

Les dépenses publiques en Allemagne : d'où proviennent les écarts avec la France ?

Arnaud Le Chevalier, [blog](#), 2011

1. Le constat

Les décisions prises par le Conseil des Chefs d'Etat et de gouvernement les 24 et 25 mars dernier dans le cadre du « pacte pour l'euro » et la réforme annoncée du pacte de stabilité placent plus que jamais les dépenses publiques au centre des processus de surveillance à l'échelle européenne. Dans ce contexte, l'Allemagne est en passe de retrouver rapidement l'équilibre des comptes de ses administrations publiques, grâce à des recettes fiscales abondantes générées par une forte croissance mais aussi à une politique de maîtrise durable et drastique de ses dépenses publiques. Alors qu'en 1996 la dépense publique par tête était d'un niveau égal de part et d'autre du Rhin, elle était devenue en 2008 de 16% supérieure en France et l'écart en termes de dépenses publiques en part de PIB a atteint 10 points de pourcentage. Où portent les différences ? Enquête, première partie.

Un retour rapide à l'équilibre des finances publiques en Allemagne

L'Allemagne est en voie de retrouver rapidement l'équilibre des comptes de ses administrations publiques, ce qui est particulièrement important politiquement dans la période en cours. Selon des projections récentes et pourtant sans doute pas assez optimistes au regard de la croissance du premier trimestre (1,5%), les déficits publics devraient être ramenés de 80 milliards d'euros en 2010 (3,3% du PIB) à une cinquantaine de milliards dès cette année (2,0% du PIB), soit largement sous la barre des 3% prévue par la pacte de stabilité et moins de 30 milliards (1,2% du PIB) dès l'année prochaine. Le solde primaire (le solde budgétaire courant hors charges d'intérêt) devrait redevenir largement excédentaire (entre 0,5% et 1 point de PIB), alors qu'il devrait rester très déficitaire en France (-3% du PIB). A partir de l'année 2012, le rapport de la *dette publique* au PIB, qui avait bondi de 17 points entre 2008 et 2010 (14 points en France) pour atteindre 83% (82%) - principalement en raison du plan de sauvetage du secteur bancaire - commencera à diminuer.

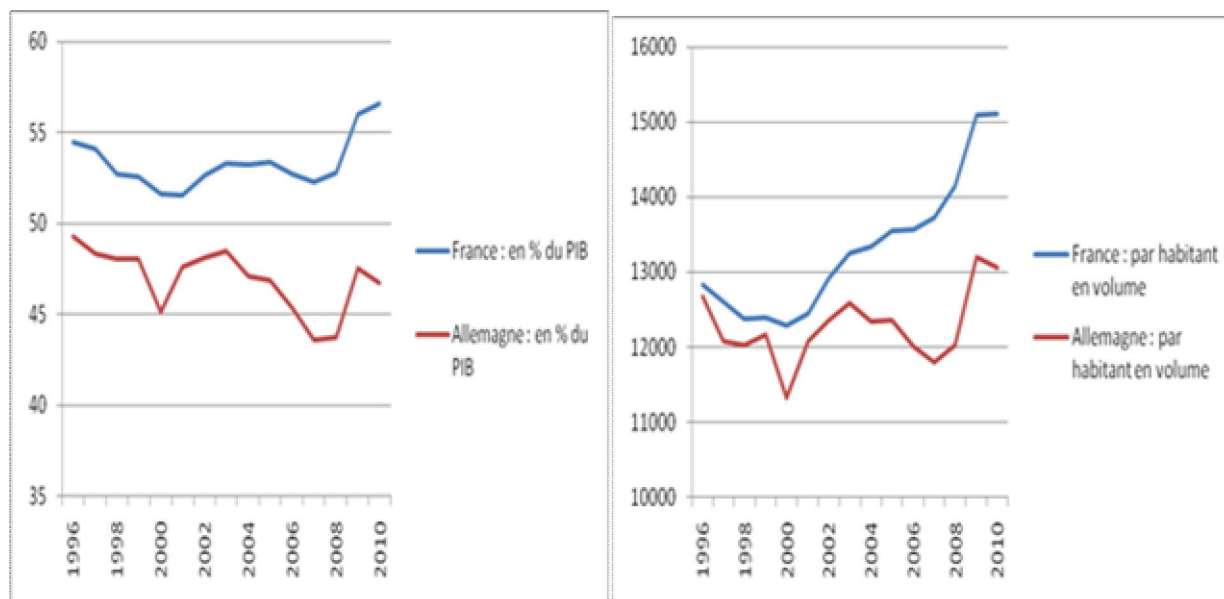
Cette réduction du déficit est imputable à une croissance dynamique des recettes (3,7% en 2011 comme en 2012 compte tenu d'une hypothèse de croissance réelle du PIB de 2,8 et 2%), portée par la progression des revenus mais aussi grâce à une majoration des prélèvements (hausse du taux de cotisation à l'assurance maladie et des impôts et taxes affectés aux collectivités territoriales). Mais elle est également imputable à une stagnation des hors inflation en 2011. Cette dernière s'explique par la baisse des prestations sociales en raison du recul du chômage mais aussi des économies faites au détriment des bénéficiaires des minima sociaux et par une baisse de l'investissement public conformément au [plan d'économies budgétaires](#) (« *Zukunftspaket* ») adopté l'an passé.

Ce retour rapide à l'équilibre a été surtout facilité par le fait que les comptes publics étaient revenus à l'équilibre avant la crise (2007 et 2008). A cet égard, la politique de réduction des dépenses publiques a joué un rôle déterminant, que l'on mesure mieux en le situant dans le cadre d'une comparaison européenne.

Divergences de part et d'autre du Rhin en matière d'évolution des dépenses publiques depuis le milieu des années 1990

En 1996, la dépense publique par habitant (déflatée par l'indice des prix du PIB) était du même ordre en Allemagne et en France, un peu moins de 13000 euros. Compte tenu des écarts en termes de PIB par habitant - de l'ordre de 10% à l'époque en faveur de l'Allemagne -, la différence en termes de dépenses publiques rapportées au PIB se montait déjà à 5 points : 54,5% en France contre 49,3% en Allemagne. En 2010, la dépense publique par tête était en France devenue supérieure de 16% à l'Allemagne et l'écart en termes de PIB avait été porté à près de 10 points (56,6% contre 46,8% en Allemagne). Pour l'essentiel, les différences étaient acquises en 2008, car les dépenses publiques ont connu des évolutions très similaires au cours de la période de 2008 à 2010. C'est pourquoi on concentrera par la suite l'analyse sur la période de 1996 à 2008 et tout particulièrement celle allant de 2002 à 2008, où les écarts se sont creusés.

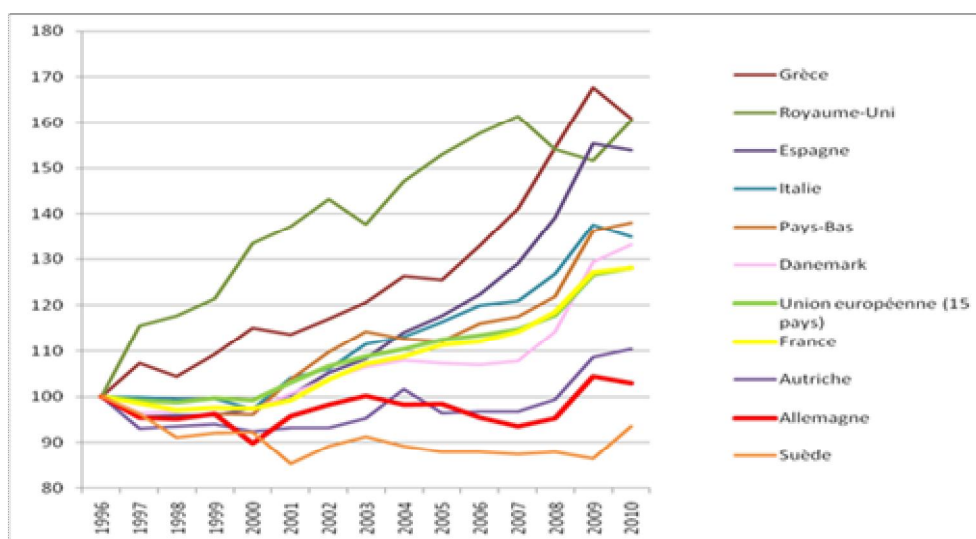
Evolution des dépenses publiques



Source : Eurostat

Une comparaison élargie aux principaux pays de l'Union Européenne à 15 fournit de premiers points de repère utiles sur les évolutions respectives qu'ont connues les deux pays en ce domaine. Si l'on considère la croissance en volume des dépenses publiques depuis 1996, c'est l'exceptionnelle rigueur budgétaire allemande qui doit être soulignée ; seule la Suède - l'un des rares pays où les inégalités de revenu ont augmenté à un rythme quasiment aussi rapide qu'en Allemagne depuis 20ans - a connu une plus forte contraction de la dépense publique. Comme souvent, la France épouse pour sa part la moyenne des pays de l'UE (à 15 pays) : la dépense publique en volume y a progressé d'un peu moins d'un cinquième entre 1996 et 2008 (1,3 % par an), alors qu'elle a baissé outre-Rhin (- 0,4%). Compte tenu des dynamiques démographiques, les écarts en termes de dépenses publiques par tête, toujours hors inflation, sont un peu moins prononcés : la dépense publique par tête est restée stable en France sur la période allant de 1996 à 2002 avant de progresser de 1,5% par an entre 2002 et 2008 (contre - 0,4% en Allemagne sur l'ensemble de la période).

