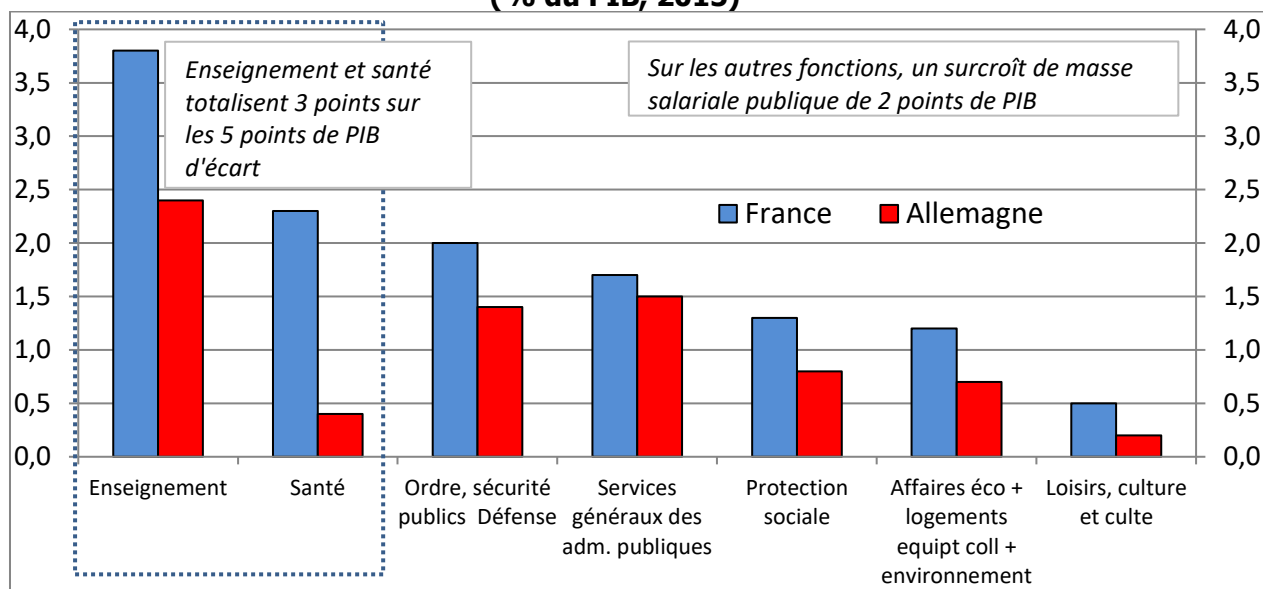


France-Allemagne : comparer lucidement les masses salariales publiques

Par Marie Aouriri et Héloïse Tournoux

Le débat sur les dépenses publiques justifie des comparaisons fines. L'écart Franco-Allemand sur les masses salariales publiques dépasse 5 points de PIB depuis plus de 20 ans. Il est surestimé de près de 2 points par les emplois hospitaliers (non comptabilisés en emploi public en Allemagne). Pour l'enseignement, plus d'un point s'explique par la démographie et des différences d'organisation. Pour autant, sur les autres fonctions, un surcroît significatif de 2 points subsiste.

Graphique 1 : Rémunérations publiques en France et en Allemagne par fonction (% du PIB, 2015)

