

# **Dynamiques comparées des dépenses publiques : les cas de l'Allemagne, la France et la Grèce**

Léo Vigny  
CEPN

## I/ Introduction

Les travaux sur les facteurs explicatifs de l'évolution des dépenses publiques se sont multipliés ces dernières années (Facchini, 2014). Lorsque l'on s'interroge sur les déterminants des dépenses publiques, il faut d'abord questionner leurs articulations avec la croissance économique. Une corrélation entre croissance et hausse des dépenses publiques est statistiquement observée (Lamartina et Zaghini 2011). D'autres facteurs ont été explorés pour expliquer la croissance et/ou le niveau des dépenses publiques : le degré d'inégalités ou de mobilités sociales et leur perception (Benabou et Ok, 2001), les conflits de redistribution entre les classes sociales et les logiques politiques partisans (Allan et Scruggs, 2004 ; Korpi, 2006) ; les caractéristiques des systèmes politiques (Persson et al. 2007 ; Oates, 2005), le degré d'hétérogénéité (sociale ou religieuse : Alisena et La Ferrara, 2001 ; Van Kersbergen et Manow, 2008) des sociétés ou encore l'ouverture internationale (Rodrik, 1998). Les dernières études sur le sujet mettent en évidence un impact négatif de l'intégration économique à l'échelle internationale et tout particulièrement européenne (Busemeyer, 2009, Brady et Lee 2014) à la fois sur les recettes publiques et sur la croissance des dépenses publiques en général, et sociales en particulier.

Cette abondante littérature accumule les études économétriques sans aboutir à un constat clair sur les facteurs expliquant les dynamiques des dépenses publiques (Zolnhofer et al., 2017, Fachini, 2019). Cette absence de résultats témoigne à la fois de la complexité des processus à l'œuvre et des limites des méthodes de recherche utilisées. Premièrement, les études sur les déterminants ne désagrègent que très rarement les dépenses publiques. Pourtant, il existe une multitude de postes de dépense, dont l'évolution dépend souvent de facteurs différents. Deuxièmement, les estimations économétriques mettent tous les déterminants sur le même plan. Cette absence de théorisation de l'articulation entre les dépenses publiques et les déterminants est problématique. Par exemple, si les facteurs démographiques et les dynamiques politiques impactent tous l'évolution des dépenses publiques, ils n'interviennent pas de la même manière dans cette évolution.

Pour pallier à ces limites, nous retracerons, dans ce chapitre, l'évolution des dépenses publiques en Allemagne, en France et en Grèce entre 1996 et 2019. Pour comprendre ces évolutions, nous avons adopté une approche institutionnelle et régulationniste. Nous proposons une articulation théorique des différents déterminants des dépenses publiques qui distingue d'une part les spécificités institutionnelles et d'autre part les dynamiques politiques. A l'aide des travaux de Delorme et André (1983), nous inscrivons notre étude dans le temps long des évolutions des relations entre l'État et l'économie. Les compromis institutionnalisés, définis

comme « une forme d'organisation créant des règles, des droits et des obligations pour les parties prenantes » (Delorme et André, 1983, p.672), propre à chaque pays structurent alors l'évolution des dépenses publiques. Dans ce cadre, les dynamiques macroéconomiques, les spécificités sociales et démographiques vont avoir un impact différent dans chaque pays. Cependant, les évolutions des compromis institutionnalisés et leurs éventuelles remises en cause sont le fruit des dynamiques politiques. Il est à cet égard important de distinguer les facteurs politiques nationaux et les facteurs politiques européens. Les dynamiques politiques nationales dépendent de l'affrontement de partis politiques rivaux, soutenus par des blocs sociaux différents (Amable et Palombarini, 2017). Cependant, les politiques publiques sont désormais aussi formulées à l'échelle européenne. Mais les décisions prises à l'échelle communautaire n'impactent pas l'Allemagne, la France et la Grèce de la même manière. L'intégration européenne s'est faite sur le modèle d'un fédéralisme asymétrique, où les pays n'ont pas le même poids pour décider des politiques communautaires mises en place (Lechevalier et Vigny, à paraître).

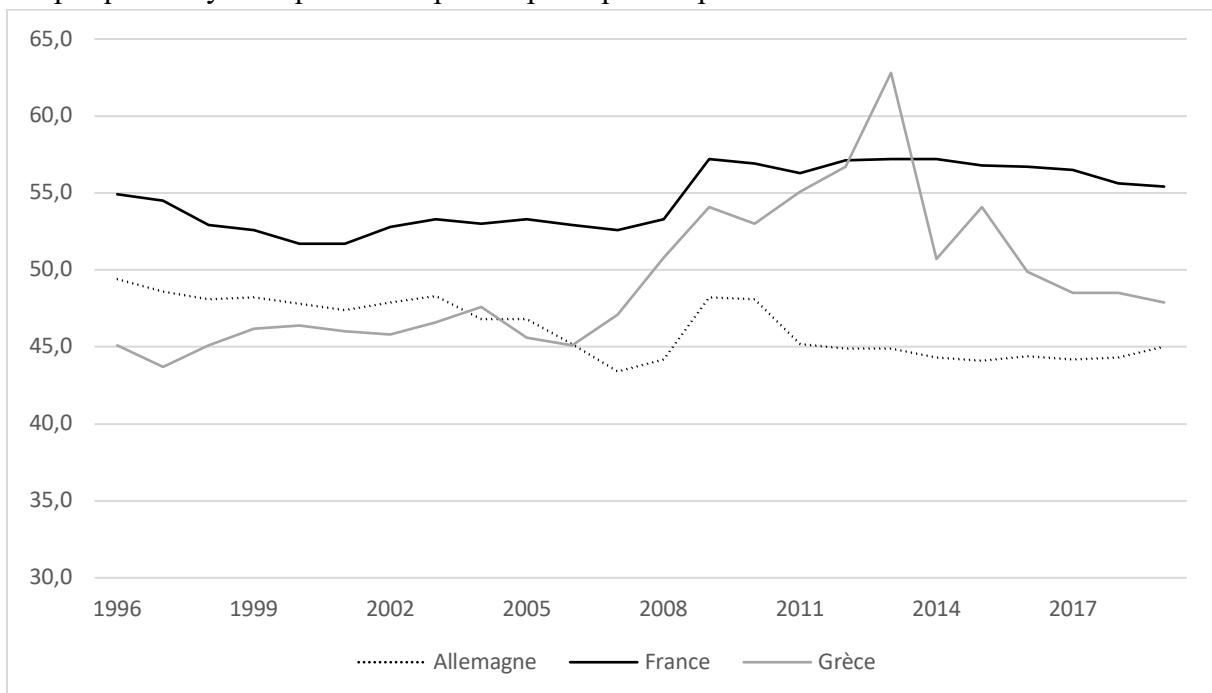
Pour comprendre l'évolution des dépenses publiques et de leurs déterminants, nous avons utilisé la méthodologie de Delorme et André (1983). Nous avons détaillé l'évolution des dépenses publiques poste par poste pour essayer d'expliquer les évolutions d'ensemble. Nous avons utilisé les décompositions d'Eurostat : la décomposition des dépenses par opération économique et la décomposition par fonction de dépense. Les dépenses par opération économique permettent de différencier les dépenses publiques en fonction de leur nature. Cette décomposition permet d'identifier les dépenses de fonctionnement, les transferts (aux ménages principalement mais aussi aux entreprises), les opérations liées au remboursement des dettes publiques ou encore l'investissement public. Les dépenses par fonction sont déterminées par la nomenclature CAFAP (COFOG en anglais). Cette classification permet une décomposition par domaines d'intervention publique : protection sociale, éducation ou santé. Notre étude porte sur la période 1996-2019. Cette période permet d'étudier l'impact de la création de l'Union économique et monétaire et de la crise de la zone euro. Nous commençons en 1996, car les statistiques des finances publiques ne sont pas harmonisées entre les pays européens avant 1995. Nous avons choisi d'exclure l'année 1995 car c'est l'année où les dépenses en capital liées à la réunification allemande sont enregistrées, ce qui induit des valeurs extrêmes pour l'Allemagne. Par ailleurs, l'impact de la récession de 1993 sur les finances publiques est encore présent pour les trois pays de notre étude. Nous nous arrêtons en 2019 car la pandémie de la Covid-19 a entraîné des interventions massives des trois États, dont l'impact sur les dépenses publiques ne s'est toujours pas estompé. La section 2 se propose d'étudier la dynamique d'ensemble. Puis nous analysons en détail les évolutions des transferts (section 3) et des dépenses de fonctionnement (section 4). Dans la section 5, nous exposons les déterminants à l'œuvre derrière l'évolution des dépenses publiques. Enfin nous proposons des éléments de conclusion dans la section 6.

## 2/ Dynamiques d'ensemble des dépenses publiques

### 2.1/ Évolutions des dépenses publiques agrégées

Les trajectoires et les niveaux des dépenses publiques en Allemagne, en France et en Grèce sont différents (Graphique 1). En France, le niveau des dépenses publiques rapporté au PIB entre 1996 et 2008 est relativement stable, autour de 53%. Il augmente de 4 points entre 2008 et 2009 pour se stabiliser autour de 56%. En Allemagne le niveau des dépenses publiques est de 49,4% en 1996 et baisse pour atteindre 43,4% en 2008. En 2010 et 2011, le niveau des dépenses augmente de 4 points pour atteindre 48% du niveau du PIB avant de se stabiliser autour de 45% pour le reste de la décennie. Le niveau des dépenses publiques grec entre 1996 et 2006 gravite autour de 45% du niveau du PIB. Avant d'augmenter rapidement entre 2007 et 2013 pour atteindre 62,8%. Le niveau des dépenses publiques rapporté au PIB connaît ensuite une baisse brutale et atteint 47,9% en 2019.