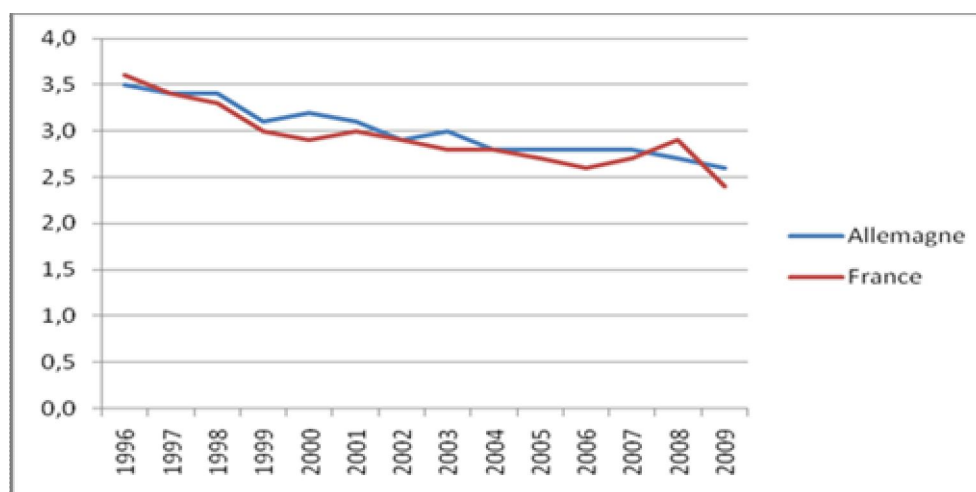
Croissance des dépenses publiques en volume



Cette différence de croissance des dépenses publiques ne s'explique pas par les charges d'intérêt. Le poids des dettes publiques dans le PIB a évolué de manière relativement parallèle dans les deux pays depuis 1996 : un peu plus rapidement en Allemagne qu'en France jusqu'en 2002 (plus 4,8 points contre 3,3) mais l'Allemagne a dû consacrer environ 1 point de PIB en plus par an aux charges de la réunification, puis plus fortement en France qu'en Allemagne

entre 2002 et 2088 (6 points contre 3 points), pour finalement connaître une envolée similaire sur la période de 2008 à 2010. Compte tenu de conditions de financement proches, ce n'est donc pas le service de la dette qui explique les écarts. D'où proviennent-ils ?

Charge d'intérêts de la dette publique en % du PIB



2. Regard sur les différents échelons de gouvernement

Pour comprendre les différences portant sur les dépenses publiques entre l'Allemagne et la France et leur accroissement depuis le tournant du siècle (9 points de PIB en 2008), plusieurs approches sont possibles. On commencera dans un premier temps par analyser les dynamiques de la dépense publique par « secteur », c'est-à-dire par échelon de gouvernement, auquel s'ajoutent les régimes de protection sociale. Premier enseignement : les écarts ne proviennent pas de l'Etat central, mais des dynamiques contrastées des dépenses des collectivités territoriales dans les deux pays et, on y reviendra, des dépenses de protection sociale.

Répartition des compétences et dépenses publiques : des situations contrastées

Comparer les dépenses publiques dans un Etat fédéral et dans un Etat unitaire, marqué par un mouvement de décentralisation, conduit à s'intéresser d'abord à l'évolution des dépenses par niveau de gouvernement. En raison d'un partage des compétences différents, les échelons de gouvernement ne sont au demeurant pas comparables terme à terme. S'y ajoute le problème des transferts entre administrations publiques, beaucoup plus élevés en Allemagne (en raison à la fois des transferts entre échelons de gouvernement propres au système fédéral et de l'importance des contributions versées par l'Etat aux régimes d'assurances sociales), qui ne sont pas soustraits ici, de sorte qu'on utilise des données brutes non consolidées.

Ainsi la dépense publique de l'Etat fédéral (*Bund*), qui s'élevait à 342 milliards en 2008, est composée pour l'essentiel de quatre postes : les subventions aux régimes d'assurances sociales (près de la moitié des dépenses), les services généraux des administrations publiques - y compris les transferts courants et les charges d'intérêt, dès lors qu'ils ne peuvent être affectés à une fonction précise - (un petit tiers des dépenses), les affaires économiques¹ (13%) et la défense (8%). Les Länder ont une dépense publique brute comparable à celle du Bund : 304 milliards en 2008. Outre leurs dépenses en matière de services généraux (26%), ils viennent en complément du *Bund* pour les dépenses en matière d'enseignement (24% de leur dépense totale), d'environnement (23%), de logement et d'équipements collectifs (11%) et de culture (10%).

L'Etat central en France - 419 milliards de dépenses en 2008 dans l'approche de la comptabilité nationale - consacre une part très similaire de ses dépenses à celle du Bund en matière de services généraux (30%) - les services généraux du Bund et des Länder pèsent d'ailleurs d'un poids supérieur dans le PIB à celui de l'Etat français (7,6 contre 6,4%). En revanche, 20% des ses dépenses vont à l'éducation, 12% à la défense et à la sécurité publique, alors que la part des dépenses consacrées aux affaires économiques (14%) est similaire à celle du Bund mais celle versées aux régimes de protection sociale, nettement plus faible (hors CSG et impôts affectés) ; de l'ordre de 20%.

¹ Soit la « tutelle de l'économie générale, les dépenses agricoles, l'administration de l'énergie, des mines et ressources minérale, l'administration des transports, les communications.

S'agissant des dépenses publiques brutes des collectivités locales, la nomenclature d'EUROSTAT inclut outre les communes et regroupements de communes (dans les deux pays), côté français, les régions et les départements. Elles pesaient 221 milliards en France en 2008 et 181 milliards en Allemagne. La structure des dépenses de ces deux ensembles disparates est pourtant relativement proche : 19% y sont consacrés en France aux services généraux, contre 16% en Allemagne ; 16% vont dans les deux cas à l'enseignement, 12% aux affaires économiques et 6 à 7% vont à l'environnement. Elle diverge principalement quant à la part des dépenses dévolues à la protection sociale (près d'un tiers en Allemagne contre moitié moins en France) et au logement et aux équipements collectifs (15% en France, 6% en Allemagne).

Dépenses publiques non consolidées par échelon de gouvernement : les différentes fonctions en % du total (2008)

	Etat central		Länder	Collectivités locales*	
	RFA	FRA	RFA	RFA	France
Services généraux	30,6	29,8	26,3	15,6	18,6
Enseignement	1,2	19,5	24,6	16,7	16,4
Loisir, culture et culte	0,3	2,0	10,0	5,9	10,2
Santé	0,0	0,9	1,7	1,7	1,0
Ordre et sécurité publics	1,1	4,3	1,3	4,6	2,9
Protection sociale	47,9	19,8	8,9	32,4	16,2
Environnement	0,1	0,5	23,4	5,6	7,1
Défense	7,9	8,3	0,5	0,0	0,0
Affaires économiques	9,5	13,7	0,0	11,5	12,4
Logement et équipements	1,2	1,3	11,0	6,1	15,1
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Pour l'Allemagne : commune et regroupement de communes ;
pour la France : région, départements, commune et regroupements de commune. Source : EUROSTAT.

Des dynamiques contrastées en matière d'évolution des dépenses publiques par échelon de gouvernement

Cette photographie de la structure des dépenses publiques en 2008 est le résultat d'évolutions divergentes puisque, hors inflation, le total des dépenses publiques a baissé de 5% en Allemagne entre 1996 et 2008, alors qu'elles ont augmenté de 23% en France, portant l'écart en pourcentage du PIB sur cette période de 5 à 9 points. Quels ont été les moteurs de cette évolution ? Un premier enseignement est que l'accroissement de l'écart n'est pas imputable à l'administration centrale : la progression des dépenses en volume de l'Etat a été limitée à 8% en France sur la période contre 4% pour le Bund. L'Etat central en France, qui était à l'origine de 42% des dépenses publiques en 1996, n'a contribué qu'à hauteur de 15% à leur croissance. Deux facteurs principaux ont joué pour expliquer les différences : premièrement, la contraction des dépenses des Länder (- 7% hors inflation entre 1996 et 2008) et des communes en Allemagne (- 3%), alors que, dans le même temps, en partie sous l'effet de la décentralisation, les dépenses des collectivités locales connaissaient une forte progression en France (plus 44%), et, deuxièmement, l'évolution divergente des dépenses des administrations de Sécurité sociale (une baisse hors inflation en Allemagne, contre une augmentation de près d'un quart en France). En France, les collectivités locales (17% des dépenses en 1996) ont en effet contribué pour un tiers à l'augmentation des dépenses publiques en volume et les dépenses de protection sociale pour plus de la moitié, alors que leur part dans le total ne pesait que 42% en 1996.

Dépenses publiques par secteur, en % du PIB et évolution hors inflation, 1996-2008

	Allemagne					France				
	En % du PIB				Evolution en volume	En % du PIB				Evolution en volume
	1996	2002	2008	2008/1996		1996	2002	2008	2008/1996	
Administration centrale	14,1	14,3	13,8	-0,3	104,4	25,1	23,7	21,9	-3,2	108,2
Länder	14,1	13,5	12,1	-2,0	92,8	-	-	-	-	-
Adm. locales	8,0	7,3	7,2	-0,8	97,2	10,0	10,0	11,4	1,4	144,4
Adm. sécurité sociale	21,4	21,7	19,3	-2,1	96,3	24,1	23,9	24,4	0,3	129,2
Transferts entre adm.	-8,3	-8,7	-8,6	-0,3		-4,5	-4,7	-4,4	0,1	
Total Adm. publiques	49,3	48,1	43,8	-5,5	95,3	54,5	52,9	52,9	-1,5	123,3

Source : données brutes EUROSTAT

Pour les collectivités locales en France, la contribution à la croissance des dépenses en volume est imputable à quatre postes principaux : les dépenses sociales (+ 83% et une contribution à la croissance des dépenses totales de près d'un

quart), les dépenses pour le logement et les équipements collectifs (respectivement +78% et 21%), les dépenses pour le système scolaire (+53% avec une contribution à la croissance de 19%) et celles affaissant à la rubrique « loisir, sport et culture » (qui ont doublé et expliquent 16% de l'augmentation totale). Ces évolutions reflètent d'abord le transfert accru de compétences à long terme, mais aussi « l'acte II de la décentralisation » en 2004, qui produit progressivement ses effets. C'est d'abord le cas pour les dépenses sociales, puisque les départements se sont vus notamment transférés ces dernières années les dépenses pour le RSA (la partie dite « socle ») et l'allocation personnalisée pour l'autonomie, de sorte que leur dépenses d'aide sociale ont bondi de 12 Mrds en 2001 à 22 Mrds en 2004. Mais c'est également vrai pour les dépenses pour les collèges avec les transferts de près de 100.000 personnels techniques, ouvriers et de service décidée en 2004, qui a fait progresser les dépenses de fonctionnement de 50% en 2007 ou encore en matière de formation professionnelles pour les régions. Les départements et les régions contribuent désormais pour plus de 25% au financement de l'éducation, en entretenant les bâtiments et en rémunérant les personnels techniques, ouvriers et de service. En part du PIB, et à périmètre constant, les dépenses des collectivités locales sont restées globalement stables entre 1996 et 2008 ([voir ici](#)). Mais les dépenses de personnel demeurent dynamiques.

