

LA DEPENSE PUBLIQUE ALLEMANDE :

A-t-elle vraiment diminué ?

Par : Francisco Vergara

Au moment où les Européens s'interrogent sur le rôle et la taille que doit avoir l'Etat dans leurs économies, on entend souvent dire que l'Allemagne a *fortement réduit* ses dépenses publiques. Cette réduction expliquerait, du moins en partie, pourquoi ce pays s'en sort mieux que les autres. Ainsi, dès la fin 2007 la Direction générale du Trésor expliquait que :

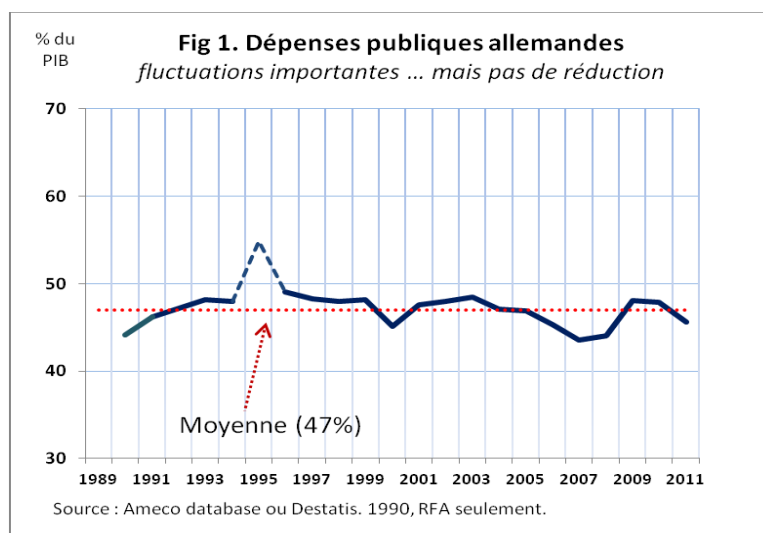
« le ratio de dépenses marque une certaine stabilité en moyenne en France depuis 15 ans alors qu'une *baisse tendancielle* a été engagée en Allemagne »¹.

Plus récemment, dans son *Rapport sur la dépense publique et son évolution*, le Ministère du Budget reprenait la même idée :

« l'Allemagne a *fortement réduit* la part de ses dépenses dans le PIB entre 2003 et 2008. À l'inverse, la part de la dépense dans le PIB français demeure stable depuis plus de 10 ans »².

Des fluctuations importantes ... mais pas de réduction significative

Il suffit néanmoins de se pencher sur les chiffres officiels pour voir que les choses ne sont pas si simples. Les données allemandes (*Destatis*) comme celles d'Eurostat (AMECO), qui sont d'ailleurs les mêmes, montrent que la dépense publique allemande a connu, depuis vingt ans, d'importantes *fluctuations* mais, comme on voit dans la figure 1, aucune « baisse tendancielle » significative ne se dégage. Si on prend trois années se trouvant à peu près à égale



¹ Ministère de l'économie, « Les facteurs d'évolution de la dépense publique en France : une rétrospective », *Trésor-Eco*, décembre 2007, p. 4.