Graphique 1 : dynamiques des dépenses publiques en part du PIB entre 1996 et 2019

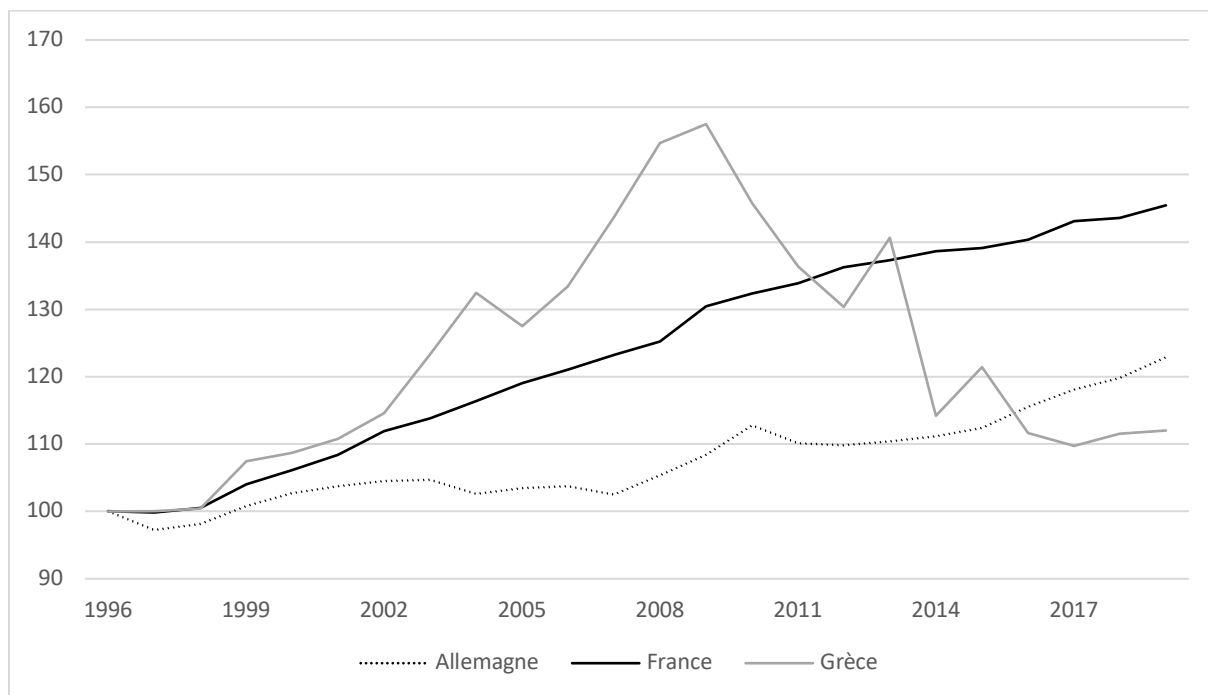


Source : Eurostat, calcul de l'auteur.

Le graphique 1 illustre les dynamiques très différentes des dépenses publiques dans les trois pays que nous étudions. Cependant, l'indicateur utilisé, le ratio des dépenses rapporté au PIB, dépend des évolutions des dépenses mais aussi du PIB. Afin de corriger ce biais, nous complétons l'analyse du graphique 1 par celle du graphique 2. Ce dernier permet de comparer les dynamiques des dépenses publiques en volume. C'est-à-dire le montant annuel des dépenses publiques corrigé du déflateur du PIB<sup>1</sup> pour neutraliser l'impact comptable de l'inflation.

Graphique 2 : dynamiques des dépenses publiques en volume entre 1996 et 2019

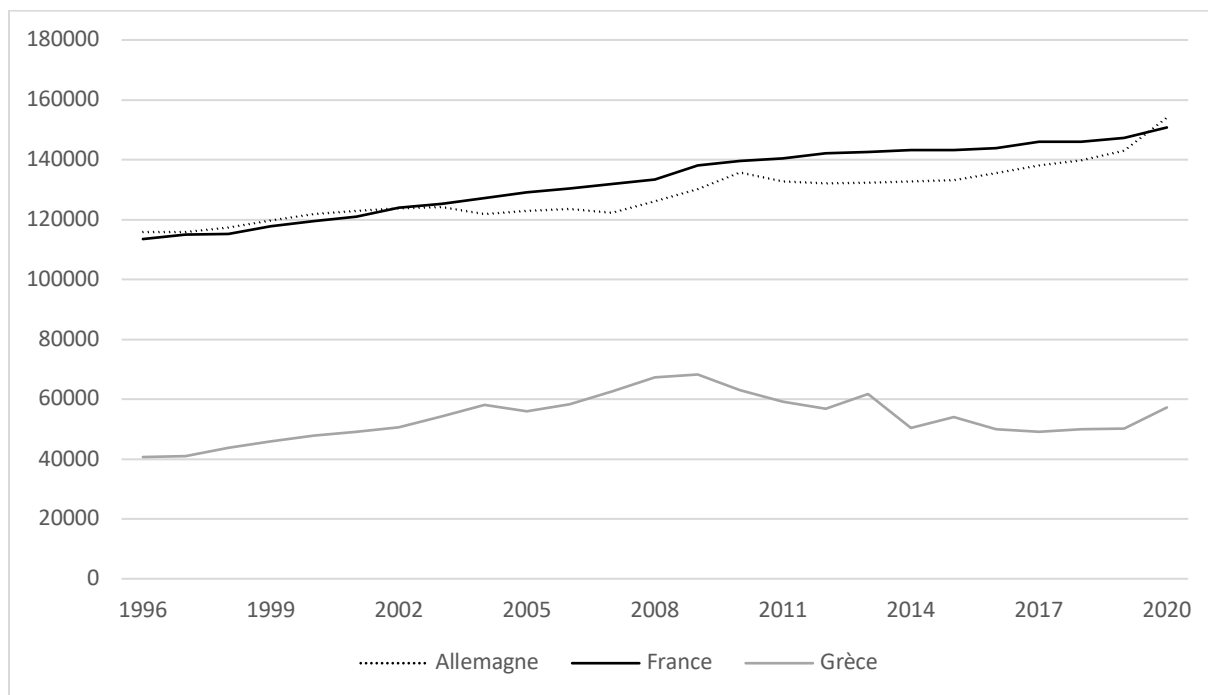
<sup>1</sup> Le déflateur du PIB permet de prendre en compte l'évolution des prix pour tous les biens et services produits au sein d'une économie, y compris les biens de capitaux. Il ne prend notamment pas en compte l'évolution des prix des biens importés. Tandis que l'indice des prix à la consommation permet de mesurer l'évolution des prix des biens de consommation à partir d'un panier de biens considérés comme représentatifs. Il permet d'évaluer les évolutions du coût de la vie pour le consommateur. Pour calculer les dépenses publiques en volume, c'est le déflateur du PIB qui est utilisé.



Source : Eurostat, calcul de l'auteur. Le déflateur du PIB est utilisé pour obtenir les dépenses publiques en volume.

Les variations en volume (graphique 2) permettent à nouveau d'observer trois trajectoires très différentes. La progression des dépenses publiques est stable en France. On observe néanmoins un léger ralentissement à partir de 2009. En Allemagne, le volume des dépenses publiques augmente de 2 points entre 1996 et 2001 avant de stagner jusqu'en 2008. La croissance du PIB allemand et la quasi-stagnation du volume des dépenses publiques explique la baisse du ratio des dépenses publiques rapportées au PIB pendant la période 1996-2008. Les dépenses publiques augmentent ensuite de 10 points entre 2007 et 2010. Soit une croissance plus marquée qu'en France. Entre 2010 et 2014 le volume des dépenses publiques stagne à nouveau. Ce qui explique la baisse du ratio des dépenses publiques rapportées au PIB. Après 2014, les dépenses publiques augmentent à nouveau de 10 points, à un rythme plus rapide qu'en France. La trajectoire du volume des dépenses publiques grecques est beaucoup plus contrastée. Si l'écart n'est que de 10 points entre le début et la fin de la période, deux périodes aux dynamiques inverses sont observées. Entre 1996 et 2009 les dépenses publiques augmentent de près de 60 points. Jusqu'en 2002, la trajectoire grecque est à peu près similaire à la trajectoire française. Il y a une première accélération de la croissance entre 2002 et 2004, puis une seconde entre 2005 et 2009. Entre 2009 et 2019, le volume des dépenses publiques décroît de 50 points.

Graphique 3 : dynamiques des dépenses publiques en volume entre 1996 et 2019



Source : Eurostat, calcul de l'auteur. Le déflateur du PIB est utilisé pour obtenir les dépenses publiques en volume.

Les niveaux d'intervention publique restent cependant bien moins importants en Grèce qu'en Allemagne ou qu'en France (Graphique 3). Le niveau de dépense publique par habitant est presque trois fois inférieur en Grèce. Ces écarts témoignent de différences de développement très importantes entre l'Allemagne, la France et la Grèce, à la fois du point de vue économique et du point de vue de la protection sociale et des services publics. Tout comme pour les dépenses en volume, on observe une forte baisse des dépenses publiques grecques entre 2009 et 2015. Les écarts de dépenses publiques par habitant entre l'Allemagne et la France sont par contre faibles. Entre 2002 et 2007 et entre 2009 et 2014, le niveau des dépenses stagne en Allemagne. Tandis que leur progression est plus continue en France.

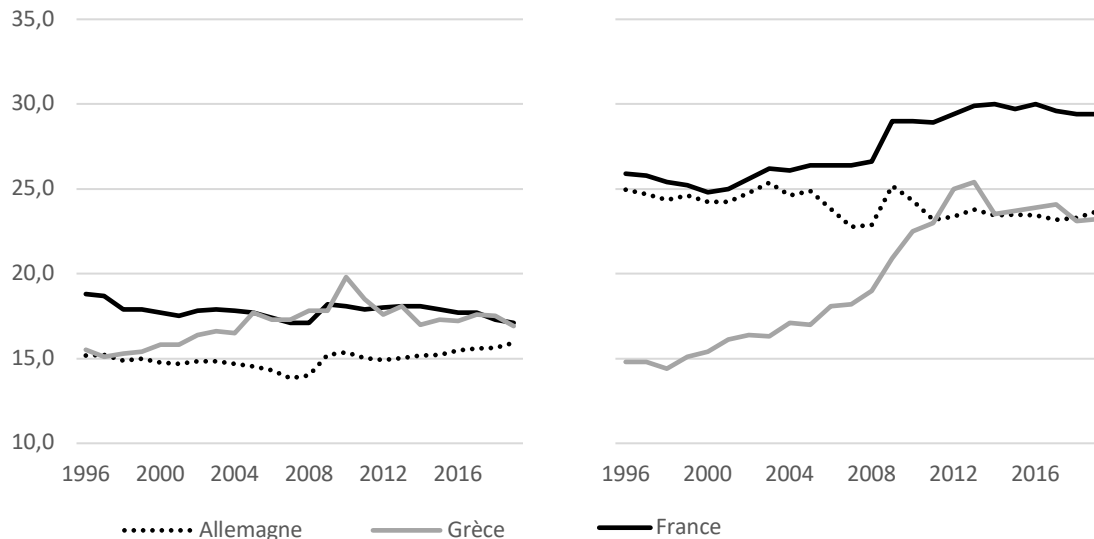
## 2.2/ Évolutions des dépenses publiques désagrégées

Pour comprendre la trajectoire des dépenses publiques, il nous semble important d'étudier la dynamique de chaque poste de dépense. Par effet d'agrégation, la dynamique d'un poste de dépense peut masquer la dynamique des autres. Nous avons choisi de décomposer les dépenses publiques par opération économique. Cette décomposition permet notamment d'isoler les transferts des dépenses de fonctionnement. Ce sont les deux postes de dépense les plus importants, mais qui sont de nature très différente. Les transferts correspondent à un transfert de richesse entre ménages, transitant par les administrations publiques tandis que les dépenses de fonctionnement permettent d'approcher les biens et services produits par les administrations publiques à partir de leurs coûts de production.