Sur quoi ont porté les coupes budgétaires des Länder et des communes allemandes ? Pour les Länder, qui, parmi les échelons de gouvernement, ont fourni la plus grosse contribution à la baisse de la dépense publique en volume (deux points de PIB), trois postes budgétaires expliquent l'essentiel du recul : les dépenses en matière de logement et d'équipements collectifs (en baisse de plus de 20%), les dépenses d'administration générale (-8%), et notamment de personnel - il faudra y revenir - et les dépenses d'éducation (-5%) - avec cependant de forts contrastes en matière d'investissement éducatif suivant les Länder. L'évolution des dépenses hors inflation des communes et regroupement de communes est plus contrastée. Sous réserve de la qualité des données détaillées, la plus importante contribution à la baisse est - ô surprise - celle consacrée aux dépenses en matière... d'environnement (moins 40%) - l'Allemagne verte en prend un coup -, devant les dépenses pour les affaires économiques et les dépenses consacrées aux « loisirs, à la culture et au sport ». En revanche, les dépenses consacrées à l'aide sociale (réforme Hartz IV) ont augmenté, alors que celles dévolues au système scolaire ont quasiment stagné.

Il faut à cet égard rappeler que le système fédéral a fait l'objet d'une réforme, mais que celle-ci est relativement récente puisqu'elle date de 2006. La réforme a consisté pour l'essentiel en une *deal* entre le Bund et les Länder, qui a conduit à réduire (un peu) le pouvoir de blocage des Länder au *Bundesrat* dans l'élaboration de la loi au niveau fédéral en échange de compétences accrues de ces derniers dans certains domaines². Alors que les Länder avaient perdu leurs compétences concernant la fixation des conditions de travail et de rémunération de leurs employés, la réforme a renforcé leurs pouvoirs dans la gestion de leur personnel en ce qui concerne leurs compétences législatives relatives aux carrières comme au traitement et aux pensions des fonctionnaires. Relèvent par ailleurs désormais de la compétence des Länder le droit de l'éducation, notamment dans le champ de l'enseignement supérieur (y compris l'admission et les diplômes via la « compétence concurrente »), comme dans celui des institutions culturelles. Il est encore trop tôt pour constater l'effet de long terme de ces modifications.

Les évolutions divergentes de la dépense publique dans les deux pays sont donc en premier lieu liées à la dynamique contrastée de restructuration de leurs échelons de gouvernement, avec des collectivités territoriales en perte de pouvoir (jusqu'en 2006) soumises à une forte austérité outre-Rhin, alors qu'elles sont en pleine expansion en France, un mouvement amplifié par le transfert de nouvelles compétences lié à l'acte II de la décentralisation. La rigueur budgétaire imposée à l'Etat central allemand a été en partie contrariée par le poids croissant des transferts versés aux régimes d'assurances sociales, qui pèsent désormais pour près de la moitié des dépenses budgétaires, dans le cadre d'une stratégie globale visant à empêcher la hausse des taux de cotisations sociales. Car l'autre différence majeure porte sur les dépenses de protection sociale. Voilà qui invite à recourir à des approches complémentaires pour enrichir ces premiers constats.

3. Analyse des dépenses par nature : dépenses de fonctionnement, transferts et investissements

Pour comprendre les différences portant sur les dépenses publiques entre l'Allemagne et la France et leur accroissement depuis le tournant du siècle (9 points de PIB en 2008), plusieurs approches sont possibles. Ce troisième épisode est consacré à une analyse des dépenses de fonctionnement, de transferts et d'investissement. Synthèse : alors que les dépenses totales de transferts (notamment sociaux) sont encore proches dans les deux pays, les

² Juridiquement, la législation « cadre » à l'échelle fédérale a été supprimée, au profit d'une redéfinition de la liste des domaines de législation concurrente et de l'introduction, le cas échéant, d'une législation dérogatoire dans certains domaines législatifs (aménagement du territoire, droit de la chasse, protection de la nature, admission et diplômes dans l'enseignement supérieur).

collectivités publiques allemandes se singularisent par des dépenses en personnel, qui sont les plus faibles de tous les pays de l'Union Européenne et un investissement public qui ne suffit plus à maintenir les infrastructures à niveau.

Dépenses de fonctionnement : la singularité allemande

La décomposition de la dépense publique dite par nature permet de distinguer les dépenses de fonctionnement, les transferts (principalement aux ménages mais aussi aux entreprises, aux associations, et aux entités non résidentes comme les organisations internationales), les charges d'intérêt de la dette et l'investissement. En quoi les deux pays se distinguent-ils à cet égard ? La principale différence porte sur les dépenses de fonctionnement (rémunération des personnels et fonctionnement courant), qui, en part de Produit Intérieur Brut (PIB), expliquent 7 points de différence. Un élargissement de la comparaison à l'ensemble de l'ex-Union Européenne (à 15) permet de comprendre, qu'à cet égard, c'est l'Allemagne qui est atypique puisqu'en part de PIB les dépenses de fonctionnement y sont de 6 points inférieures à la moyenne européenne, alors que la France se situe un point au-dessus.

Parmi les dépenses de fonctionnement, les différences sont faibles s'agissant des consommations intermédiaires utilisées dans le processus de production (électricité, équipement informatique, fournitures, etc.). Ce sont bien les dépenses consacrées à la rémunération des salariés, soit les rémunérations d'activité proprement dites, mais aussi les cotisations sociales qui diffèrent substantiellement : elles représentent un petit quart de la dépense publique totale en France – une proportion légèrement déclinante sur la période 1996-2009 –, soit 13,5% du PIB, alors qu'elles ne constituent que 15,6% du total des dépenses et seulement 7,5% du PIB outre-Rhin. De ce point de vue, la France se situe en part de PIB, 2 points au-dessus de la moyenne européenne et l'Allemagne 4 points en-dessous. Et pour cause : avec 7,5%, l'Allemagne est tout simplement le pays de l'UE qui consacre la plus faible proportion de sa richesse nationale annuelle, telle qu'elle est appréhendée par le PIB, à la rémunération des fonctionnaires et des salariés du public, 4 points de moins que le Royaume-Uni, moitié moins que la Suède et 10 points de moins que le Danemark... On reviendra plus en détails sur cet écart majeur et les raisons de cette singularité allemande. Notons d'ores et déjà ici que la rémunération des salariés, qui constitue une part mineure des dépenses totales du Bund mais environ 30% de celles des Länder et un petit quart de celles des *Gemeinden*, ont été réduites, hors inflation, de 15 à 20% selon les échelons de gouvernement entre 1996 et 2009 ! Comparativement, elles ont progressé de 18% en France sur la même période, faiblement (plus 6%) au niveau de l'Etat central, mais de plus de 50% hors inflation à l'échelle des collectivités territoriales. On retrouve ici des dynamiques contrastées des dépenses des collectivités territoriales dans les deux pays (voir [ici](#)).

Dépenses publiques par nature en % du PIB et différence RFA-FRA-UE

	Allemagne		France		UE (15 pays)	
	1996	2009	1996	2009	1996	2009
Consommations intermédiaires	4,1	4,6	5,8	5,5	5,7	7,0
Rémunération des salariés	8,7	7,4	13,7	13,5	11,2	11,3
Impôts	0,0	0,0	0,5	0,5	0,1	0,3
Dépenses de fonctionnement	12,9	12,1	20,0	19,5	17,0	18,5
Intérêts, à payer	3,5	2,6	3,6	2,4	5,3	2,7
Prestations sociales hors transferts en nature	18,8	18,5	18,1	19,3	17,0	17,4
Transferts sociaux en nature	7,6	8,2	4,9	6,0	4,1	4,8
Subventions et autres transferts	4,5	4,6	4,7	5,8	4,3	5,2
Total prestations et autres transferts	31,0	31,3	27,7	31,2	25,4	27,4
Formation brute de capital fixe	2,0	1,6	3,2	3,6	2,4	2,8
Total dépenses publiques	49,3	47,5	54,4	56,7	50,0	51,3
	Différence RFA-FRA		Différence RFA - UE		Différence FRA - UE 15	
	1996	2009	1996	2009	1996	2009
Consommations intermédiaires	-1,6	-0,9	-1,5	-2,3	0,1	-1,4
Rémunération des salariés	-5,0	-6,1	-2,5	-3,9	2,5	2,2
Impôts	-0,5	-0,5	-0,1	-0,3	0,3	0,2
Dépenses de fonctionnement	-7,1	-7,4	-4,2	-6,4	2,9	1,0
Intérêts, à payer	-0,1	0,2	-1,8	-0,1	-1,7	-0,2
Prestations sociales hors transferts en nature	0,7	-0,8	1,9	1,1	1,1	2,0
Transferts sociaux en nature	2,8	2,2	3,5	3,4	0,7	1,2
Subventions et autres transferts	-0,2	-1,3	0,3	-0,7	0,5	0,6
Total prestations et autres transferts	3,3	0,1	5,6	3,9	2,3	3,8
Formation brute de capital fixe	-1,2	-2,0	-0,4	-1,2	0,8	0,8
Total dépenses publiques	-5,1	-9,2	-0,7	-3,8	4,4	5,4

Source : données brutes EUROSTAT

L'Etat allemand : autant de transferts qu'en France en part de PIB.

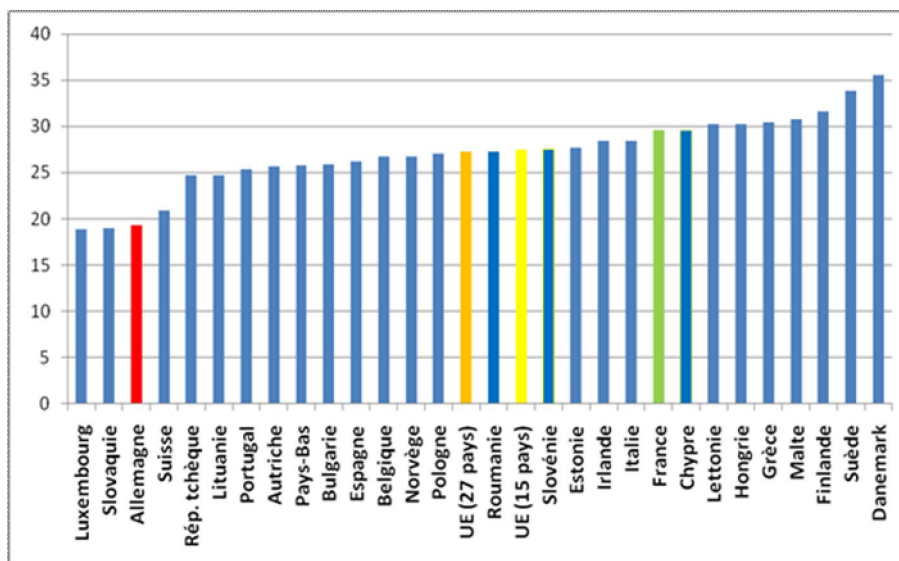
La deuxième singularité allemande concerne le poids des transferts sociaux et économiques dans la dépense totale : près des deux tiers, soit 10 points de plus qu'en France et que dans la moyenne des pays européens. En part de PIB, ces transferts publics sont d'un niveau identique dans les deux pays (31,2% en 2009) ; ce qui est le résultat d'une stabilisation en Allemagne et d'une progression de 3,5 points en France depuis 1996, contre 2,0 point supplémentaire en moyenne dans les pays européens. Ces transferts sont constitués à 81% (France) ou 85% (Allemagne) de prestations sociales. Parmi celles-ci il faut noter, que si les prestations sociales en espèces (retraite, chômage, etc.) sont devenues un peu plus importantes en France qu'en Allemagne au cours de la dernière décennie en pourcentage du PIB, en revanche les transferts en nature, qui recouvrent les dépenses pour l'achat de produits fournis aux ménages par des producteurs marchands, essentiellement dans le secteur de la santé, demeurent de ce point de vue plus élevés en Allemagne (2 points de PIB). Le reste des transferts se compose des transferts courants (contribution à l'UE, coopération internationale courante), de subventions diverses et de transferts en capital, dont la croissance est plus dynamique en France qu'en Allemagne, sans que les différences en termes de part de PIB ne soient très notables.

