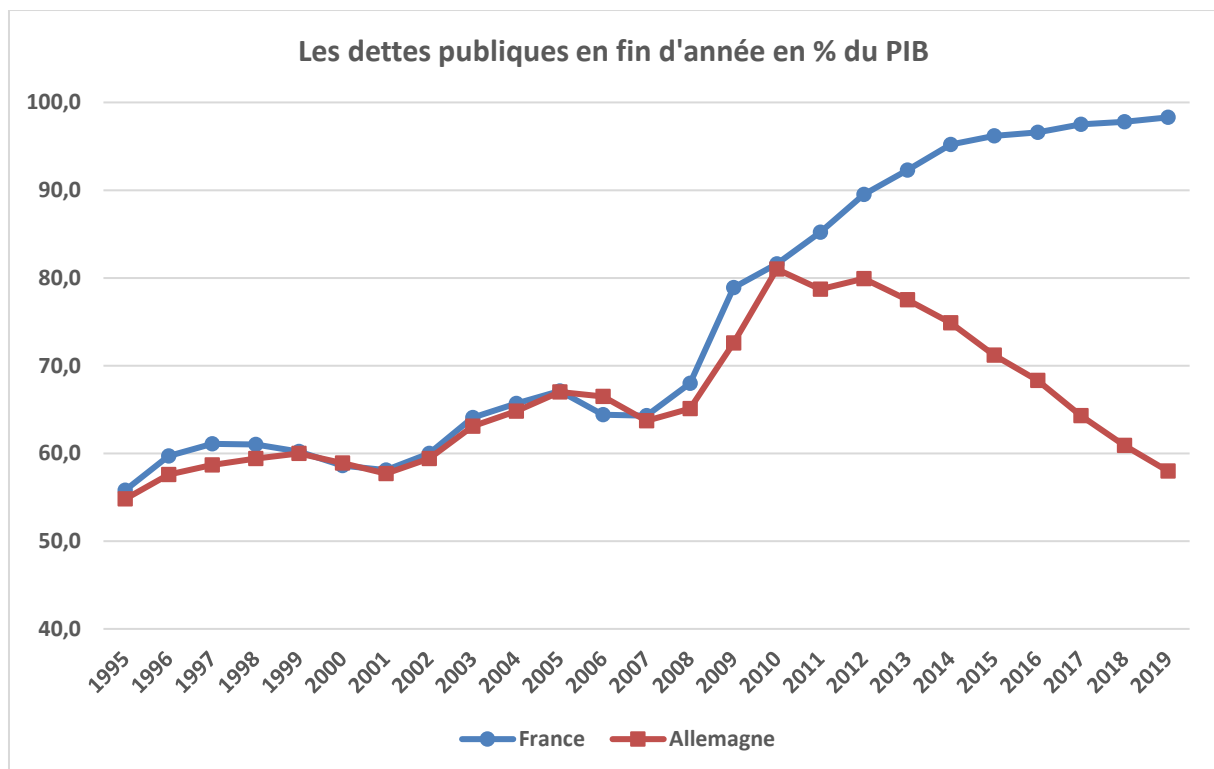


La dette publique en France et en l'Allemagne depuis 1995 : les causes du grand écart

François ECALLE

La dette publique de la France continue à augmenter chaque année et, selon les dernières prévisions de l'OCDE, elle pourrait atteindre 98,3 % du PIB à la fin de 2019, alors que celle de l'Allemagne continue à diminuer et pourrait revenir à 58,0 % du PIB.

Il est presque certain que la dette publique allemande sera au-dessous du seuil de 60 % du PIB à la fin de 2019 et il est possible que la dette publique française passe temporairement au-dessus de 100 % du PIB au milieu des deux années 2018-2019, pour revenir au-dessous de 100 % à la fin de 2018 et 2019. En effet, la dette publique française augmente en général fortement au premier semestre pour diminuer au deuxième. En 2017, elle a ainsi atteint 99,1 % du PIB au 30 juin.