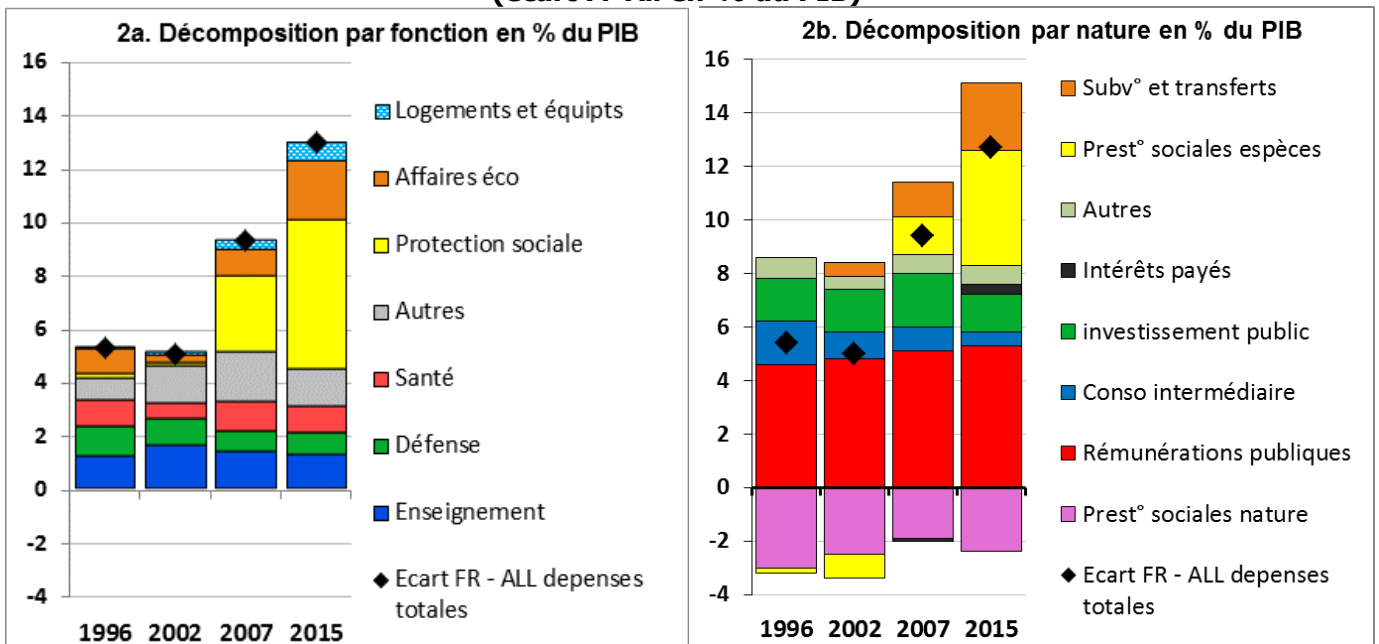


Sources : Eurostat - statistiques de finances publiques. Classification des fonctions des administrations publiques

Entre la France et l'Allemagne, le poids des dépenses publiques dans le PIB a fortement divergé ces 15 dernières années. L'écart entre les deux pays atteint ainsi 13 points de PIB en 2015 (57% du PIB en France contre 44% en Allemagne), tandis qu'il était stable et faible sur 1996-2002 (5 points de PIB). Le niveau de dette publique, qui était identique entre ces deux pays avant 2008, atteint 96% du PIB en 2015 en France contre 71% en Allemagne.

Plusieurs enseignements ressortent de la décomposition de l'écart des dépenses publiques selon leur fonction ([nomenclature COFOG d'Eurostat](#), cf. graphique 2a). D'une part, certains écarts sont restés stables dans le temps : enseignement, santé, défense. Ceux-ci s'expliquent notamment par des facteurs démographiques ou de prise en charge publique/privée différente (cf. [Rue de la Banque n°46](#)). D'autre part, 6 points de PIB sont imputables à la protection sociale. Durant les 15 dernières années, les dépenses de retraite, de chômage et de logement, ont évolué en ciseaux dans les deux pays, en partie du fait des importantes réformes menées en Allemagne dans les années 2000 (*Riester, Hartz*, etc).