La grande panne de l'investissement public en Allemagne.

La part de l'investissement public dans le PIB en France est relativement stable à long terme, comprise entre 3 et 3,5% depuis la fin des années 1970. La majeure partie des investissements (70%) sont réalisés par les collectivités territoriales, alors que l'investissement de l'Etat se concentre sur la défense. Côté allemand, alors que les investissements publics représentaient encore près de trois points de PIB dans la première moitié des années 1990, ils ont été inférieurs à 1,5% au cours des années 2000 – un point de PIB de moins que la moyenne européenne –, avant de se redresser légèrement à l'occasion des deux plans de soutien à l'activité adoptés pour faire face à la crise. L'Allemagne est depuis de longues années, en compagnie de l'Autriche, le pays de l'OCDE où le taux d'investissement public brut est le plus faible. Pire encore, si l'on retire de l'investissement brut la consommation de capital fixe (l'usure des infrastructures existantes), on s'aperçoit que depuis 2002, l'investissement public net est devenu négatif en Allemagne : le pays ne maintient plus ses infrastructures à niveau.

Si le Bund, qui finance un petit quart du total des investissements publics, a accru ses efforts, notamment récemment en direction de l'enseignement supérieur et de la recherche, ce sont les *Länder* (un cinquième de l'investissement public total) et les communes (plus de 60% au milieu des années 1990), qui ont procédé à des coupes drastiques : une baisse d'un quart, en volume, de leurs investissements depuis le milieu des années 1990. Résultat les services publics locaux en souffrent : bibliothèques et piscines qui ferment ; services sociaux, subventions aux associations et offre culturelle qui disparaissent, économies drastiques sur l'éducation et externalisation tous azimuts, entretien de la voirie remis à plus tard...Ceux qui connaissent le charme des travaux sur les autoroutes allemandes (contingentés suivant l'importance du trafic) mais aussi désormais les retards des trains, devenus sujet de plaisanterie, auront eu un premier aperçu des conséquences de cette pénurie d'investissements publics en matière de transports. Au total, les efforts inégaux d'investissement public expliquaient 2 points de différence en part de PIB entre les deux pays.

Dépenses publiques hors transferts sociaux (en % du PIB) en 2008



Au total, si l'on considère les dépenses publiques, hors prestations sociales et transferts en nature en pourcentage du PIB, on peut distinguer trois grands groupes de pays en Europe du point de vue de la nomenclature des dépenses « par nature ». L'Allemagne se situe à cet égard entre...la Slovaquie et la Suisse dans le groupe des pays aux dépenses les plus faibles (moins de 20%). Un deuxième groupe de pays, qui comprend l'UE à 27 ou à 15, consacre à ces dépenses un quart du PIB. Dans un troisième groupe de pays, qui commence avec la France et en tête duquel on trouve les pays scandinaves, cette part atteint 30% et plus.

Voilà matière à aller regarder plus attentivement où se situe la singularité allemande à la fois en termes de dépenses de personnel et plus généralement en termes d'affectation des dépenses publiques par grand poste ou fonction budgétaire.

4. Des évolutions contrastées de l'emploi public.

Les épisodes précédents nous ont appris que les différences en termes de dépenses publiques en proportion du PIB s'expliquaient notamment par des dépenses des collectivités publiques allemandes en matière de fonctionnement, et plus encore de rémunérations, très inférieures à la moyenne de l'UE. De quoi aller voir ce qui s'est passé du côté de l'emploi public.

Quel emploi public ?

La comparaison de l'emploi public à l'échelle internationale pose de nombreux problèmes méthodologiques en raison de la diversité des statuts juridiques et des modes de financement des emplois concernés dans les différents pays mais aussi au sein de chacun d'entre eux; une difficulté devenue encore plus importante en période de contraction et de restructuration de la sphère d'intervention publique. Une première approche possible ([voir ici le travail à ce sujet de Florence Audier et Maya Bacache-Beauvallet](#)) repose sur la notion de carrière dans la fonction publique : les personnes ayant réussi un concours sont intégrées dans une hiérarchie de grades, de corps ou de cadre d'emploi et elles font carrière sur des postes, qui leur assurent une progression de la rémunération. Elle a pour inconvénient, notamment dans une perspective internationale, de laisser dans l'ombre les emplois pour lesquels l'administration, comme n'importe quel employeur, recrute de manière contractuelle de la main d'œuvre pour l'exécution de tâches auxquelles est associé un niveau de qualification et de rémunération. En outre, le statut public ou privé de l'employeur ne suffit pas à délimiter l'étendue de l'emploi public puisque des salariés payés sur fonds public peuvent avoir un employeur privé.

C'est pourquoi une approche qui appréhende l'administration au sens économique ([voir ici les travaux du CAS](#)) retient le concept d'emploi financé par ressources publiques, quel que soit son statut juridique. Cette optique a pour avantage de prendre en compte non seulement l'emploi du secteur des administrations publiques, tel qu'il est recensé par la comptabilité nationale, mais aussi les emplois financés par la puissance publique même s'ils ne relèvent pas d'une rémunération publique directe ; ce qui, on le verra, n'est pas sans importance dans le cadre d'une comparaison franco-allemande. On ajoute alors aux emplois de l'Etat central, des collectivités territoriales et des Etablissements Publics Administratifs non marchands de droit public (en France : Pôle Emploi, hôpitaux publics, CNRS) ou privé (caisses nationales de Sécurité sociale), les organismes privés non marchands à financement public prédominants (enseignement sous contrat, organismes de protection sociale, hôpitaux privés sous dotation globale, associations). Ce périmètre large pose cependant un problème de disponibilité de séries longues comparables à l'échelle internationale.

L'emploi public dans les deux pays

En 2008, le nombre d'emplois dans les services non marchands à caractère public s'élevait à 5,2 millions en France contre 4,5 millions en Allemagne. En France, cela correspond pour l'essentiel à la somme des emplois de l'administration d'Etat (un peu plus de 2 millions d'emplois), des collectivités territoriales (1,4 million), des Etablissements publics administratifs (EPA) non marchands ou de droit particulier (1,8 million d'emplois, dont les hôpitaux publics, ANPE, CNRS, Caisses nationales de Sécu). Côté allemand, on comptait 460000 emplois du Bund, 1,9 million d'emplois dans les Länder et 1,2 million dans les communes et regroupements de commune et l'ensemble des emplois au sein des organismes de droit public à caractère administratif (*mittelbarer öffentlicher Dienst*), soit 790000 (principalement les administrations de Sécurité sociale et l'administration de l'emploi). Notons que les statistiques allemandes incluent (incluaient avant leur privatisation) dans cette nomenclature les administrations des chemins de fer et de la Poste. Soulignons également que cette première délimitation de l'emploi public ne recouvre pas exactement (en France) ou pas du tout (en Allemagne) celle de l'emploi dans la fonction publique. En France, il existe certains organismes publics qui ne font pas partie de la fonction publique (Caisses nationales de Sécurité sociales, organismes consulaires, Etablissements Publics Industriels et Commerciaux) alors qu'à l'inverse certains services marchands répondent à la définition juridique de la fonction publique (la plupart des établissements pour personnes âgées). Au total, les effectifs de l'emploi public et de la fonction publique sont toutefois proches. En Allemagne, seuls 37% de ces emplois dans les services non marchands à caractère public sont des emplois de fonctionnaires assermentés, dont l'unité des statuts

(pour les trois échelons de gouvernement) est garantie par la Loi fondamentale, auxquels s'ajoutent les militaires (4%). En d'autres termes, près de 60% des emplois dans les administrations publiques sont soumis au droit général du travail et relèvent de conventions collectives spécifiques, qui prévoient cependant une augmentation du salaire à l'ancienneté, mais aussi, depuis l'accord tarifaire de 2005, une partie minime du salaire à la performance. En outre, depuis une loi de 1997, certains fonctionnaires peuvent également être mis en activité dans des organismes relevant du droit privé, par exemple à l'occasion de la privatisation d'une régie municipale.

Si l'on y ajoute les organismes principalement privés avec un financement public prédominant, on doit ajouter 710000 emplois en France et plus d'un million en Allemagne, soit au total près de 6,1 millions d'emplois en France et près de 5,6 millions en Allemagne en 2008. On peut ajouter en France les entreprises publiques à contrôle direct et majoritaire de l'Etat (la Poste notamment) qui comptaient un peu moins de 600.000 emplois en 2008.

