

# Une image à corriger

## L'Etat et l'économie en France et en Allemagne

Christophe Braouet\*

» Les idées reçues sont tenaces... et peuvent être finalement fausses. Il en va ainsi du rôle de l'Etat dans l'économie. L'Etat en France est réputé interventionniste, commissariat général au plan, politique industrielle et réseaux d'anciens élèves des grandes écoles à l'appui. L'Allemagne serait tout au contraire le pays du règne de la liberté d'entreprise. Voilà en tout cas la vision allemande...

### *It's the economy ...*

Der Autor, Präsident der Deutsch-Französischen Gesellschaft Frankfurt a. M. und Buchautor (siehe die Rezension im Anschluss an diesen Artikel), macht Strukturprobleme dafür verantwortlich, dass Frankreich wirtschaftlich schlechter dasteht als Deutschland. Beispiel Öffentlicher Dienst: Er ist in Frankreich mit 5,2 Millionen Arbeitsplätzen sehr viel ausgeprägter als in Deutschland (4,6 Millionen Beschäftigte – bei 20 % mehr Einwohnern). Auch das Gesundheitswesen weist diese Strukturprobleme auf: 2 064 Krankenhäusern in Deutschland mit 502 029 Betten stehen 2 784 Krankenhäuser mit 440 000 Betten in Frankreich gegenüber.

Das Bild eines allumfassenden französischen Staates gelte es im Vergleich mit Deutschland jedoch zu revidieren: In der Energiewirtschaft, in der Automobilindustrie und im Bankensektor sei die öffentliche Hand in Deutschland sehr viel stärker engagiert als in Frankreich – vor allem aber sei der deutsche Staat dort erfolgreicher, wie etwa der Vergleich von VW und Renault zeige. Red.

Point de fumée sans feu : le secteur public (comprenant les collectivités locales) est un employeur bien plus important en France, et le budget français bien supérieur à celui de l'Allemagne. En 2011, les dépenses faisaient bien moins de la moitié du PIB allemand (45,3 %) et 10 % de plus en France (56 %). Elles ont (en termes de PIB) progressé – entre 2006 et 2011 – de 3 % en France, alors qu'elles sont restées stables en Allemagne : 45,3 % du PIB en 2006, 45,3 % du PIB en 2011... Comme les recettes de l'Etat sont restées stables en France, mais ont progressé en Allemagne, les déficits français se creusent et s'amenuisent en Allemagne. L'élection de François Hollande à la présidence de la République en mai 2012 et son exigence d'un pacte de croissance ont envenimé davantage encore les relations déjà tendues entre les deux pays. Le social-démocrate allemand Klaus von Dohnanyi résume ce qui est perçu ailleurs comme l'intransigeance allemande : « *D'expérience, je ne connais que trop bien les arguments des partis: 'Nous n'avons pas le droit d'épargner à mort!' ou 'pas maintenant, c'est nuisible pour la conjoncture': lâcheté devant les réalités, voilà tout* ». Et Klaus von Dohnanyi ajoute : « *Mais la preuve est, en regardant de part le monde, que les Etats qui ont profondément réformé leurs structures ont su atteindre trois objectifs en même temps : stabilisation de la dette, réduction du chômage et une croissance solide* » – reprochant enfin à François Hollande

Qu'il n'en est pas nécessairement ainsi peut s'observer dans la comparaison des deux systèmes bancaires : le secteur parapublic domine en Allemagne, et ne joue presque plus de rôle en France.

\* Christophe Braouet est président de la Société franco-allemande de Francfort/Main. Il est l'auteur d'un ouvrage paru en français et en allemand (voir le compte rendu de lecture après cette analyse).

d'être « *un triste exemple de légèreté électorale et d'incompréhension économique* ». Parole de social-démocrate...

