisations qui les financent sont des prélèvements obligatoires. D'autre part, les régimes complémentaires d'entreprise et les dispositifs d'épargne retraite individuelle, qui sont tous deux facultatifs et ont été développés au début des années 2000 (par la réforme de 2003 en France, par la réforme Riester en 2001 en Allemagne). Malgré ces possibilités nouvelles de retraite par capitalisation, les pensions publiques demeurent l'élément central du système de retraite dans les deux pays : les pensions publiques représentent toujours la principale source de revenu des personnes âgées, en France comme en Allemagne. Les retraites facultatives représentent un poids très limité dans les deux pays (0,2 point de PIB en France, 0,8 point de PIB en Allemagne en 2013).

Tableau 1 : panorama des systèmes de retraite

		France		Allemagne
Retraites publiques	Régime de base	CNAV, fonctionnaires	MSA, RSI, régimes spéciaux...	Assurance retraite légale (Deutsche Rentenversicherung), fonctionnaires, régimes spéciaux
	Régime complémentaire obligatoire	AGIRC, ARRCO, RAFP		
Retraites complémentaires d'entreprise		Retraites complémentaires volontaires (PERCO, article 83)		Retraites d'entreprise
Retraites complémentaires individuelles		PERP, PREFON		Retraites "Riester"

a) Grands principes du système public de retraites

Le système de retraite public consiste dans les deux pays en des régimes de retraite obligatoires contributifs, financés par répartition, principalement par des cotisations sociales assises sur les salaires. En France comme en Allemagne, plusieurs régimes composent le système de retraite.

En Allemagne, l'assurance légale concerne en particulier les salariés du privé, les contractuels de la fonction publique, les chômeurs indemnisés, et une partie des indépendants. Le régime des fonctionnaires et quelques régimes spécifiques à certaines branches professionnelles (les mineurs, les agriculteurs et les professions libérales) complètent le système.

En France, il existe en revanche une multiplicité de régimes (une trentaine), dont les règles et le nombre d'affiliés sont très hétérogènes. En outre, plusieurs régimes de base, le régime général notamment, sont

complétés par des régimes complémentaires obligatoires. Par exemple, les salariés du privé relèvent à la fois de la CNAV et de l'ARRCO, ainsi que de l'AGIRC s'ils ont un statut de cadre.

Enfin, le régime allemand fonctionne en points (sauf pour les fonctionnaires, qui sont en annuités), alors que le système français est actuellement essentiellement en annuités.

b) Cotisations sociales

En France comme en Allemagne, le système public est contributif et par répartition. Les actifs s'acquittent de cotisations qui financent le système et leur ouvrent des droits à pension en rapport avec le montant des cotisations versées. Au 1er janvier 2018, le taux de cotisation retraite est de 18,6% en Allemagne, partagé à parts égales entre employeurs et salariés. Le salaire par rapport auquel sont calculées les cotisations est plafonné à 6 500 € par mois dans les Länder de l'Ouest et à 5 800 € par mois dans les Länder de l'Est en 2018. En France, le taux de cotisation au titre des régimes de base et complémentaires est, pour un salaire sous le plafond de la sécurité sociale (3 311 euros par mois en 2018), de 25,2 %, partagé à 40 % par les salariés et à 60 % par les employeurs. Le taux de cotisation est légèrement supérieur pour les cadres et pour les salariés rémunérés au-dessus du plafond de la sécurité sociale. Par exemple, pour un cadre rémunéré à hauteur de 3 fois le plafond de la sécurité sociale (soit 9 933 euros brut par mois), le taux de cotisations est en 2018 de 25,9 %.

c) Caractère contributif du système

Dans les deux pays, les pensions versées sont corrélées aux salaires perçus pendant la carrière (cf. *infra*), mais des dispositifs de solidarité viennent atténuer le caractère contributif du système (plafonnement des points en Allemagne ou du salaire de référence en France, validation de droits au titre de périodes de maladie ou de chômage, minima de pensions...). S'agissant des minima de pension, l'Allemagne limite ce dispositif à un prolongement, au moment de la retraite, du minimum social général. La France prévoit en revanche d'une part un minimum contributif, qui permet de garantir une pension minimum pour les personnes satisfaisant les conditions d'une retraite à taux plein, d'autre part un minimum vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées - ASPA) indépendant de la carrière et supérieur au RSA.

d) Conditions d'âge

Deux catégories de bornes d'âge existent dans les deux pays : (i) l'âge légal d'ouverture des droits (âge minimal requis pour liquider sa pension), (ii) l'âge d'annulation de la décote, qui permet de bénéficier d'une retraite à taux plein. Les dernières réformes décidées dans les deux pays ont consisté à relever de deux ans ces bornes d'âge. En 2017, l'âge d'annulation de la décote était de 65 ans et 6 mois en Allemagne, légèrement supérieur au niveau français (65 ans et 4 mois). A terme, il sera de 67 ans dans les deux pays (en 2022 en France et en 2031 en Allemagne). Si le départ en retraite a

lieu entre l'âge légal et l'âge d'annulation de la décote, la pension subit une décote.