L'importance de l'emploi public dans les deux pays

Compte tenu des différences de population et d'emploi total, ces données brutes correspondent à des taux d'administration et à des taux d'emplois publics très contrastés ([voir ici les données détaillées du CAS](#)). Avec 88 emplois publics pour 1000 habitants, la France se situe, en compagnie du Royaume-Uni, dans le haut de la fourchette des pays de l'OCDE mais largement derrière les pays scandinaves (qui ont un ratio compris entre 140 et 160), alors, qu'à l'inverse, l'Allemagne avec un ratio de 55 emplois publics pour 1000 habitants figurent, derrière le Japon, parmi les pays les moins « administrés ». Plus encore, si l'on rapporte le nombre d'emploi des administrations publiques à l'emploi total, la France se situe, compte tenu d'un taux d'emploi global plus faible, avec 22% dans le haut du classement, derrière les pays scandinaves (30%), alors que l'Allemagne avec moins de 12% figure en queue de liste en compagnie des Pays-Bas. Si l'on s'en tient au seul périmètre des « services généraux d'administration » qui concernent les fonctions administratives traditionnelles à l'échelon central ou local, la France se caractérise bien par un taux d'administration parmi les plus élevés (38 emplois pour 1000 habitants), derrière la Belgique, la Grèce et... les Etats-Unis, mais en ce domaine la différence avec l'Allemagne n'est pas majeure (32 pour 1000), même si elle s'est accrue au cours des quinze dernières années. Comme [on l'a déjà noté précédemment](#), ces différences en termes d'emploi se reflètent logiquement dans la part des rémunérations publiques dans le PIB (13,5% contre 7,5%) puisque la dépense réelle par emploi public est proche en moyenne dans les deux pays.

Toutefois, pour embrasser l'ensemble des dépenses publiques de fonctionnement et les possibles effets de substitution entre elles, il faut intégrer également les consommations intermédiaires, mais aussi les transferts sociaux en nature financés par ressources publiques mais délivrés par des producteurs marchands. A cet égard, la France se distingue par une part des consommations intermédiaires dans le total des dépenses de fonctionnement plutôt faible (moins de 30%) à l'opposé des pays anglo-saxons où elle est comprise entre 45 et 55%, ce qui est un indicateur d'une plus forte sous-traitance. De son côté, l'Allemagne avec 40% est dans une situation intermédiaire. Surtout, l'Allemagne se singularise par une part des prestations en nature dans le PIB qui est, derrière les Pays-Bas, la plus élevée de tous les pays développés (de l'ordre de 8% contre 6% en France). En d'autres termes, un tiers de l'écart sur les rémunérations publiques directes s'explique par le fait que la puissance publique fait plus appel en Allemagne à des producteurs marchands pour délivrer certaines prestations, dans le domaine de la santé et de l'éducation (voir prochain post), alors que l'administration française fait preuve d'une moindre propension à sous-traiter.

La contraction de l'emploi public en Allemagne depuis la réunification

Si l'on s'en remet aux sources [statistiques allemandes](#), l'emploi public est passé de 6,7 millions en 1991 à 4,5 millions en 2008. Si l'on s'en tient aux seuls effectifs du Bund, des Länder, des communes et des organismes de droit public à caractère administratif, plus propices aux comparaisons internationales, et que l'on se restreint à la période sous revue dans cette série (1996-2008), la baisse est proche de 80000 emplois (5,3 à 4,8 millions), soit près de 15%, à rapprocher d'une hausse de l'emploi total sur cette période de 9%. Le taux d'administration a baissé de 7 points (de 62 à 55 emplois publics pour 1000 habitants) et la part de l'emploi public dans l'emploi total, déjà faible, s'est repliée de 3 points (de 15 à 12%) – un repli qui a pourtant été atténué par la progression de l'emploi à temps partiel liée à la féminisation croissante des emplois (1 million en 1997 et 1,4 million en 2008). La baisse de l'emploi public est cependant interrompue depuis 2008 : le nombre d'emplois a progressé de 80000 depuis, à part égale entre les l'échelon territorial – notamment dans l'enseignement supérieur, essentiellement [sur la base de contrats à durée déterminée](#) – et les organismes de droit public – l'administration de l'emploi notamment.

Deux facteurs principaux ont contribué à cette évolution générale. Le premier s'explique par la réunification qui s'était traduite par l'absorption (partielle) du nombre pléthorique d'employés de l'appareil d'Etat et des collectivités territoriales de l'ex-DDR. 1,7 million d'entre eux étaient en activité dans les nouveaux Länder fin 1991. En 1996, on enregistrait encore un taux d'administration compris entre 58 et 65 emplois publics pour 1000 habitants dans les nouveaux Länder contre entre 42 et 58 dans les anciens Länder. Un processus de longue haleine de restructuration des collectivités

publiques a conduit à une forte baisse des effectifs dans les nouveaux Länder, puisque le nombre de fonctionnaires et de salariés des administrations publiques a été ramené à 700000 en 2010. Sur la période 2000-2008, les nouveaux Länder, qui ne représentaient que 17% de l'emploi public en début de période ont contribué à eux seuls à 37% de la baisse des effectifs totaux. Parallèlement, le nombre de militaires a été réduit de 250000 en 1991 à 185000 en 2000 et demeure stable depuis, en attendant les conséquences dans les années à venir de la fin de la conscription.

Le deuxième facteur, qui recoupe en partie le premier, tient à la politique de privatisation. A lui seul le changement de statut de la *Post* et de la *deutsche Bundesbahn* s'est traduit par la suppression de plus d'un million d'emplois publics. Cette politique de privatisation a également concerné bon nombre d'hôpitaux³, de régies municipales (énergie, eau, ordures ménagères) ou encore d'institutions de prise en charge de la petite enfance (5000 emplois à Berlin), et elle s'est doublée d'une autonomisation budgétaire des établissements dans le secteur hospitalier ou l'enseignement supérieur. La privatisation des services publics locaux est au demeurant souvent « artificielle », dans la mesure où les détenteurs du capital des entités concernées sont dans nombre de cas des services (*Stadtwerken*) ou des établissements financiers (caisses d'épargne) détenus en tout ou partie par les communes.

En conséquence, la politique de réduction des effectifs sur la période 1996-2008 a concerné en premier lieu les communes (32% des emplois en 1996 et une diminution des effectifs de plus d'un quart) et les Länder (46% des emplois et moins 20%) et dans une moindre mesure le Bund (moins 13%), alors qu'à l'inverse les effectifs ont continué à progresser nettement dans les organismes de droit public à caractère administratif (de 460000 à 790000), principalement les administrations de la Sécurité sociale et, surtout, celle de l'emploi. Enfin un regard sur l'évolution de l'emploi public par catégories de personnel permet de souligner qu'au total le nombre de fonctionnaires proprement dit est resté quasiment stable à tous les échelons de gouvernement entre 1996 et 2008 (1,7 millions) : c'est donc sur les employés et surtout les ouvriers des collectivités territoriales, qu'a porté l'ajustement à la baisse.

Croissance (ralentie) et recomposition de l'emploi public en France

Côté français, on raisonnera sur les effectifs de la fonction publique à des fins de décomposition des évolutions. Sur la période courant de 1996 à 2008, les effectifs des trois fonctions publiques ont progressé de 4,5 à 5,3 millions, soit une hausse symétrique à la baisse constatée en Allemagne dans les services non marchands à caractère public : plus 15% (y compris les agents non titulaires, dont le nombre a progressé de 636000 à 872000). Ce rythme de progression est proche de la croissance de l'emploi total, de sorte que la part de l'emploi des fonctions publiques dans l'emploi total a peu évolué. Compte tenu de la croissance de la population, on assiste en réalité à une légère érosion du taux d'administration. La croissance annuelle des effectifs totaux s'est cependant nettement ralentie depuis 2004 (0,6% contre 1,9%) avant de devenir légèrement négative depuis 2008, ce qui n'est pas le cas dans le périmètre plus large qui comprend les organismes privés avec un financement public prédominant. Cette évolution globale dissimule des temporalités et des effets de structure ([voir ici](#)).

L'emploi dans les ministères, qui constituait la moitié de l'emploi dans la fonction publique en 1996, a progressé jusqu'en 2003 (2,3 millions), avant de baisser de 200000 jusqu'à la fin 2008. Les réductions nettes d'emploi intervenues depuis devraient conduire à une baisse des effectifs de 20% d'ici à la fin de l'année 2011 par rapport au point haut de 2003, soit une évolution de grande ampleur. Cette baisse s'explique par trois facteurs principaux. Sous l'effet de la « Révision Générale des Politiques Publiques », elle est premièrement imputable pour partie à la « règle » de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux en vigueur depuis 2006. Mais elle est, deuxièmement, aussi liée à l'externalisation croissante des effectifs vers les Etablissements Publics Administratifs nationaux, dont la part dans l'emploi public, encore marginale au début des années 1990 représente aujourd'hui l'équivalent de plus d'un cinquième des effectifs des agents des ministères, notamment dans le périmètre des ministères sociaux et celui de la culture, comme le souligne un [rapport de la Cour des comptes](#), qui met en avant à ce propos « un affaiblissement qualitatif des services de l'Etat et de la gestion de ses effectifs » et « une moindre capacité des administrations centrales à exercer des fonctions d'orientation ». Plus récemment, la loi sur « l'autonomie » des Universités a contribué à plus du tiers de la baisse apparente des effectifs ministériels depuis 2006. Elle s'explique en troisième lieu par le transfert d'emplois vers les collectivités territoriales (acte II de la décentralisation), qui est venue amplifiée la dynamique propre de créations d'emplois dans les collectivités territoriales et les établissements publics locaux attenants. Car c'est l'échelon territorial (28% des emplois en 1996) qui a contribué pour les trois quarts à la croissance des effectifs sur la période 1996-2008,

³ Au cours des quinze dernières années un nombre croissant d'hôpitaux publics ont été transformés en entreprises de droit privé et en partie privatisés, y compris des centres hospitalo-universitaires comme à Marburg ou Giessen. En 2006, la moitié des personnels hospitaliers des hôpitaux dont l'employeur était public relevait du droit du travail privé et la part des hôpitaux ou cliniques privés proprement dits a progressé de 15 à 27% entre 1991 et 2006, de sorte que l'Allemagne compte trois des cinq plus gros groupes mondiaux dans cette branche. L'emploi total dans le secteur hospitalier a baissé de 10% depuis le début des années 1990, alors que le nombre de patients augmentait.

alors que les effectifs de la fonction publique hospitalière ont contribué pour 20% à la croissance totale, soit légèrement plus que leur part initiale dans l'emploi total.

Enfin, comme en Allemagne, les catégories d'emplois les plus qualifiées (A : emplois de direction et encadrement supérieur) et, surtout celles des emplois de conception de contrôle et d'encadrement intermédiaire (catégorie B) ont progressé au détriment des emplois d'assistance et d'exécution (catégorie C), surtout dans la fonction publique d'Etat, ce qui relativise le mouvement de décentralisation des compétences de conception et d'encadrement, tout particulièrement dans une perspective comparative franco-allemande.