Graphique 2 : Des dépenses publiques plus élevées en France qu'en Allemagne (écart Fr-All en % du PIB)



Sources : Eurostat- statistiques de finances publiques

Masse salariale publique : un écart important mais en partie surestimé

La décomposition par nature des dépenses révèle un écart important sur la masse salariale. Il est quasi stable dans le temps et se situe au-delà de 5 points de PIB (cf. graphique 2b). Ainsi, en 2015, les rémunérations publiques pèsent 12,9 % du PIB en France contre 7,5 % en Allemagne. Cet écart est lié aux effectifs : 6 millions en France au sens de la comptabilité nationale (concept plus large que [la fonction publique](#), dans lequel prévaut le critère économique lié au financement), soit 22% de l'emploi total, comparé à 4,7 millions en Allemagne, soit 11% de l'emploi total. En croisant avec la décomposition par fonction, le surcroît de rémunérations publiques en France concerne chaque domaine d'intervention publique (cf. graphique 1).

Plusieurs facteurs sont à prendre en compte pour analyser ces différences. En effet, une externalisation ou un recours à la sous-traitance diminuent en apparence la masse salariale, qui reste un coût pour l'administration publique. Par ailleurs, certains classements comptables (voir ci-dessous) peuvent rendre difficile la comparaison entre les deux pays.

60% de l'écart sur la santé et l'enseignement facilement explicable

En France, près de la moitié de la masse salariale publique est consacrée à la santé et l'enseignement. C'est sur ces deux secteurs que se concentre 60% de l'écart France-Allemagne.

En ce qui concerne la santé, les deux pays consacrent certes un niveau de dépenses publiques assez proche. Cependant, alors qu'en France près de 30% de ces dépenses correspondent à la rémunération du personnel (hospitalier essentiellement), en Allemagne la part des salaires y est bien moindre (6%). Cette différence tient à la classification comptable des hôpitaux publics en Allemagne. En effet, dans les comptes nationaux allemands, les hôpitaux publics sont classés dans les sociétés non financières. Ce choix est justifié par le système de prix qui assimile l'hôpital à un producteur marchand. Or, ce traitement comptable transparait dans la composition par nature des dépenses : plus de masse salariale en France et plus de prestations en nature en Allemagne. Les dépenses hospitalières allemandes restent en effet largement incluses dans la dépense publique *via* les financements publics (subventions ou transferts) vers l'hôpital et la prise en charge des soins hospitaliers par l'assurance santé (transferts sociaux en nature). En

corrigeant les dépenses hospitalières de ces distinctions comptables, on réduit ainsi l'écart affiché de masse salariale publique d'environ 2 points de PIB.

Pour l'enseignement, les salaires constituent une part importante de la dépense publique. Or, avec une population plus jeune et une organisation différente du pré-primaire, les dépenses relatives à l'enseignement sont nécessairement plus importantes en France (cf. [Rue de la banque N°46](#)). Par ailleurs, l'Allemagne recourt de façon plus marquée à l'externalisation. Ceci se traduit dans les comptes par une proportion plus importante de consommation intermédiaire.

Un surcroît résiduel de 2 points de PIB dû à chacune des autres fonctions

Même après prise en compte des précédentes corrections, les dépenses salariales publiques sont plus faibles en Allemagne, avec des effectifs publics moins nombreux.

Cet écart est confirmé lorsque l'on compare les effectifs liés à l'administration publique selon la nomenclature européenne des activités économiques NACE, au-delà du statut institutionnel et hors enseignement/santé. La [section O administration publique](#) inclut notamment l'administration publique générale, la défense, la justice, la police (y compris éventuellement des unités privées si elles assurent des activités d'administration publique typiques). Les emplois dans l'administration publique selon cette nomenclature représentent en 2015, 9% de l'emploi total en France contre 7% en Allemagne.

Ainsi, de ces comparaisons entre la France et l'Allemagne, on retient qu'il existe un écart persistant des dépenses publiques salariales, lié aux effectifs, même si cet écart est moins important que ce que les chiffres bruts laissent paraître. La réduction des emplois publics en France étant l'un des enjeux du débat sur la maîtrise des dépenses publiques, un regard lucide sur les comparaisons, notamment avec l'Allemagne, est nécessaire.