Source : Eurostat jusqu'à 2016 ; prévision OCDE pour 2017 à 2019 ; FIPECO

En 1995, malgré le coût très élevé de sa réunification, la dette de l'Allemagne (54,8 % du PIB) était pourtant très voisine de celle de la France (55,8 %). Elle en est restée très proche jusqu'à 2007, et les deux pays avaient un endettement quasiment égal à 60 % du PIB à la fin des années 1990, à la veille de la création de la zone euro. Leurs dettes se sont légèrement

éloignées en 2008 et 2009 mais leur écart était de nouveau inférieur à 1 point de PIB en 2010. Pour comprendre ce qui s'est passé ensuite, il faut revenir plus loin en arrière.

De 1995 à 2002, le déficit public effectif, le déficit structurel et la dette publique ont été quasiment identiques dans les deux pays, qui se sont trouvés ensemble en situation de « déficit excessif » en 2002. Ils n'en sont sortis qu'en 2006 alors que le Conseil de l'Union européenne leur avait demandé d'en sortir en 2004. L'Allemagne a toutefois fortement réduit son déficit structurel dès 2003 et jusqu'à 2007, tandis que la France l'augmentait. Cet ajustement structurel des comptes publics allemands a surtout porté sur les dépenses publiques et, de 2002 à 2007, la différence avec les dépenses de la France est passée de 5 à 10 points de PIB.

Les déficits publics des deux pays sont néanmoins restés très proches jusqu'à 2006 parce que l'Allemagne a connu une récession en 2003. Elle a sans doute été aggravée par sa politique de consolidation budgétaire, mais celle-ci lui a permis de dégager un excédent public en 2007 alors que le déficit public de la France était proche de 3,0 % du PIB.

La divergence des dettes publiques de l'Allemagne et de la France trouve son origine dans ces années 2003-2007, pendant lesquelles l'Allemagne a eu le courage de mettre en œuvre des mesures de redressement budgétaire, en réduisant fortement ses dépenses publiques, dans une conjoncture défavorable.

Pendant les années 2008-2010, les déficits des deux pays ont augmenté du fait de la baisse de l'activité et des plans de relance, mais celui de la France est toujours resté plus élevé d'au moins 2,5 points de PIB. Leurs dettes publiques étaient néanmoins quasiment identiques en 2010 parce que l'Allemagne a beaucoup emprunté pendant cette période pour soutenir ses établissements financiers.