La durée de cotisation permet en Allemagne d'abaisser l'âge légal (jusqu'à 63 ans pour 35 ans d'assurance) et l'âge d'annulation de la décote (jusqu'à 63 ans et 4 mois en 2017 et jusqu'à 65 ans en 2031 pour une durée de cotisation de 45 ans). En France, la durée de cotisation permet de bénéficier de la retraite à taux plein avant d'atteindre l'âge d'annulation de la décote (41,5 ans actuellement, 43 ans en 2035). Sauf dispositifs spécifiques pour carrières longues, la durée de cotisation ne permet en revanche pas d'abaisser l'âge légal (fixé à 62 ans).

Ces règles différentes conduisent à des âges effectifs moyens de départ à la retraite eux-mêmes très différents puisque les Français partent en moyenne 3 ans plus tôt à la retraite que les Allemands (60 ans en France contre 63 ans en Allemagne – données OCDE 2016).

e) Calcul des pensions

En France, la pension d'un assuré ayant cotisé dans le secteur privé est composée :

- d'une pension de base, produit d'un salaire annuel moyen calculé sur la base des 25 meilleures années, du taux de liquidation (égal à 50 % lorsque l'assuré a atteint la durée d'assurance requise ou l'âge de référence, modulé, le cas échéant, par un taux de décote ou surcote égal à 5 % par année manquante) et d'un coefficient de proratisation pour tenir compte de la durée passée dans le régime ;

- d'une pension complémentaire, en points, calculée de façon classique comme le produit du nombre de points accumulés et de la valeur du point (avec des pénalités pour départ anticipés).

En Allemagne, la pension se calcule comme le produit du nombre de points accumulés au cours de la carrière et de la valeur du point au moment de la liquidation, avec un système de décote/surcote (- 3,6 % par année manquante pour atteindre l'âge de référence, + 6 % par année au-delà de l'âge de référence). Un salarié accumule chaque année un nombre de points égal au rapport de son salaire au salaire moyen des cotisants au cours de cette même année. En outre, le nombre de points accumulable sur une année est plafonné à deux. Le nombre de points accumulé sur une année est donc donné par la formule $\min\left(\frac{\text{salaire annuel}}{\text{salaire moyen annuel des cotisants}}; 2\right)$.

f) Règles de revalorisation

En France et en Allemagne, il existe des règles automatiques de revalorisation des pensions, mais de logique différente. En Allemagne, la valeur du point, qui sert à la liquidation et à la revalorisation des pensions liquidées, est revalorisée chaque année de façon automatique sur la base de l'évolution du salaire net des cotisations d'une part, et du ratio entre nombre de pensionnés et de cotisants d'autre part. En théorie, cette règle peut conduire à des baisses, nominales ou réelles, du point. En France, la loi prévoit que les pensions doivent être revalorisées chaque année suivant

l'inflation. Il n'existe en revanche pas en France d'ajustement automatique du niveau des pensions en fonction de l'évolution des déterminants de l'équilibre financier du système de retraite.

g) Pilotage

L'Allemagne est dotée d'un système de pilotage, visant à respecter trois contraintes :

- le taux de cotisation doit rester inférieur à 20 % jusqu'à 2020, puis 22 % jusqu'en 2030 afin que le poids pesant sur les actifs reste raisonnable ;

- dans le même temps, le taux de remplacement²² net (après cotisations, mais avant impôts) ne doit pas descendre en dessous de 46 % jusqu'en 2020 et 43 % jusqu'en 2030, afin d'assurer des niveaux de pensions suffisants ;

- enfin, les réserves pour le régime général doivent être au moins égales à 1,5 mois de dépenses et, en cas de défaut, lorsque les réserves passent en dessous de 0,2 mois, les cotisations doivent être augmentées.

En cas de non-respect de ces seuils, le Gouvernement fédéral a l'obligation légale de prendre des mesures correctrices appropriées.

En France, le pilotage est moins développé. Le COR a l'obligation de réaliser à échéances régulières (au moins tous les 5 ans) des projections financières de long terme du solde du système de retraite, posant le cadre financier pour apprécier la nécessité de réforme. Il n'est en revanche pas supposé formuler des mesures correctrices en cas de déséquilibre²³. Depuis 2014, un comité de suivi des retraites a été institué. Il est chargé de rendre chaque année un avis public portant sur les objectifs financiers et sur les objectifs d'équité assignés au système de retraites. S'il considère que le système s'éloigne de façon significative de ses objectifs, le Comité de Suivi des Retraites adresse au Gouvernement, au Parlement et aux régimes de retraites des recommandations publiques.

