



163 MILLIARDS DE PLUS...

Analyse comparative de la dépense publique en France et en Allemagne





Présent à Paris et Bruxelles, l’Institut Thomas More est un think tank d’opinion, européen et indépendant. Il diffuse auprès des décideurs politiques et économiques et des médias internationaux des notes, des rapports, des recommandations et des études réalisés par les meilleurs spécialistes et organise des conférences-débats et des séminaires sur ses thèmes d’études. L’Institut Thomas More est à la fois un laboratoire d’idées et de solutions innovantes et opératoires, un centre de recherches et d’expertise, un relais d’influence.



163 MILLIARDS DE PLUS...

Analyse comparative de la dépense publique
en France et en Allemagne

Note de Benchmarking N°6

Mai 2011

Sommaire

Sommaire exécutif	5
Introduction	
« Convergence franco-allemande », chiche ?...	6
Un constat	
18 millions d'habitants de moins, 163 milliards d'euros de dépenses de plus...	9
Des arguments	
Pourquoi il convient de se mettre sans attendre à la baisse de la dépense publique	15
Des pistes de réformes	
Cinq comparaisons franco-allemandes détaillées	17
> Santé	19
> Protection vieillesse	25
> Éducation : primaire et secondaire	30
> Logement	35
> Fonction publique	41

Sommaire exécutif

163 milliards de plus...

Rapporté à son PIB, **la France « consomme » 163 milliards d'euros de plus de dépenses publiques par an que l'Allemagne**. Tel est le point de départ, spectaculaire, de la présente étude.

Intrigués par le refrain de la « convergence franco-allemande » que font entendre depuis plusieurs mois les responsables politiques français – convergence fiscale, voire sociale, dans l'esprit de la plupart d'entre eux –, nous avons voulu les prendre au mot. « Convergence franco-allemande », chiche... Mais si l'on commençait par la « convergence budgétaire » ? **Et si nous faisions converger d'abord la remise en ordre de nos finances publiques ?** N'est-ce pas cela que le « modèle allemand » a de meilleur à nous apporter ?

Partant du constat qu'on vient d'indiquer – 163 milliards d'euros de dépenses publiques en plus –, nous ne prétendons pas affirmer que la France peut – et doit – couper, en suivant aveuglement le « modèle » allemand, 163 milliards de ses dépenses... Mais dans la mesure où on ne peut raisonnablement affirmer que l'État allemand rend à ses concitoyens un service significativement moins bon que l'État français, **il nous est apparu qu'il était possible d'identifier secteur par secteur des poches d'économies substantielles**. C'est l'objet des pages qu'on va lire.

Pour se faire, nous avons exploré 5 thèmes (santé, protection vieillesse, éducation, logement et fonction publique). Voici la synthèse de nos investigations :

> Santé

1. Avec le même niveau de dépenses publiques que le système allemand, le système de santé français coûterait environ 23,7 milliards d'euros en moins
2. A lui seul, le secteur hospitalier représente plus de 18 milliards d'euros de potentiel d'économies
3. En 2007, le solde de l'Assurance Maladie allemande était positif de 1,7 milliards d'euros alors qu'en France le déficit était de 6,4 milliards
4. Pour un niveau de qualité de soins comparable

> Protection vieillesse

1. Rapporté à la population totale, 21,3% de seniors de plus en Allemagne mais un coût de 1,4% de PIB en moins
2. 20% de seniors en moins au travail et des retraites supérieures de près de 50%
3. Une politique française qui privilégie davantage ses retraités que l'Allemagne

> Éducation : primaire et secondaire

1. Si la France ramenait sa dépense publique par élève au niveau allemand, cela représenterait une économie de 8,2 milliards d'euros
2. Mais on compte 30,9 milliards d'euros en plus en France de dépenses hors personnel enseignant
3. Des écoles primaires françaises plus petites, beaucoup plus nombreuses : plus de 3 milliards d'euros d'économies potentielles
4. Sur la base des standards allemands, pas moins de 7,6 milliards d'euros d'économies potentielles dans les collèges et les lycées français
5. Tout cela pour une performance légèrement plus médiocre que celle du système scolaire allemand

> Logement

1. Une croissance de la population et des ménages français beaucoup plus forte qu'en Allemagne
2. Un parc de logements français inférieur au parc allemand : près de 720 000 logements manquants
3. Des coûts du logement en France bien supérieurs aux coûts allemands
4. Un « mal-logement » qui devient de plus en plus problématique en France
5. Des résultats médiocres malgré une incroyable disproportion de moyens mis en œuvre

> Fonction publique

1. Rapporté à la population totale, on compte 24% de fonctionnaires de plus en France qu'en Allemagne
2. Rapporté à la population active, il y a 44% de fonctionnaires de plus en France qu'en Allemagne
3. Ce sureffectif produit un surcoût de plus de 30 milliards d'euros

Introduction

« Convergence franco-allemande », chiche ?...

Au lendemain d'une crise économique et financière sans précédent, **la France est sur la corde raide** : taux de croissance de 1,6% en 2010, taux de chômage de 9,6% fin 2010, déficit public à 7,7% du PIB et endettement public à 82,9% du PIB. Face à ce triste bilan, la situation outre-Rhin (pourtant loin d'être parfaite) prend un cruel relief : taux de croissance de 3,6% en 2010, taux de chômage à 7,5%, déficit public ramené à 3,5% du PIB et endettement à 75,3% du PIB... Premier partenaire politique et économique de la France, l'Allemagne fait figure de bon élève et d'exemple à suivre.

On a donc vu émerger, dans le courant de l'année 2010, d'abord mezzo voce puis à grand renfort de trompettes, un **discours sur le besoin de « convergence franco-allemande »**.

Appelant à une meilleure cohésion des politiques économiques à l'échelle européenne, les responsables politiques français, dans la foulée du Président de la République, en ont fait un lieu commun du débat économique et fiscal. « *Je ne peux pas accepter les déficits de compétitivité avec notre principal client et notre principal partenaire qu'est l'Allemagne* », argumentait Nicolas Sarkozy en novembre 2010 (1). « *La crise nous a permis de promouvoir l'idée qu'un système économique optimal pourrait être obtenu par la synthèse entre la conception allemande des règles microéconomiques de la concurrence et la conception française de la direction macroéconomique de l'État* », renchérissait Christine Lagarde, ministre de l'Économie en décembre (2)... Depuis, la « convergence franco-allemande » est sur toutes les lèvres et l'objet de toutes les attentions, comme l'ont montré les vives réactions à la publication du rapport sur la « convergence fiscale franco-allemande » du député UMP du Val d'Oise Jérôme Chartier en janvier 2011 (3) ou de celui de la Cour des Comptes sur *Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne* en mars 2011 (4).

Mais qu'appelle-t-on « convergence franco-allemande » ? Au-delà des incantations et de l'image de sérieux et de rigueur qu'on veut se donner, **que veut-on faire converger concrètement** ? La réponse du Président de la République est ambitieuse : « *Nous devons faire converger les politiques fiscales, les charges sociales, les systèmes de retraite, la formation des jeunes et des élites, car c'est tout cela qui explique les écarts de compétitivité. Il faut aller au-delà de la seule convergence budgétaire* » (5).

Vaste programme... Mais n'est-ce pas mettre la charre avant les bœufs ? Comment en effet imaginer une convergence de nos politiques fiscales, de nos systèmes sociaux, de nos dispositifs de formation, etc., sans regarder d'abord ce qui se passe du côté des dépenses ? Le Président le dit d'ailleurs lui-même de manière implicite : si elle ne suffit pas à ses yeux, **il faut bien commencer par la « convergence budgétaire » avant d'« aller au-delà »**. Mais « *convergence budgétaire* » peut vouloir dire aussi bien prélèvements obligatoires que dépenses publiques. Et pour le moment, tout ce qu'on entend dans le débat ne concerne que... la fiscalité.

Dès lors la question se pose : **et si nous faisions converger d'abord la rigueur et la modération dans la gestion des deniers publics** ? N'est-ce pas cela que le « modèle allemand » a de meilleur à nous apporter ? Car, au risque de décevoir Christine Lagarde, nous n'avons guère de leçons à donner à

l'Allemagne dans « *la direction macroéconomique de l'État* ». D'ailleurs ils ne nous le demandent pas !...

Prenons donc **au mot les responsables politiques français** qui militent en faveur de la « convergence franco-allemande » en leur proposant de se pencher, avant d'« *aller au-delà* », sur l'un de ses aspects le plus souvent négligé : celui des dépenses publiques.

Nous avons donc passé **à la loupe les taux de dépenses publiques des deux pays et comparé leurs dépenses respectives à travers cinq exemples concrets** : quatre secteurs d'intervention de l'État (santé, système éducatif (primaire et secondaire), logement et vieillesse) et une approche transversale (fonction publique).

Le **constat est sans appel** quant à l'ampleur de l'effort à fournir par la France pour se mettre au niveau de l'Allemagne. Et les **dizaines de milliards d'euros d'économies à réaliser** ainsi mises à jour, rendent quelque peu dérisoire le débat actuel sur les niches fiscales, l'ISF ou le bouclier fiscal. Le principal problème budgétaire de la France, pour qui veut le regarder avec honnêteté et justice, n'est pas au niveau des ressources, mais bien au niveau des dépenses...

Alors, « convergence franco-allemande », chiche ?...

- 
- (1) Émission de télévision, 16 novembre 2010.
 - (2) Remise du Prix de l'Économie des Échos, Collège des Bernardins, Paris, 1er décembre 2010.
 - (3) Curieusement absent du site Internet de l'UMP comme du blog du député, le rapport peut être consulté sur : <http://www.toutsurlisf.com/isf-telecharger-le-rapport-chartier-sur-la-convergence-fiscale-franco-allemande.html>.
 - (4) Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000118/>.
 - (5) Conférence de presse faisant suite au Conseil européen du 17 décembre 2010, Bruxelles.

Un constat

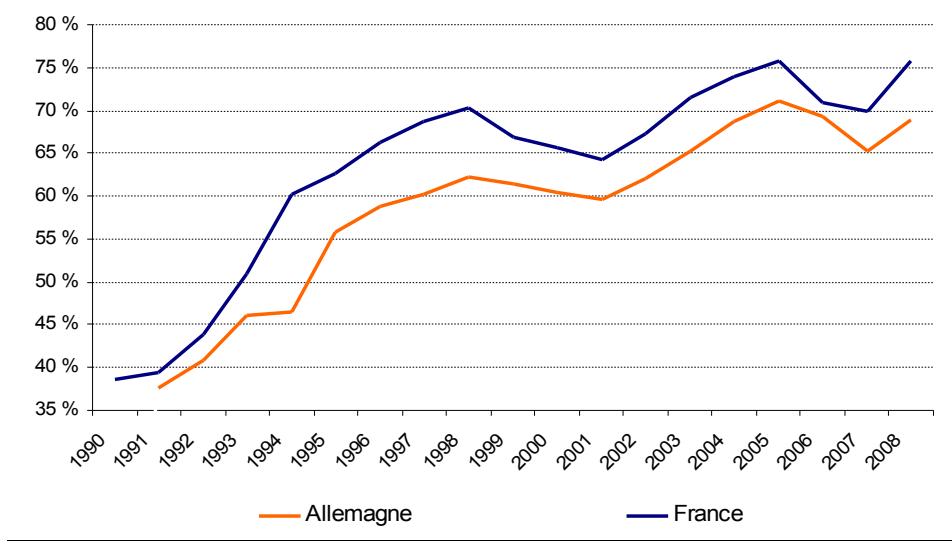
18 millions d'habitants de moins, 163 milliards d'euros de dépenses de plus...