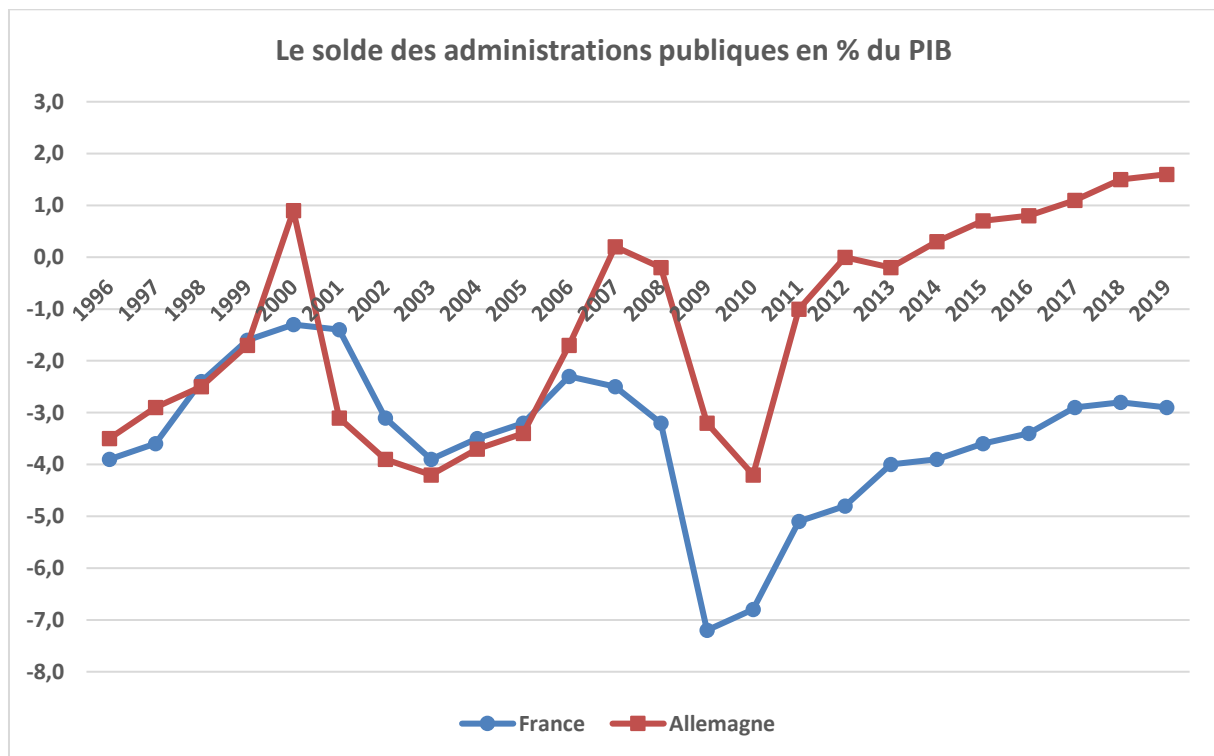
A partir de 2011, la France a opéré une réduction inédite de son déficit structurel, qui s'est surtout traduite par un élargissement de l'écart entre les taux des prélèvements obligatoires des deux pays. En raison d'une faible croissance économique, l'écart avec le solde public allemand était néanmoins encore de 4,2 points en 2016. L'Allemagne n'ayant plus à soutenir ses établissements financiers, la réduction de son déficit puis la réalisation d'excédents entraînent une diminution rapide de son endettement, alors que l'accumulation de déficits importants continue à faire croître la dette de la France.

A) Le déficit public effectif

Si on met à part l'année 2000 où l'Allemagne a encaissé de très importantes recettes de la vente de licences téléphoniques, le solde des administrations publiques a été quasiment le même dans les deux pays de 1996 à 2006. En particulier, les deux pays se sont trouvés en 2002 en situation de « déficit excessif » au regard du [traité de Maastricht et du pacte de stabilité et de croissance](#), leur déficit étant cette année-là supérieur au seuil de 3,0 % du PIB.

Au cours du premier semestre 2003, le Conseil de l'Union européenne leur a demandé de ramener leur déficit public au-dessous de 3,0 % du PIB dès 2004. Considérant que les budgets présentés en septembre 2003 par les deux pays ne permettaient pas de respecter cet objectif, la Commission européenne a recommandé au Conseil de leur adresser une mise en demeure formelle, dernière étape avant l'application de sanctions, afin qu'ils prennent les mesures nécessaires pour ne plus être en déficit excessif en 2004.

La France et l'Allemagne ont toutefois réussi à convaincre les autres membres du Conseil de ne pas suivre la recommandation de la Commission et de « conclure », sans « recommander » formellement, que l'échéance pour ramener le déficit au-dessous de 3,0 % du PIB pouvait être reportée à 2005. Ce comportement des deux principaux pays de la zone euro a fortement contribué à persuader d'autres pays que les règles budgétaires européennes avaient peu de portée pratique. La France et l'Allemagne n'ont d'ailleurs ramené leur déficit public au-dessous de 3,0 % du PIB qu'en 2006.



Source : Eurostat jusqu'à 2016 ; prévision OCDE pour 2017 à 2019 ; FIPECO

Toutefois, alors que la France a relâché le redressement de ses comptes publics en 2007, l'Allemagne l'a poursuivi. En conséquence, la France affichait un déficit public de 2,5 points de PIB en 2007, à la veille de la crise, tandis que l'Allemagne dégagait un excédent de 0,2 point de PIB.