## Quelques chiffres

Pourtant, la situation n'est pas tout aussi grave que craint durant la campagne électorale, le projet de budget 2013 adopté fin juin 2012 prévoit une stabilisation des dépenses et le ministre des Finances, Pierre Moscovici, répète à l'envi que la France respectera son engagement de « *limiter le déficit à 3 % du PIB en 2013* ». Prenons-le au mot, espérons qu'il dit vrai, malgré une croissance à la baisse et les mesures adoptées pour relancer la compétitivité de l'économie française (indispensables par ailleurs), car l'Allemagne s'emploie à réduire ses dépenses, le ministre des Finances, Wolfgang Schäuble, venant de demander à ses collègues de gouvernement de trouver des réductions de dépenses supplémentaires de 6 milliards d'euros pour atteindre effectivement un budget à l'équilibre dès 2014.

En France, un emploi sur cinq (exactement 22 %) relève du secteur public : 2,4 millions travaillent pour l'Etat, 1,8 millions pour les collectivités locales et un million pour la fonction publique hospitalière. L'Allemagne a quant à elle réduit les effectifs du secteur public d'un tiers depuis l'unification, passant de 6,7 millions à 4,6 millions : moins qu'en France en nombre absolu, d'après l'Office allemand des statistiques *Destatis* du 12 juin 2012... 11 % sont employés par le Bund, 2,3 millions travaillent pour les *Länder*, 1,4 millions pour les communes, 700 000 pour des établissements à caractère public comme la *Deutsche Bahn*, la Poste ou les syndicats mixtes. Rappelons à ce stade que l'Allemagne contemporaine est le résultat de l'unification entre une République fédérale libérale et l'Etat communiste de la RDA, ne lésinant pas sur le nombre de fonctionnaires... : la France ne peut pas faire l'économie d'une réduction conséquente du nombre des emplois dans le secteur public, à l'instar des efforts accomplis par l'Allemagne depuis son unification. Les grands écarts s'observent en matière d'administration communale et de santé.

La réduction des effectifs de la fonction publique amorcée par Nicolas Sarkozy au niveau de

l'Etat, en ne remplaçant qu'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, a été plus que compensée par la hausse des effectifs de la fonction publique territoriale...

La France paie en effet un prix élevé pour sa diversité communale : 11 478 communes en Allemagne, 36 568 communes françaises, soit trois fois plus qu'en Allemagne (par comparaison : 89 000 au sein de l'Union européenne). Le résultat de la réforme communale allemande de 1975, qui a divisé par plus de deux le nombre des communes, s'est traduit par le fait qu'aujourd'hui 1,2 million d'employés communaux administrent une population de 81,5 millions d'habitants, alors qu'il en faut 1,8 million en France pour une population inférieure de 20 %.

Le nombre d'employés publics dans le secteur de la santé est également caractéristique des différences d'approche. L'Allemagne compte quelque 2 064 hôpitaux et 502 029 lits, la France 2 784 avec seulement 440 000 lits. Le nombre de salariés est comparable: 1,1 million en Allemagne pour 1 million en France.

La surprise résultera peut-être du fait que la France compte bien plus d'établissements hospitaliers privés que l'Allemagne (grosso modo 1 800, dont 750 à but non lucratif, contre 1 200 en Allemagne, dont 575 à but non lucratif), mais que les structures privées sont bien plus petites, n'offrant qu'un tiers de la literie.

Réformes territoriale et hospitalière qui nécessiteraient un courage politique considérable, dont l'Allemagne a fait preuve il y a plus de vingt ans pour ce qui concerne l'hôpital et 40 ans pour la concentration communale... peu imaginable en France avec le chômage croissant.

La part du PIB consacrée aux prestations sociales (hors prestations en nature) a progressé de 14 % en France, de 5 % seulement en Allemagne entre 2000 et 2009... Certes, l'évolution positive de l'emploi en Allemagne a permis une baisse des dépenses au titre du chômage, alors qu'il n'en allait pas de même en France. Mais les dépenses vieillesse, maladie et pour la famille ont progressé bien plus fortement en France. Seules les dépenses publiques pour le logement et contre l'exclusion sociale ont augmenté plus fortement en Allemagne.