L'Allemagne est le seul pays auquel les Français acceptent d'être comparés. Poids démographique, niveau de développement, organisation économique, protection sociale : la proximité des deux « modèles » est grande. Soit. Comparons l'état de la dépense publique dans les deux pays.

1. La fourmi allemande...

Si l'on compare les deux pays **sur une période de 20 ans, on voit vite que la dette publique de l'Allemagne a toujours été inférieure à celle de la France** (figure 1) mais apparemment pas de manière très significative.

Figure 1 – **Evolution de la dette publique rapportée au PIB de la France et de l'Allemagne**

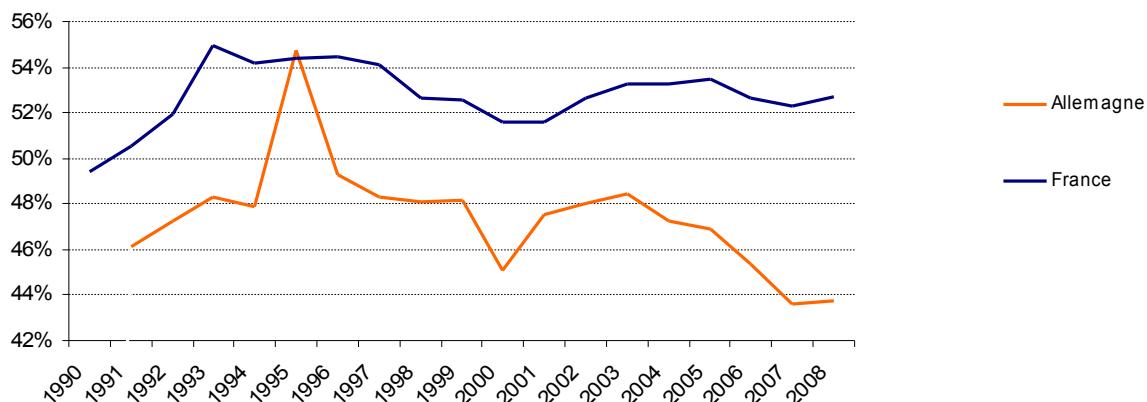


Source : OCDE

De 1991 jusqu'à 2007, c'est-à-dire avant la crise (1), le taux d'endettement rapporté au PIB est passé de 40 à 70% en France, mais aussi de 38 à 65% en Allemagne. Le coût de la réunification (de l'ordre de 1300 milliards d'euros) était passé par là.

Mais contrairement à la France, **l'Allemagne a pris conscience de la nécessité de remettre de l'ordre dans ses finances publiques** au tournant des années 2000. Et l'écart des taux de dépenses commence à s'opérer dès 2003 (figure 2).

Figure 2 – **Évolution des dépenses publiques rapportées au PIB en France et en Allemagne**



Source : OCDE

Avec les réformes Schröder puis Merkel (réformes du système social, réformes fiscales, baisse des subventions publiques, baisse des effectifs et modification du système de rémunération de la fonction publique et adoption d'une règle constitutionnelle de maîtrise des déficits), **l'Allemagne a réduit son taux de dépenses publiques de presque 5 points de 2003 à ou 2007**, passant de 48,4 à 43,7%. Sans cet effort, elle dépenserait aujourd'hui 117 milliards d'euros de plus chaque année.

2. ... et la cigale française

Pendant ce temps-là, **la dépense publique de la cigale française a continué à osciller entre 52 et 54% du PIB**, soit un des taux de dépenses publiques les plus élevés au monde. Aucune réforme sérieuse n'a été entreprise pendant cette période (2).

Ce manque d'efforts se paie au prix fort : rapporté à son PIB, c'est-à-dire à ce qu'elle produit chaque année, la France dépense 163 milliards d'euros de plus par an que l'Allemagne, alors qu'elle compte 18 millions d'habitants de moins ! Autrement dit : **si la France avait le même niveau de dépenses publiques que l'Allemagne, elle dépenserait 163 milliards de moins par an** (figure 3). C'est considérable...

Figure 3 – **Dépenses publiques françaises rapportées au PIB**

Taux de dépenses publiques France (en % du PIB)	52,3%
Taux de dépenses publiques Allemagne (en % du PIB)	43,7%
Ecart	-8,6 points de PIB
PIB France 2007 (en milliards d'€)	1 895
Soit (en milliards d'€) (3)	163

Ce qui signifie que, par rapport à ce qu'elle produit, **la France doit chaque année « trouver » 163 milliards d'euros de plus que l'Allemagne** pour financer ce surcroit de dépenses. Comment le fait-elle ? Par une fiscalité plus lourde et une dette plus grande. Mais « *quand la bise fut venue* » – entendez la crise... –, la cigale française s'en trouva naturellement « *fort dépourvue* » : baisse des recettes et augmentation des dépenses en valeur absolue ne pouvaient qu'entraîner une explosion de la dette.

Que faire alors pour contenir cette dette ? A court terme il n'y a que deux solutions : augmenter les recettes, c'est-à-dire les impôts ou réduire les dépenses. Tout alourdissement des prélèvements obligatoires pour satisfaire le problème immédiat de refinancement de la dette pèsera sur la croissance et donc les déficits futurs. Le problème de fond des finances publiques françaises n'est donc pas tant d'augmenter les recettes que de **réduire de façon urgente et massive sa dépense publique**.

C'est là que la comparaison entre la France et l'Allemagne prend tout son sens. Puisque globalement nous avons 163 milliards de dépenses excédentaires et qu'on ne peut raisonnablement affirmer que l'État allemand rend à ses concitoyens un service significativement moins bon que l'État français, **il devrait être possible d'identifier secteur par secteur des poches d'économies substantielles**. C'est l'objet de la présente note de Benchmarking qui s'efforce d'apporter des éclairages comparatifs par secteurs d'intervention de l'État.

Mais avant cela, nous proposons ci-dessous un état des lieux plus détaillé : une ventilation par secteurs de ce surcroît de dépenses françaises.

3. Décomposition et ventilation par secteurs d'intervention du surcroît de dépenses françaises

Les données et la nomenclature Eurostat nous permettent de décomposer ces 163 milliards à travers les grands secteurs d'intervention de l'État.

Figure 4 – **Décomposition par secteurs d'intervention du surcroît de dépenses françaises**

	France		Allemagne		Écarts		Valeur en PIB français	Rang
	En milliards d'€	En points de PIB	En milliards d'€	En points de PIB	En milliards d'€	En points de PIB		
PIB	1 895		2 432		-537	-22,1%		
Enseignement	111,8	5,9%	92,43	3,8%	19,37	2,1%	39,78	1
Protection sociale	409,38	21,6%	486,48	20%	-77,1	1,6%	30,32	2
Services généraux des administrations publiques	130,7	6,9%	131,35	5,4%	-0,65	1,5%	28,35	3
Santé	147,83	7,8%	160,54	6,6%	-12,71	1,2%	22,74	4
Logement	36,01	1,9%	17,02	0,7%	18,98	1,2%	22,74	5
Loisir, culture et culte	28,43	1,5%	17,03	0,7%	11,4	0,8%	15,16	6
Défense	34,11	1,8%	24,32	1%	9,79	0,8%	15,16	7

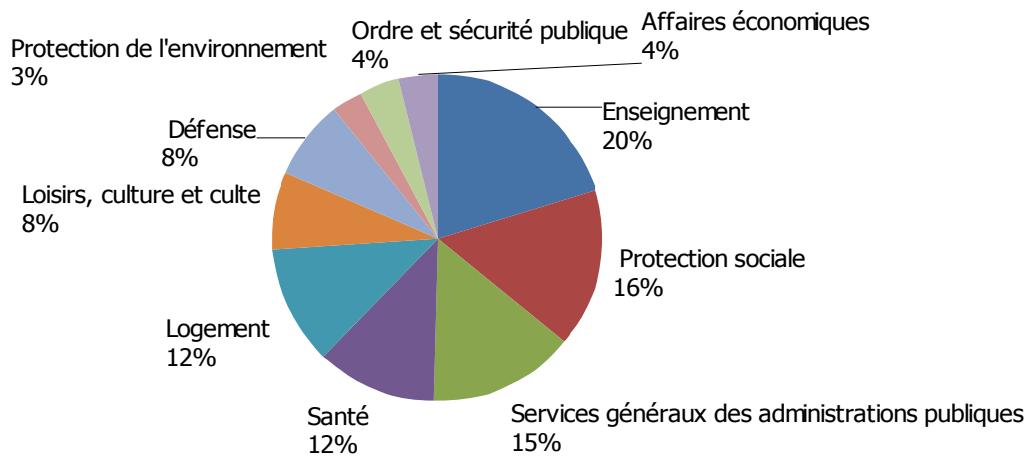
Protection de l'environnement	17,06	0,9%	14,59	0,6%	2,46	0,3%	5,69	8
Ordre et sécurité publique	22,74	1,2%	38,92	1,6%	-16,18	-0,4%	-7,59	9
Affaires économiques	54,96	2,9%	80,27	3,3%	-25,31	-0,4%	-7,59	10
Total	993,01	52,3%	1 062,96	43,7%	-69,95	8,6%	162,84	

Sources : Eurostat 2007.

Excepté dans deux secteurs (« Ordre et sécurité publique » et « Affaires économiques »), **la France dépense proportionnellement toujours plus que l'Allemagne**. Et pour sept d'entre eux (« Enseignement », « Protection sociale », « Services généraux des administrations publiques », « Santé », « Logement », « Loisir », « Culture et culte et défense »), cet excès de dépense dépasse les 15 milliards d'euros.

Le diagramme ci-dessous permet de mieux mesurer le poids de chacun de ces secteurs dans le surcroît de 163 milliards de dépenses identifiés.

Figure 5 – Ventilation par secteurs d'intervention du surcroît de dépenses françaises



Quelle conclusion tirer de ces chiffres ? Nous ne prétendons pas affirmer que la France peut – et doit – couper, en suivant aveuglément le « modèle » allemand, 163 milliards de ses dépenses... La difficulté de ce genre d'exercice est de **faire la différence entre ce qui relève d'un choix politique délibéré dont on**

assume le coût – comme les dépenses de défense ou la politique familiale (4), par exemple – **et ce qui relève d'un problème de productivité du service rendu** (c'est-à-dire la capacité à fournir un même service à moindre coût).

Or il est extrêmement délicat d'évaluer la « productivité » des services publics et plus encore d'en faire la comparaison dans deux pays aux structures institutionnelles si différentes (5). Mais les chiffres de la présente étude montrent secteur par secteur les **masses d'économies potentielles en jeu**. Et il y a de la marge, l'Allemagne n'étant pas *a priori* un pays sous-administré avec un service public rendu au citoyen allemand notoirement moins bon que celui rendu au citoyen français.

Il est temps d'avoir le courage de dire que les poches d'économies existent, qu'elles sont identifiées et qu'il convient de **se mettre sérieusement à la baisse de la dépense publique**.

(1) Afin de ne pas être gêné par les distorsions nées de la crise, nous avons fait le choix tout au long de la présente étude de prendre 2007 comme année de référence.

(2) Il convient de rappeler que la RGPP lancée en 2007 avait comme un objectif d'économies de 7 milliards sur 5 ans !... La crise est bien sûr venue aggraver la situation, mais l'effort entrepris avant elle était dérisoire. On verra plus loin que l'objectif de non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, pour louable qu'il soit, n'est vraiment pas à la hauteur des enjeux.