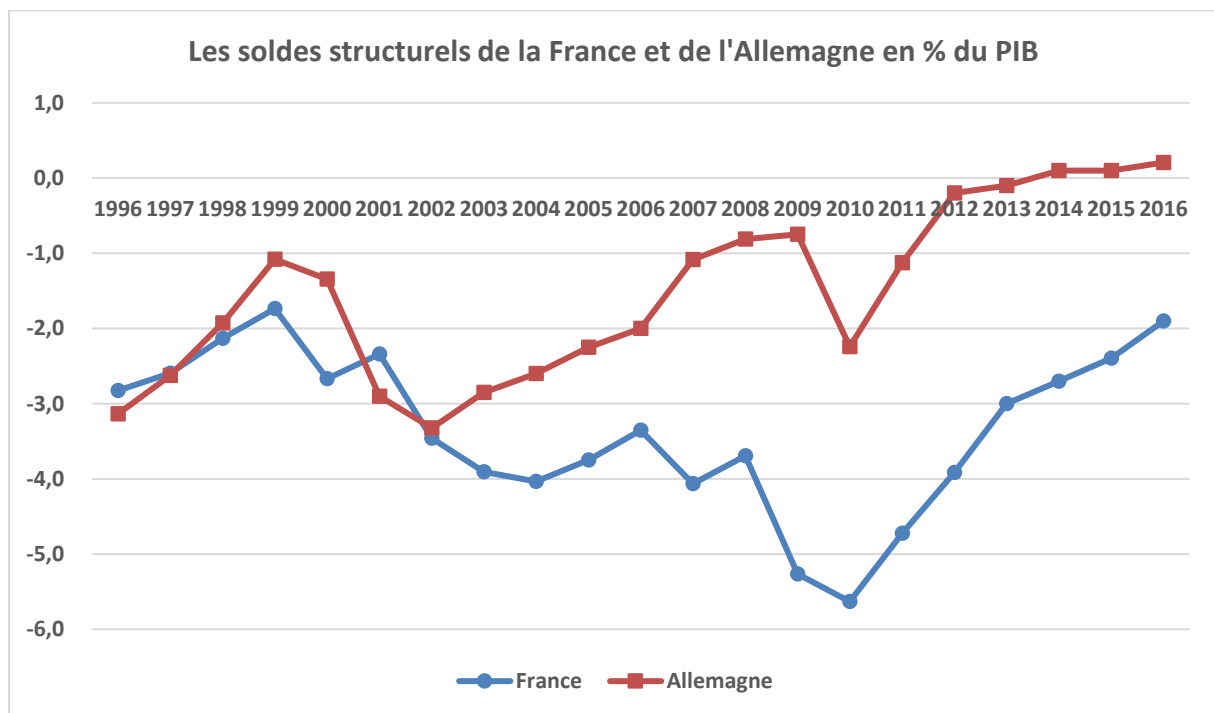
L'écart entre les soldes des administrations publiques en France et en Allemagne n'a ensuite jamais été significativement inférieur à 2,7 points de PIB. Il a atteint un maximum de 4,8 points en 2012 et il était encore de 4,2 points en 2016.

Cet écart entre les déficits publics des deux pays s'est donc creusé à partir de 2007 mais leurs dettes publiques n'ont commencé à diverger qu'en 2011. En effet, la crise financière de 2008-2009 a touché beaucoup plus fortement les banques allemandes et l'Etat fédéral a été conduit à les refinancer pour des montants considérables. En 2010, ces opérations de résolution de la crise bancaire ont eu beaucoup plus d'impact sur la dette publique (de l'ordre de 10 points de

PIB) que sur le déficit (de l'ordre de 1 point)¹. A partir de 2011, les banques allemandes ont remboursé l'Etat, ce qui a permis à celui-ci de réduire ses dettes.