2. Les dépenses publiques de retraites en France et en Allemagne

En 2016, les dépenses publiques de retraites représentaient au total 336 milliards d'euros en France et 348 milliards d'euros en Allemagne, soit respectivement 15,1 % et 11,1 % du PIB, soit un écart de 4,0 point de PIB et de près de 100 milliards d'euros (rapportés au PIB français). Ces dépenses correspondent majoritairement aux dépenses de retraites proprement dites (13,5 % du PIB en France et 9,2 % en Allemagne), les pensions de réversion représentant 1,5 % du PIB en France et 1,9 % en Allemagne. Compte tenu du poids très limité des retraites facultatives dans les deux pays, cet écart ne s'explique pas par des degrés de socialisation différents du système de retraites.

²² Le taux de remplacement est calculé sur la base d'une carrière théorique de 45 années au salaire moyen.

²³ Le COR peut cependant être amené à formuler des avis, comme ce fut le cas sur les avantages familiaux par exemple.

Tableau 6: Répartition des dépenses de retraites, par principale fonction (2016)

	Montants (milliards d'euros)		Niveau (en points de PIB)		Ecart	
	France	Allemagne	France	Allemagne	En points de PIB	En milliards d'euros ¹
Vieillesse	302	290	13,5%	9,2%	4,3%	96
Survivants	34	58	1,5%	1,9%	-0,3%	-7
Total	336	348	15,1%	11,1%	4,0%	89

Source : Eurostat.

¹ Rapportés à la taille de la France par le rapport des PIB.

a. La question des volumes

On considère que les volumes pertinents pour mesurer le volume potentiel des dépenses de retraites sont les personnes de plus de 62 ans, c'est-à-dire les personnes ayant vocation à la retraite.

La proportion des plus de 62 ans en Allemagne est légèrement supérieure à celle de la France (respectivement 23,5 % et 21,2 % de la population totale). Cette différence devrait donc justifier, toutes choses égales par ailleurs, une dépense publique de retraites inférieure en France par rapport à l'Allemagne. Or, le ratio de dépense observé est nettement plus élevé.

b. La question des dépenses unitaires

La dépense unitaire de santé est nettement supérieure en France par rapport à l'Allemagne, respectivement 23 733 euros et 18 036 euros par an, soit 31,5 % au-dessus, alors que le PIB par habitant est 12 % au-dessous en France.

c. Décomposition de l'écart des ratios de dépense

L'écart entre le ratio de dépense français (15,1 % du PIB) et le ratio allemand (11,1 %) est donc principalement imputable à l'écart de dépense unitaire (contribution de +3,5%) auquel s'ajoute la différence du PIB par habitant (+1,6 %). L'écart de structure démographique (contribution de -1,1 %) auquel s'ajoute la différence du PIB par habitant (+1,6 %).

Le tableau suivant résume la décomposition.

**Décomposition de l'écart de dépenses de retraites en 2016,
(en points de PIB)**

	Dépense unitaire	Démographie	PIB par tête	Ecart résiduel	Ecart total
Contribution	3,5	-1,1	1,6	0,0	4,0

Source : Eurostat, calculs Rexecode

On peut affiner l'analyse en décomposant la dépense unitaire en deux composantes : (i) la dépense par retraité effectif, (ii) le poids de la population des retraités dans la population des personnes des plus de 62 ans. Cela permettrait de distinguer dans l'écart de dépense unitaire ce qui relève d'un écart de niveau moyen de prestation retraite effective par bénéficiaire (qui dépendent des règles de calcul du taux de remplacement) de ce qui relève de la part des personnes effectivement retraités dans la population potentiellement éligible (qui dépend des règles d'âge du système de retraite). On dispose de données comparables sur le nombre de retraités fournies par Eurostat pour l'année 2015. C'est donc sur cette année que nous pouvons effectuer cette décomposition approfondie.

En 2015, la dépense par retraité était de 19 166 euros en France et de 16 010 euros en Allemagne. Cette même année le rapport de la population des retraités au nombre de personnes de 65 ans et plus était de 141 % en France et 123 % en Allemagne.

L'écart de 4,0 points de ratio de dépenses de retraites entre la France et l'Allemagne en 2015 s'explique à hauteur de 2,2 points par une dépense par retraité supérieure et à hauteur de 1,5 point par un ratio plus important de retraités par rapport au nombre de personnes de plus de 62 ans. Ces chiffres suggèrent que l'écart entre la France et l'Allemagne résulte notamment de paramètres des systèmes de retraites comme le calcul du taux de remplacement et la fixation des bornes d'âge.