Nous avons corrigé les dépenses de fonctionnement allemandes. En effet ces dernières sont sous-estimées en raison des choix de classification des comptes allemands. Une partie

des dépenses de fonctionnement, du secteur hospitalier notamment, sont considérées comme des achats de production marchande et sont donc classés dans les transferts. Nous avons donc retranché une partie des transferts sociaux en nature pour les ajouter aux dépenses de fonctionnement (cf. Annexe 2).

Graphique 4 : dynamique des dépenses de fonctionnement (à gauche) et des transferts (à droite) rapportés au PIB entre 1996 et 2019



Source : Eurostat. Calcul de l'auteur.

Après correction des données, nous constatons que les niveaux de dépenses de fonctionnement sont relativement équivalents entre l'Allemagne, la France et la Grèce, notamment en fin de période (Graphique 4). En 1996, le niveau de dépenses de fonctionnement est similaire en Grèce et en Allemagne, autour de 15% du niveau du PIB. Tandis qu'elles sont supérieures en France de 3,8 points de PIB. Elles diminuent en Allemagne et France jusqu'en 2007 (respectivement 1,4 et 1,7 points de PIB – cf. annexe 3), alors qu'elles augmentent en Grèce de 2 points. En Allemagne, cette diminution des dépenses de fonctionnement s'explique par une réduction des salaires versés aux employés du secteur public tandis qu'en France la baisse du ratio s'explique par une croissance du PIB plus forte que celle des dépenses de fonctionnement, notamment des consommations intermédiaires.

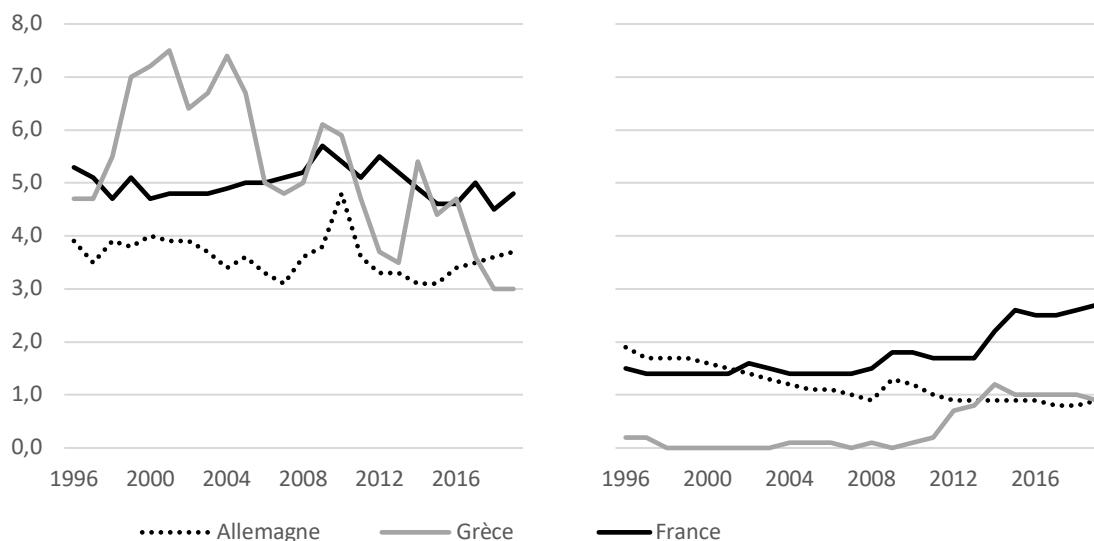
Entre 2008 et 2010, les dépenses de fonctionnement rapportées au niveau du PIB augmentent dans les trois pays, en raison d'un effet dénominateur. La contraction du PIB suite à la crise financière amorcée en 2007 a entraîné une hausse des ratios de dépenses publiques rapportées au niveau du PIB. Cet effet est d'autant plus important en Grèce où, entre 2009 et 2010, le niveau des dépenses de fonctionnement augmente de deux points, alors qu'en volume le total des dépenses de fonctionnement diminue de 1,1%. Cependant, une contraction encore plus importante du PIB a provoqué une hausse du ratio. Entre 2010 et 2019, le ratio des dépenses de fonctionnement rapporté au PIB diminue en France et Grèce. En Grèce, cela s'explique par une baisse des dépenses en volume, qui est en moyenne de 2,6% par an, tandis qu'en France la croissance des dépenses ralentit par rapport à la décennie 2000 et est inférieure

à celle du PIB. Le niveau des dépenses de fonctionnement stagne en Allemagne jusqu'en 2013, puis augmente d'un point de PIB entre 2014 et 2019. En 2019, le niveau des dépenses de fonctionnement rapporté au niveau du PIB est proche entre les pays de notre échantillon. Il est de 15,9% en Allemagne, 17,1% en France et 16,9% en Grèce.

Les évolutions des transferts sociaux sont bien plus contrastées. En 1996, le niveau des transferts rapporté au PIB est équivalent en Allemagne et en France, environ 25%, tandis qu'il est inférieur en Grèce, à 14,8%. Cet écart illustre le faible développement du système de protection sociale grec dans les années 1990. Le système de protection sociale grec commence à se développer après la dictature des colonels à la fin des années 1970. Son développement s'accélère avec l'accession au pouvoir du PASOK au début des années 1980. Cependant, il reste encore sous dimensionné pendant les années 1990 en comparaison avec les pays d'Europe de l'Ouest. La très forte croissance des transferts sociaux grecs jusqu'en 2008 est le signe du développement du système de protection sociale. En Allemagne et en France, le niveau des transferts sociaux est environ le même jusqu'en 2003. Il décroît alors de deux points de PIB en Allemagne tandis qu'il stagne en France.

Après 2008, on observe une hausse des niveaux des transferts sociaux rapportés aux PIB pour les trois pays. La mise en place de politiques budgétaires contra-cycliques en France et Allemagne explique en partie la hausse du ratio pour ces deux pays. Cependant, l'ampleur de la hausse est aussi expliquée par un effet dénominateur. En Grèce, le volume des transferts stagne jusqu'en 2010 (Annexe 1). Comme le PIB a décliné entre 2007 et 2010, le niveau des transferts en proportion du PIB a augmenté. La hausse du niveau des transferts observée entre 2010 et 2013 en Grèce est tout aussi trompeuse. Le volume des transferts décroît, mais moins que le volume du PIB. Ce qui provoque une hausse du ratio. Le niveau des transferts sociaux se stabilise ensuite en Grèce autour de 23,5%. En Allemagne, le niveau des transferts diminue après 2009 et se stabilise au même niveau que celui de la Grèce, environ 23,5%. En France, le niveau des transferts n'a pas diminué après la crise financière. Il est relativement stable entre 2010 et 2019, autour de 29,5%. Les écarts de transfert entre l'Allemagne, la France et la Grèce sont importants. En 1996, le niveau de transfert rapporté au PIB est autour de 25% en France et en Allemagne et 15% en Grèce. En 2019, le niveau de transfert en Allemagne et Grèce est d'environ 23,5% tandis qu'il est de 29,5% en France.

Graphique 5 : dynamique des dépenses en capital (à gauche) et des subventions (à droite) rapportés au PIB entre 1996 et 2019



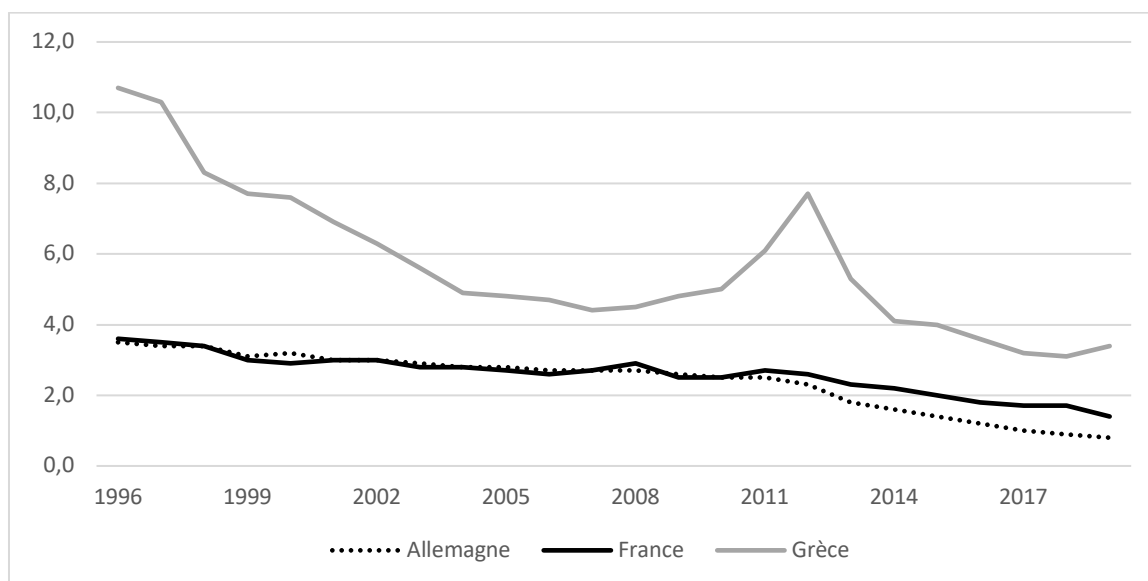
Source : Eurostat. Calcul de l'auteur.