Au total, les différences d'emplois publics entre l'Allemagne et la France sont encore plus marquées que celles en matière de dépenses publiques totales. Comment l'expliquer ? Dans quels domaines et pour quelles fonctions concrètes la puissance publique de la République Fédérale investit-elle moins en ressources humaines, mais aussi en investissements et en transferts que la France ? C'est ce qu'il nous reste à essayer de comprendre.

5. Analyse par fonction : sur quoi ont porté les coupes budgétaires en Allemagne ?

Alors que la part des dépenses publiques dans le Produit Intérieur Brut était déjà de 5 points inférieurs en Allemagne en 1996, la cure d'austérité allemande a porté l'écart en 2008 à 9 points de PIB et à 20% en termes de dépenses publiques par habitant et par an. Quels ont été les choix sociaux faits ?

Comparaison des dépenses par fonction : la situation en 1996

Pour analyser les dépenses publiques par fonction ([nomenclature COFOG](#)), c'est-à-dire en distinguant les grands domaines d'intervention publique (la protection sociale, les services généraux d'administration, la défense, l'enseignement, etc.), on partira de la situation en 1996. A cette date, le ratio des dépenses publiques au Produit Intérieur Brut (PIB) est de 5,2 points supérieur en France à ce qu'il est en Allemagne, qui est elle-même alors un point en-dessous de la moyenne de l'UE (à 15 pays). Compte tenu, d'un PIB par tête à l'époque inférieur de 13% en France par rapport à son niveau outre-Rhin, cela équivalait à un niveau de dépense publique par tête très proche dans les deux pays⁴. En part de PIB, la France dépensait plus pour l'enseignement (2,2 points), pour les services généraux des administrations publiques (1,7 point de PIB) - dont la comparaison est rendue malaisée par le fait qu'ils incluent les transferts courants et les charges d'intérêt, dès lors qu'ils ne peuvent être affectés à une fonction précise -, pour la défense (1,3), la santé (1), le logement et l'équipement (0,7), la culture et les loisirs (0,3) ; soit une différence de 7,2 points de PIB sur les fonctions concernées. En revanche, l'Allemagne consacrait une part plus importante de son PIB aux dépenses publiques pour les « affaires économiques » (administration de l'économie, du secteur énergétique, des mines, des transports et des communications), soit 0,8 point de PIB, et, à l'époque, pour la protection sociale (0,5 point), mais aussi pour la sécurité et l'ordre public (0,4 point).

En 1996, la structure des dépenses ne différait significativement que pour la protection sociale (44,7% du total des dépenses en Allemagne contre 39,5% en France), les dépenses d'éducation (12,0% en France contre 9,0% en Allemagne), les affaires économiques (8,8% en Allemagne contre 6,5% en France), l'administration générale et la défense (avec respectivement 15,4% et 4,8% en France contre 13,6% et 2,7% outre-Rhin). Si l'on procède à un regroupement grossier par fonction, on s'aperçoit qu'en euros constants⁵ par habitant, la France dépensait plus (16%) pour les fonctions régaliennes, c'est-à-dire les services généraux, la défense et l'ordre public (2915 euros par habitant par an contre 2507), un peu moins que l'Allemagne pour les fonctions d'intervention économique et sociale, c'est-à-dire toutes les autres (10048 euros contre 10.684), mais parmi celles-ci 16% de plus pour ce que l'on peut appeler les fonctions « de développement du capital humain et environnemental » ([voir ici p. 29](#)) (3720 euros contre 3214 en Allemagne pour l'enseignement, la santé, la culture, l'environnement).

⁴ La Dépense Publique (DEP) par tête (POP) peut être simplement décomposée comme le rapport de la Dépense Publique au PIB multiplié par le PIB par tête : $DEP/POP = (DEP/PIB) * (PIB/POP)$. Ce qui nous donne pour l'année 1996 : $0,49 * 24492 = 11583$ euros de dépense publique nominale par tête en Allemagne et $0,54 * 20837 = 11350$ pour la France (respectivement 13074 et 13101 euros hors hausse des prix). Pour l'année 2008, les données pour l'Allemagne et la France sont respectivement les suivantes : $0,44 * 30200 = 13276,5$ et $0,53 * 30100 = 15865,5$ (respectivement 12401 et 15023 en euros réels).

⁵ Pour toutes les données en volume, le déflateur utilisé est l'indice des prix à la consommation harmonisés publié par EUROSTAT, le plus pertinent du point de vue des bénéficiaires des dépenses. On pourrait lui préférer l'indice des prix du PIB dans une optique de « soutenabilité » des dépenses publiques.

**Dépenses publiques par fonction en % du PIB -
Écart France-Allemagne en 1996 et 2008**

	FRA 1996	RFA 1996	FRA 2008	RFA 2008	Différence FRA/RFA 1996	Variation diff. FRA/RFA 1996-2008	Différence FRA/RFA 2008
Services généraux	8,4	6,7	7,1	5,5	1,7	-0,1	1,6
Défense	2,6	1,3	1,8	1,0	1,2	-0,5	0,7
Ordre et sécurité publics	1,3	1,6	1,2	1,6	-0,4	0,0	-0,4
Affaires économiques	3,5	4,4	2,8	3,5	-0,8	0,1	-0,7
Protection de l'environnement	0,6	0,9	0,9	0,6	-0,2	0,5	0,3
Logements et équipements	1,5	0,8	1,9	0,7	0,8	0,4	1,2
Loisirs, culture et culte	1,1	0,8	1,5	0,7	0,3	0,5	0,8
Enseignement	6,6	4,4	5,9	3,9	2,2	-0,3	2,0
Protection sociale	21,5	22,0	21,8	19,8	-0,5	2,5	2,0
Santé	7,4	6,4	7,8	6,7	1,1	0,1	1,2
Totales	54,5	49,3	52,7	44,0	5,2	3,6	8,8
POP (millions)	59,3	81,8	64,0	82,2	72,7%	+5,2	77,9%
PIB/tête (en € courant)	20800	23500	30100	30200	88,5%	+11,1	99,6%

Source : données brutes Eurostat, nomenclature COFOG.

1996-2008 : sur quoi a porté l'austérité en Allemagne ?

Entre 1996 et 2008, l'Allemagne a vu ses dépenses publiques baisser (de 3% hors inflation), alors qu'elles progressaient au cours de la même période de 23% en France soit un rythme proche de la moyenne des pays de l'ex-UE à 15 Etats membres, mais supérieur à celui de la moyenne de la zone euro à 12 pays (16%), tirée vers le bas par l'Allemagne.

L'évolution de la dépense publique par tête a été quasiment similaire à celle de la dépense totale outre-Rhin, puisque la population y a quasiment stagné sur cette période, de sorte que l'Allemagne est le seul pays européen où la dépense publique par tête a baissé. Compte tenu de la croissance démographique (+ 7,5%), elle a progressé de 16% en France entre 1996 et 2008, soit plus qu'en Italie (5%), qu'en Autriche ou au Danemark (8%), mais nettement moins qu'aux Pays-Bas (25%), qu'en Espagne (34%), et surtout qu'au Royaume-Uni (plus 50% entre 1997 et 2007, après la purge « thatchérienne ») ou en Irlande (82% avant même le déclenchement de la crise).

**Dépenses publiques par fonction (totales et par habitant) : montants en 2008
et évolutions depuis 1996**

	Dépenses publiques totales				Dépenses publiques par habitant				
	En Mrd d'euros (euros constants)		Indice (100=1996)		En milliers d'euros (euros constants)			Indice (100=1996)	
	FRA	RFA	FRA	RFA	FRA	RFA	FRA-RFA	FRA	RFA
Services généraux	130885,6	137897,2	109,9	97,2	2044,9	1677,2	367,6	102,2	96,7
Défense	31410,8	24803,7	85,4	88,3	490,7	301,7	189,1	79,4	87,9
Ordre et sécurité	22903,0	36149,5	129,4	102,8	357,8	439,7	-81,9	120,3	102,3
Affaires économiques	52068,9	76654,2	103,9	83,1	813,5	932,3	-118,8	96,6	82,7
Environnement	15349,2	10261,7	177,9	56,5	239,8	124,8	115,0	165,4	56,2
Logements & équip.	34760,3	17327,1	158,5	102,7	543,1	210,7	332,3	147,4	102,2
Loisirs, culture	27837,5	14158,9	180,3	88,1	2226,2	1769,9	456,3	167,7	87,7
Enseignement	106533,4	94065,4	115,5	100,2	434,9	172,2	262,7	107,4	99,7
Santé	142492,0	145514,0	135,5	107,9	1664,4	1144,1	520,3	126,0	107,3
Protection sociale	398926,2	457766,4	131,0	98,1	6232,5	5567,7	664,8	121,8	97,6
Totales	963167,0	1014598,1	124,8	97,2	15047,8	12340,4	2707,4	116,1	96,7

Source : données brutes Eurostat, nomenclature COFOG.

En réalité, en Allemagne, il faut distinguer nettement deux phases. La première phase court de 1996 à 2003. Elle est déjà marquée par une forte compression de la dépense publique avec un taux de croissance annuel moyen de 0,6% en euros constants. La deuxième phase, de 2003 à 2008, est celle de la mise en œuvre de « l'agenda 2010 », d'abord par le gouvernement Schröder, puis par la grande coalition. Elle se traduit par une cure d'austérité sans équivalent dans aucun autre pays européen avec un taux de décroissance annuel moyen du total des dépenses de 1,4% par an hors inflation. En d'autres termes, après avoir progressé de 44 milliards d'euro en volume entre 1996 et 2003, la dépense

publique hors inflation a été réduite de 74 milliards en l'espace de cinq ans, soit 850 euros par habitant et par an (-7% contre +4% entre 1996 et 2003). Côté français, la dépense publique totale qui avait progressé en rythme annuel de 1,7% sous le gouvernement Jospin, connaît une accélération en 2002 et 2003 avant de décélérer régulièrement (3% par an en 2003 à 1% en 2008). A titre de comparaison avec l'Allemagne, après avoir progressé d'un peu moins de 15% entre 1996 et 2003 (114 milliards en euros constants), la dépense des administrations publiques françaises augmentent de près de 9% entre 2003 et 2008 (77 milliards), soit une augmentation de la dépense par tête et par an de 726 euros.

Sur quoi a porté en Allemagne cette exceptionnelle cure d'austérité ? En réalité, toutes les fonctions ont été concernées. Mais l'évolution la plus spectaculaire concerne les dépenses de protection sociales (-9% en volume), qui expliquent à elles seules près des deux tiers de la baisse totale (alors qu'elles ne représentent que 46% de la dépense totale en 2003). Leur évolution est fonction de multiples facteurs. Mais les politiques publiques en matière de retraites publiques⁶ et les réformes de l'indemnisation du chômage⁷ ont joué au cours de cette période un rôle décisif dans la baisse des dépenses en volume, amplifiée par le recul du chômage. Ont également contribué à la baisse les dépenses d'intervention économique (-12% et une contribution de 15% à la baisse totale), et les dépenses en matière de logement, qui se sont écroulées (-30% et 10% de la réduction globale), alors que les dépenses de santé ont stagné comme les dépenses d'éducation à plus long terme.