La structure de financement de ces dépenses ne laisse guère de marge de manœuvre à l'Etat français, dans la mesure où les entreprises sont déjà fortement mises à contribution. Les entreprises sont de loin le premier contributeur, supportant 95 % des dépenses maladie (13,1 % de la masse salariale, les salariés contribuant à hauteur de 0,75 % (en Alsace 2,25 %) et 60 % des dépenses chômage. Il a fallu attendre l'introduction de la Contribution Sociale Généralisée (CSG) en 1990 sous le gouvernement de Michel Rocard pour voir une première participation de l'Etat au financement. A présent, les impôts contribuent à hauteur de 22 % au financement. L'Etat français ne peut donc guère faire d'économies sur ce point : bien au contraire, il est vraisemblable qu'il devra prendre à sa charge une partie des dépenses, afin de soulager les entreprises et rendre celles-ci plus compétitive.

Il en va tout autrement en Allemagne, qui a progressivement soulagé les entreprises, notamment depuis les réformes de Gerhard Schröder

(connues sous le nom d'*Agenda 2010*) : l'Etat fédéral et les *Länder* contribuent au budget à hauteur de 40 %, en légère augmentation (+2 %) depuis 2000. Les particuliers ont également augmenté leur contribution de 2 % pour atteindre 30 %.

### Quand la politique s'en mêle

Tout ceci conforte l'image d'un Etat omniprésent en France et sur le retrait en Allemagne. La surprise vient du poids relatif des entreprises dans le giron public...

L'Etat en France est investi dans les secteurs de l'énergie et de la défense avec des participations de 27 % dans *Thales*, 30 % dans *Safran*, 74 % dans DCNS et 100 % dans *Nexter*, employant en tout 135 000 personnes. En Allemagne, *Krauss-Maffei Wegmann*, *Heckler & Koch* ou *Blücher* sont entièrement privés : mais il est incontestable qu'ils se doivent d'être très proches de l'Etat, les comman-

#### Eine französische Analyse

*„Trotz der seit fast zwanzig Jahren parallel laufenden Verschuldungsquote beider Länder wird nun Deutschland wirtschaftliche Vernunft attestiert und Frankreich gerät unter immer stärkeren Druck.“*

*Mit dem Kraftakt der deutschen Vereinigung erhöhte sich 1996 die deutsche Staatsquote auf 56 % des BIP, deutlich höher als die französische. Um das Wachstum voranzutreiben, brach Gerhard Schröder nahezu ein Jahrzehnt später als erstes Euroland die in Maastricht auf deutsches Drängen eingeführte 3 % Staatshaushaltsdefizitmarke. 2010 lag die Verschuldung in beiden Ländern über 80 %, fast auf gleicher Höhe.*

*Der Trend ist aber ein anderer und erklärt die Reaktion der Kapitalmärkte.*

*Deutschland hat seinen Staatshaushalt deutlich schneller saniert. Das Haushaltsdefizit wurde 2011 auf 1 % reduziert, während Frankreich es lediglich von über 7 auf 5,2 % senken konnte. Der deutsche Haushalt soll nun schon 2014 ausgeglichen sein. Zugleich ist 2012 in Frankreich von den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen geprägt: zu unpass für eine konsequente Kürzung der Staatsausgaben.*

*Deutschland fühlt sich in seiner konsequenten Rückführung der Bundeshaushaltsdefizite bestätigt, weil Haushaltsorthodoxie der beste Garant für Generationengerechtigkeit und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ist. Als Musterschüler verweigert Deutschland jede Idee eines Mitspracherechts bei der Formulierung seiner Wirtschaftspolitik, wie es zu Beispiel durch die französischen Erwägungen einer europäischen Wirtschaftsregierung impliziert wird.*

*Die Entwicklung der Haushaltsdefizite in Deutschland zeigt übrigens, wie richtig die Maastricht-Kriterien definiert sind. Die Regel heißt, einen zumindest ausgeglichenen Haushalt zu erzielen, um im Falle einer Krise mit einem maximalen Defizit in Höhe von 3 % die Wirtschaft zu stabilisieren.*

*Die Wahl von François Hollande, mehr neue Ausgaben als neue Defizitkürzungen anzukündigen, macht wachsende Haushaltsdefizitdifferenzen für die Jahre 2012 und 2013 wahrscheinlich.“*

**Christian Braouet.** Aus seinem Buch *Deutschland-Frankreich. Partner für Europa* (siehe die Rezension ab Seite 25 in diesem Heft).

des de celui-ci étant souvent les références requises pour les succès indéniables à l'exportation : rappelons que l'Allemagne a dépassé la France dans les exportations de produits de défense..

