

# Politiques budgétaires

## L'écart entre la France et l'Allemagne grandit

Christophe Braouet\*

» Mission d'équilibre budgétaire d'ores et déjà accomplie pour l'Allemagne, dérapage des déficits publics en France : la France peut-elle maintenir sa notation, et donc continuer à emprunter à si bon compte avec un écart qui se creuse avec l'Allemagne ?

### Auseinandergehende Haushalts-Schere

Die öffentliche Haushalts- und Fiskalpolitik, so der Verfasser, ist der Hauptgrund, warum es Deutschland wirtschaftlich zunehmend besser geht als Frankreich: „*Wo Deutschland spart, erhöht Frankreich die Ausgaben*“. In der Tat liegen die Staatsausgaben Frankreichs über dem Durchschnitt aller Mitgliedsländer der Europäischen Union (siehe die Tabellen auf Seite 18) – im öffentlichen Dienst des Landes etwa arbeiten, bezogen auf die Einwohnerzahl, sogar 70 % mehr Beschäftigte als in Deutschland. Das Fazit des Autors: „*Die französische Regierung sollte freiwillig (per Definition ausgesprochen unpopuläre) Maßnahmen ergreifen, bevor die Märkte sie ihr aufzwingen.*“

Red.

L'Allemagne a en effet affiché un excédent budgétaire maastrichtien de 0,1 % du PIB en 2012. L'Etat fédéral a réduit son déficit de moitié à 12,5 milliards d'euros, les *Länder* le leur à 9,1 milliards, les communes connaissant un excédent de 6 milliards et les comptes sociaux de 17,8 milliards... Le budget fédéral allemand devrait être à l'équilibre dès 2014, Wolfgang Schäuble ayant imposé de nouvelles baisses de dépenses de 6 milliards d'euros pour y parvenir. La dette maastrichtienne commence à se réduire dès cette année, pour être comprimée à 73 % en 2016.

Là où l'Allemagne fait preuve d'économies, la France continue à faire progresser les dépenses. Les

gains de compétitivité expliquent la croissance allemande retrouvée, stimulant la demande et abaissant le chômage, alors que les entreprises françaises voient leurs marges baisser et réduisent l'emploi. Il est urgent que l'Etat français réduise son train de vie, et que les prévisions de croissance auxquelles Paris a feint de croire trop longtemps soient corrigées à la baisse : ces dernières sont bien plus déterminantes pour l'évolution des recettes que les mesures d'augmentation d'impôts, davantage destinées à flatter l'idéologie qu'à contraindre les déficits.

L'écart grandissant entre soldes budgétaires allemand et français résulte aussi bien d'un manque de contrôle des dépenses publiques en France que de recettes croissantes, en Allemagne seulement, dues à une progression de la consommation. Le niveau absolu des dépenses est supérieur de plus de 10 % à celui de l'Allemagne : 45,3 % contre 56 % fin 2011... Depuis 2006, les dépenses françaises étaient supérieures de 6 % à la moyenne des 27 pays de l'Union européenne.

Fin juin 2012, le Parlement français a voté le projet de budget 2013 : il prévoyait une stabilisation des dépenses, le nombre de fonctionnaires devant rester stable. Les créations de poste dans l'enseignement (12 000 par an) doivent être compensées par des réductions d'effectifs dans d'autres ministères : moins économe que la suppression d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux pratiqué sous Nicolas Sarkozy.

Depuis, le pacte de compétitivité grève le budget de 20 milliards supplémentaires, compensé

\* Christophe Braouet est président de la Société franco-allemande de Francfort/Main.

par une augmentation de la TVA devant rapporter 6 milliards, le reste étant censé s'autofinancer par la croissance retrouvée. Non seulement, la croissance ne se décrète pas, mais les allègements fiscaux ne se sont jusqu'à présent jamais autofinancés... l'alourdissement du déficit est donc assuré. Et pour soutenir l'emploi, notamment des jeunes, l'Etat a lancé le programme des « emplois d'avenir » – 150 000 emplois. François Hollande reconnaissait lors d'une récente allocution télévisée que le secteur public fournirait ces emplois. Sachant que les dépenses sont pour l'essentiel constituées de dépenses de personnel, ces mesures ne vont pas dans le bon sens et sont une première explication de l'écart qui se creuse avec l'Allemagne. L'emploi du secteur public par habitant est aujourd'hui supérieur de 70 % à celui de l'Allemagne : il n'en a pas toujours été ainsi, bien au contraire, car l'Allemagne a du absorber les fonctionnaires de l'ex-RDA. L'Allemagne a réduit les effectifs du secteur public d'un tiers depuis l'unification, passant de 6,7 à 4,6 millions : moins qu'en France en nombre absolu... 11 % sont employés par l'Etat, 2,3 millions travaillent pour les *Länder*, 1,4 millions pour les communes, les autres 700 000 pour des établissements à caractère public comme la *Deutsche Bahn*, la Poste ou les syndicats mixtes.

La réforme communale entreprise à partir de 1972 (!), malgré la décentralisation et l'autonomie communale en Allemagne, a divisé le nombre de communes par deux et reste à entreprendre en France. La réforme communale allemande explique 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 %. Il en va de même pour les administrations centrales (*Bund* et *Länder* pour l'Allemagne, Etat pour la France) : les grands ministères sont de tailles comparables, alors que la population allemande est supérieure de 20 %.

L'enseignement occupe 963 000 personnes en France, 958 000 en Allemagne (avant tout de la compétence des *Länder*). Le ministère français de la Défense emploie 10 % de personnes de plus que le ministère allemand (309 000 / 271 000). La France emploie également plus de forces de l'ordre que l'Allemagne: 260 000 / 246 000.