**Décomposition de l'écart de dépense unitaire de retraites en 2015,
(en points de PIB)**

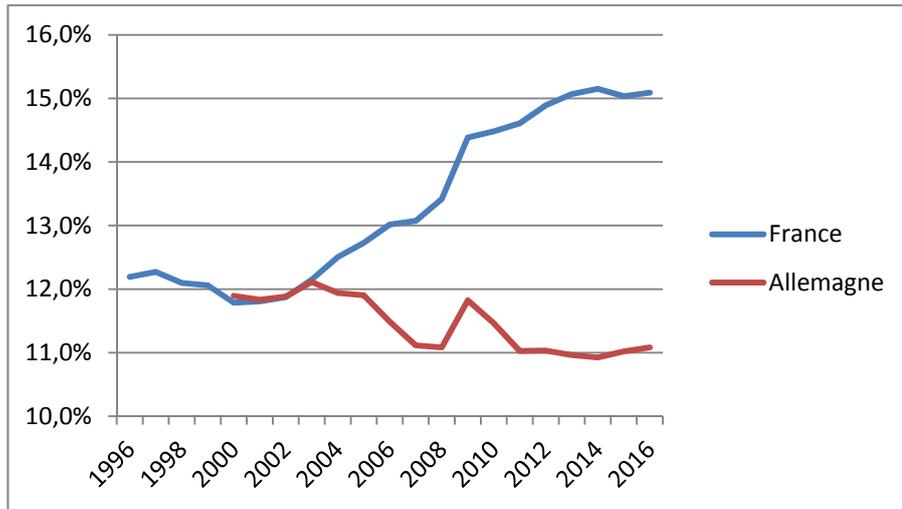
	Dépense unitaire		Démographie	PIB nominal par tête	Ecart résiduel	Ecart total
	Dépense par retraité	Part des retraités dans la population des plus de 62 ans				
Contribution	2,2	1,5	-1,2	1,4	0,0	4,0

Source : Eurostat, calculs Rexecode

[3. L'évolution de l'écart des ratios de dépenses](#)

Le ratio de dépense publique de retraites était identique en France et en Allemagne au début des années 2000, autour de 12% du PIB, puis les trajectoires ont divergé à partir de 2004 (cf. Figure 1). Les ratios sont ainsi passés de 12,1 % du PIB en 2003 pour les deux pays à 15,1 % du PIB en France et à 11,0 % du PIB en Allemagne en 2013.

Figure 1 : Evolution du ratio de dépense publique de retraites depuis 20 ans



Sur la période 2001-2016, l'écart des ratios de dépense publique de retraite entre la France et l'Allemagne s'est élargi de 4,0 points dont 3,3 points proviennent de la divergence du niveau de dépense par personne de plus de 62 ans. Le plus fort dynamisme du PIB par tête en Allemagne a par ailleurs plus que compensé l'impact du vieillissement accru outre-Rhin sur l'évolution de l'écart entre les deux pays.

**Décomposition de l'écart d'évolution de dépenses de retraites 2001-2016,
(en points de PIB)**

	Dépense unitaire	Démographie	PIB par tête	Ecart résiduel	Total
Contribution	3,3	-0,6	1,0	0,2	4,0

Source : Eurostat, calculs Rexecode

La divergence entre les deux pays est donc essentiellement imputable à plus fort dynamisme de la dépense par tête en France. La divergence à partir de 2004 s'explique par la mise en place de réformes importantes en Allemagne avec la prise en compte de paramètres démographiques dans la formule de revalorisation des pensions et avec l'augmentation progressive des bornes d'âge de 65 à 67 ans à partir de 2007.

*
* *

Dans les dépenses de retraites, la comparaison du niveau des dépenses publiques française et allemande suggère des marges de manœuvre potentielles pour réaliser des économies, mais dont certains effets prendraient probablement du temps à se concrétiser.

La France se distingue nettement non seulement de l'Allemagne, mais également de l'ensemble des pays de l'OCDE concernant les caractéristiques d'âge de son système de retraites. L'âge « normal » (défini par l'organisation comme l'âge de départ pour percevoir un taux plein après être entré sur le marché du travail à 20 ans) de départ est relativement faible. Même après la montée en charge des réformes votées par le passé (dont la

réforme de 2010), l'âge normal demeurera inférieur en France par rapport à la plupart des pays de l'OCDE. La France est le pays où le nombre d'années passées à la retraite est le plus important de l'OCDE, non seulement parce que le niveau d'espérance de vie y est le plus élevé à 65 ans, mais aussi parce que l'âge effectif de départ à la retraite y est le plus faible. En particulier, les Français partent en moyenne 3 ans plus tôt à la retraite que les Allemands (60 ans en France contre 63 ans en Allemagne – données OCDE 2016).