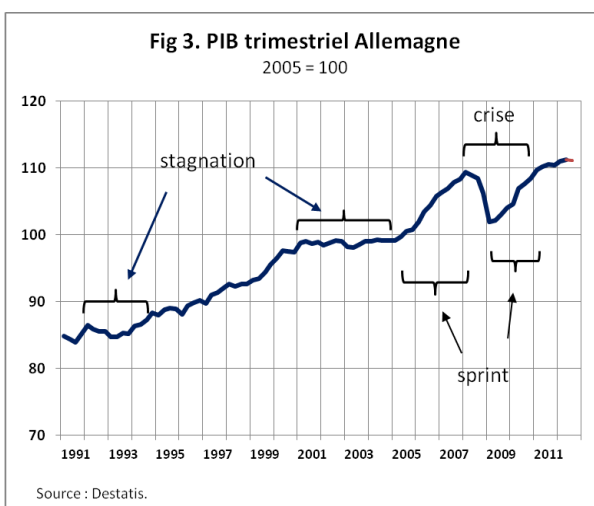
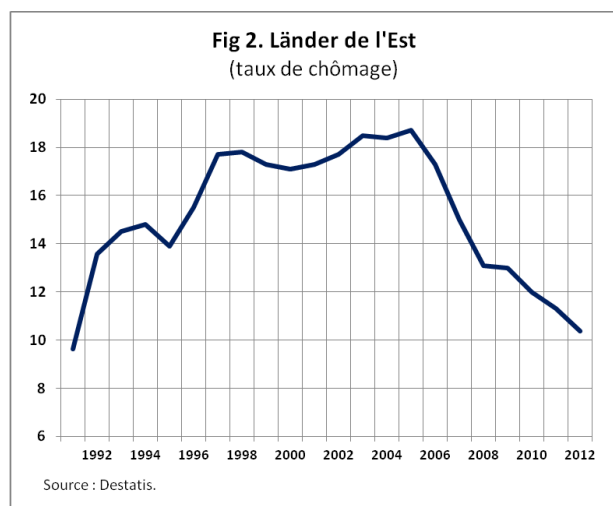
² Ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, *Rapport sur la dépense publique et son évolution*, Projet de loi de finances pour 2012, p. 27.

distance et à un stade similaire du cycle conjoncturel (1990, 2000 et 2011, par exemple), on découvre que la dépense publique totale est presque inchangée (44,2, 45,1 et 45,6% respectivement)³.

Plusieurs facteurs ont contribué pour produire ces *importantes fluctuations*. Pour bien comprendre, il faut se rappeler que le *ratio* dépenses publiques/PIB est une *fraction* (avec un numérateur et un dénominateur).

Coté *numérateur*, les dépenses liées à la réunification allemande ont provoqué une véritable bosse dans la courbe des dépenses publiques. De nombreuses dépenses ont augmenté pour ensuite diminuer, comme celles liées à « l'assainissement » des entreprises est-allemandes en vue de leur privatisation et à l'indemnisation de l'onde de chômage que les länder de l'Est ont traversé. Rappelons que le taux de chômage de ces Länder (qui était de 10% en 1991) est monté à 18% (entre 1997 et 2005), pour descendre ensuite à 10,3% en 2012 (voir figure 2).

Coté *dénominateur* (le PIB allemand), il y a eu aussi d'importantes fluctuations. Le pays a traversé *deux phases de stagnation* du PIB ayant duré respectivement trois et quatre ans pendant lesquelles l'Allemagne était présentée comme « l'homme malade de l'Europe »⁴. Il a aussi connu plusieurs *sprints* ou pointes de vitesse de deux à trois ans pendant lesquels on parlait du « miracle allemand » (voir figure 3)⁵. Dans le premier cas, le ratio dépenses publiques/PIB tend à augmenter alors qu'il tend à diminuer dans le second. Le plus récent de ces *sprints* a pris fin au deuxième trimestre 2011 et, selon l'OCDE, l'Allemagne serait entrée en récession au troisième trimestre 2012⁶.



³ On trouvera les chiffres *Destatis* à l'adresse <http://fvergara.com/DepAll.xls>.

⁴ De 1991Q1 à 1993Q4 et de 2001Q1 à 2005Q1.

⁵ De 1998Q4 à 2000Q2, de 2005Q1 à 2008Q1 et de 2009Q2 à 2011Q2.

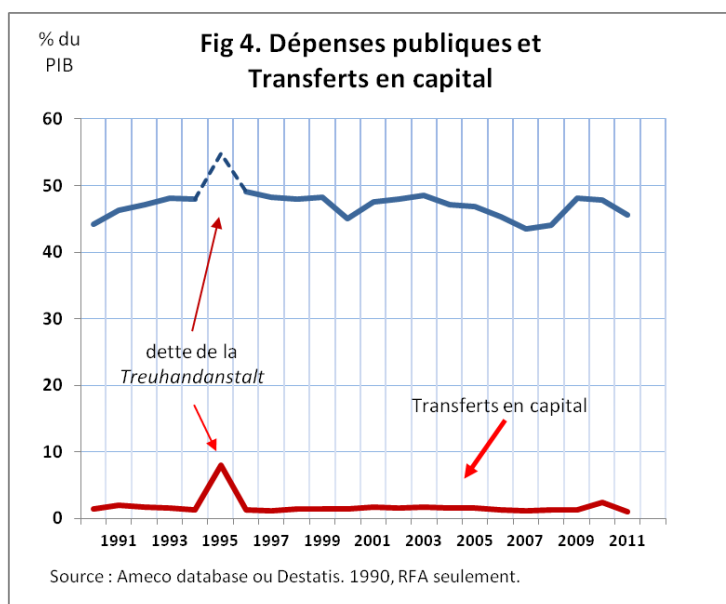
⁶ OCDE, *An Interim Assessment*, Paris, 6 septembre 2012, p. 2.