C'est précisément dans le secteur de l'Etat social que les différences entre les deux pays sont les plus marquantes : 70% de la hausse des dépenses publiques en France entre 1996 et 2008 (près des trois quart entre 2003 et 2008) est imputable à l'ensemble « protection sociale - santé », dont la croissance a atteint 30% sur la période (20% en termes de dépenses par tête), mais en deux phases distinctes : une croissance ralentie entre 1996 et 2001 (8%), puis plus soutenue entre 2002 et 2008 (15%). Les dépenses en matière d'environnement, ainsi que celles affectées à la culture et aux loisirs, ont connu les dynamiques les plus fortes (+80% dans les deux cas) et ont contribué pour 10% à la hausse totale. En revanche, les dépenses consacrées à la défense (-14%), au logement et à l'équipement (-10%, elles qui avaient fortement augmenté sous la mandature de Lionel Jospin avant de s'effondrer depuis) et aux affaires économiques (-6%) ont pour leur part baissé, alors que les dépenses dédiées aux services généraux et à l'enseignement stagnent depuis 2002, et ont même baissé à l'échelon de l'administration centrale.

Des dépenses publiques moins importantes en matière d'investissement en « capital humain » en Allemagne

Ainsi, malgré une croissance du PIB globalement plus faible en Allemagne au cours des douze années examinées ici, l'écart en termes de dépenses publiques rapportées au PIB a été porté de 5,2 en 1996 à près de 9 points de pourcentage en 2008, bien que la part du PIB consacrée aux dépenses publiques ait baissé en France de près de 2 points - en raison de la crise, le ratio est depuis reparti fortement à la hausse dans les deux pays. L'écart en matière de dépenses « régaliennes » s'était, lui, plutôt réduit (-0,6 point de PIB) en raison du poids initial et de la réduction des dépenses consacrées à la défense en France. C'est donc bien principalement l'évolution divergente des dépenses de protection sociale (2,5 points de PIB) qui a creusé les différences entre les deux pays, ainsi que les dépenses en matière de logement et d'équipement, de culture et de loisir et enfin d'environnement (pour environ 0,5 point de PIB dans chaque cas).

Comme sur cette même période, le PIB nominal par tête en France a rattrapé celui de l'Allemagne, l'écart en termes de dépenses publiques par tête s'élevait en 2008 à 2800 euros par an (2700 en euros constants), soit 22%. Les quatre fonctions où les différences sont les plus significatives sont la protection sociale (665 euros par an et par habitant), l'enseignement (520), les services généraux d'administration (368) et les dépenses de santé (456). L'écart sur les dépenses « régaliennes » par tête a été porté à 20%, en raison des dépenses pour les services généraux de 22% plus élevées ainsi que des dépenses pour la défense qui demeurent, par habitant, supérieures de 62% à leur niveau outre-Rhin. En revanche, les dépenses pour « l'ordre et la sécurité » par habitant sont encore plus élevées de près de 20% outre-Rhin. Hors dépenses régaliennes, l'écart était passé en 2008 à 22% pour les dépenses d'intervention économique et sociale de manière générale - et à 12% pour les seules dépenses de protection sociale.

La différence majeure en leur sein provient des dépenses consacrées au développement du « capital humain et environnemental », pour lequel la France dépensait plus de 40% de plus par habitant que l'Allemagne en 2008 et notamment 25% de plus pour la santé, 45% de plus pour l'enseignement et près de deux fois plus pour l'environnement - les dépenses consacrées à l'environnement ont été réduite de 50% outre-Rhin depuis 1996 ! Or les dépenses publiques dans ces domaines, si elles sont affectées de manière efficace - ce dont on peut douter s'agissant

⁶ Les prestations versées par le « régime général » ont baissé de 20% en euros constants entre 2003 et 2008 malgré une hausse de 3% du nombre de pensions versées... Voir notre post [ici](#) pour un aperçu.

⁷ Les fameuses réformes Hartz, qui ont notamment conduit à une baisse massive du taux de couverture des chômeurs par l'assurance chômage ; chômeurs qui ont été reversés vers l'aide sociale.

par exemple des dépenses de santé dans le secteur ambulatoire en France -, sont des [moteurs de la croissance à long terme](#). Une définition plus large des dépenses publiques « productives »⁸ conduit à un constat proche : leur montant par tête est d'un quart supérieur en France par rapport à l'Allemagne, qui est de ce point de vue nettement en dessous de la moyenne européenne.

6. Eléments de synthèse.

Comment expliquer finalement les évolutions divergentes des dépenses publiques en Allemagne et en France et quels en sont les traits distinctifs ? Cette divergence est-elle singulière à l'échelle de l'Union Européenne ? Quels sont les facteurs explicatifs de la baisse des dépenses publiques dans les pays européens où elle a été la plus prononcée ? Quels enseignements peut-on en tirer quant à la réduction de la dette publique en France ? Et en quoi les positions récentes de la social-démocratie allemande symbolisent-elles à cet égard une rupture ? Eléments de réponse.

Dépenses publiques et intégration économique internationale

Les travaux sur les facteurs explicatifs de l'évolution des dépenses publiques ont connu une vaste extension ces dernières années. Alors que la bonne vieille « loi de Wagner » (1911), qui associe la croissance des dépenses publiques à la croissance économique (une élasticité de la dépense publique à la croissance du PIB supérieur à l'unité) apparaît toujours pertinente à long terme - mais de moins en moins pour les pays les plus développés dans la période récente -, une série de variables ont été reconsidérées ou introduites parmi les déterminants de la dépense publique. Le degré d'inégalités ou de mobilité sociales et leur perception, les conflits de redistribution entre les classes sociales et la logique politique partisane ; les caractéristiques des systèmes politiques (régimes présidentiel *versus* parlementaire, scrutin majoritaire *versus* scrutin proportionnel, Etat unitaire ou Etat fédéral), ou encore le degré d'hétérogénéité (sociale ou religieuse) des sociétés sont, à des degrés divers, susceptibles d'influencer, dans un sens ou dans un autre, l'évolution des dépenses publiques ; autant de variables que l'on pourrait soumettre à examen dans le cadre d'une comparaison franco-allemande.

Le débat majeur au cours de ces dernières années - un débat qui a en réalité une longue histoire - a cependant eu pour objet l'impact de l'internationalisation croissante des économies sur les dépenses publiques. Si l'hypothèse d'une demande de « compensation des risques » liés à l'internationalisation a longtemps prévalu, pour expliquer, comme au cours de la « première mondialisation », à la fin du 19^{ème} siècle, un impact positif de l'ouverture croissante des économies sur les dépenses publiques dans les années 1970 et 80, les analyses les plus récentes semblent confirmer que cette relation s'est inversée au cours du temps⁹. Elles mettent en évidence un impact finalement négatif de l'intégration économique à l'échelle internationale, et tout particulièrement européenne, sur les recettes publiques et sur la croissance des dépenses publique en général, sociales en particulier. Dans le même temps, le débat s'est déplacé d'une perspective externe - comment la mondialisation « contraint » les Etats nationaux - à une perspective interne - comment les caractéristiques internes des Etats nationaux (complémentarités institutionnelles, institutions politiques, majorités idéologiques), conduisent à des réponses différenciées à l'impact de l'internationalisation.

En Allemagne, suite au « choc » de la réunification et surtout dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire, les élites gouvernementales successives ont fait, au cours de ces dernières années - du *Standortdebatte* (l'Allemagne comme lieu de production et d'investissement) du milieu des années 1990 à « l'Agenda 2010 » du début des années 2000 -, le choix de l'intégration économique croissante et de la compétitivité au détriment d'autres objectifs internes, en opposant la compétitivité à la solidarité. L'*extraversion* exceptionnellement rapide de l'économie allemande qui en a résulté, sans équivalent pour aucun « grand » pays développé - la part des exportations rapportée au produit intérieur brut (PIB) est passée d'un quart à la moitié entre 1996 et 2008 -, s'est accompagnée d'une contraction de la dépense publique et d'une série de transformations des objectifs assignés aux politiques publiques. Comparativement, si les grandes entreprises françaises se sont bien internationalisées, jusqu'à se désolidariser complètement du territoire national, le mode de croissance en France, porté par une croissance démographique plus dynamique, est demeuré centré sur la demande interne, soutenue par des dépenses publiques plus importantes.

⁸ Voir Ferreiro, J., García del Valle, M. y Gómez, C. (2010), "[Social preferences and fiscal policies](#): an analysis of the composition of public expenditures in the European Union", *Journal of Post Keynesian Economics*, 32 (3), Spring, pp. 347-370.

⁹ Voir Busemeyer (2009), "From myth to reality: Globalisation and public spending in OECD revisited", *European Journal of Political Research*, 48 n°4, p.455-482.

Des dépenses publiques de composition différente dans les Etats membre de l'UE

La comparaison entre l'Allemagne et la France est à mettre en perspective avec les travaux portant sur la composition des dépenses publiques dans les pays de l'Union Européenne depuis une vingtaine d'années¹⁰. Ils montrent qu'il y a une certaine convergence de la part du PIB dévolue aux dépenses publiques depuis la mise en place de l'UEM, mais pas dans leur composition ; en d'autres termes, que les Etats, en fonction de la situation propre à chaque pays et des préférences qui s'y expriment, continuent à faire des choix sociaux différents - en dépit des velléités de convergence à l'échelle européenne (« stratégie de Lisbonne » puis « Europe 2020 »), auxquelles la crise de l'euro et la mise en place du « semestre européen » donnent un poids accru.

A cet égard, la République Fédérale d'Allemagne représente un cas original d'un pays avec un emploi public direct traditionnellement plus faible qu'ailleurs, à l'exception de l'administration générale, qui a opté résolument depuis quinze ans, pour le *new management* en matière de sous-traitance et surtout d'externalisation de l'emploi public - tout particulièrement au niveau des collectivités territoriales. L'austérité budgétaire s'y est traduite parallèlement par un faible investissement dans le capital physique et surtout humain - notamment en raison de dépenses dans le système scolaire pré-primaire et, à l'autre bout, de taux d'accès et de diplômés de l'enseignement supérieur toujours très inférieurs à la moyenne des pays comparables. Malgré les coupes dans les dépenses de protection sociale dans le cadre de « l'agenda 2010 », l'Allemagne demeure encore dans le haut de la moyenne des Etats membres de la zone euro pour l'ensemble « protection sociale et transferts sociaux en nature ».