Il est également souvent souligné que la France dispose d'un système de retraites relativement généreux en termes de niveau des pensions. Ce constat provient du fait que même si le taux de remplacement net²⁴ de la pension moyenne est proche de la moyenne de l'OCDE, le niveau de vie des retraités en France semble largement supérieur²⁵. Toutefois, les prévisions du Conseil d'Orientation des Retraites suggèrent que le niveau de pension moyenne relativement au revenu d'activité moyen est amené à baisser fortement dans les 50 prochaines années avec la montée en charge des réformes passées puisqu'il passerait de plus de 50 % aujourd'hui à moins de 40 % en 2050.

Les mesures d'âge semblent d'autant plus pertinentes que, contrairement aux mesures ciblant une réduction du niveau des pensions, une hausse de l'âge de départ augmente la population active et donc le PIB potentiel (même si le taux de chômage peut augmenter à court terme). Des travaux récents ont pu notamment montrer un effet important des mesures d'âge de la réforme de 2010 sur l'activité des plus de 60 ans. Rexecode avait également illustré en 2013 les effets négatifs sur l'emploi et l'activité à long-terme d'une réduction du déficit par une baisse des pensions et les effets positifs d'une réduction similaire des dépenses de retraites via une hausse de l'âge de départ.

Pour avoir un ordre de grandeur sur l'effet des mesures d'âge sur la dépense publique, Cuvilliez et al. (2016)²⁶ suggèrent dans le long terme qu'un report de l'âge d'ouverture des droits à 65 ans (contre 62 ans actuellement, les autres paramètres restant inchangés) conduirait à une baisse de la dépense de 0,55 point de PIB après effet de bouclage macroéconomique, l'effet serait d'environ 0,33 point de PIB pour un report à 64 ans et de 0,15 point pour un report à 63 ans.

Un recul de l'âge effectif de départ à la retraite présenterait l'inconvénient par rapport à des mesures de moindre progression des pensions de produire ses effets à la baisse sur le ratio de dépenses de manière beaucoup plus lente. Mais elle procurerait l'avantage d'un double dividende. Le ratio de dépenses baisserait doublement, d'une part par la baisse des dépenses, d'autre part par la hausse du PIB du fait de l'accroissement de la population active (après une éventuelle hausse transitoire du chômage).

²⁴ Le taux de remplacement net compare le niveau de la pension au revenu d'un employé à temps plein à la fin de sa carrière (cf. OCDE, « Pensions at a glance » 2017 p27).

²⁵ Les retraités ont des revenus de pensions inférieurs aux revenus d'activité des actifs mais ont moins d'enfants à charge, plus de revenus du patrimoine, et une fiscalité différente sur leurs revenus.

²⁶ Cuvilliez, Laurent et de Williencourt (2016) : « Les effets macroéconomiques d'une augmentation de l'âge d'ouverture des droits à la retraite », *Séance plénière du 19 octobre 2016 du Conseil d'Orientation des Retraites*

6. Les dépenses de protection sociales d'assistance

Dans cette catégorie, nous avons regroupé plusieurs sous-fonctions de la fonction cofog « Protection sociale » : « Maladie et invalidité », « Exclusion sociale » et « Protection sociale divers ».

1. Le contenu de la politique d'assistance

Les catégories d'assistance décrites ici peuvent se comprendre comme le regroupement des risques de pauvreté, d'exclusion sociale, des risques accidents du travail et maladies professionnelles, et d'invalidité. Elles incluent également certains soins de santé à des publics spécifiques, ce qui peut rendre la frontière avec la fonction « santé » relativement floue.

La catégorie « maladie et invalidité » de la protection sociale dans la comptabilité nationale doit être distinguée des dépenses de santé dans la section santé. En effet, les dépenses de la catégorie « maladie et invalidité » correspondent :

- D'une part, aux dépenses de protection sociale liée au risque de pertes de revenu d'activité dû à la maladie ou un accident ;
- D'autre part, aux dépenses de protection sociale liée au risque d'invalidité. Ces dépenses sont notamment des prestations sociales pour les personnes handicapées qui ne peuvent pas travailler, ou celles versées en pré-retraite du fait d'une capacité de travail réduite. Elles incluent également les prestations en nature comme l'hébergement ou les repas fournis aux handicapés dans des institutions collectives, ou les aides à domicile.

Dans les résultats des comptes de la protection sociale pour 2015 publié en 2017, la DREES chiffrait les principales dépenses dans les risques sociaux identifiés par la sécurité sociale en France.