Les participations de l'Etat en France dans le secteur de l'énergie sont aujourd'hui concentrées sur EDF et GDF, des réserves financières qui peuvent s'avérer très utiles pour réduire l'endettement. Le secteur de l'énergie est à caractère tout aussi public en Allemagne, mais à actionnariat dé-



centralisé, à commencer par EnBW dont les actions en bourse ne représentent que 1,84 % du capital. 45 % sont détenus par le syndicat intercommunal *Oberschwäbische Elektrizitätswerke*, le *Land* du Bade-Wurtemberg détenant les 45 % qu'il ne souhaitait pas laisser à EDF... Relevons surtout le rôle des entreprises communales regroupées au sein du *Verband kommunaler Unternehmen* (VKU): elles sont 1 400, détenant une part de marché de 54 % dans l'électricité, de 67 % dans la distribution du gaz, 77,5 % de l'eau potable.

Les principaux domaines de participation publique en Allemagne sont les secteurs de la finance et de l'automobile. Ces participations sont essentiellement le fait des *Länder*. L'exemple probablement le moins connu en France est celui de *Volkswagen*, détenu à hauteur de 12,7 % par l'Etat de Basse-Saxe qui dispose d'un statut légal privilégié. Participation en apparence comparable à celle de l'Etat français dans *Renault* de 15 %, sauf que... *Volkswagen* est de loin le constructeur le plus important en Europe, en passe de devenir le premier producteur automobile mondial. Vendant plus de 8 millions de véhicules, il a réalisé en

2011 un chiffre d'affaires de 159 milliards d'euros, un bénéfice de 15,8 milliards et emploie 500 000 salariés de part le monde (rappelons qu'il détient les marques *Audi*, *SEAT*, *Skoda*, *Scania*, *MAN*, *Bentley*, *Bugatti* et *Lamborghini* et désormais *Porsche*). La comparaison avec les chiffres publiés par *Renault* pour la même année en dit long: un tiers des véhicules vendus (2,7 millions), un tiers du chiffre d'affaires, un quart des effectifs, un septième des résultats de *Volkswagen* (2,1 milliards).

Enfin, le secteur financier – poumon de l'économie – est bien plus public en Allemagne qu'il ne l'est en France. Il comprend 600 banques et assurances, disposant de plus de 20 000 guichets et de loin le premier prêteur de l'économie, alors que la part publique a disparu en France, à l'exception près de la Caisse des dépôts et consignations. Il en va tout autrement en Allemagne. 426 caisses d'épargne ont une part de marché de 43 % du crédit au secteur des PME et de l'artisanat et des professions libérales. La part de marché des banques privées se réduisant à 28 %. Ajoutons que, du fait de la crise, la deuxième banque « privée », la *Commerzbank*, est désormais détenue à hauteur de 25 % par l'Etat, qui a également dû nationaliser la principale banque hypothécaire, la *HypoReal-Estate*.

Additionnons tous les salariés des entreprises détenues par un actionnaire public et nous obtenons des effectifs de 1,6 million en France et de... 3,5 millions en Allemagne. Image donc fautive, que celle d'une économie bien davantage administrée par l'Etat en France...

Les tentatives d'immiscions des politiciens dans la vie des entreprises sont certes de tradition : mais annoncer à grand renfort de publicité que les mesures de réduction d'effectifs de *Peugeot* sont « inadmissibles » (à quel titre, de quel droit le ministre et le président de la République s'immiscent-ils dans les affaires des entreprises ?) ou que *Mittal* n'a pas sa place en France, ont un effet dévastateur à l'étranger et confirment tous les préjugés. Il suffirait de limiter, voire de renoncer durablement à de telles annonces médiatiques pour que l'image colle davantage à la réalité.