(3) Valeur arrondie. Voir la valeur précise et le détail ci-dessous.

(4) Incluse dans la nomenclature Eurostat dans les dépenses de protection sociale.

(5) Pour preuve, les commentaires de l'OCDE dans son rapport *Panorama des administrations publiques 2009*, qui ne compare que des données quantitatives, jamais qualitatives. Voir sur http://www.oecd.org/document/3/0,3746,fr_2649_33735_43792835_1_1_1,1,00.html.

Des arguments

Pourquoi il convient de se mettre sans attendre à la baisse de la dépense publique

La question des finances publiques est aujourd'hui un thème majeur du débat public dans les pays européens. Problème structurel dans un certain nombre d'entre eux, au premier rang desquels la France, il a été très nettement aggravé par la crise économique. Chacun connaît les chiffres.

La France, depuis trop longtemps, a refusé de faire sa « révolution mentale » et de s'attaquer aux réformes vitales pour son avenir. On l'a vu ci-dessus, l'Allemagne l'a fait. Mieux que la France, elle sait anticiper ses défis et créer un consensus, à la fois politique et social, pour les relever. Mais la France est aujourd'hui au pied du mur. Alourdie par une dette déjà colossale et qui va croissant, handicapée par des décennies d'immobilisme et de complaisance, freinée dans sa croissance par une fiscalité pesante, elle est désormais menacée par la défiance des marchés : « **tous les jours, la première chose que je fais, c'est de regarder le spread entre la France et l'Allemagne** » (1), confiait en juin 2010 le Premier ministre François Fillon à des parlementaires UMP.

Pour toutes ces raisons, **l'élection présidentielle de 2012 doit être un rendez-vous de vérité entre les candidats et les Français...** Les prétendants à l'Elysée devront avoir le courage de formuler des propositions audacieuses pour éviter au pays la dégradation et l'affaissement. **S'attaquer enfin à la baisse de la dépense publique**, c'est :

1

Ouvrir la voie à la baisse sensible de nos déficits, à la réduction du coût du travail, donc stimuler notre compétitivité et notre croissance.

2

Restaurer notre crédibilité, donc baisser le coût de notre dette et raffermir nos liens avec l'Allemagne.

3

Nous permettre de peser ensemble sur la nécessaire réforme européenne et les énormes chantiers en cours concernant la reconstruction d'un ordre monétaire et financier.

4

C'est enfin – et surtout peut-être – faire œuvre de justice : justice entre le secteur public et le secteur privé ; justice en faveur des classes moyennes et des plus pauvres – en leur rendant une partie des fruits de leur travail ; justice en faveur des jeunes – qui peinent tant à trouver un emploi dans un pays où la défense des droits acquis prime sur les solidarités réelles.

Pour toutes ces raisons, il est temps de se mettre au travail, en faisant œuvre de pédagogie, en convainquant les Français qu'il en va du bien de tous et que **cette tâche peut être accomplie sans qu'elle soit préjudiciable à chacun...**

C'est la grande leçon de la présente étude. **La comparaison avec l'Allemagne prouve que le même service peut être rendu avec moins de moyens**, que la logique du « toujours plus » (largement expérimentée depuis trente ans en France) n'est nullement garante d'un « toujours mieux », que d'importantes poches d'économies sont identifiables, identifiées et que des efforts modestes et justes peuvent produire des effets considérables. Rappelons-le : l'Allemagne a réduit son taux de dépenses publiques de presque 5 points en 5 ans (de 2003 à 2008).

C'est donc possible ! Pourquoi pas nous ?...

(1) Écart de taux entre la dette allemande et celle de la France. Il mesure la confiance des marchés dans la capacité de la France à rembourser sa dette en comparaison avec celle de l'Allemagne. Depuis la création de l'euro, il oscillait entre 0,03%, soit 3 points de base... soit rien. Cela signifie que les marchés estimaient le « bilan » de la France aussi solide que celui de sa voisine. Ce *spread* se situe actuellement entre 35 et 40 points de base. Il est monté en juin 2010 à 60 points de base...

Des pistes de réformes

Cinq comparaisons franco-allemandes détaillées

Pourquoi pas nous, en effet ?...

Pourquoi la France ne pourrait-elle pas, si les Français sont convaincus de l'urgence et du bienfondé de l'effort à conduire, réaliser les réformes nécessaires – lors du prochain quinquennat par exemple ? Ce programme est réaliste.

La preuve par cinq... Nous présentons ici l'analyse de **5 thèmes (4 secteurs d'intervention de l'Etat + 1 approche transversale)** qui ont permis de mettre au jour des sources d'économies considérables :

> Santé

> Protection vieillesse

> Éducation : primaire et secondaire

> Logement

> Fonction publique

Comme il a été dit plus haut, afin de ne pas être gêné par les distorsions nées de la crise, ce sont les chiffres de 2007 qui ont été retenus – lorsque ce n'est pas le cas, l'année est précisée.



> Santé

Pour un niveau de santé et des performances comparables en France et en Allemagne, force est de constater une bien meilleure gestion outre-Rhin. Maîtrise de déficits, dépenses de médicaments, secteur hospitalier, etc. : sur tous ces aspects, la France fait moins bien.

1) Chiffres et données

	France	Allemagne	Écarts	
			Déférence	Variation
Données générales				
PIB (en milliards d'€)	1 895	2 432	-537	-22,1%
Population totale	63 645 065	82 314 906	-18 669 841	-22,7%
Dépenses				
Croissance de la dépense par habitant 1997-2007 (moyenne annuelle)	2,5%	1,7%	0,8 pts	47,1%
Croissance du PIB 1997-2007 (moyenne annuelle)	1,6%	2,4%	-0,8 pts	-32,9%
Dépenses publiques (en % de PIB)	7,77%	6,54%	1,23 pts	18,8%
> Soit (en milliards d'€)	147,32	159,09	-11,77	-7,4%
> Par habitant (en €)	2 315	1 933	382	19,8%
Dépenses de médicaments				
Médicaments et consommables (% de PIB)	1,8%	1,57%	0,23 pts	14,65%
> Soit (en milliards d'€)	34,12	38,19	-4,07	-10,67%
> Par habitant (en €)	536	464	72	15,54%
Dépenses hospitalières				
En % du budget alloué à la santé	45%	39%	6 pts	15,3%
> Soit (en milliards d'€)	66,59	62,36	4,22	7%
> Par habitant (en €)	1 046	758	289	38%
Nombre d'établissements	2 838	2 087	751	36%
> Soit par million d'habitants	44,6	25,4	19	75,9%
Effectifs du personnel hospitalier (en milliers)	1 035	1 067	-32	-3%
> Soit pour 100 000 habitants	1 626	1 296	330	25,5%
Nombre de lits	439 151	674 982	-235 831	-34,9%
> Soit pour 1000 habitants	6,9	8,2	-1,3	-15,9%
Nombre de lits par hôpital	155	323	-169	-52%
Effectif par lit	2,36	1,58	0,78	49,1%

	France	Allemagne	Écarts	
			Déférence	Variation
Financement				
Assurance Maladie	74%	68%	6 pts	9%
État et collectivités territoriales	5%	9%	-4 pts	-44%
> Total du financement public	79%	77%	2 pts	3%
Ménages	7%	13%	-6 pts	-46%
Assurances privées	13%	9%	4 pts	44%
Autres	1%	1%	0 pts	0%
> Total du financement privé	21%	23%	-2 pts	-9%
Solde Assurance Maladie 2007 (en milliards d'€)	-6,4	1,7	-8,1	-476%
Éléments d'appréciation qualitative (1)				
Efficacité				
Espérance de vie à la naissance (en années)	77,5	77,4	0,1	0,13%
Mortalité du cancer du sein pour 100 000 cas	23	24	-1	-4,17%
% de Diabétiques qui reçoivent des soins préventifs	31%	40%	-9pts	-23%
Accessibilité				
Sous-consommation pour des raisons financières (2)	23%	26%	-3 pts	-12%
Nombre de médecins pour 1000 habitants	3,4	3,5	-0,1	-3%
Accès à un médecin le jour même	42%	43%	-1 pts	-2%
Délai d'attente de plus de 6 jours pour obtenir un rdv ou rdv jamais obtenu	18%	26%	-8 pts	-31%
Sécurité				
Patients hospitalisés ayant contracté une infection à l'hôpital	4%	6%	-2 pts	-33%
Réactivité				
Taux de satisfaction de la communication médecin-patient (3)	67%	81%	-14 pts	-17%
Efficience				
Dépenses pharmaceutiques (en % du PIB)	1,8%	1,6%	0,2 pts	12,5%

(1) Selon l'IRDES (Institut de recherche et de documentation en économie de la Santé), on peut établir 5 éléments d'appréciation qualitative du système de santé : l'efficacité, l'efficience, la sécurité, la réactivité et l'accessibilité. Nous ne donnons ici qu'une sélection des nombreux critères établis par l'IRDES.

(2) % d'adultes qui n'ont pas suivi les doses ou la prescriptions, ne sont pas allés chez le médecin, n'ont pas obtenu le test ou le traitement spécifique pour des raisons financières.

(3) Compris comme : « Le médecin vous donne toujours des informations claires sur vos symptômes et sur les soins à venir ».

Sources : Eurostat, OCDE, OMS, INSEE (France), Destatis (Allemagne), IRDES (Institut de recherche et de documentation en économie de la Santé, France), The Commonwealth Fund (États-Unis), Vie publique.fr.

2) Points-clés

1. Avec le même niveau de dépenses publiques que le système allemand, le système de santé français coûterait environ 23,7 milliards d'euros en moins

La dépense publique allemande en matière de santé est inférieure de 372 euros par habitant et par an à celle de la France, soit un écart de 23,7 milliards. La population allemande est pourtant plus âgée en moyenne que la population française... Deux premiers facteurs d'explication peuvent être avancés.

Malgré de très nombreuses réformes (24 plans depuis 1976), la dépense française n'a pas su être maîtrisée comme la dépense allemande : +2,5% de croissance annuelle moyenne contre +1,7% pour l'Allemagne sur la période 1997-2007. Second point : la dépense de médicaments. Chacun sait que la France est championne du monde dans la consommation de bon nombre de médicaments (à titre d'exemple, les Français consomment 32% de plus d'anti-dépresseurs que les Allemands). Rapporté à la population française, cela représente près de 4,6 milliards d'euros de dépense supplémentaire.

Mais, comme on va le voir, c'est dans la dépense hospitalière que la France aurait le plus gros effort à produire.

2. A lui seul, le secteur hospitalier représente plus de 18 milliards d'euros de potentiel d'économies

Les Allemands dépensent 285 euros par habitant et par an de moins que les Français dans le secteur hospitalier – soit une piste d'économies de l'ordre de 18 milliards d'euros chaque année. Et pourtant les Allemands ont 18% de lits d'hôpitaux en plus par habitant que les Français. Le coût hospitalier, à qualité de services égale, devrait être inférieur. Or c'est le contraire.

On sait certes que la densité de population est beaucoup plus forte en Allemagne qu'en France. Mais tout de même ! La France compte 36% d'établissements hospitaliers en plus, alors qu'il y a 18 millions d'habitants en moins ! L'Allemagne compte ainsi 25 hôpitaux pour 1 million d'habitants contre 45 en France – soit 76% de moins... Et un nombre de lits moyen par hôpital de 2,1 fois supérieur !

On a là un exemple flagrant de l'efficience de la gestion allemande : un meilleur service (1,3 lit de plus pour 1 000 habitant) mais à un coût moins élevé: un effectif par lit de 49% inférieur – soit moins 25,5% rapporté à la population totale.