Les principales dépenses publiques du risque de pauvreté et de l'exclusion sociale étaient le RSA socle pour 10,4 Md€, la prime pour l'emploi et le RSA activité regroupés depuis 2016 dans la prime d'activité pour 4,3 Md€, et les prestations sociales versées par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale pour 2,2 Md€. Au total, les dépenses publiques dans ce risque s'élevait à 17,8 Md€.

Les principales dépenses publiques du risque accidents du travail et maladies professionnelles étaient les indemnités d'incapacité permanente partielle (IPP), qui s'élevaient à 5,3 Md€ en 2015. Au total, les dépenses publiques dans ce risque s'élevait à 6,8 Md€.

Les principales dépenses publiques du risque invalidité étaient les pensions et rentes d'invalidité pour 6,5 Md€, les allocations aux adultes handicapés (AAH) pour 8,6 Md€ ; la prestation de compensation du handicap et l'allocation compensatrice pour tierce personne pour 1,6 Md€ : et la garantie de ressources pour les travailleurs handicapés pour 1,3 Md€. Au total, les dépenses publiques dans ce risque s'élevait à 21,5 Md€.

Enfin, les principales dépenses publiques du risque maladie hors dépenses directes de santé correspondaient aux indemnités journalières pour 10,1 Md€, et aux prestations médico-sociales hors celles pour les personnes handicapés, dont les dépenses consacrées aux établissements d'hébergements pour personnes âgées (EPHA et EPHA dépendantes) pour 7,5 Md€ et les services de soins infirmiers à domicile pour 1,5 Md€. Au total, les dépenses publiques dans ce risque s'élevait à 19,6 Md€.

Au total, ces branches cumulent une dépense de 65,7 Md€. L'écart avec les dépenses enregistrées dans la comptabilité nationale provient principalement du fait que les soins de santé ciblés sur les publics inclus dans les risques pauvreté et invalidité, notamment, sont inclus dans le risque maladie dans les comptes de la sécurité sociale, mais dans la Cofog correspondant à la protection sociale du public concerné dans la comptabilité nationale. En outre, les chiffres de la DREES sont restreints aux prestations sociales et n'incluent pas les dépenses de fonctionnement.

On peut également comparer les dépenses dans la classification cofog et les dépenses publiées dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), dont les chiffres sont en comptabilité nationale. Toutefois, les branches de la sécurité sociale et les fonctions cofog ne recouvrant pas exactement les mêmes catégories, on retrouve également des écarts suggérant des frontières potentiellement floues entre les différents risques notamment en ce qui concerne le risque invalidité. Ainsi, pour 2016, la LFSS enregistrait une dépense de 199,4 Md€ dans le risque maladie (dont 7,1 Md€ pour les indemnités journalières maladie) contre 178 Md€ enregistrés dans les dépenses de santé en cofog. La LFSS enregistrait également 41,1 Md€ de dépenses pour le risque « invalidité » (dont 9,3 Md€ pour l'AAH, 9,1 pour l'Ondam personnes handicapées, 6,6Md€ pour les pensions d'invalidité, 5,1 Md€ pour les frais de séjour en établissements et 1,6 Md€ pour l'ATCP et la PCH) et 11,8 Md€ pour le risque AT-MP dont 8,8 Md€ de prestations. En parallèle, la classification cofog enregistrait 61,7 Md€ de dépense dans la fonction « Maladie et invalidité ».

Du fait de l'absence de définition parfaite de la catégorie « Maladie et invalidité » de la protection sociale dans la nomenclature cofog, deux possibilités se présentent alors pour estimer les écarts :

- On inclut les dépenses de maladie et invalidité dans la catégorie Santé. Dans ce cas, les constats établis dans les dépenses de santé, qui suggèrent un écart faible – voire une dépense par tête plus faible en France, serait renforcé puisque la France dépense moins que l'Allemagne pour la maladie et l'invalidité ; les montants enregistrés dans l'assistance sociale seraient alors équivalents entre la France et l'Allemagne en points de PIB.

- On inclut les dépenses de maladie et invalidité dans la catégorie Assistance, comme on l'a fait ici. Dans ce cas, on voit que la France consacre un montant moindre que l'Allemagne par rapport à son PIB dans cette catégorie.

2. Les dépenses publiques d'assistance en France et en Allemagne

En 2016, les dépenses publiques d'assistance représentaient au total 89 milliards d'euros en France et 143 milliards d'euros en Allemagne, soit respectivement 4,0 % et 4,5 % du PIB, soit une dépense moindre de 10 milliards d'euros en France. Le poids des dépenses en matière de maladie et invalidité est prépondérant, représentant 2,8 % du PIB en France et 3,2 % en Allemagne. La France consacre 10 milliards d'euros de moins que l'Allemagne à la maladie-invalidité et autres dépenses de protection sociale mais consacre 10 milliards d'euros de plus pour l'exclusion sociale.