Les écarts de dépenses en capital et en subventions, bien que de moindre envergure, sont aussi significatifs (Graphique 5). En France, le niveau des dépenses en capital est relativement stable entre 1996 et 2019, environ 5 points de PIB. En Allemagne, ces dépenses sont de 4 points de PIB en 1996 et diminuent jusqu'en 2007 pour atteindre presque 3 points de PIB. Elles augmentent de deux points entre 2008 et 2010. Elles diminuent ensuite fortement et se stabilisent entre 3 et 3,5 points de PIB. Les variations sont plus importantes en Grèce. Jusqu'en 2008, les dépenses en capital connaissent d'importantes variations, mais représentent en moyenne 6 points de PIB. Elles augmentent légèrement pendant la crise financière avant de diminuer fortement pour atteindre 3 points de PIB en 2019. Le niveau des subventions est quant à lui quasiment nul en Grèce jusqu'en 2011. Il atteint 1,2% en 2013 et se stabilise autour de ce niveau jusqu'à la fin de la période. Le niveau de subvention est quant à lui similaire en France et en Allemagne entre 1996 et 2007, en moyenne 1,5 points de PIB. Les dynamiques sont pourtant différentes. Le niveau des subventions rapportées au PIB diminue en Allemagne, passant de presque 2 points de PIB à 1 point tandis qu'il stagne en France autour de 1,5 point. Les subventions se stabilisent en Allemagne autour de 1 point de PIB tandis qu'elles augmentent fortement en France, notamment en 2009 et 2014. La hausse des subventions en France est due à l'introduction du crédit d'impôt recherche (CIR) en 2009 et du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en 2014. Ces crédits d'impôt recouvrables sont classés comme des dépenses publiques par les comptes nationaux<sup>2</sup>. L'absence de tels dispositifs en Allemagne et en Grèce explique leurs niveaux de subvention relativement plus faibles. Le niveau des subventions atteint en France 2,7 points de PIB en 2019.

Graphique 6 : dynamique des intérêts payés rapportés au PIB entre 1996 et 2019

<sup>2</sup> La transformation du CICE en exonération de cotisations sociales en 2019 réduira le niveau de dépenses publiques. Les exonérations de cotisations sociales, à la différence des crédits d'impôt recouvrables, ne sont pas considérées comme des dépenses publiques.

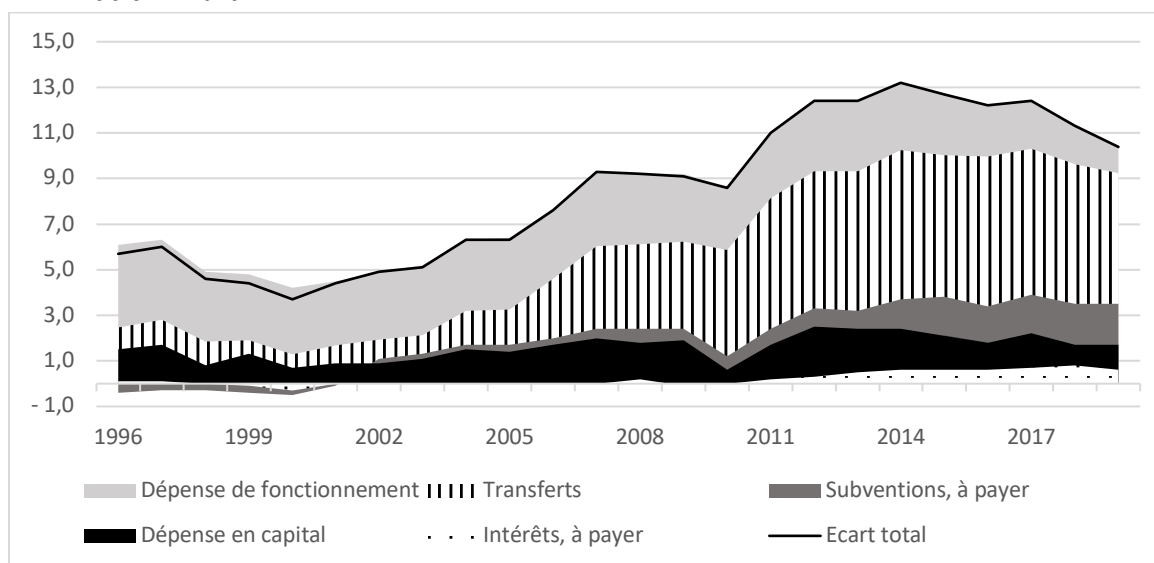




Source : Eurostat. Calcul de l'auteur.

Les écarts des intérêts payés sont importants entre d'un côté l'Allemagne et la France, et de l'autre la Grèce (Graphique 6). Le niveau d'intérêt payé en Grèce est supérieur à 10% du niveau du PIB en 1996, il diminue jusqu'en 2007 pour atteindre 4,4 points de PIB. Le niveau des intérêts rapporté au PIB a fortement augmenté en Grèce pendant la crise des dettes souveraines. Cette hausse est due à l'augmentation des déficits publics et des taux d'intérêt. Cependant, la hausse des intérêts s'explique aussi par la contraction du PIB, notamment entre 2011 et 2013. La charge d'intérêts est beaucoup plus faible en Allemagne et en France. Elle est d'environ 3,5 points de PIB en 1996 et elle diminue tout au long de la période. En 2011, la charge d'intérêt devient plus faible en Allemagne qu'en France, cela s'explique par un taux d'intérêt légèrement inférieur en Allemagne ainsi par les excédents primaires dégagés, qui permettent de réduire le stock de la dette.

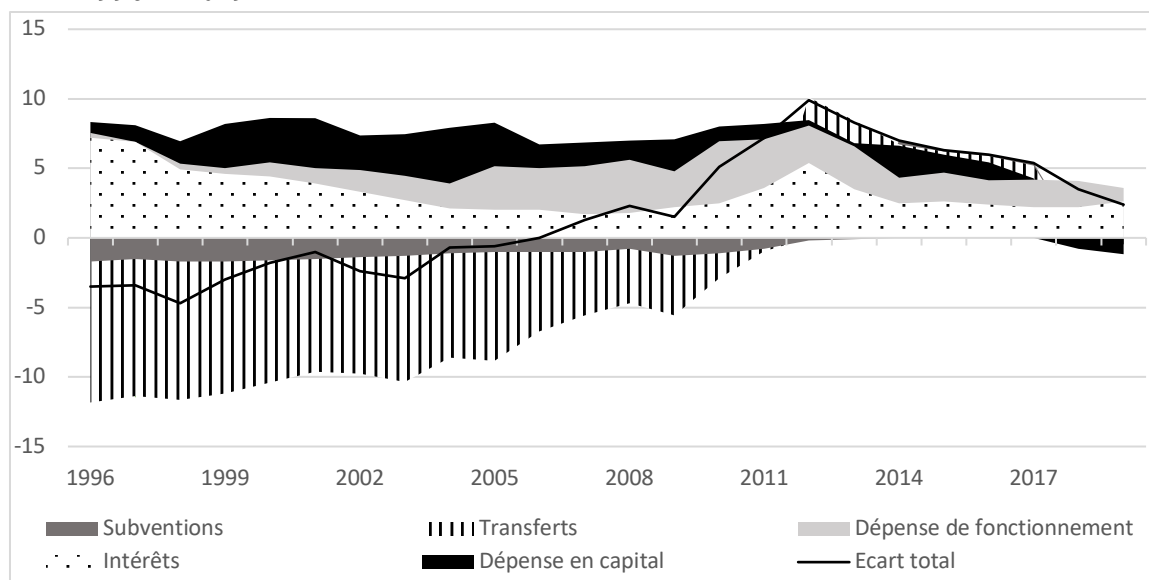
Graphique 7 : écarts de dépenses par opérations économiques entre la France et l'Allemagne entre 1996 et 2019



Source : Eurostat. Calcul de l'auteur. L'Allemagne est prise comme valeur de référence.

Les graphiques 7 et 8 permettent de résumer les écarts de dépenses publiques par opérations économiques. Nous avons pris l'Allemagne comme pays de référence car c'est le pays qui a connu les variations les plus faibles au cours de la période. En début de période la France a un niveau de dépenses publiques supérieur à l'Allemagne principalement du fait des dépenses de fonctionnement (3,6 points en 1996). L'écart total s'est accentué entre la France et l'Allemagne entre 2000 et 2014. Cependant, l'écart des dépenses de fonctionnement s'est réduit (1,2 point de PIB en 2019), ce sont les transferts sociaux (5,7 points de PIB en 2019) qui sont la principale cause de cette divergence ainsi que les subventions aux entreprises (1,8 point de PIB en 2019). Les dépenses en capital et les dépenses de fonctionnement expliquent le reste de l'écart (environ point de PIB chacun en 2019). Les écarts des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital tendent à se réduire au cours de la période. L'écart total a diminué depuis 2014.

Graphique 8 : écarts de dépenses par opérations économiques entre la Grèce et l'Allemagne entre 1996 et 2019



Source : Eurostat. Calcul de l'auteur. L'Allemagne est prise comme valeur de référence.

Les écarts entre la Grèce et l'Allemagne sont très importants en début de période. Les intérêts payés par la Grèce sont beaucoup plus importants (6 points de PIB de plus en 1996) tandis que les transferts sociaux y sont beaucoup plus faibles (presque 10 points de PIB). La réduction de l'écart total entre 1996 et 2005 témoigne du rattrapage grec. Les transferts ont fortement augmenté en Grèce pour rattraper le niveau allemand. Tandis que la baisse des intérêts payés est compensée par une hausse des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital. Cependant, l'importante réduction du volume des dépenses publiques après 2010 finit par conduire à une baisse du ratio dépenses publiques sur PIB. L'écart avec l'Allemagne s'amenuise entre 2012 et 2019.

3 / D'où proviennent les écarts de transferts ?

Les transferts sont les opérations économiques qui contribuent le plus aux écarts entre l'Allemagne, la France et la Grèce. Nous avons croisé la classification par opération économique avec la classification CAFAP pour comprendre d'où proviennent les écarts de transferts (Tableau 1).

Tableau 1 : dépenses de transferts par fonction de dépenses\* en Allemagne, en France et en Grèce.