3. En 2007, le solde de l'Assurance Maladie allemande était positif de 1,7 milliards d'euros alors qu'en France le déficit était de 6,4 milliards

La mauvaise santé chronique de la caisse d'Assurance Maladie française pèse plus lourdement en France sur les finances publiques du fait de l'envolée des dépenses, mais aussi d'un engagement plus important de l'Etat français..

Le financement privé des dépenses de santé est inférieur de 2 points par rapport à l'Allemagne : 21% contre 23% en Allemagne. La part des ménages représentant 7% contre 13% en Allemagne (le solde étant pris en charge par des assurances privées). Ce qui incite vraisemblablement aussi à plus de modération dans la « consommation » de services de santé.

4. Pour un niveau de qualité de soins comparable

On l'a dit, une lecture comptable ne saurait suffire et il convient de se demander si la dépense française est justifiée par une meilleure qualité du système de soin. En se fondant sur certaines critères d'évaluation établis par l'IRDES, on peut en conclure que la qualité du système de santé allemand est comparable à la nôtre.

Espérance de vie et taux de mortalité sont presque identiques. Les critères d'accessibilité le sont aussi globalement (légèrement à l'avantage de la France). Si la France est plus performante par exemple en matière de maladies nosocomiales, le taux de satisfaction des malades allemands est significativement supérieur.

Les systèmes sont donc comparables et leurs performances plutôt satisfaisantes. Mais l'Allemagne fait la démonstration qu'elle peut maintenir un niveau de soin élevé pour un niveau de dépenses significativement plus bas que la France...

3) Éléments d'analyse

35 ans d'immobilisme en France, des réformes efficaces et pérennes en Allemagne : pour éclairer les données et les points-clés présentés ci-dessus, nous donnons ici quelques éléments synthétiques d'analyse ou de contexte.

> En France, une croissance des dépenses de santé toujours supérieure à celle du PIB

En Allemagne, entre 1997 et 2007, le taux annuel moyen des dépenses de santé par habitant était de 1,7% tandis que la croissance du PIB était de 2,4% en moyenne. En France, on constate un ratio presque exactement inverse : une croissance moyenne des dépenses de 2,5% et un taux de croissance moyen du PIB de 1,6% !

Ce qui veut dire que les Allemands ont réussi à amortir la croissance de leurs dépenses par le PIB tandis que les Français ont dû financer 0,9% de la croissance des dépenses par l'impôt ou par la dette...

> Des réformes de l'Assurance Maladie, donc du financement, très volontaristes en Allemagne...

L'Allemagne a réussi à réformer son système d'Assurance Maladie dans un contexte de croissance molle et de fort taux de chômage : entre 1995 et 2007, celui-ci n'est jamais tombé en dessous de 8,4% et la croissance allemande n'a jamais excédé 2,5%. Dans cette période, on observe trois grands blocs de réformes engagées en Allemagne, par delà les alternances politiques. Les résultats obtenus prouvent que la volonté et la constance politiques sont payantes pour le bien de tous.

Premier acte, suite à la réunification et à l'envolée des dépenses, le ministre fédéral de la santé Horst Seehofer enclenche une série de réformes qui seront mises en place entre 1992 et 2003 qui ont pour objectif de limiter les remboursements de médicaments afin que les médecins prescrivent davantage de génériques. Entre 1995 et 1996, le deuxième volet consiste à introduire une concurrence entre les caisses d'assurance maladie afin de mieux maîtriser les cotisations, à baisser certaines indemnités forfaitaires comme les indemnités journalières de congé maladie. En 1997, les médecins se voient attribuer une enveloppe individuelle : ils ont désormais un budget annuel tenant compte du profil moyen d'activité dans sa spécialité, des conditions sanitaires de sa région, de sa qualification et des spécificités de ses clients. Le ticket modérateur est augmenté et la politique de déremboursement de certains médicaments est poursuivie. Un gel des honoraires des médecins est voté en 2002 afin de limiter la hausse des cotisations.

Bien que ces réformes soient assez volontaristes, elles ne suffisent pas à résorber le déficit et à empêcher une hausse des cotisations. En 2003, le gouvernement Schröder entame une nouvelle série de réformes dont les principaux fondements sont la hausse du ticket modérateur afin de responsabiliser davantage les patients, une plus grande place attribuée aux assurances privées complémentaires pour les médicaments sans ordonnance et une mise en place d'outils de gestion afin d'optimiser le système. Dès 2004, l'Assurance Maladie devient excédentaire de 4 milliards d'euros. Cette politique de maîtrise des dépenses s'est poursuivie par la suite avec l'introduction de l'équivalent de la carte Vitale en 2005 et la mise en place d'un plan de maîtrise des dépenses de médicament. Angela Merkel a continué cette politique en renforçant la

rationalisation grâce à l'accélération de la concurrence entre les caisses. Entre 2004 et 2008, l'Assurance Maladie allemande a été chaque année excédentaire.

> 35 ans de réformes en France sans solutions

En France, on compte pas moins de 24 réformes depuis le plan Barre en 1976... Elles vont globalement dans le même sens que les réformes allemandes mais se révèlent notoirement moins efficaces au vu du continual déficit de l'Assurance Maladie. De 1976 à 1996, les plans mis en place visaient essentiellement à redresser les comptes en augmentant les prélèvements obligatoires et en limitant le remboursement de certains médicaments – La CSG (cotisation sociale généralisée) est par exemple créée en 1991 afin de palier au déficit de l'Assurance Maladie (1). Mais ce n'est pas un grand succès puisqu'en 19 ans, depuis sa création, elle a été déficitaire à 12 reprises.

En 1995-1996, le Plan Juppé représente un tournant. Pour la première fois, il est établi une loi annuelle de la Sécurité sociale qui fixe les objectifs de progression des dépenses maladie c'est-à-dire une politique de maîtrise comptable des dépenses de santé : l'Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie (ONDAM) votée chaque année au Parlement qui envisage la mise en place de sanctions pour les médecins qui dépassent cet objectif. Il accroît les tarifs d'accès à l'hôpital et des restrictions sur les médicaments remboursables et impose les allocations familiales versées aux familles, combinés avec l'augmentation des cotisations maladie pour les retraités et les chômeurs. Jusqu'en 1998, il n'y a pas de réel contrôle de l'utilisation du système de soin, seulement du financement. L'introduction de la notion de médecin référent marque le début d'une volonté de maîtrise de l'utilisation de ce système (2).

En 2004, le Plan Douste-Blazy permet un désengagement de l'Assurance Maladie « publique » sur de nombreuses dépenses : forfait d'un euro par consultation, baisse des taux de couverture de nombreux médicaments, etc. La mise en place du médecin traitant et du parcours du soin afin de responsabiliser de façon accrue les patients confirme la volonté de maîtriser l'utilisation du système de soin. Entre 2004 et 2006, le rythme d'évolution des dépenses s'infléchit (+4,9% en 2004, +4% en 2005 et +3,1% en 2006) grâce notamment au ralentissement des dépenses de soins permis par cette réforme. Un comité d'alerte sur l'évolution des dépenses maladie est parallèlement mis en place puisque le déficit n'est pas résorbé significativement.

Au final, ces trente-cinq années de réformes aboutissent à une véritable bureaucratisation du système de santé, avec un État qui se désengage certes de plus en plus dans les remboursements mais qui accroît sa présence dans le contrôle du système de soins (mise en place d'objectifs à respecter pour la médecine libérale ou parcours de soin) et dans le contrôle du financement (vote du Parlement sur l'évolution des dépenses de l'Assurance Maladie). A quoi s'ajoutent les effets pervers bien connus de l'interventionnisme de l'État dans le système de soin : la restriction de la liberté d'installation de certaines professions libérales risque de décourager l'offre de soin, l'absence de concurrence dans le financement des soins entraîne un excès injustifié des coûts diagnostiqués plus haut.

> Un système hospitalier allemand plus performant grâce à une gestion plus pragmatique

Grâce au système fortement décentralisé (3), les autorités locales allemandes sont directement responsables de la gestion de leurs hôpitaux. En cas de difficultés financières, elles ont donc la possibilité de confier la gestion de leur hôpital au secteur privé tout en gardant la propriété de l'établissement, privatiser une partie

ou entièrement les hôpitaux, ce qui enlève un poids sur les finances publiques ou organiser des regroupements d'hôpitaux.

Chaque région peut donc mener ses propres expériences pour sortir de l'impasse budgétaire en matière hospitalière en introduisant plus de rationalisation et de pragmatisme grâce aux outils de gestion apportés par le privé, le management et la motivation du personnel, l'absence d'interférence avec le personnel politique, etc.

En France, après le Plan Hôpital 2007, annoncé en 2003, et le Plan Hôpital 2012, annoncé en 2007, rien n'est réellement changé. Le secteur hospitalier français perd structurellement de l'ordre de 800 millions d'euros chaque année. La loi de juillet 2009, dite Loi « hôpital, patients, santé et territoires », entend s'attaquer activement à la réforme... Il est trop tôt à ce stade pour juger de son efficacité.

(1) Pour un panorama d'ensemble, voir par exemple Catherine Mills, *Protection sociale : économie et politique, débats actuels et réformes*, Gualino, Paris, 2009.

(2) Voir Valentin Petchankin, *Le système français sur la voix de la bureaucratisation*, Institut Économique Molinari, 9 novembre 2010.

(3) Voir Fondation IFRAP, « L'Allemagne privatisé ses hôpitaux en situation d'échec », *Société Civile*, N°68, avril 2007.

> Protection vieillesse

Malgré plus de 20% de seniors en plus, l'Allemagne dépense 1,4% de PIB en moins que la France. Si le système français est certainement plus protecteur que le système allemand, il a un coût élevé. Les retraités français sont les grands gagnants des trente dernières années... Cela peut-il durer ?