Un choix discutable de la période considérée

Lorsqu'une variable économique connaît de si fortes fluctuations, comme le *ratio* de la dépense publique allemande, il faut faire très attention de ne pas confondre les *phases descendantes* de ces oscillations avec des *baisses tendancielle*s ou des *fortes diminutions*.

Si on retient la période 2003-2008, comme le fait le Ministère du Budget, on prend une période qui (après quatre années de stagnation) contient un de ces courts sprints qui caractérisent la croissance allemande (voir figure 3). Pendant cette période, la dépense publique augmente *très lentement* (+0,2% en volume ; +1,2% par habitant, car la population totale diminue) tandis que le PIB croît *rapidement* (+10,3% en volume). Le *ratio dépenses publiques/PIB* diminue, non à cause d'une réduction de la dépense (le numérateur) mais à cause d'une rapide augmentation du PIB (le dénominateur). Dès que cette courte pointe de vitesse du PIB prend fin, le *ratio* augmente de nouveau et retrouve – en 2009 et 2010 – le niveau de 1990 et de 2000.

Si on prend la période 1995-2005, comme le fait la Direction générale du Trésor dans ses graphiques (voir <http://fvergara.com/Tresor.pdf>), on a l'impression de voir une « baisse tendancielle » puisque la période débute avec 1995 – qui est une année atypique, comme on le voit dans les figures 1 et 4. En effet, c'est cette année que l'Etat allemand a assumé les dettes – équivalentes à 8% du PIB – de la *Treuhandanstalt* (l'agence qui a privatisé l'industrie est-allemande après la réunification). Or, en comptabilité nationale, cette opération est enregistrée comme (et apparaît comme) « dépense publique », même lorsqu'elle ne donne lieu à aucun mouvement de trésorerie⁷.



⁷ Les dettes de la *Treuhandanstalt* (une « société non financière ») ont été transférées à un fonds dit *Erblastentilgungsfonds* (classé dans « Administration centrale »).

Des circonstances particulières

Plusieurs autres facteurs ont agi dans le sens de la réduction des dépenses publiques allemandes depuis une vingtaine d'années. La baisse des taux d'intérêt (qui passent de 8,5% en 1992 à 3,3% en 2011) a permis d'économiser un demi-point de PIB sur les intérêts de la dette publique, bien que celle-ci ait presque quadruplé. La diminution des dépenses militaires (après la chute du mur de Berlin) a contribué pour un autre demi-point. La réduction de l'investissement public (la population ayant commencé à diminuer à partir de 2003) explique une diminution d'encore un point. Par ailleurs, nombre d'allocations sont devenues moins généreuses et plusieurs activités sociales ont été « privatisées » ou « externalisées » réduisant la part de la dépense sociale qui transite par les budgets publics, sans que les dépenses elles-mêmes disparaissent pour autant.

Mais il ne faut pas oublier que la dépense publique totale résulte de l'évolution de nombreuses familles de dépenses dont certaines tendent (à l'opposé de celles que nous venons de rappeler) à augmenter, comme les dépenses liées à la santé et aux retraites. D'un autre côté, le périmètre de l'administration publique a aussi varié tout comme la législation qui détermine les dépenses des différentes unités qui composent ce que la comptabilité nationale appelle « le secteur des administrations publiques ». On arrive ainsi (en point de PIB) à une résultante dont la tendance n'est pas à la baisse.