Tableau 7: Répartition des dépenses d'assistance, par principale fonction (2016)

	Montants (milliards d'euros)		Niveau (en points de PIB)		Ecart	
	France	Allemagne	France	Allemagne	En points de PIB	En milliards d'euros ¹
Maladie et invalidité	62	101	2,8%	3,2%	-0,4%	-10
Exclusion sociale n.c.a.	23	20	1,1%	0,6%	0,4%	9
Protection sociale n.c.a.	4	22	0,2%	0,7%	-0,5%	-11
Total	89	143	4,0%	4,5%	-0,5%	-12

Source : Eurostat.

¹ Rapportés à la taille de la France par le rapport des PIB.

a. La question des volumes

Les risques de pauvreté et de maladie-invalidité ne concernent pas de manière égale. Faute cependant de pouvoir délimiter une population cible de façon claire, nous retenons à titre purement illustratif la population totale comme population pertinente pour cette décomposition.

b. La question des dépenses unitaires

La dépense unitaire (dépense par habitant) est inférieure en France (1 335 euros) par rapport à l'Allemagne (1 733 euros).

c. Décomposition de l'écart des ratios de dépense

L'écart entre le ratio français (4,0 %) et le ratio allemand (4,5 %) est imputable à un écart de dépense par tête (contribution de -1,0 point de PIB) qui n'est pas compensé par l'écart de PIB par tête (contribution de +0,7 point de PIB).

Le tableau suivant résume la décomposition.

**Décomposition de l'écart de dépenses d'assistance en 2016,
(en points de PIB)**

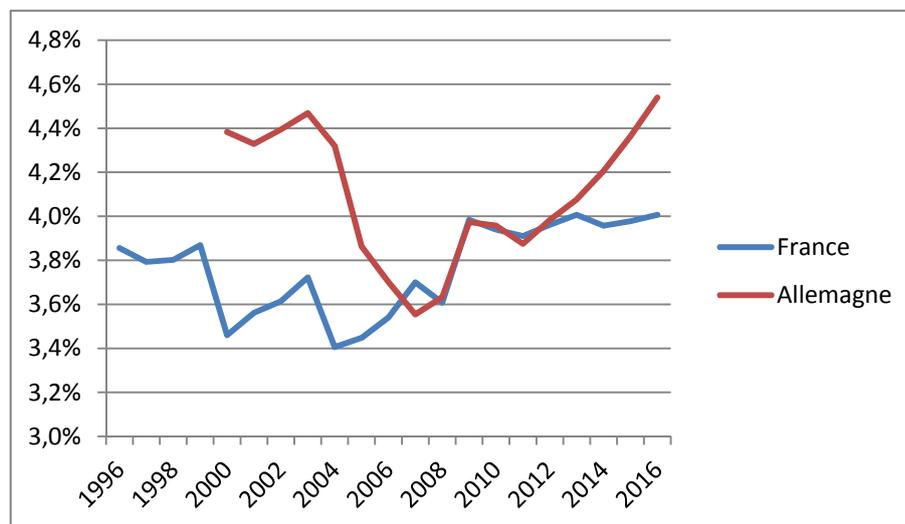
	Dépense unitaire	PIB par tête	Ecart résiduel	Ecart total
Contribution	-1,0	0,7	-0,2	-0,5

Source : Eurostat, calculs Rexecode

3. L'évolution de l'écart des ratios de dépenses

L'écart de ratio de dépenses publiques d'assistance entre la France et l'Allemagne, qui était de -0,9 point de PIB en 2000 a diminué ensuite puis disparu au cours de la période 2007-2013. Il s'est accru à partir de 2014 pour atteindre -0,5 point de PIB en 2016.

Figure 5:
Evolutions depuis 1996 des dépenses publiques d'assistance en France et en Allemagne, en part du PIB



Source : Eurostat

7. Les dépenses de politique familiale

La fonction Famille correspond à une sous-fonction de la fonction Cofog « Protection sociale ». L'objectif est d'aider les familles afin d'éviter qu'elles soient, toutes choses égales par ailleurs, pénalisées en termes de niveau de vie.

1. Les dépenses publiques familiales en France et en Allemagne

La dépense publique concernant la politique familiale représentait 53 Md€ en France en 2016 et 52 Md€ en Allemagne, soit respectivement 2,4 % et 1,7 % du PIB. Cet écart représente environ 16 Md€ rapporté au PIB français (tableau).