1) Chiffres et données

	France	Allemagne	Écarts	
			Déférence	Variation
Données générales				
PIB (en milliards d'€)	1 895	2 432	-537	-22,1%
Population totale	63 645 065	82 314 906	-18 669 841	-22,7%
Population active	27 945 800	41 811 500	-13 865 700	-33,2%
Individus de + de 65 ans	10 389 614	16 299 289	-5 909 675	-36,3%
> Ratio par rapport à la population totale	16,32%	19,8%	-3,48 pts	-17,56%
Dépenses				
Prestations en espèces (1)				
Pension de vieillesse (en milliards d'€)	200,64	211,1	-10,46	-4,95%
> En % de PIB	10,59%	8,68%	1,91 pts	21,98%
> Par individu de + de 65 ans (en €)	19 311,84	12 951,34	6 360,51	49,11%
Pension de vieillesse anticipée (en milliards d'€)	0	14,91	-14,91	-100%
> En % de PIB	0%	0,613%	-0,613 pts	-100%
Pension partielle (en milliards d'€)	0	0	0	0
> En % de PIB	0%	0%	0 pts	0%
Allocations de soins périodiques (en milliards d'€)	4,76	3,58	1,18	33%
> En % de PIB	0,251%	0,147%	0,104 pts	71%
Autres prestations périodiques en espèces (en milliards d'€)	0	0,17	-0,17	-100%
> En % de PIB	0%	0,007%	-0,007%	-100%
Prestations uniques en espèces (en milliards d'€)	0,78	0,12	0,66	539%
> En % de PIB	0,041%	0,005%	0,036 pts	720%
Total prestations en espèces (en milliards d'€)	206,18	229,87	-23,69	-10,31%
> En % de PIB	10,88%	9,45%	1,43 pts	15,11%
> Par individu de + de 65 ans (en €)	19 844,43	14 103,23	5 741,2	40,71%

	France	Allemagne	Écarts	
			Différence	Variation
Prestations en nature (2)				
Hébergement (en milliards d'€)	1,27	0	1,27	100%
> En % de PIB	0,067%	0%	0,067 pts	100%
Assistance dans les tâches de la vie quotidienne (en milliards d'€)	0,47	0	0,47	100%
> En % de PIB	0,025%	0%	0,025 pts	100%
Autres prestations en nature (en milliards d'€)	4,49	0,32	4,17	1 321%
> En % de PIB	0,237%	0,013%	0,224 pts	1 723%
Total prestations en nature (en milliards d'€)	6,23	0,32	5,92	1 872%
> En % de PIB	0,329%	0,013%	0,003 pts	2 431%
> Par individu de + de 65 ans (en €)	600,08	19,4	580,68	2 994%
Total des prestations				
> En % de PIB	11,21%	9,47%	1,74 pts	18,43%
> En valeur (en milliards d'€)	212,41	230,19	-17,78	-7,72%
> Par individu de + de 65 ans (en €)	20 444,51	14 122,63	6 321,88	44,76%
Éléments d'appréciation qualitative				
Taux de risque de pauvreté des retraités et pensionnés	10,2%	17%	-6,8 pts	-40%
Taux de croissance du revenu moyen (2005-2009)				
> des 18-64 ans	26,24%	16,19%	10,05 pts	62,1%
> des plus de 65 ans	42%	12%	30 pts	250%

(1) Compris comme les pensions de vieillesse versées aux personnes qui ont atteint l'âge légal de la retraite, les pensions de vieillesse anticipées versées aux travailleurs âgés qui prennent leur retraite avant l'âge légal, les pensions de retraite partielles versées soit avant soit après l'âge légal de la retraite aux travailleurs âgés qui continuent de travailler mais réduisent leur horaire de travail, les allocations pour soins, les autres prestations périodiques ou forfaitaires versées aux travailleurs au moment du départ à la retraite ou aux personnes âgées.

(2) Compris comme le logement ou les repas fournis dans des établissements adaptés aux personnes âgées qui vivent dans des institutions spécialisées ou qui sont accueillies par des familles, l'aide apportée aux personnes âgées qui éprouvent des difficultés à accomplir les tâches de la vie quotidienne (aide à domicile, moyens de transport, etc.), les allocations versées aux personnes qui prennent soin d'une personne âgée, les services et biens divers fournis aux personnes âgées pour leur permettre de prendre part à des activités récréatives et culturelles, de voyager ou de mieux s'intégrer à la vie sociale.

Sources : Eurostat,

2) Points-clés

1. Rapporté à la population totale, 21,3% de seniors de plus en Allemagne mais un coût de 1,4% de PIB en moins

Les plus de 65 ans représentent 19,8% de la population outre-Rhin contre 16,3% en France – soit respectivement 16,2 et 10,4 millions de personnes. L'Allemagne compte ainsi 21,3% de seniors de plus que la France, rapporté à la population totale.

Logiquement l'Allemagne dépense, en valeur, davantage : 230 milliards en prestations vieillesse contre un peu plus de 212 pour la France dont, au seul titre des pensions de retraites, 211 milliards contre près de 201 à la France – soit 5,2% de plus.

Mais en points de PIB, le rapport s'inverse : la France consacre près de 10,9% en France à la vieillesse contre 9,5% en Allemagne – soit un écart en termes de compétitivité de 27 milliards.

2. 20% de seniors en moins au travail et des retraites supérieures de près de 50%

Les pensions de vieillesse s'élèvent à 19 300 euros par an en moyenne en France contre 12 900 euros en Allemagne – soit un écart de 6 400 euros par retraité (+49,11%). cela signifie que si nos pensions étaient au niveau allemand, elles coutraient de l'ordre de 64 milliards d'euros de moins par an.

Mais il faut également voir qu'il y a une forte disparité entre les taux d'activité des plus de 55 ans (57,5% en Allemagne contre 40,2% en France) du fait d'un âge plus tardif du départ à la retraite (2,3 ans de plus pour les femmes et 2,7 ans pour les hommes) et d'un taux d'emploi des plus de 50 ans plus élevé. La France aurait, rien que dans la tranche des 50-64 ans, 1,35 million de personnes en plus au travail si elle était au même taux que l'Allemagne.

3. Une politique française qui privilégie davantage ses retraités que l'Allemagne

Ces chiffres sanctionnent des choix politiques. Ils sont confortés par d'autres : le revenu moyen des 18-64 ans a augmenté de 26,24% entre 2005 et 2009 en France et celui des plus de 65 ans de 42% ! Par comparaison, il n'a augmenté que de 12% en Allemagne sur la même période.

Mais l'Allemagne est incontestablement plus restrictive, si l'on en juge par les taux de risque de pauvreté des retraités et pensionnés, 17% contre 10,2% en France. L'équilibre est donc délicat à trouver. Mais reste qu'un problème de compétitivité nous est posé avec l'Allemagne et un problème moral vis-à-vis des générations plus jeunes.

3) Éléments d'analyse

Partant de systèmes par répartition très analogues, l'Allemagne a su, avec pragmatisme, engager plus tôt que la France les réformes incontournables : pour éclairer les données et les points-clés présentés ci-dessus, nous donnons ici quelques éléments synthétiques d'analyse ou de contexte.

> Les deux pays utilisent traditionnellement le système par répartition et ont entamé des réformes dans les années 2000 afin de faire face au vieillissement de leur population

Historiquement, l'Allemagne et la France utilisent toutes deux un système où la redistribution est verticale et financée par l'impôt assurant à tous des droits. Face au vieillissement de la population (aujourd'hui 1,5 millions de personnes ont plus de 85 ans en France), les pouvoirs publics doivent à la fois assurer des revenus suffisants aux retraités et garantir la viabilité à long terme des systèmes de retraite. L'objectif est donc pour les deux pays d'inciter la population à travailler plus longtemps en augmentant l'âge de départ à la retraite et en limitant les mesures de retraites anticipées (1). Mais alors que la France consacre 12,4% de ses dépenses publiques pour son système de pension de vieillesse et qu'elle se classe ainsi 3^{ème} des pays de l'OCDE, l'Allemagne est, elle, à la 6^{ème} place avec 11,4% (2).

Les deux pays utilisent pourtant le même principe de répartition obligatoire. Il couvre environ 80% des retraites en Allemagne alors que le système par capitalisation représente environ 10% du financement. En France, 85% des revenus des personnes de plus de 65 ans sont issus de transferts publics. Le système par capitalisation, et donc le recours à l'assurance privée, est également utilisé : environ 5 millions de Français ont souscrit une assurance dépendance, mais cela reste peu comparé aux autres pays de l'OCDE. Pour son projet de financement du cinquième risque dépendance et face au problème du déficit public, Nicolas Sarkozy souhaite approfondir cette piste de l'assurance privée. On peut donc penser que sa part dans le financement de la Vieillesse augmentera dans les prochaines années, pour soulager les finances publiques.

L'âge légal de départ à la retraite est en France, depuis la réforme Woerth, de 62 ans tandis qu'il est actuellement de 65 ans en Allemagne et sera allongé progressivement à 67 ans d'ici 2030, ce qui revient à 5 années de cotisations de plus que dans le système français. Par ailleurs, la cotisation minimum est, avec la nouvelle réforme, de 41 ans et 3 mois en France contre 35 annuités en Allemagne. Cependant, ce système de départ anticipé en Allemagne va être progressivement éliminé grâce à des pénalités. Des décotes pour année manquante ont été mises en place dans les deux pays, mais elles sont plus élevées en France : 5% par annuité jusqu'à 25%, tandis qu'en Allemagne cette décote est de 3,6% par année manquante à condition d'avoir cotisé 35 ans et est plafonnée jusqu'à 7,2%.

> Pour limiter les dépenses, le gouvernement Merkel a incité les Allemands à se tourner vers des assurances privées

En effet, la mise en place progressive d'un principe de responsabilité marque le pragmatisme allemand : ce principe est « d'évaluer la part de la richesse nationale que le pays peut consacrer à ses retraites sans

compromettre son équilibre économique et notamment sa compétitivité puis à la répartir entre les bénéficiaires » (3).

Face au vieillissement de la population, des réformes mises en place dès 2001 puis en 2005 ont entraîné un développement du système par capitalisation tout en maintenant le système par répartition. Il existe un système par capitalisation facultatif organisé au niveau des entreprises mais dépendant de la conjoncture économique ; il est aujourd'hui délaissé pour un système à capitalisation davantage individuel. Le gouvernement allemand tente d'inciter les cotisants à se tourner vers ce système en accordant des avantages fiscaux. Malgré quelques réticences, la part des retraites complémentaires par capitalisation représentait 11% du total des retraites en 2008. Les avantages des fonctionnaires par rapport au privé ont été supprimés.

On peut ainsi affirmer que la capacité de réforme et le pragmatisme du système allemand ont permis de sauvegarder la branche de la vieillesse.

> Les seniors allemands travaillent plus longtemps et sont mieux acceptés dans les entreprises que les seniors français

L'allongement de la durée de vie a incité les gouvernements à reculer l'âge de départ à la retraite : de 60 à 62 ans en France et de 65 à 67 ans en Allemagne.

La question de l'emploi des seniors est au cœur de ces choix politiques. On sait qu'en France, les seniors sont victimes d'un chômage massif (et aggravé depuis trois ans par la crise) et peu valorisés au sein des entreprises. Le taux d'emploi des 55/64 ans n'y est que de 38,3% alors qu'il atteint 51,3% en Allemagne où il existe historiquement des mécanismes et une culture de la promotion interne et de l'expérience acquise (4). Mécaniquement, cela fait que les Allemands partent à la retraite 2,3 ans pour les femmes et 2,7 ans pour les hommes plus tard que les Français.

(1) Voir « Les pensions dans les pays de l'OCDE », novembre 2009, disponible sur <http://www.oecd.org/dataoecd/14/52/43854045.pdf>.

(2) *Idem*.

(3) Voir « Comparatif des réformes des retraites en Europe : Allemagne, report de l'âge légal à 67 ans », Fondation IFRAF, 18 mai 2010, disponible sur <http://www.ifrap.org/Allemagne-Report-de-l-age-legal-a-67-ans,11619.html>.

(4) Voir *Country statistical profiles: Key tables from OECD*, OCDE, disponible sur <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>.

> Éducation : primaire et secondaire

Là encore, les performances des deux systèmes éducatifs sont comparables : l'OCDE classe la France et l'Allemagne très proches l'une de l'autre. Mais les coûts, eux, sont incomparables ! Compression des dépenses hors personnels enseignants et économies d'échelle devraient être les maîtres mots d'une réforme qui romprait enfin avec la logique du « toujours plus »...