Le fait que la France ait des dépenses tellement supérieures à la moyenne des pays de l'Union européenne et plus de 10 % supérieures à celles de l'Allemagne n'est donc pas dû au hasard. La baisse du niveau des dépenses publiques ne sera possible que si les effectifs du secteur public baissent sensiblement. Par ailleurs, le poids de la dette, second poste de dépense avec 12 % des dépenses totales, risque d'augmenter fortement en France, alors qu'il est appelé à baisser en Allemagne, du fait d'une réduction de l'endettement public et du maintien de taux d'intérêts modérés – plus modérés que pour la France en tout cas... Et le fait que 63 % de la dette française soit détenue par des étrangers illustre que ce sont les marchés étrangers qu'il convient de convaincre en premier lieu de la volonté d'assainir les finances publiques.

Il n'est donc guère surprenant que Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, réclame 40 milliards d'économies d'ici 2014, ne fût-ce que pour limiter le déficit à 3 % ! Le déficit public français est la résultante d'un excès de dépenses et non d'un manque de recettes, qui sont d'ores et déjà à un niveau supérieur à celui de l'Allemagne et de la moyenne des pays de l'Union européenne.

### La consommation croît en Allemagne

Point commun : les recettes des deux pays ont baissé, en pourcentage du PIB, de l'ordre de 2 à 3 % au cours des dix dernières années ; la différence majeure tient au fait que la France ponctionne l'économie bien plus que ne le fait l'Allemagne, et ce depuis longtemps : l'écart était de 3,7 % en 1999 pour progresser à 5 % en 2010, bien au-delà de la moyenne européenne, au niveau de laquelle se situe le niveau du prélèvement allemand.

La taxation des revenus et du patrimoine des personnes physiques est comparable : 11,4 % en Allemagne, 11,3 % en France, mais pèse d'ores et déjà plus fortement sur les revenus les plus élevés en France, selon une étude des cabinets *Assmann et Alménide*. A noter : le débat sur les hauts revenus bat son plein surtout en France, alors même que la moyenne de la rémunération des grands patrons est bien inférieure en France : 3,5 millions d'euros contre 4,3 millions en Allemagne...

La fiscalité pénalise davantage l'emploi en France : le taux fiscal implicite sur le travail, prenant en compte la fiscalité à la charge des employés et des employeurs, est de 41 % en France contre 37,4 % en Allemagne. Si le gouvernement français ne souhaite pas désavantager plus encore les entreprises françaises, il ne dispose donc plus de marge de manœuvre de ce côté là. Par ailleurs, le volume de la masse salariale devrait progresser plus faiblement en France, en raison de l'effet conjugué de la montée du chômage et d'un ralentissement, voire d'un blocage des rémunérations en France. Pour la première fois, le nombre absolu des chômeurs en France dépassait celui constaté en Allemagne. Par ailleurs, la France se doit d'avoir une politique salariale plus modérée qu'en Allemagne, si elle souhaite retrouver un niveau de compétitivité comparable : les salaires ont progressé de 40 % depuis 1999 en France contre 20 % seulement en Allemagne – tendance qui s'inverse depuis 2011.

La France – contrairement à l'Allemagne – ne peut donc pas compter sur une augmentation des recettes au titre des impôts sur le revenu et du patrimoine, hormis une lutte plus efficace contre l'évasion fiscale. Les comptes sociaux pèsent également davantage sur l'économie française : 18,8 % du PIB en France – en hausse de 1 % par rapport à l'an 2000 – contre 16,9 % en Allemagne, en baisse de 1 % par rapport à 2000. Les marges de manœuvre sont également étroites concernant l'imposition de la consommation.

Depuis 2010, l'économie allemande croît plus vite et le surplus de consommation jadis réclamé à l'Allemagne par Christine Lagarde, alors ministre de l'Économie et des Finances, est une réalité depuis plus de deux ans déjà. La conjugaison de taux d'intérêts bas et de la confiance en l'avenir a entraîné une baisse du taux d'épargne de plus de 1 % entre 2008 et 2012, soit une augmentation de la consommation, à ce seul titre, de plus de 16 milliards d'euros. Quant à la taxation de la production et de l'importation, elle est déjà supérieure de 40 % en France : 15,3 % du PIB en France, 11,3 % en Allemagne. Les marges de manœuvre budgétaires de l'Allemagne sont à nouveau intactes : elles ont permis d'absorber 100 milliards de dépenses dues à l'assainissement de son secteur financier, problème que la France n'a pas connu. L'Allemagne était parvenue à rétablir l'équilibre juste avant la crise, lui donnant la possibilité de faire face aux charges sans problème, illustrant ainsi que les critères de Maastricht restent justes et qu'il convient d'y revenir dans les meilleurs délais.

Le dernier budget en équilibre en France remonte à 1974. La France ne peut tout simplement plus se payer le luxe des discours populistes « anti-austérité ». Les marges de manœuvre sont des plus étroites du côté des recettes : le gouvernement français devra de son plein gré prendre des mesures (par définition fortement impopulaires), avant que les marchés ne les lui imposent. Entre deux maux, mieux vaut choisir le moindre.

### Recettes de l'Etat (en % du PIB)

	1999	2004	2009	2010
Europe 27	41,9	39,9	39,7	39,6
Allemagne	43,0	39,7	40,7	39,5
France	46,7	45,1	44,0	44,5
Différence France-Allemagne	+3,7	+5,4	+3,3	+5,0

### Dépenses de l'Etat (en % du PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Europe 27	46,3	45,6	47,1	51,1	50,6	49,1
Allemagne	45,3	43,5	44,1	48,2	47,7	45,3
France	53,0	52,6	53,3	56,8	56,6	56,0
Différence France-Allemagne	+7,7	+9,1	+9,2	+8,6	+8,9	+10,7

Source : Eurostat