B) Le déficit structurel

Le solde des administrations publiques est très dépendant des fluctuations de l'activité économique et son observation ne permet pas d'apprécier la contribution des mesures prises par les gouvernements au redressement, ou à la dégradation, des finances publiques. Le « solde structurel » est corrigé de l'impact des fluctuations du PIB et des mesures « *exceptionnelles et temporaires* », comme les cessions de fréquences hertziennes. Il permet donc de mieux apprécier l'impact des politiques publiques.



Source : OCDE (base de données des prévisions de novembre 2017) ; FIPECO

L'examen du déficit structurel montre qu'il était à peu près identique, aux environs de 3 % du PIB, dans les deux pays en 1996. Il a été un peu plus réduit en Allemagne en 1999-2000 mais il était de nouveau quasiment identique dans les deux pays en 2002, aux environs de 3,5 points de PIB.

La divergence entre les finances publiques des deux pays a en fait commencé en 2003. L'Allemagne a dès cette année-là pris les mesures nécessaires pour réduire son déficit structurel, de 0,5 point de PIB en 2003 et de 2,0 points de PIB sur 2003-2007.

L'Agenda 2010 du Chancelier Schroeder a ainsi été présenté le 24 mars 2003. Les mesures de redressement des finances publiques ont contribué, dans un premier temps, à réduire l'activité économique, déjà faible, et une récession a été enregistrée en 2003 (- 0,7 %) suivie d'une

¹ S'il s'agit de prêts ou de dotations en capital semblables à celles que feraient un actionnaire privé avisé, ces opérations sont considérées comme purement financières et n'ont pas d'impact sur le déficit mais seulement sur la dette. S'il s'agit d'apports financiers sans espoir de remboursement, elles sont considérées comme des subventions avec un impact à la fois sur le déficit et sur la dette.

faible croissance en 2004 (0,7 %) et 2005 (0,9 %), ce qui a eu pour effet de maintenir le déficit effectif au-dessus de 3,0 % du PIB jusqu'à 2005.

De son côté, la France a légèrement augmenté son déficit structurel de 2002 à 2005 alors qu'elle bénéficiait d'une conjoncture plus favorable (croissance moyenne annuelle de 1,7 %). Malgré cette croissance plus forte, elle s'est ainsi retrouvée en 2006 avec un déficit effectif supérieur à celui de l'Allemagne.

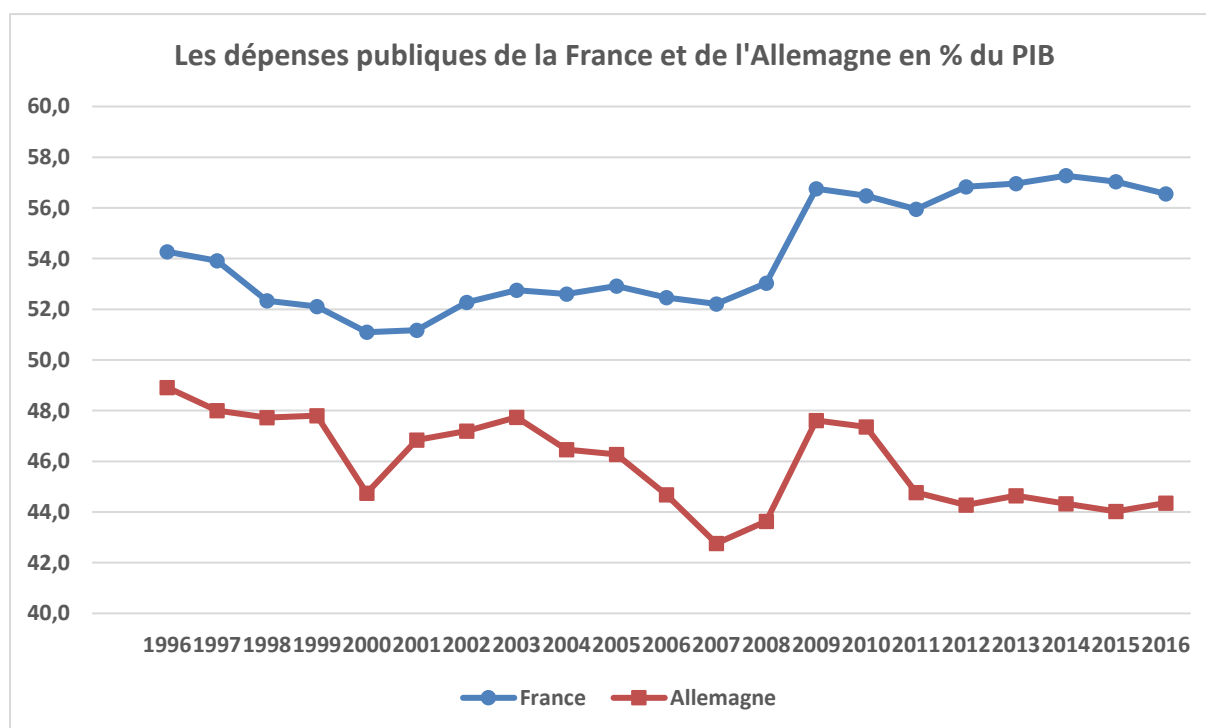
En 2007, à la veille de la crise, l'écart entre les soldes structurels des deux pays atteignait 3 points de PIB. Malgré un plan de relance plus important en Allemagne, et parce que la France avait programmé de fortes baisses d'impôts en 2007, il a atteint 3,5 points de PIB en 2010.