1) Chiffres et données

	France	Allemagne	Écarts	
			Déférence	Variation
Données générales				
PIB (en milliards d'€)	1 895	2 432	-537	-22,1%
Population totale	63 645 065	82 314 906	-18 669 841	-22,7%
Dépenses				
Primaire				
> En % de PIB	1,17%	0,63%	0,54 pts	85,71%
> En valeur (en milliards d'€)	22,17	15,32	6,85	44,7%
Secondaire				
> En % de PIB	2,55%	2,25%	0,3 pts	13,33%
> En valeur (en milliards d'€)	48,32	54,72	-6,4	-11,7%
Total				
> En % de PIB	3,72%	2,88%	0,84 pts	29,17%
> En valeur (en milliards d'€)	70,49	70,04	0,45	0,6%
Nombre d'élèves	10 062 574	11 316 113	-1 253 539	-11,1%
Dépenses publiques par élève (en €)	7 006	6 190	816	13,2%
Les enseignants				
Primaire				
Nombre d'enseignants	216 654	242 969	-26 315	-10,8%
Nombre d'heures annuelles	926	805	121	15%
Salaire annuel moyen (en €) (1)	39 326	62 995	-23 669	-37,6%
Salaire horaire (en €) (1)	42	78	-36	-45,7%

	France	Allemagne	Écarts	
			Déférence	Variation
Secondaire				
Nombre d'enseignants	490 955	592 011	-101 056	-17,1%
Nombre d'heures annuelles	637	736	-98	-13,4%
Salaire annuel moyen (en €) (1)	42 274	72 853	-30 579	-42%
Salaire horaire (en €) (1)	66	99	-33	-33%
Total				
Nombre d'enseignants	707 609	834 980	-127 371	-15,3%
Nombre d'heures annuelles	725	756	-31	-4%
Salaire annuel moyen (en €) (1)	41 371	69 984	-28 613	-40,9%
Salaire horaire (en €) (1)	57	93	-36	-38,4%
Masse salariale du personnel enseignant (en milliards d'€)	29,27	58,4	-29,1	-49,9%
> soit par élève (en €)	2 909	5 164	-2 255	-43,7%
% de la masse salariale du personnel enseignant sur la dépense publique totale	41,5%	83,4%	-41,9 pts	-50,2%
Dépense total hors masse salariale du personnel enseignant (en milliards d'€)	41,2	11,6	29,6	-100%
> soit par élève (en €)	4 096	1 026	3 070	299%
Les élèves				
Primaire				
Nombre d'élèves	4 105 628	3 311 285	794 343	24%
Nombre d'élèves par enseignant	18,95	13,63	5,32	39%
Dépenses publiques par élèves (en €)	5 400	4 627	773	16,7%
Secondaire				
Nombre d'élèves	5 956 946	8 004 828	-2 047 882	-25,6%
Nombre d'élèves par enseignant	12,13	13,52	-1,39	-10,3%
Dépenses publiques par élèves (en €)	8 112	6 836	1 276	18,7%
Total				
Nombre d'élèves par enseignant	14,22	13,55	0,67	4,9%
Les établissements				
Primaire				
Nombre d'établissements	37 933	16 391	21 542	131,4%
Nombre d'élèves par établissement	108	202	-94	-46,4%
Dépenses publiques par établissement (en €)	584 491	934 757	-350 266	-37,5%

	France	Allemagne	Écarts	
			Déférence	Variation
Secondaire				
Nombre d'établissements (2)	11 876	11 413	463	4,1%
Nombre d'élèves par établissement	502	701	-199	-28,5%
Dépenses publiques par établissement (en €)	4 068 921	4 794 533	-725 612	-15,1%
Total				
Nombre d'établissements (2)	49 809	27 804	22 005	79,1%
Nombre d'élèves par établissement	202	407	-205	-50,4%
Dépenses publiques par établissement (en €)	1 415 286	2 519 120	-1 103 833	-43,8%
Éléments d'appréciation qualitative				
Place dans le classement général PISA 2009 (3)	22 ^e	20 ^e		
Score en compréhension de l'écrit (PISA 2009)	496	497		
Score en mathématiques (PISA 2009)	497	513		
Score en sciences (PISA 2009)	498	520		
Jeunes ayant quitté prématûrement le système scolaire (en%) (4)	12,6%	12,5%	0,1 pts	0,8%

(1) Ces données n'étant fournies par l'OCDE pour l'année 2008 qu'en dollars PPA, nous avons retenu les parités suivantes : pour la France 1\$=1,15€, pour l'Allemagne 1\$=1,21€. Cf. http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php.

(2) Comprend en France les collèges, les lycées professionnels, les lycées d'enseignement général et technique, les établissements régionaux d'enseignement adapté. Comprend en Allemagne les *Hauptschulen*, les *Schularten mit mehreren Bildungsgängen*, les *Realschulen*, les *Gymnasien*, les *Integrierte Gesamtschulen*.

(3) Le classement PISA 2009 de l'OCDE cherche « à évaluer la capacité des jeunes à utiliser leurs connaissances et compétences pour relever les défis du monde réel » dans 65 pays. Pour plus de renseignements, voir www.pisa.oecd.org.

(4) Jeunes n'ayant pas suivi d'études ni de formation et dont le niveau ne dépasse pas celui de l'enseignement secondaire, en % de la population des 18-24 ans.

Sources : Eurostat, OCDE, INSEE (France), Destatis (Allemagne).

2) Points-clés

1. Si la France ramenait sa dépense publique par élève au niveau allemand, cela représenterait une économie de 8,2 milliards d'euros

En valeur absolue, la France et l'Allemagne consacrent à peu près les mêmes montants à leur système éducatif soit un peu plus de 70 milliards d'euros par an, mais la France compte 1,2 millions d'élèves en moins que l'Allemagne. Il s'ensuit :

- > qu'en pourcentage du PIB, la dépense publique française est supérieure de près de 30%, soit 3,72% contre 2,88%,
- > et que, rapporté à chaque élève, la France dépense 816 euros de plus que l'Allemagne soit 7 006 euros contre 6 190.

La France comptant 10 millions d'élèves dans le primaire et le secondaire, cela représente au total 8,2 milliards d'euros.

2. Mais on compte 30,9 milliards d'euros en plus en France de dépenses hors personnel enseignant

Pourtant les conditions de travail sont assez similaires dans les deux pays. Dans le primaire, on compte presque 19 élèves par enseignant en France contre 13,6 en Allemagne ; et dans le secondaire, respectivement 12,1 élèves par enseignant en France contre 13,5 en Allemagne. Au total c'est 4,9% d'élèves en plus par enseignant en France mais 4% d'heures travaillées en moins. Ce qui est aussi moins favorable à la qualité de l'enseignement en France. Les rémunérations, elles, sont nettement plus faibles en France qu'en Allemagne: moins 38% dans le primaire et moins 42% dans le secondaire, soit des salaires horaires moyens inférieurs de 38,4%.

On devrait donc avoir un coût de l'enseignement sensiblement supérieur en Allemagne... Ce qui n'est pas le cas.

L'explication vient des dépenses hors personnel enseignant. En Allemagne, la rémunération des enseignants représente 83,4% du budget global de l'éducation (1), en France, 41,5% ! Moins de la moitié des dépenses éducatives française est consacrée à payer les enseignants. Les « autres » dépenses représentent 4 096 euros par élève en France contre 1 026 euros en Allemagne – soit 3 070 € de moins. Rapporté aux 10 millions d'élèves français, cela représente 30,9 milliards d'euros...

Il est urgent de comprendre ce qu'il y a derrière un écart aussi considérable, ce que recouvrent ces autres dépenses et s'il y a des coûts non pris en compte en Allemagne.

3. Des écoles primaires françaises plus petites, beaucoup plus nombreuses : plus de 3 milliards d'euros d'économies potentielles

Une des raisons principales de ce surcoût administratif vient probablement de la multiplicité de nos établissements scolaires : la France compte près de 800 000 élèves de plus dans le primaire (soit 24%) mais elle compte aussi 21 500 établissements scolaires additionnels (soit 2,3 fois plus) !... Les écoles primaires françaises comptent ainsi près de deux fois moins d'enfants qu'en Allemagne 108 élèves contre 202 en Allemagne.

Certes, on l'a dit plus haut, la densité de population est très supérieure en Allemagne. Mais cette situation s'explique surtout par le syndrome bien connu de la « France des 36 000 communes ». Chacun sait pourtant qu'une part des efforts en matière de maîtrise de la dépense publique passera par les collectivités. Avec le même nombre d'élèves et le même niveau de dépenses publiques par établissement qu'en Allemagne on dépenserait 3,17 milliards d'euros en moins. Si l'on ne souhaite pas voir fermer tous les établissements, notamment ruraux, une action dans cette direction paraît néanmoins incontournable.

4. Sur la base des standards allemands, pas moins de 7,6 milliards d'euros d'économies potentielles dans les collèges et les lycées français

Dans le secondaire aussi, c'est sans doute au niveau des réformes d'organisation et des économies d'échelles que les efforts devraient être portés. Deux chiffres suffisent à s'en rendre compte : 26% de collégiens et de lycéens en moins (près de 6 millions contre un peu plus de 8 millions en Allemagne) pour 4% d'établissements en plus... Les établissements allemands accueillent 701 élèves en moyenne là où les établissements français n'en accueillent que 502 (soit 28% en moins).

En se mettant au niveau des standards d'effectifs et de dépenses publiques par établissement allemands, la France pourrait baisser ses dépenses de 7,6 milliards d'euros.

5. Tout cela pour une performance légèrement plus médiocre que celle du système scolaire allemand

Le dernier classement PISA 2009 de l'OCDE, paru en décembre 2010, place l'Allemagne en 20^{ème} position et la France en 22^{ème} sur 65 pays. La France fait légèrement moins bien que son voisin d'outre-Rhin dans chacun des trois domaines expertisés : compréhension de l'écrit, mathématiques et sciences.

Il est donc légitime de s'interroger sur l'efficacité de la dépense française. La logique du « toujours plus » et de l'augmentation sans fin des moyens, une fois de plus se heurte à la réalité des faits : l'Allemagne à nouveau nous démontre qu'avec moins, on peut faire plus et mieux...

(1) En fait 75,6% si l'on tient compte de la différence de salaires des enseignants, c'est-à-dire à salaires horaires identiques dans les deux pays.

> Logement

La situation du logement est plus difficile en France qu'en Allemagne : moins de logements, coûts supérieurs, un « mal logement » plus répandu, etc. Ce n'est pourtant pas faute d'y avoir mis des moyens ! Des poches d'économies considérables sont ici mises au jour.