	Total	Services publics généraux	Affaires économiques	Santé	Éducation	Protection sociale
<b>Allemagne</b>						
1996	24,9	1,2	0,5	3,1	0,1	19,8
2007	22,8	1	0,3	3,5	0,1	17,5
2010	24,3	1,1	0,4	3,7	0,1	18,4
2019	23,8	1,2	0,1	3,8	0,1	17,9
<b>France</b>						
1995	25,9	1,3	0,5	3,8	0,4	19,4
2007	26,3	1,2	0,3	4,1	0,6	19,5
2010	29,0	1,2	0,5	4,5	0,5	21,6
2019	29,3	1,2	0,4	4,6	0,5	21,9
<b>Grèce</b>						
1995	14,8	1	0,8	1,7	0,3	11
2007	19,0	1,5	0,2	2,6	0,1	14,5
2010	23,0	1,1	0,8	3,1	0,1	17,9
2019	23,2	1,1	0,4	2,4	0,1	19

Source : Eurostat. Calcul de l'auteur.

\*Toutes les catégories de dépenses de la classification CAFAP n'apparaissent pas car il n'y a pas de transferts pour certains postes de dépenses ou parce qu'ils sont extrêmement faibles. C'est le cas des dépenses de transfert pour le poste défense en France (0,1 point de PIB) et le poste religion pour la France et l'Allemagne (0,3 et 0,1 points de PIB).

En 1996, l'important écart de transferts entre d'un côté l'Allemagne et la France, et de l'autre côté la Grèce s'explique par les transferts associés à la protection sociale (environ 8 points de PIB) et les transferts liés à la santé (environ 1 point de PIB). En 2010, le niveau des transferts en matière de protection sociale grec a rattrapé les niveaux français et allemands. Le niveau des transferts en matière de dépenses de santé reste quant à lui inférieur de 1 point de PIB aux niveaux français et allemand. L'écart de transferts entre la France et l'Allemagne se creuse entre les années 1996 et 2007 pour le poste protection sociale. Cependant, cet écart est dû à une baisse des transferts en matière de protection sociale en Allemagne de 2 points de PIB. La crise va provoquer une hausse des transferts de protection sociale dans les deux pays, respectivement 1 point de PIB en Allemagne et 2 points de PIB en France ainsi qu'une contraction du PIB. En Allemagne les transferts pour la fonction protection sociale vont retrouver leurs niveaux d'avant crise tandis qu'en France ils se stabilisent autour de 21,9 points de PIB. L'écart de 4 points des transferts pour la fonction protection sociale entre la France et

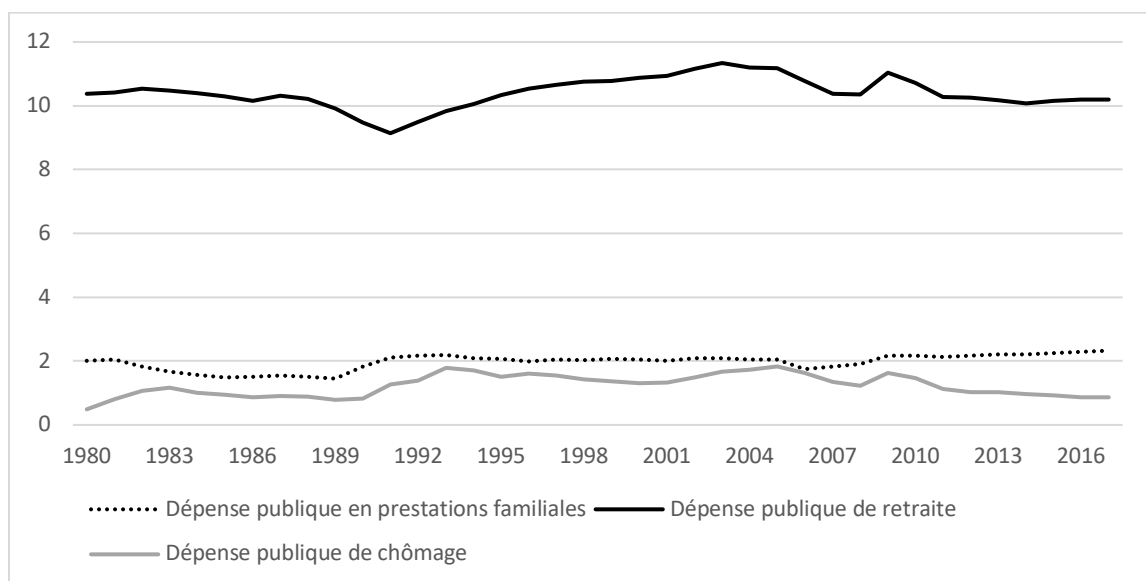
l'Allemagne en 2019 est dû à la fois à une baisse des transferts allemands et à une hausse des transferts français. Le reste de l'écart entre la France et l'Allemagne est dû aux transferts pour les postes éducation qui est stable sur la période, et santé qui augmente entre 1996 et 2007. L'écart entre la France et la Grèce se réduit au cours de la période. En 2019, il est dû aux transferts des fonctions protection sociale (3 points de PIB), santé (2 points de PIB) et éducation (0,4 points de PIB).

Les transferts en matière de protection sociale et dans une moindre mesure d'éducation et de santé expliquent les écarts de transferts entre l'Allemagne, la France et la Grèce. En France, le niveau des transferts du poste éducation (0,4 points de PIB) est expliqué par les services annexes d'éducation qui incorpore notamment les aides en matière de « transport, de nourriture, de logement, de soins médicaux et dentaires » (Eurostat, 2019, p.224). Les écarts résultent donc d'une spécificité française. Une partie de l'aide apporté aux élèves et étudiants sont réalisés par des organisations qui ne sont pas classées comme relevant de la protection sociale mais de l'éducation, c'est notamment le cas des Centres Régionaux des Œuvres Universitaires et Scolaire (Crous) qui sont responsables de l'aide sociale dans l'enseignement supérieur (notamment bourses et logements). Par ailleurs, la part des 0-24 ans est plus importante en France qu'en Allemagne. Ce qui accroît les efforts en matière de transfert pour le poste éducation pour un niveau d'aide équivalent. L'écart de transferts en matière de santé montre le développement plus avancé des systèmes de protection sociale en Allemagne et en France qu'en Grèce. Il nous semble plus compliqué de comparer l'écart en matière de santé entre l'Allemagne et la France en raison du choix de correction statistique que nous avons opéré. Nous nous focaliserons pour la suite sur les transferts de protection sociale qui est le poste de transferts le plus important et celui qui est responsable des écarts les plus importants.

#### 4.1/ Évolution des transferts en Allemagne

Les transferts liés à la protection sociale diminuent de 19,8 points de PIB en 1996 à 17,4 points de PIB en 2007. Les statistiques détaillées d'Eurostat concernant les dépenses de protection sociale allemandes ne commencent qu'en 2000. En complétant par les données de l'OCDE (Graphique 9), nous pouvons observer la dynamique des dépenses sociales pendant les années 1980. La réunification a donné lieu à des hausses de transferts sociaux importantes, notamment des Länder de l'Ouest vers les nouveaux Länder. Ce qui a provoqué un accroissement des dépenses sociales d'environ 2 points de PIB. Cette hausse s'explique par l'extension du droit à la retraite et du système d'assurance maladie à l'Est (Lechevalier, 2011). L'Agence fédérale pour l'emploi a de son côté amorti la restructuration de l'économie est-allemande. Cette hausse des transferts a fait augmenter les taux de prélèvement obligatoire, notamment les taux de cotisation au-dessus de 40%. La baisse des dépenses sociales et des taux de cotisations est alors devenue un objectif pour les différents gouvernements allemands de la fin des années 1990 et des années 2000. Cependant, une baisse des dépenses liées au chômage s'amorce dès la fin des années 1990 (Seeleib-Kaiser, 2002).

Graphique 9 : dépenses sociales en Allemagne entre 1980 et 2016



Source : OCDE. Les données s'arrêtent en 2016 pour l'Allemagne. Les données de l'OCDE sont plus importantes que celles présentées sur le tableau 2 car elles incluent d'autres opérations économiques que les transferts. Cependant, les écarts restent marginaux.

Entre 2000 et 2007, les transferts en matière de dépenses de protection sociale vont continuer de baisser (1,4 points de PIB sur le Tableau 2). La baisse des dépenses liées au chômage contribue de 0,4 points de PIB. Cette baisse s'explique à la fois par l'introduction des différentes lois Hartz entre 2002 et 2005 (Fleckenstein, 2008), qui aboutit à une baisse du montant moyen des prestations et à un durcissement des critères d'éligibilité. La hausse du taux d'emploi dans les années 2000 a aussi contribué à cette baisse. Les transferts en matière d'exclusion sociale baissent de 0,5 points de PIB sur la période, cette baisse advient principalement entre 2004 et 2005. Le quatrième volet des lois Hartz, devenu effectif en 2005, est responsable de cette diminution. Les allocations pour les chômeurs longue durée sont réduites (Kemmerling et Bruttel, 2006). L'*Arbeitslosenhilfe*, qui s'adressait spécifiquement aux chômeurs en fin de droit, a été supprimée. Ces derniers ont alors pu bénéficier de l'*Arbeitslosengeld II*, une prestation sociale moins généreuse. Avant la réforme un chômeur longue durée percevait entre 50 et 57% de son ancien salaire, en fonction de sa situation familiale, après 2005 il pourra percevoir 331€ en Allemagne de l'Est et 345€ à l'ouest La baisse des dépenses sociales est aussi expliquée par une baisse des dépenses survivant (0,5 points de PIB) et une baisse des transferts du poste maladie et invalidité (0,3 points de PIB).

Tableau 2 : dépenses de transferts de protection sociale en Allemagne

	2000	2007	2010	2019
Maladie	2,7	2,4	2,8	3,1
Retraite	9,2	9,2	9,5	9,5
Survivant	2,4	1,9	2,0	1,9
Famille et enfance	1,2	1,2	1,4	1,3
Chômage	2,4	2,0	2,1	1,4
Logement	0,2	0,5	0,5	0,2
Exclusion sociale	0,7	0,2	0,2	0,5
<b>Total</b>	<b>18,8</b>	<b>17,4</b>	<b>18,5</b>	<b>17,9</b>

Source : Eurostat. Calcul de l'auteur. Les données sont manquantes pour l'Allemagne avant 2000.