Tableau 8 :
Répartition des dépenses publiques concernant la politique familiale (2016)

	Montant, en Md€		Ratio de dépense sur PIB			
	France	Allemagne	France	Allemagne	Ecart	Md€
Famille et enfants	53	52	2,4%	1,7%	0,7%	16

Source : Eurostat

a. La question des volumes

Les dépenses de politique familiale dépendent clairement de la proportion de jeunes mineurs dans la population totale. On retient le nombre de personnes de moins de 18 ans comme population pertinente.

b. La question des dépenses unitaires

La dépense unitaire est légèrement inférieure en France (3 579 euros) par rapport à l'Allemagne (3 920 euros).

c. Décomposition de l'écart des ratios de dépense

L'écart de 0,7 point de PIB entre le ratio français (2,4 %) et le ratio allemand (1,7 %) est essentiellement imputable à un écart de structure démographique (contribution de -0,6 point de PIB).

Le tableau suivant résume la décomposition.

Décomposition de l'écart de dépenses publiques familiales en 2016,
(en points de PIB)

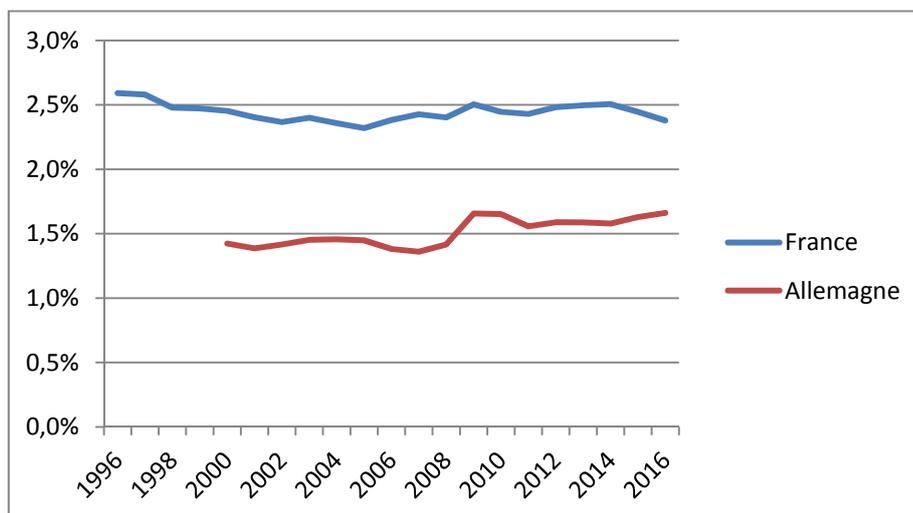
	Dépense unitaire	Démographie	PIB par tête	Ecart résiduel	Ecart total
Contribution	-0,1	0,6	0,2	0,0	0,7

Source : Eurostat, calculs Rexecode

2. L'évolution de l'écart des ratios de dépenses

L'écart de ratio de dépenses publiques consacrées à la famille est relativement stable entre la France et l'Allemagne depuis 2000. On note une réduction de 0,2 point de PIB de l'écart sur la période récente.

Figure 1 :
Dépenses de protection sociale sur le poste "Famille et enfants", en points de PIB
et par enfants de moins de 20 ans



Source : Eurostat.

*
* *

La dépense publique dans la politique familiale apparaît assez similaire dans les deux pays en termes de dépenses unitaires. L'écart important entre la France et l'Allemagne est fondamentalement déterminé par des structures différentes de la pyramide des âges.

Documents de travail récemment parus

***Le poids et la structure des prélèvements obligatoires
sur les entreprises industrielles***

N° 68 - mai 2018

***Perspectives de l'économie mondiale 2018-2022 -
Le retour du cycle économique***

N° 67 - mars 2018

La compétitivité en 2017

N° 66 - janvier 2018

***Perspectives 2018 - Premières réformes structurelles
dans un contexte macroéconomique favorable***

N° 65 - octobre 2017

***Les écarts de prélèvements obligatoires entre la France
et la zone euro***

N° 64 - septembre 2017

***Les conséquences économiques des expatriations
dues aux écarts de fiscalité entre la France et les autres pays***

N° 63 - juillet 2017



Coe-Rexecode

Centre d'Observation Économique et de Recherches pour
l'Expansion de l'Économie et le Développement des Entreprises

Siège social : 29 avenue Hoche • 75008 Paris • www.coe-rexecode.fr
Téléphone : +33 (0)1 53 89 20 89 • Fax : +33 (0)1 45 63 86 79

Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 • APE 9412 Z • SIRET 784 361 164 00030 • TVA FR 80 784 361 164
www.coe-rexecode.fr • www.twitter.com/CoeRexecode