Par comparaison, la France apparaît, en compagnie des pays d'Europe du Nord, comme un pays dont les ressources sont plus socialisées qu'ailleurs : 5 points de PIB en plus consacrées aux dépenses publiques par rapport à la moyenne de l'UE à 15 ; un écart relativement stable depuis la fin des années 1990. L'emploi public direct y est plus élevé que dans les autres pays comparables (à l'exception de l'Europe du nord justement), tout particulièrement dans l'administration générale et centrale, mais les dépenses directes de fonctionnement (rémunérations et consommations intermédiaires), qui apparaissent très supérieures à celles de l'Allemagne, se sont en réalité rapprochées (en pourcentage du PIB) de la moyenne de l'UE à 15 au cours de ces dernières années et sont inférieures non seulement à celles des pays nordiques mais aussi à celles du Royaume-Uni. La réduction des effectifs de la fonction publique d'Etat mise en œuvre depuis 2002 a fini par compenser la dynamique de l'emploi dans les collectivités territoriales, amplifiée par le mouvement de décentralisation, notamment dans le secteur social. Au total, la part des rémunérations publiques dans le PIB a légèrement diminué.

Comparée à la plupart des pays européens, la France se singularise surtout, pour le meilleur (moindre croissance des inégalités et de la pauvreté) mais aussi pour le pire (les effets d'un chômage de masse durable), par des dépenses de protection sociale plus élevées en pourcentage du PIB.

La baisse de la dépense publique passe surtout par un rétrécissement de l'Etat social...

On touche là un troisième enseignement de la comparaison avec l'Allemagne, qui concerne la nature des dépenses publiques concernées par les phases de « restrictions budgétaires ». Comme on l'a vu dans le cas franco-allemand, ce sont surtout les dépenses de protection sociale et de santé qui ont creusé la différence. Si l'on élargit la perspective à l'échelle européenne ou internationale, on s'aperçoit qu'un reflux d'ampleur et durable des dépenses publiques dans le PIB se fait principalement par une baisse des dépenses de transfert (prestations sociales, y compris en nature) et des intérêts de la dette (voir également [ici](#)). A l'échelle de l'UE (à 15 pays), sur la période allant de 1996 à avant la crise actuelle, c'est la baisse de la charge d'intérêts sur la dette publique qui explique arithmétiquement la quasi-totalité de la baisse des dépenses publiques dans le PIB. En revanche, dans les pays où la baisse a été particulièrement prononcée (sur la base d'un niveau initial plus élevé dans les pays d'Europe du nord), c'est la baisse relative des prestations sociales qui explique à elle seule 60% de la diminution de la part des dépenses publiques dans le PIB, compte tenu de rythmes de croissance différents ; le reste provenant de moindres charges d'intérêt. La baisse des rémunérations publiques, lorsqu'elle n'est pas partiellement compensée par la hausse des consommations intermédiaires (externalisation de l'emploi public, comme on le voit en moyenne dans l'UE), n'a apporté qu'une contribution limitée, qui n'a jamais excédé 2 points de PIB.

¹⁰ Voir Ferreiro, J., García del Valle, M. y Gómez, C. (2009), "[Is the composition of public expenditures converging](#) in EMU countries?", *Journal of Post Keynesian Economics*, 31(3), pp.459-484.

Décomposition de la variation des dépenses publiques en % du PIB (1996-2008)

	Variation du PIB volume.	Total dépenses publiques en % PIB	Transferts sociaux et autres	Rémunérations	Conso. intermédiaires	Intérêts Dette publique	Dépenses en capital
Suède	143,2	-11,6	-4,8	-2,0	-0,9	-3,8	-0,1
Finlande	154,5	-10,6	-6,6	-2,0	0,9	-2,7	-0,2
Danemark	123,8	-7,1	-4,3	0,0	1,5	-4,3	0,0
Pologne	170,2	-8,0	-5,5	-0,5	-0,5	-2,4	0,9
Allemagne	121,4	-5,6	-2,5	-1,8	0,1	-0,8	-0,6
Italie	116,1	-3,6	2,0	-0,5	1,3	-6,4	0,0
Pays-Bas	137,9	-3,7	-0,6	-0,9	0,7	-3,1	0,2
UE (15)	130,4	-2,7	-0,6	-0,6	0,9	-2,5	0,1

Source : données brutes EUROSTAT

Réduire la dette publique : les choix politiques

La réduction progressive de la dette publique en France est un impératif : pour le devenir de la zone euro, mais aussi pour réduire la redistribution à rebours au profit des créanciers de l'Etat et pour regagner des marges de manœuvre budgétaire. Le redressement des comptes publics peut passer par la remise en cause de l'Etat social, comme on le voit actuellement de manière particulièrement nette dans les pays de la zone euro au cœur de la tourmente actuelle. Si une stratégie d'évaluation fine de l'efficacité des politiques publiques et de redistribution de l'emploi public en fonction de besoins sociaux évolutifs est indispensable, l'alternative est surtout à chercher du côté des recettes. La France ne peut pas avoir durablement 9 points de dépenses publiques supplémentaires en pourcentage du PIB de plus que l'Allemagne et seulement 5 à 6 points de PIB de prélèvements en plus - d'autant que, malgré la hausse de la TVA, les recettes publiques ont été particulièrement asséchées en Allemagne au cours de la dernière décennie.

Or, en France, le ratio de la dette publique a crû alors que les dépenses publiques étaient, avant la crise, plutôt en diminution par rapport au PIB depuis 1996. Si l'effet « boule de neige », lié aux charges d'intérêt sur la dette publique a été important durant les années 1980 et 1990, il a pratiquement disparu durant les années 2000, alors que la hausse du ratio « dette/PIB » n'a pas cessé. Jusqu'en 2008 l'accroissement de la dette publique rapportée au PIB est donc pour l'essentiel imputable à une baisse structurelle des prélèvements, qui ne s'est en rien « autofinancée » (voir la contribution de Muriel Pucci et Bruno Tinel, « [Réductions d'impôts et dette publique : un lien à ne pas occulter](#) »). Comme on peut le lire dans le rapport Champsaur et Cotis de 2010, la détermination des contributions aux variations du solde structurel des administrations publiques fait apparaître - sur la période 2002-2008 - une dégradation du « déficit structurel » des administrations publiques (l'Etat principalement), sous l'impact de mesures nouvelles de baisse des « prélèvements obligatoires » à hauteur de 2,8 points de PIB, que l'effort en matière de dépenses a compensé à hauteur de 0,9 point. En l'absence de baisses des prélèvements depuis 1999, le ratio dette publique au PIB aurait été d'environ 20 points inférieur à ce qu'il est en réalité aujourd'hui. Réforme du prélèvement socio-fiscal, croissance « verte » et baisse du chômage sont les outils majeurs du désendettement.

Les enseignements tirés par le SPD de la situation en Allemagne

Pour conclure, il vaut la peine de s'intéresser au bilan que dresse aujourd'hui le SPD des politiques budgétaires et fiscales conduites par les gouvernements allemands successifs au cours de ces dernières années (pour rappel : le SPD a été au pouvoir, avec les *Grünen* puis la CDU de 1998 à 2005) et les perspectives qu'il en tire dans un [document qui vient d'être rendu public](#) : « un pacte pour l'éducation et le désendettement ». Le constat synthétise quelques éléments clés : il met en effet en avant un système éducatif « sous-financé », des collectivités territoriales qui sont à « la limite de leur capacité d'action », tout particulièrement les communes « qui ont perdu leur autonomie [budgétaire] et ferment leurs institutions culturelles et sociales ». Observant que le « taux d'investissement public est sous la moyenne » (européenne), il fait état de la nécessité « de mettre les moyens (nécessaires) à disposition ». Soulignant la réduction des recettes publiques (hors charges d'intérêt et subventions aux régimes d'assurances sociales) disponibles pour la dépense des collectivités publiques, le document fait état parallèlement de l'accroissement « dramatique » des inégalités intervenues ces dernières années à la fois au sein des revenus du travail et entre les revenus du travail et les revenus du capital.

Sur la base de ce bilan, le SPD présente son programme en matière de finances publiques pour la prochaine législature. On en retiendra (en l'absence de tout cadrage macroéconomique) : la priorité donnée à la réduction de la dette publique, malgré une hausse programmée - mais limitée - de la dépense publique en faveur de l'enseignement et de la prise en charge de la petite enfance, des collectivités territoriales et de diverses prestations sociales (dont une assurance

maladie universelle budgétée *a minima*), grâce à une hausse des prélèvements. Sont ainsi programmées : une suppression de la TVA réduite dans l'hôtellerie ([voir ici](#) pour une brève mise en perspective) et un « toilettage » plus général de l'assiette de la TVA à taux réduit ; la réintroduction d'un - modeste - impôt sur le patrimoine des ménages et des entreprises et une réforme de l'impôt sur les successions ; une hausse de l'impôt sur les déchets nucléaires en même temps que la suppression de quelques niches fiscales (la matière est moins abondante qu'en France) peu écologiques - sans oublier la mention d'une taxe sur les transactions financières à l'échelle de la zone euro. La réforme la plus symbolique est la hausse annoncée des taux marginaux de l'impôt sur le revenu. A y regarder de plus près, elle est en effet assez symbolique¹¹. Il est néanmoins significatif, que c'est en promettant des hausses d'impôts, plus de redistribution et de dépense publique, que le SPD, a aujourd'hui en Allemagne les meilleures chances de désigner le futur Chancelier ; tandis que le FDP, réduit à son slogan sur les baisses d'impôt, s'effondre... La fin d'une ère.

¹¹ La hausse des taux ne concernera que les personnes dont le revenu imposable annuel excèdera (avant abattements et diverses dépenses déductibles), pour les personnes seules, 64.000 euros et, pour les couples, un revenu supérieur à 128.000 euros par an. Les taux marginaux passeront de 42 à 49% pour des revenus imposables supérieurs à 128.000 (célibataires) ou 200.000 euros (couples), soit en réalité 2 à 3% des ménages les plus riches et un supplément de recettes de l'ordre de cinq milliards - à rapporter à des recettes de l'impôt sur le revenu de 160 milliards. Pour mémoire, c'est la coalition rouge-verte, qui avait abaissé les taux marginaux les plus élevés de 53 à 42%...