A la différence de la France et de la Grèce (*cf. infra*) la part des dépenses de retraites est restée stable en Allemagne entre 2000 et 2007. Cette stabilité s'explique par plusieurs tendances qui se neutralisent. L'intégration de l'Allemagne de l'Est a provoqué une hausse des dépenses de retraites, notamment en raison de leur générosité à l'Est (Lechevalier, 2011 et graphique 9). Le point d'indice arbitrairement plus faible en Allemagne de l'Est était compensé par une plus grande stabilité de l'emploi avant 1991. Par ailleurs, le vieillissement de la population a accru la pression à la hausse des dépenses de retraites. Cependant, le système de retraite allemand a connu de nombreuses réformes depuis les années 1990 : « l'âge légal de la retraite a été porté à 65 ans en 1992 ; un facteur démographique a été incorporé dans le calcul des pensions en 1999 ; la baisse du niveau des pensions a été programmée et une retraite complémentaire facultative introduite en 2002 ; un facteur de viabilité a été intégré dans le calcul des pensions et l'imposition progressive des pensions du secteur privé mise en place en 2005, avant que ne soit décidée l'augmentation progressive de l'âge de la retraite jusqu'à 67 ans en 2007 » (Tambarin, 2015). Les réformes successives du système allemand ont permis de stabiliser les dépenses de retraites rapporté au niveau du PIB (Lechevalier, 2003).

Les transferts en matière de protection sociale augmentent d'1,1 point de PIB entre 2007 et 2010. Il ne s'agit pas seulement d'un effet dénominateur lié à la contraction du PIB. Les transferts en volume augmentent de 20 milliards d'euros entre 2008 et 2010, après avoir stagné entre 2002 et 2008 (Annexe 4). La hausse des transferts s'explique par les postes maladie et invalidité et famille et enfance. Les dépenses liées au chômage n'ont pas augmenté pendant la crise. Les dispositifs de réduction du temps de travail et de chômage partiel ont permis d'éviter l'explosion du chômage et des dépenses associées (Herzog-Stein, Lindner et Sturn, 2018). L'État a incité les entreprises à utiliser de ces dispositifs en allongeant leur durée de 6 à 24 mois, ainsi qu'en exonérant les cotisations des emplois concernés. Exonérations qui ne sont pas enregistrées comme des dépenses publiques selon la comptabilité nationale. Entre 2010 et 2019, le niveau des transferts baisse de 0,6 points de PIB. La baisse de 0,7 point de PIB du poste chômage, lié à la hausse de l'emploi, en est responsable. Les autres dépenses sociales font preuve d'une remarquable stabilité. Leurs niveaux comparés à celui de PIB restent stables sur toute la période.

#### 4.2/ Évolution des transferts en France

L'évolution des différents transferts de la fonction protection sociale, exceptées les retraites, montre une grande stabilité en France. Entre 1996 et 2007, les dépenses de retraite augmentent de 1 point de PIB. Cependant, cette hausse est compensée par une baisse des autres postes de dépense. Ces diminutions sont avant tout expliquées par un effet dénominateur. La croissance des dépenses en volume fut plus lente que celle du PIB. Les transferts liés au chômage ont la croissance en volume la plus faible sur la période. Cela s'explique par le boom de l'économie française entre 1997 et 2003, qui a conduit à une hausse des taux d'emploi. Les

postes famille et enfant (-0,3 point de PIB) et survivant (-0,2 point de PIB) ont aussi connu des baisses notoires.

Entre 2007 et 2010, les transferts dédiés à la protection sociale ont augmenté de 2 points de PIB. Cependant, cette augmentation s'explique en grande partie par un effet dénominateur, la contraction du PIB lié à la crise financière a poussé à la hausse le ratio des transferts dédiés à la protection sociale rapportés au PIB. En volume, le taux annuel moyen des transferts associés à la protection sociale augmente à peine plus vite que sur la décennie précédente, 2,32% contre 2,18%. Les postes de dépenses qui ont connu la croissance la plus importante sont les retraites, bien qu'en ralentissement par rapport à la période précédente, les dépenses chômage et maladie qui sont liées à la récession. On observe une hausse importante en volume des transferts de lutte contre l'exclusion sociale et de logement. Deux postes de dépenses qui sont corrélés avec l'évolution du niveau de vie.

La croissance des transferts se ralentit fortement sur la période suivante (0,5 points de PIB). La retraite contribue toujours à la hausse de ces dépenses (0,3 point de PIB), ainsi que les dépenses de maladie et d'invalidité (0,3 point de PIB) et de lutte contre l'exclusion sociale (0,3 point de PIB). Ces augmentations ont été compensées par des baisses des postes de transferts famille et enfant (0,2 point de PIB), survivant et logement. Les transferts dédiés au logement baissent à partir de 2017 (en niveau de PIB ou en volume), à cause de la baisse du montant des APL décidée la même année.

Tableau 3 : dépenses de transferts de protection sociale en France

	<b>1996</b>	<b>2007</b>	<b>2010</b>	<b>2019</b>
Maladie	2,3	2,2	2,4	2,7
Retraite	9,7	10,8	12,1	12,4
Survivant	1,6	1,4	1,5	1,4
Famille et enfance	2,3	2,0	2,0	1,8
Chômage	1,6	1,4	1,6	1,6
Logement	0,9	0,8	0,9	0,8
Exclusion sociale	0,8	0,7	0,8	1,1
<b>Total</b>	<b>19,2</b>	<b>19,3</b>	<b>21,3</b>	<b>21,8</b>

Source : Eurostat. Calcul de l'auteur.

Entre 1996 et 2019, la hausse des transferts associés à la protection sociale s'explique avant tout par la hausse des transferts associés aux retraites (2,7 points de PIB). Pourtant, depuis les années 1990, un certain nombre de réformes se sont succédées (Barbier, Zemmour et Théret, 2021, p.63). En 1993, la réforme Balladur acte que la revalorisation des pensions lors de leur liquidation se fait au niveau de l'inflation et non plus des salaires, ce qui est moins avantageux. Par ailleurs, les retraites du privé sont désormais calculées sur les 25 meilleures années travaillées et non plus sur les 10 dernières. La durée de cotisation est étendue à 40 annuités pour le secteur privé. La réforme Fillon (2003) étend aussi la durée de cotisation à 40 annuités pour le secteur public. En 2010, la nouvelle réforme Fillon étend la durée de cotisation à 42 annuités et l'âge d'annulation de la décote passe de 65 à 67 ans. En 2014, le gouvernement Hollande

prévoit d'allonger à nouveau la durée de cotisation à partir de la génération 73. Cependant le niveau des retraites reste très généreux en France. Depuis les années 1990, les retraités ont le même niveau de vie que les actifs. La générosité du système de retraite français et le vieillissement démographique explique la hausse des dépenses consacrées aux retraites. Cependant, ces dernières tendent à se stabiliser depuis les années 2010. Les pensions de reversion, classées ici dans le poste survivant, ont structurellement tendance à diminuer car l'espérance de vie des hommes se rapproche de celle des femmes et que les taux d'activité de ces dernières augmentent (Barbier, Zemmour et Théret, 2021, p.65).

Le poste maladie et invalidité a augmenté entre 1996 et 2007 (0,4 point de PIB). Une partie de cette hausse est indirectement expliquée par les réformes des retraites. Le report de l'âge de départ entraîne une hausse des dépenses d'invalidité pour deux raisons (Solard, 2016). Premièrement, les personnes bénéficiant déjà d'une pension d'invalidité continuent de la percevoir jusqu'à l'âge de la retraite. Deuxièmement, un contingent d'actifs ne pouvant ni travailler, ni percevoir leurs pensions de retraites, est lui aussi devenu éligible aux pensions d'invalidité. Le recul de l'âge de départ à la retraite provoque ainsi une hausse des dépenses de chômage et de lutte contre l'exclusion sociale. Les dépenses d'exclusion sociale ont augmenté sur les deux décennies (0,3 points de PIB). Cette hausse s'explique par l'augmentation des bénéficiaires du RMI puis du RSA entre 1999 et 2019, environ 900 000 bénéficiaires supplémentaires. L'augmentation du nombre de chômeurs a provoqué une hausse du nombre de bénéficiaires du RSA (Siguret et Cazain, 2016). Une partie des chômeurs longue durée finit par arriver à la fin de leur période d'indemnisation et bascule au RSA. Le recul de l'âge de départ à la retraite contribue aussi légèrement à augmenter le nombre de bénéficiaires du RSA.

Les transferts dédiés au poste famille et enfant a diminué de 0,5 point de PIB sur l'ensemble de la période. Deux facteurs expliquent cette dynamique. Premièrement, ces dépenses augmentent plus faiblement que le PIB avant 2007. Entre 2010 et 2019, le volume de transferts n'augmente presque pas. Cela s'explique par une réforme introduite par le gouvernement Valls en 2015. Le montant des allocations familiales dépend désormais du revenu des parents, ce qui conduit à diminuer le volume des prestations versées (Barbier, Zemmour et Théret, 2021, p.110). Après 2015, le volume des transferts diminue pour atteindre un niveau similaire à celui de 2010.

#### 4.3/ Évolution des transferts en Grèce

Le système de protection sociale grec s'est développé bien plus tardivement qu'en Allemagne ou en France. Des embryons apparaissent dans les années 1930 (Doukakis, 2018). Cependant, cela reste un système de protection sociale minimal jusqu'à la fin des années 1970. La fin de la dictature des colonels (1974) et l'arrivée au pouvoir du PASOK (1981), marquent un tournant majeur. Les droits sociaux sont largement étendus, notamment en matière de retraite et de santé (Petmesidou, 1996; Katrougalos, 1996). Les dépenses sociales augmentent alors fortement. D'un peu plus de 10% du niveau du PIB en 1976, elles dépassent les 20% à la fin des années 1980. Les niveaux de dépenses sociales restent cependant bien inférieurs aux niveaux observés en Allemagne ou en France.



Tableau 4 : dépenses de transferts de protection sociale en Grèce

	<b>2001</b>	<b>2007</b>	<b>2010</b>	<b>2019</b>
Maladie	1,4	1,4	1,6	1,6
Retraite	8,3	10,2	13,1	13,3
Survivant	1,5	1,4	1,4	2,0
Famille et enfance	0,5	0,4	0,7	0,8
Chômage	0,7	0,8	1,0	0,6
Logement	0,1	0,4	0,1	0,2
Exclusion sociale	0,0	0,0	0,0	0,5
<b>Total</b>	<b>12,5</b>	<b>14,6</b>	<b>17,9</b>	<b>19,0</b>

Source : Eurostat. Calcul de l'auteur. Les données sont manquantes pour la Grèce avant 2001.