1) Chiffres et données

	France	Allemagne	Écarts	
			Différence	Variation
Données générales				
PIB (en milliards d'€)	1 895	2 432	-537	-22,1%
Population totale	63 645 065	82 314 906	-18 669 841	-22,7%
Croissance de la population depuis 20 ans				
> En %	11,5%	3,42%	8,08 pts	236%
> En millions d'habitants	6,22	2,71	3,52	130%
Croissance des ménages				
> En %	32,51%	11,5%	21,01 pts	182,7%
> En millions d'habitants	7	5,35	1,65	30,8%
Variation du nombre de personnes par ménages	-0,43	-0,24	-0,19	79,6%
Caractéristiques des parcs de logements				
Taille moyenne des logements en m ² (2006)	91,54	85,84	5,70	6,65%
Surface moyenne par individu en m ² (2006)	39,77	41,6	-1,83	-4,4%
Conditions de logement (2008)				
> Suroccupation	9,7%	7%	2,7 pts	38,57%
> Personnes très mal logées	3,4%	2%	1,4 pts	70%
Taille du parc de logements				
> Nombre de logements rapportés au nombre de ménages	0,98	1,01	-0,03	-2,5%
> Nombre de logements par 1000 habitants	446	493	-46	-9,42%
Coût du logement				
Indice comparatif des niveaux des prix pour les coûts du logement (loyer et énergies)				
> 2000	117,6	125,8	-8,2 pts	-6,52%
> 2008	128,1	110,2	17,9 pts	16,24%
Loyer moyen des grandes villes (€/m ²)	10,2	10	0,2 pts	2%

	France	Allemagne	Écarts	
				Définition
Coût de la politique du logement				
Locataires				
Allocations logement (en milliards d'€)	16,55	1,56	14,99	964%
> Soit par ménage (en €)	579,68	38,84	540,83	1392%
Avantage de loyer consenti aux locataires du parc social par rapport au loyer moyen du marché (en milliards d'€) (1)	24,32	6,12	18,2	297%
> Soit par ménage (en €)	850,71	152,88	697,83	456%
Ménages et privés				
Bonifications d'intérêts accession (en milliards d'€)	2,55	nc		
Subventions ou mesures fiscales en faveur de l'investissement locatif (en milliards d'€)	1,04	nc		
Subventions/mesures fiscales à l'amélioration de l'habitat (en milliards d'€)	2,37	nc		
Bailleurs sociaux				
Bonifications d'intérêts (en milliards d'€)	1,26	nc		
Subventions (directes ou via prix de vente du foncier) (en milliards d'€)	4,53	nc		
Mesures fiscales (impôt foncier, TVA, IS, etc.) (en milliards d'€)	2,94	0	2,94	100%
Coûts et surcoûts de gestion et autres (en milliards d'€) (1)	6	1,98	4,01	203%
Investissement annuel (en milliards d'€) (1)	17,63	3,65	13,98	383%
> Soit par ménage (en €)	617,61	91,19	526,42	577%
Moins cessions d'actifs (en milliards d'€)	-1,48	nc		

	France	Allemagne	Écarts	
			Déférence	Variation
	Total			
> En % de PIB	3,98%	0,53%	3,45 pts	655%
> En valeur (en milliards d'€)	77,7	13,31	64,39	484%
> Soit par ménage (en €)	2 720,59	332,42	2 388,17	718%
> Par habitant (en €)	1 237,3	162,65	1 074,66	661%
Dont ressources allouées au parc social et aux allocations logement (2)				
> En valeur (en milliards d'€)	67,57	12,07	55,51	460%
> Soit par ménage (en €)	2 365,68	301,38	2 064,3	685%
Nombre de bénéficiaires (en millions de ménages)	8,09	3,01	5,08	169%
> Soit en %	28,35%	7,51%	20,84 pts	277%
> Coût par ménage censé en bénéficiaire (en €/an)	8345,44	4 012,23	4 333,21	108%

(1) En l'absence de données précises pour l'Allemagne, il s'agit d'ordres de grandeur.

(2) Nettes des surcoûts de gestion du parc de logements sociaux répercutés sur les locataires sociaux.

Sources : Eurostat (Housing Statistics in the European Union), INSEE (France), Destatis (Allemagne), Centre d'Information et de Documentation de l'Ambassade d'Allemagne en France, Commission des comptes du logement (Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des transports et du logement, France), CLAMEUR (Connaître les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux, France).

2) Points-clés

1. Une croissance de la population et des ménages français beaucoup plus forte qu'en Allemagne

C'est connu, la démographie française est beaucoup plus dynamique que celle de l'Allemagne : en 20 ans la population française s'est accrue de 11,5%, alors que celle d'outre-Rhin n'a augmenté que de 3,4%.

Mais ce qui compte en matière de logement, c'est l'évolution du nombre de ménages, dont la croissance a été extrêmement forte en France : +32,5% en 20 ans en France, contre 11,5% en Allemagne.

2. Un parc de logements français inférieur au parc allemand : près de 720 000 logements manquants

En 20 ans, les Allemands ont fait croître leur parc 1,7 fois plus vite que leur nombre de ménages quand la France ne le faisait que de 0,9 fois plus vite – soit des augmentations de parc de +27,9% et de +19,1% respectivement. Le résultat est que le nombre de logement rapporté au nombre de ménages est de 0,98 en France contre 1,01 en Allemagne.

Il y a donc, rapporté au nombre de ménages, un déficit de l'ordre de 720 000 logements en France. Ce manque de logements est encore plus flagrant si l'on regarde le nombre de logement pour 1 000 habitants : il y a en effet en France 446 logements pour 1000 habitants et 493 en Allemagne – soit presque 10% de moins.

3. Des coûts du logement en France bien supérieurs aux coûts allemands

Ce manque de logements est évidemment l'une des principales raisons de l'envolée des prix en France : alors qu'en 2000, le coût pour se loger en France était de 8,2 points inférieur à celui de l'Allemagne, il était en 2008 supérieur de 17,9 points – soit une dégradation relative de 24%...

L'absence de pression sur le marché immobilier allemand, souvent mis en avant, ne suffit pas à expliquer cette dégringolade qui nourrit le « mal-logement ».

4. Un « mal-logement » qui devient de plus en plus problématique en France

Le « mal-logement » est devenu un sujet de préoccupation majeur en France. Le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre le rappelle chaque hiver... Du point de vue de notre comparaison franco-allemande, les chiffres sont sans appel et confirment que les conditions de logement françaises sont nettement moins bonnes que les conditions allemandes : il y a en effet 38,6% de logements suroccupés et 70% de personnes très mal logées en plus dans notre pays...

5. Des résultats médiocres malgré une incroyable disproportion de moyens mis en œuvre

Ce constat négatif ne doit pas cependant conduire à penser que plus de moyens, toujours plus de moyens, régleraient la question. Des moyens, la France en consacre déjà beaucoup plus que l'Allemagne au logement : 4 fois plus de ménages bénéficiaires des allocations logement et de logements sociaux, 15 fois plus d'argent distribué au titre des allocations logement, 7 fois plus d'argent investi chaque année dans le parc locatif social, etc.

Au final, on observe de l'ordre de 6 fois plus de ressources allouées : la politique du logement en France, comprise comme l'ensemble de toutes les ressources allouées ou avantages concédés par la collectivité, représente environ 4% du PIB (soit 77,7 milliards d'euros) contre moins de 1% en Allemagne (soit moins de 20 milliards d'euros).

3) Éléments d'analyse

Avec un parc insuffisant et une politique essentiellement concentrée sur le logement social, la France n'a pas su définir une politique novatrice comme celle de l'Allemagne : pour éclairer les données et les points-clés présentés ci-dessus, nous donnons ici quelques éléments synthétiques d'analyse ou de contexte.

> Une insuffisante croissance du parc de logements français par rapport à l'accroissement de la population : un cercle vicieux

La France n'a pas fait évoluer son parc (+27,9%, en nombre de logements résidences principales) au rythme de sa démographie (+32,5%). Il aurait fallu construire plus de 700 000 logements supplémentaires pour suivre l'évolution du nombre des ménages. L'échec de la politique française du logement est patent quels que soient les critères avec lesquels on la compare à l'Allemagne. Les Allemands ont fait croître leur parc 1,7 fois plus vite que le nombre de leurs ménages, les Français 0,9 fois.

L'insuffisant accroissement du parc depuis 20 ans engendre mécaniquement des situations de pénurie, qui induisent à leur tour la flambée de prix. Pour y répondre, on multiplie les aides financières, notamment aux locataires : les aides au logement françaises augmentent de 2,6% hors inflation en moyenne chaque année depuis 20 ans ! Cet argent n'est pas investi dans le développement du parc locatif... Et le parc ne croît pas suffisamment. La boucle du cercle vicieux est ainsi bouclée...

> Un effort budgétaire extrêmement lourd, inégalement réparti et... inefficace

On a vu ci-dessus que le coût global de la politique du logement française était de 77,7 milliards d'euros par an (en 2007). On en propose ici une ventilation par grands postes, qui donne à voir l'ampleur de l'effort produit et son grand déséquilibre.

	Parc de logements sociaux	Parc privé	Total	
Production de logements (en milliards d'€)	17,7	0,6	18,4	23%
Amélioration de l'habitat (en milliards d'€)	6,7	3,2	9,9	13%
Accession à la propriété (en milliards d'€)	-	2,6	2,6	3,3%
Location (en milliards d'€)	30,6	10,3	40,9	53%
Coût gestion du système (en milliards d'€)	5,3	0,7	6,0	7,7%
Total (en milliards d'€)	60,4	17,3	77,7	100%
Ventilation		78%	22%	

On le voit, 78% de l'effort collectif est dédié au seul parc social, lequel représente 16% de logements en France. 53% de ce budget est alloué au subventionnement de 28% des ménages français afin de les aider à payer leur loyer. Parallèlement, seul 0,8% de l'effort est destiné à aider la production privée de logements dont le parc locatif représente pourtant le quart du total des logements – contre 50% en Allemagne...

Rapporté à la population, ce grand gaspillage français, c'est quatre fois plus de ménages bénéficiaires des allocations logement et des logements sociaux qu'en Allemagne, c'est quinze fois plus d'argent distribué au titre des allocations logement, c'est six fois plus d'argent redistribué via les avantages de loyer du parc locatif social, c'est sept fois plus d'argent investi chaque année dans le parc locatif social. Au total, c'est huit fois plus de ressources allouées par habitant qu'en Allemagne. C'est qu'en Allemagne, l'approche est structurellement différente.

> « Le marché au cœur de la politique allemande de logement » (1)

Le logement est devenu outre-Rhin une priorité dès les années 1950, à la suite de l'afflux massif de réfugiés de l'Europe de l'Est et de la RDA. Il y a alors 16,7 millions de foyers pour 10 millions de logements disponibles. L'État allemand s'est donc attelé jusqu'aux années 1970 à palier ce déficit et le logement n'a plus été jusqu'à aujourd'hui un enjeu majeur de politique publique comme en France.

Mais cet argument ne suffit pas. Les politiques de logement allemande et française ne diffèrent pas seulement par la différence des montants en jeu, mais surtout par leur « mentalité ». Alors qu'en France, le logement social est réservé à une frange de la population aux revenus modestes, il s'adresse en Allemagne essentiellement aux classes moyennes. En effet, ces dernières peuvent quitter le bâti ancien pour se tourner vers des logements sociaux modernes. Les prix du bâti ancien diminuent alors par un effet de cascade et permettent aux classes les plus modestes de se loger à un coût inférieur.

Par ailleurs, le logement social est temporaire : Un logement est dit « social » lorsque, pour sa construction, le bailleur a sollicité un prêt public. Les locataires sont alors choisis sur des critères sociaux (recommandés par la commune) pendant la période de remboursement. Une fois celle-ci achevée, le logement tombe dans le secteur privé. Il n'y a pas d'acteur unifié du logement social et l'État intervient régulièrement pour contenir les prix du loyer. L'Allemagne compte par ailleurs davantage de locataires (50,5%) que de propriétaires (42,5%).

On le voit, cette approche est assez éloignée de la logique française, qui accorde en priorité des logements sociaux aux revenus modestes et des allocations aux locataires pour faire face à la flambée des loyers. On peut légitimement s'interroger sur la relation de cause à effet entre cette hausse continue des prix des loyers et la masse des allocations accordées. L'excès de l'un n'est-il pas la conséquence de l'excès de l'autre ?

(1) Titre emprunté à Lucie Lechevalier Hurard, « Le marché au cœur de la politique de logement allemande », 2008, disponible sur <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7682.html>.

> Fonction publique

Rapporté à la population, la France compte 24% de fonctionnaires de plus que l'Allemagne. En moyenne, ils sont aussi mieux payés. Sans excès, sans simplisme, sans mise en cause catégorielle, il est plus que temps de prendre la mesure du poids que cela fait peser sur l'économie française...