De 2010 à 2016, la France a opéré une réduction de son déficit structurel d'une ampleur (presque 4 points de PIB) inédite dans son histoire et plus importante qu'en Allemagne (2,5 points) mais l'écart entre les soldes structurels des deux pays était encore de 2 points en 2016.

C) Les recettes et dépenses publiques

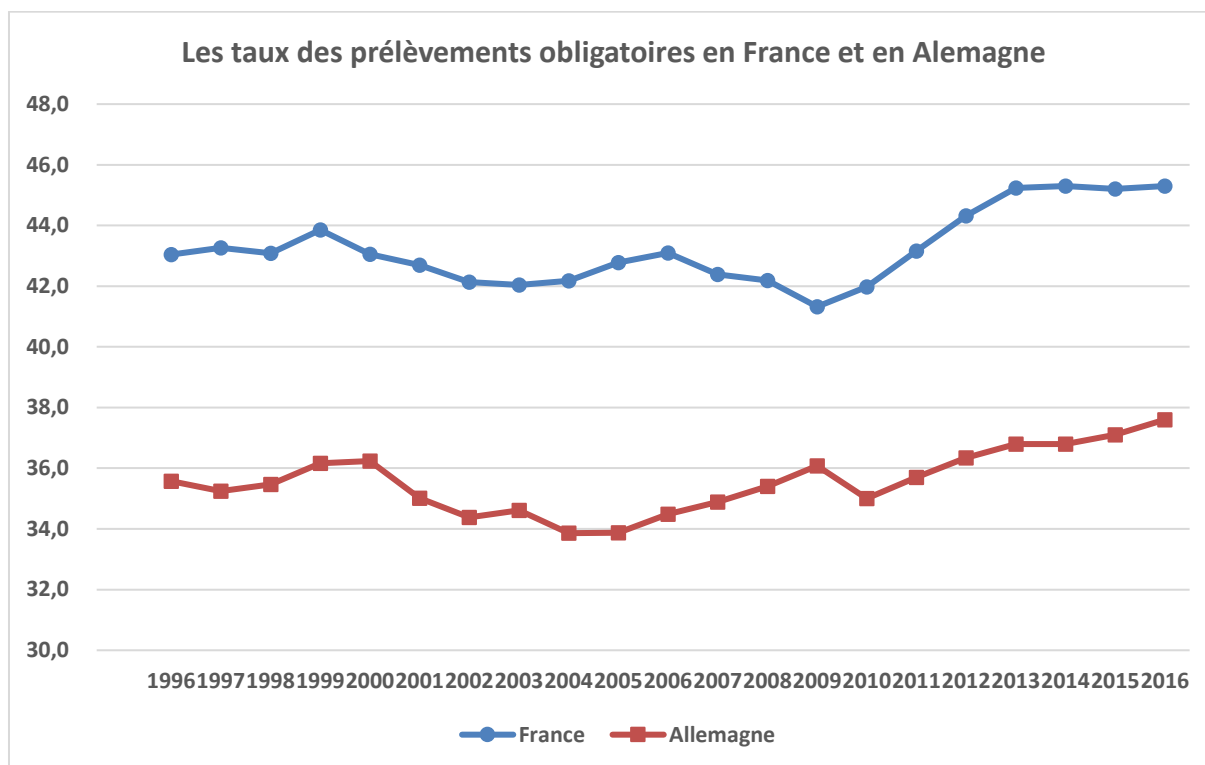
Le solde structurel a pour inconvénient de ne pas complètement éliminer l'impact des fluctuations de l'activité économique sur le déficit effectif et de ne pas pouvoir être décomposé en mesures particulières relatives aux recettes et aux dépenses. L'estimation d'un « [effort structurel](#) » a l'avantage de remédier à ces deux défauts mais les données nécessaires pour l'estimer ne sont disponibles dans la base de données de la Commission pour les pays de l'Union européenne qu'à partir de 2010.