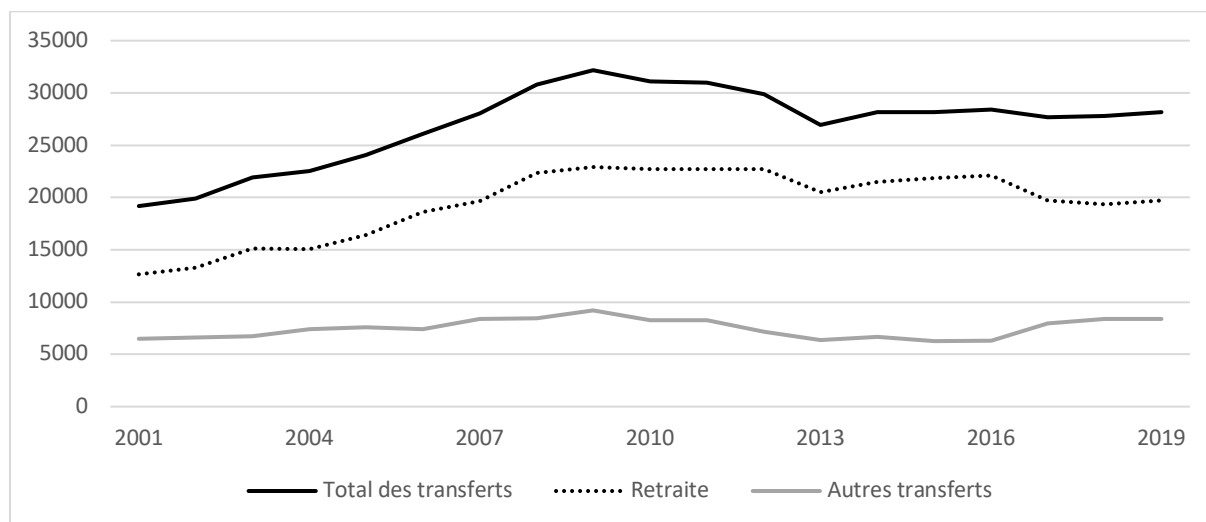
Entre 2001 et 2007, la hausse des transferts de protection sociale est due à la hausse des dépenses de retraite (1,9 points de PIB) et dans une moindre mesure aux transferts liés au logement (0,3 point de PIB). Les transferts en matière de retraite représentent en moyenne 71,7% des transferts sur la période observée. La forte croissance des transferts associés aux retraites permet à la Grèce de rattraper son retard et de se trouver dans une position intermédiaire entre la France et l'Allemagne en 2007. Cette forte croissance témoigne avant tout du développement du système de protection sociale grec, qui n'était encore que minimal à la fin des années 1970. Au début des années 1990, le système de retraite est relativement généreux (Petmesidou, 2019). Un individu avec une carrière complète dans le secteur manufacturier avait une pension moyenne supérieure au salaire moyen du secteur. Il est cependant très inégalitaire. Le minimum vieillesse correspondait à 8% du salaire moyen d'un ouvrier.

En 1989, un gouvernement conservateur revient au pouvoir (Nouvelle Démocratie) et implémente trois réformes successives en 1990 (loi 1902), 1991 (loi 1976) et 1992 (loi 2084) afin de reculer l'âge de départ à la retraite, d'augmenter la durée de cotisation et de suspendre l'indexation des pensions sur les salaires. Si ces réformes ont permis de réduire le déficit des organismes de sécurité sociale, la fragmentation du système (84 régimes de retraites différents) a bloqué leur efficacité (Featherstone et Tinios, 2017). Cependant, le retour du pouvoir du PASOK en 1993 conduit à la mise en place d'une politique sociale plus généreuse. Une nouvelle prestation est versée aux ménages percevant le niveau de pension minimum. A partir des années 1990, le système de protection sociale grec rentre dans une phase de retranchement des droits sociaux et de croissance plus modérée des dépenses (Katrougalos, 1996; Gravaris, 2017).

Le système de protection sociale grec est cependant très peu développé en dehors du système de retraite. Les aides pour l'enfance et la famille, le logement ou encore contre l'exclusion sociale sont très faibles. Comme dans les autres pays méditerranéens, la famille joue un rôle clé pour palier aux lacunes du système de protection sociale (Ferrera, 1996 ; Petmesidou, 1996 ; Moreno, 2006). La solidarité familiale constitue un filet de sécurité en matière de logement, de prise en charge et de revenu, notamment pour les jeunes et les personnes âgées (Lyberaki et Tinios, 2014).

La période qui va de 2007 à 2019 est marquée par une très forte récession (-25% du PIB en volume) et par une très baisse du volume des dépenses publiques (-22% du volume des dépenses). En présence de fortes variations du PIB, le niveau des transferts rapportés au PIB devient un indicateur assez pauvre. En effet, la part des transferts augmente de 3,4 points de PIB entre 2007 et 2019. Pourtant, le volume des transferts a diminué pendant la récession. La hausse du ratio est donc entièrement due à un effet dénominateur. Nous utiliserons donc les données en volume (Graphique 10) pour étudier l'évolution des transferts en Grèce.

Graphique 10 : évolution des dépenses de transfert en milliers d'euros en Grèce entre 2001 et 2019



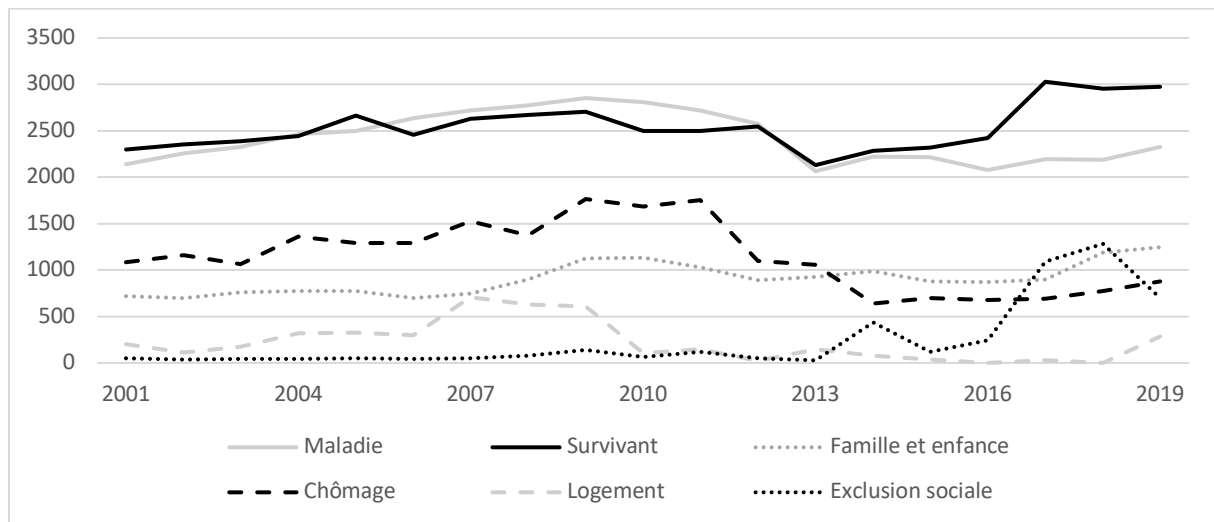
Source : Eurostat. Calcul de l'auteur. La catégorie autres transferts rassemble les postes de dépense maladie, survivant, famille et enfance, chômage, logement et exclusion sociale.

Le volume des transferts en matière de protection sociale augmente jusqu'en 2009 (Graphique 10). Il diminue ensuite de 16% entre 2009 et 2013 et se stabilise jusqu'à la fin de la période. La forte baisse du volume des transferts et la stagnation observée en Grèce témoignent d'une réduction drastique des transferts par habitant. Les plans d'austérité appliqués par les gouvernements grecs après 2010 conduisent à faire stagner les transferts du poste retraite et à faire baisser les dépenses maladie, chômage et logement (Graphique 11). Les transferts du poste survivant baissent puis augmentent à nouveau à partir de 2013.

Le système de retraite a été largement réformé (Matsaganis, 2011; Matsaganis, 2012; Kourachanis, 2021). La majorité des caisses d'assurance sociale ont été rassemblées au sein du Fond unifié pour la sécurité sociale (EFKA). Le niveau des retraites a baissé de 10% pour les employés du public comme du privé (Karamessini, 2015). Les 13<sup>ème</sup> et 14<sup>ème</sup> mois de pension ont été supprimés. La durée de cotisation a été allongée à 40 ans et l'âge de départ minimum fixé à 62 ans. L'âge légal de départ sans décote a été porté à 67 ans si au moins 15 années ont été travaillées. L'âge minimum pour bénéficier de la prestation de solidarité sociale des retraités a également été porté de 60 à 65 ans (OECD, 2013, p.49). En 2012, le nombre de professions

qualifiées de « pénibles » a été drastiquement réduit. Ces mesures ont conduit à une baisse des revenus de remplacement bruts de l'ordre de 30% pour les retraités (OECD, 2016, p.82).

Graphique 11 : évolution des dépenses de transfert en milliers d'euros en Grèce entre 2001 et 2019



Source : Eurostat. Calcul de l'auteur. La catégorie autres transferts rassemble les postes de dépense maladie, survivant, famille et enfance, chômage, logement et exclusion sociale.