1) Chiffres et données

	France	Allemagne	Écarts	
			Défaut	Variation
Données générales				
PIB (en milliards d'€)	1 895	2 432	-537	-22,1%
Population totale	63 645 065	82 314 906	-18 669 841	-22,7%
Population active	27 945 800	41 811 500	-13 865 700	-33,2%
Population active par rapport à la population totale	43,9%	50,8%	-6,9 pts	-13,6%
Effectifs de la fonction publique				
Effectif de la fonction publique (hors santé)	4 232 900	4 414 400	-181 500	-4,1%
> dont fonction publique d'État	2 484 500	1 274 900	1 209 600	94,9%
> en %	59%	29%		
> dont fonction publique territoriale	1 748 400	3 139 500	-1 391 100	-44,3%
> en %	41%	71%		
Part des fonctionnaires dans la population totale	6,7%	5,4%	1,3 pts	24%
> dont fonction publique d'État	3,9%	1,5%	2,4 pts	152%
> dont fonction publique territoriale	2,7%	3,8%	-1,1 pts	-28%
Part des fonctionnaires dans la population active	15,1%	10,6%	4,5 pts	43,5%
Population active non-fonctionnaire par rapport à la population totale	34,2%	45,1%	-10,9 pts	-24,1%
Masse salariale de la fonction publique				
Masse salariale totale de la fonction publique (en milliards d'€) (2)	197,3	168,4	28,92	17,2%
> dont masse salariale de la fonction publique de santé (en milliards d'€) (1)	41,89	9,03	32,86	363,9%
> dont masse salariale de la fonction publique hors santé (en milliards d'€)	155,4	159,35	-3,95	-2,5%
Coût salarial des fonctionnaires hors santé (en €)	36 703	36 098	605	1,68%

	France	Allemagne	Écarts	
			Déférence	Variation
Budget géré par un fonctionnaire				
Dépenses publiques globale hors santé (en milliard d'€)	844,02	901,56	-57,54	-6,4%
> Budget moyen géré par fonctionnaire (en €)	199 395	204 232	-4 837	-2,4%
Dépenses publiques d'État hors santé (en milliards d'€)	639,33	429,68	209,65	48,8%
> en %	75,7%	47,7%		
> Budget moyen géré par fonctionnaire d'État (en €)	257 327	337 026	-79 699	-23,6%
Dépenses publiques territoriales hors santé (en milliards d'€)	204,69	471,89	-267,2	-56,6%
> en %	24,3%	52,3%		
> Budget moyen géré par fonctionnaire territorial (en €)	117 073	150 306	-33 233	-22,1%

(1) La grande différence constatée ici entre la France et l'Allemagne s'explique par le fait qu'une majorité de personnels de santé en Allemagne sont sous statut privé.

(2) Le chiffre donné par Eurostat est 241,9 milliards d'euros. Mais, à la différence de l'Allemagne, certaines pensions de retraites sont incluses dans le masse salariale : 44,6 milliards d'euros en 2007, selon la Direction du Budget du Ministère du Budget, des Comptes publics et de la fonction publique.

Sources : Eurostat, OCDE, INSEE (France), Destatis (Allemagne).

2) Points-clés

1. Rapporté à la population totale, on compte 24% de fonctionnaires de plus en France qu'en Allemagne

Fonctions publiques d'État et territoriale confondues, il y a presque le même nombre de fonctionnaires (hors santé) dans les deux pays (à 180 000 près), alors qu'il y a 18 millions d'Allemands de plus que de Français... Les fonctionnaires français représentent ainsi 6,7% de la population totale, contre 5,4% en Allemagne – soit 24% de fonctionnaires en plus, soit encore 1,3 fonctionnaire de plus par 100 habitants en France.

Si nous étions au même niveau que l'Allemagne, ça représenterait 820 000 personnes en moins dans la fonction publique française.

2. Rapporté à la population active, il y a 44% de fonctionnaires de plus en France qu'en Allemagne

Mais rapportée à la population active, cette différence est encore plus considérable : la quote-part des fonctionnaires français dans la population active est supérieure de presque 44% à ce qu'elle est en Allemagne (15,1% contre 10,6%) – soit 1,3 millions de personnes. Et pèse d'autant plus sur la productivité relative des deux pays.

Il n'est pas question ici d'une mise en cause de la qualité du travail ou du dévouement des fonctionnaires français, mais de s'interroger sur l'efficacité de la dépense : avec significativement moins de fonctionnaires, les services publics allemands rendent-ils un service significativement moins bon que les français ?...

3. Ce sureffectif produit un surcoût de plus de 30 milliards d'euros

Tout cela a un coût : compte tenu de la différence du coût salarial moyen dans les deux pays, si l'on ramenait le nombre de fonctionnaires par habitant au niveau de l'Allemagne, cela représenterait une réduction de la masse salariale de l'ordre de 30,1 milliards d'euros chaque année.

Cela permet de donner une idée claire de l'ampleur de l'effort à produire – sans préjuger certes du détail et des secteurs précis de la fonction publique où le gros des économies sont à réaliser.

3) Éléments d'analyse

Là encore, quand la France voit les effectifs de sa fonction publique augmenter depuis trente ans, l'Allemagne a su engager plus tôt ses réformes, tant au niveau fédéral qu'à celui des *Länder* : pour éclairer les données et les points-clés présentés ci-dessus, nous donnons ici quelques éléments synthétiques d'analyse ou de contexte.

> Une politique de réduction du nombre de fonctionnaires sur vingt ans en Allemagne...

Entre 1991 et 2008, que ce soit au niveau fédéral (29% des effectifs) ou au niveau local (71% des effectifs), le nombre des salariés publics en Allemagne a diminué de 48%... soit quasiment de moitié. Cet effort a été continu, par-delà les aléas de la conjoncture économique et des alternances politiques. De nombreuses mesures, qu'on peut citer, ont permis cette réduction : importantes restrictions budgétaires, suppression de postes en Allemagne de l'Est, privatisation de certains services dans les communes (hôpitaux notamment), fusion des réseaux ferrés des deux Allemagnes, ouverture à la concurrence du marché postal, vente de sociétés de logement social poussant à la rationalisation de la gestion et donc à l'externalisation de certains services, etc (1).

Cela prouve qu'avec de l'ambition, de la volonté, des efforts importants sont réalisables sur le long terme... efforts qu'on n'a pas encore sérieusement engagés en France.

> ... alors qu'en France, les effectifs de la fonction publique n'ont cessé d'augmenter depuis 30 ans

Entre 1980 et 2007, la fonction publique française n'a cessé de croître : de 3,86 millions à 5,2 millions – soit une augmentation de 36% des emplois publics (contre une augmentation de 17,8% de la population totale).

Ce mouvement de hausse, déjà spectaculaire, est vertigineux si l'on se penche sur la fonction publique territoriale : +71% d'effectifs supplémentaires entre 1980 et 2007 ! Instituée par la loi de décentralisation de janvier 1984, la Fonction Publique Territoriale représente aujourd'hui environ 1,7 millions d'agents – c'est-à-dire quatre fois plus que dans les années 1960. Sa croissance exponentielle s'explique par les deux vagues de décentralisation en 1982-1983 et 2003-2004 (2). En l'absence de contrat cadre réel, et de confiance, entre l'État et les collectivités, qui aurait dû amener à un désengagement du niveau central équivalent à la montée en puissance des collectivités, ces transferts ont amené à cet alourdissement considérable.

Au niveau national, c'est la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux qui est mis en avant par le gouvernement depuis 2007 pour preuve de sa détermination. En 2010, l'État prévoit le départ à la retraite de 68 500 fonctionnaires et donc le non-remplacement de 30 à 35 000 d'entre eux. De fait, le taux de non-remplacement a augmenté ces dernières années : de 33% en 2008 à 44% en 2009. Mais comment ne pas voir que l'effort est dérisoire : 35 000 fonctionnaires, cela représente 0,8% de la fonction publique globale. A ce rythme, il faudrait attendre 2024 pour atteindre un niveau équivalent à celui de l'Allemagne d'aujourd'hui ! De plus, les départs à la retraite vont ralentir à partir de 2013 environ. En effet, seuls 10 000 agents partiront alors à la retraite – ce qui revient au non-remplacement de 5 000 postes seulement...

> Des modes de calcul de rémunération qui tendent à s'harmoniser entre les deux pays, mais qui restent plus avantageux en France avec des salaires plus élevés

Selon la Fondation IFRAP, les dépenses publiques de personnel ont doublé en France entre 1980 et 2007 : +101% en euros constants, tandis qu'en Allemagne ces dépenses ont diminué de 5% entre 1996 et 2007. Il convient certes de rappeler qu'avant la crise, l'Allemagne sortait d'une décennie de modération salariale, mais aussi que, suite à des accords salariaux négociés début 2008, les salaires sont repartis à la hausse en 2009. La fonction publique française a donc connu une forte hausse de sa masse salariale ces trente dernières années. Les salaires annuels nets moyens ont augmenté de 120% environ entre 1982 et 2007, selon l'INSEE (3). Il convient également de rappeler que les salaires du secteur publics sont structurellement meilleurs que dans le secteur privé (sauf pour les plus haut salaires) : ainsi en 2007, selon l'INSEE, le salaire annuel médian était de 24 761 euros dans la fonction publique d'Etat contre 19 149 euros dans le secteur privé et semi-public.

Cependant, de nouveaux calculs des salaires vont peut-être atténuer cette tendance. Des systèmes de rémunération au mérite sont (timidement) mis en place dans les deux pays. En Allemagne d'abord, la rémunération s'effectue au mérite depuis 2007, à la suite de la signature d'une convention collective en 2005 entre le gouvernement fédéral, les länder et les syndicats. Elle porte notamment sur une plus grande flexibilisation et une rémunération basée sur la performance et la charge de travail qui incombe au fonctionnaire. En 2007, la loi sur la rémunération des fonctionnaires a mis en place cette rémunération basée sur la performance ainsi qu'une réforme du statut et l'introduction d'incitations au rendement.

En effet, en France, un décret daté du 22 décembre 2008 met en place un dispositif indemnitaire de la « Prime de fonctions et de résultats ». Désormais, une part du salaire (environ 40%) sera variable selon le mérite, tandis que la part fixe sera déterminée selon le type d'emploi, le niveau de responsabilité, les contraintes et l'expérience requise. La part fixe peut aller de 1750 euros pour un attaché en province à 21 000 euros pour un agent détaché sur un poste à forte responsabilité à Paris. Ce nouveau système est censé se substituer aux 1800 primes et indemnités appliquées antérieurement... Il ne constitue pas un bonus vis-à-vis des économies réalisées grâce au non-remplacement des fonctionnaires partant à la retraite et vise à être appliqué aux trois fonctions publiques (d'Etat, territoriale et hospitalière).

- 
- (1) Notre analyse s'appuie sur le dossier « Fonction publique : une comparaison franco allemande » de la revue *Société civile*, N°105, septembre 2010, publiée par la Fondation IFRAP.
 - (2) Voir des éléments d'analyse dans Emilie Biland, « L'emploi public local et la réforme de l'Etat », *La vie des idées*, mars 2010, disponible sur <http://www.laviedesidees.fr/L-emploi-public-local-et-la.html>.
 - (3) « Évolution des salaires nets annuels moyens par sexe dans la fonction publique d'Etat », INSEE, 2007 disponible sur http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATCCF04102.

**Réalisation**

Gérard DUSSILLOL, président de la Commission Finances publiques
Juliette ROCHE et Elodie RABILLÉ, chargées de mission

Contact

info@institut-thomas-more.org
Institut Thomas More – 20, rue Laffitte – 75 009 Paris
Tel. +33 (0)1 49 49 03 30
Fax.+33 (0)1 49 49 03 33