On se contentera donc ici des deux graphiques suivants qui présentent les évolutions du rapport des dépenses publiques au PIB et du taux des prélèvements obligatoires, en soulignant que ces ratios peuvent varier sous l'effet aussi bien des décisions budgétaires que des évolutions du PIB.



Source : OCDE ; FIPECO

L'écart entre les dépenses publiques de la France et de l'Allemagne était d'environ 5 points de PIB en 1996 et il est resté du même ordre de grandeur jusqu'à 2002². Il s'est ensuite fortement accentué pour atteindre presque 10 points en 2007, l'Allemagne réduisant ses dépenses tandis que la France se contentait de les stabiliser en pourcentage du PIB. De 2007 à 2016, il s'est plus légèrement accentué, passant de 10 à 12 points de PIB.



Source : OCDE ; FIPECO

L'écart entre les taux des prélèvements obligatoires des deux pays était de 7,5 points en 1996 et n'a pas beaucoup varié jusqu'à 2012, où il était de 8 points³. Il est ensuite passé à presque 9 points en 2013 et 2014 pour refluer et revenir à 8 points en 2016.

S'agissant de l'Allemagne, les mesures nouvelles recensées par la Commission européenne pour calculer l'effort structurel montrent qu'elles ont plutôt conduit à réduire les prélèvements obligatoires à partir de 2013. La hausse du taux de ces prélèvements en pourcentage du PIB de 2013 à 2016 traduit donc plutôt une élasticité des recettes publiques supérieure à l'unité, ce qui est fréquent dans les phases hautes du cycle économique comme les années 2013 à 2016.

S'agissant de la France, il est certain que le rééquilibrage structurel de ses comptes publics de 2010 à 2014 a été obtenu par des mesures très importantes de hausse des prélèvements obligatoires, ce que confirme la [décomposition de l'effort structurel sur cette période](#) entre maîtrise des dépenses et hausse des prélèvements.

² Il a ponctuellement baissé en 2000 en raison de la vente de licences de téléphonie hertzienne pour des montants très importants en Allemagne. En effet, les cessions d'actifs non financiers sont, curieusement, enregistrées en comptabilité nationale comme des dépenses négatives.

³ Sauf en 2009 où il s'est ponctuellement resserré en raison d'une forte chute du produit de l'impôt sur les sociétés en France qui ne semble pas avoir eu son pendant en Allemagne (ou qui n'a peut-être eu lieu qu'en 2010 en Allemagne).