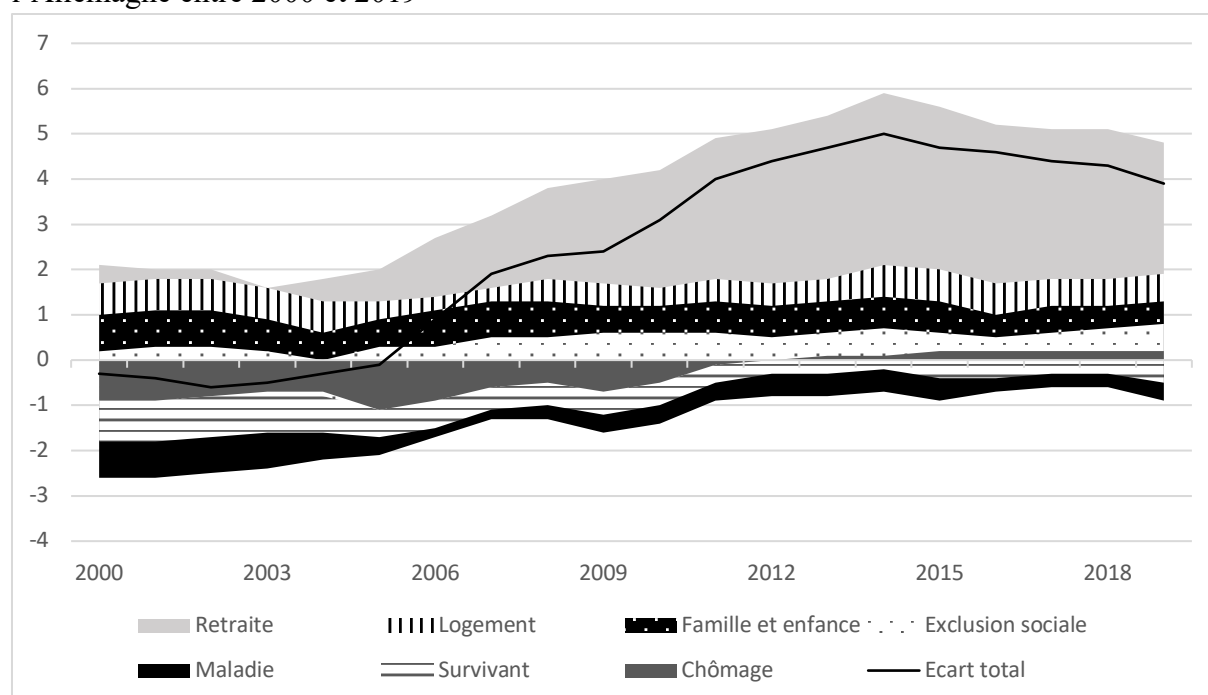
Les dépenses en matière d'exclusion sociale, quasiment inexistantes jusqu'au milieu des années 2010, ont fortement augmenté après 2016. Un revenu minimum garanti, fixé à 200 euros, a été introduit en 2017. Il n'existait pas de minima sociaux pour les personnes dépourvues de revenu auparavant. Les aides au logement ont été supprimées en 2010, ce qui explique la disparition des transferts liés au logement après cette date (Koutsogeorgopoulou et al., 2014, p.64). Les transferts du poste famille et enfance augmentent jusqu'en 2009 puis baissent légèrement jusqu'en 2017, principalement à cause de la suppression des allocations pour les familles nombreuses. La baisse des transferts liés au chômage est le signe d'une austérité très marquée car sur la période le taux de chômage est passé de 10% en 2009 à 25% en 2015. En 2007, une allocation chômage forfaitaire, fixée à 55% du revenu minimum, a été introduite. Dans le cadre des programmes de réduction des dépenses sociales mis en place après 2010, le montant de cette allocation a été diminué de 22% en 2012, soit environ 360 euros (OCDE, 2018). L'allocation chômage a été étendue aux indépendants mais avec des conditions d'accès très limitées (Karamessini, 2015).

#### 4.4/ Dynamique comparée des transferts

Au début des années 2000, les transferts pour la protection sociale sont plus importants en Allemagne qu'en France (Graphique 12). Les postes maladie et invalidité, survivant et chômage expliquent les écarts du côté de l'Allemagne. Le poste survivant est structurellement plus élevé en Allemagne qu'en France. La division genrée du travail allemand explique cet écart. Le modèle « *male breadwinner* », dominant de l'autre côté du Rhin, conduit à des

rémunérations plus importantes pour les hommes que pour les femmes (Giraud et Lechevalier, 2013). Le niveau de retraite des hommes est alors plus important que celui des femmes en Allemagne, comparé à la France ou à la Grèce (Bettio, Tinios, et Betti, 2013). Les dépenses consacrées aux pensions de reversion, classées dans le poste survivant, sont logiquement plus importantes en Allemagne qu'en France. Les transferts associés aux arrêts maladies et invalidités sont aussi structurellement plus importants en Allemagne. La démographie pourrait expliquer cet écart. La population active allemande plus vieille est logiquement plus exposée aux risques maladie et invalidité. Les transferts associés au chômage sont plus importants en Allemagne qu'en France, notamment au début des années 2000. Cependant, cette dynamique s'inverse à partir de 2012, mais les niveaux des transferts du poste chômage restent proches dans les deux pays. Compte tenu du taux de chômage plus élevé en France qu'en Allemagne pendant les années 2010, cela témoigne d'un système d'assurance chômage plus généreux outre-Rhin.

Graphique 12 : écarts des transferts en matière de protection sociale entre la France et l'Allemagne entre 2000 et 2019

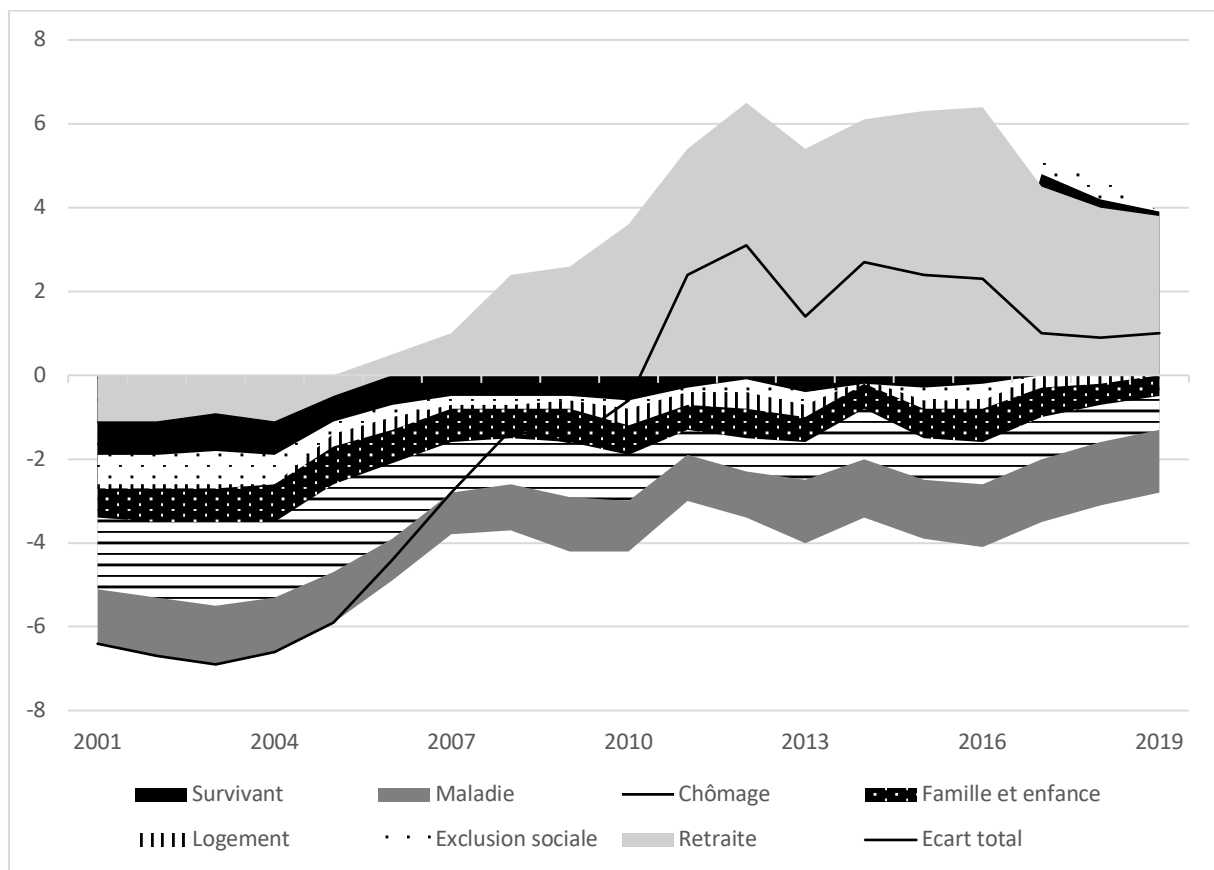


Source : Eurostat. Calcul de l'auteur. L'Allemagne est prise comme valeur de référence.

Le niveau des transferts du poste famille et enfant est structurellement plus élevé en France qu'en Allemagne. La démographie semble là encore en être la cause. La population française plus jeune nécessite, pour un niveau d'aide équivalent, un effort plus important en matière d'allocations familiales. Les aides au logement sont aussi plus importantes en France. Si on exclut les dépenses de retraites, les écarts de transferts en matière de protection sociale sont inférieurs à 1%. Ce sont donc les retraites qui expliquent l'écart de transfert entre la France et l'Allemagne (2,9 points de PIB en 2019), alors que cet écart était nul en 2003.

L'écart des transferts du poste retraite croît très fortement entre 2003 et 2012. Il tend à se réduire par la suite. Cet écart s'explique par la générosité du système français et par les structures des systèmes de retraite nationaux. Les taux de remplacement du revenu brut sont de 60% en France contre 50% en Allemagne (OCDE, 2017, p.103). Ainsi le taux de remplacement de la retraite publique n'est que de 38% en Allemagne, ce qui tire le taux vers le bas. Les retraites complémentaires d'entreprise expliquent les 12% restants. En Allemagne, une partie des pensions versées n'est donc pas considérée comme de la dépense publique. Les retraites complémentaires ne sont pas obligatoires, mais l'employeur est obligé de proposer une formule à l'employé qui le demande (Tambarin, 2015). Environ 60% des salariés ont souscrit à ces retraites complémentaires d'entreprise. Il existe par ailleurs des incitations fiscales pour l'employeur et l'employé à souscrire à ces plans d'épargne-retraite. Ce système, mis en place en 1974, concerne aujourd'hui 25% des retraités (Bönke et al., 2019). Si en moyenne le niveau des retraites publiques est de 890 euros, les retraites complémentaires des entreprises privées sont de 491 euros et celle des entreprises publiques de 315 euros. Cette différence est due à la proportion plus importante de femmes dans le secteur public. En France, la pension de base est complétée par une retraite complémentaire obligatoire. Les deux sont classées par les comptes nationaux comme des retraites publiques. Par ailleurs, les systèmes français et grec sont plus généreux que le système allemand. Le revenu médian des plus de 65 ans est équivalent à celui des actifs en France et en Grèce en 2019, tandis qu'il est seulement de 84% en Allemagne.

Graphique 13 : écarts des transferts en matière de protection sociale entre la Grèce et l'Allemagne entre 2001 et 2019



Source : Eurostat. Calcul de l'auteur. L'Allemagne est prise comme valeur de référence.

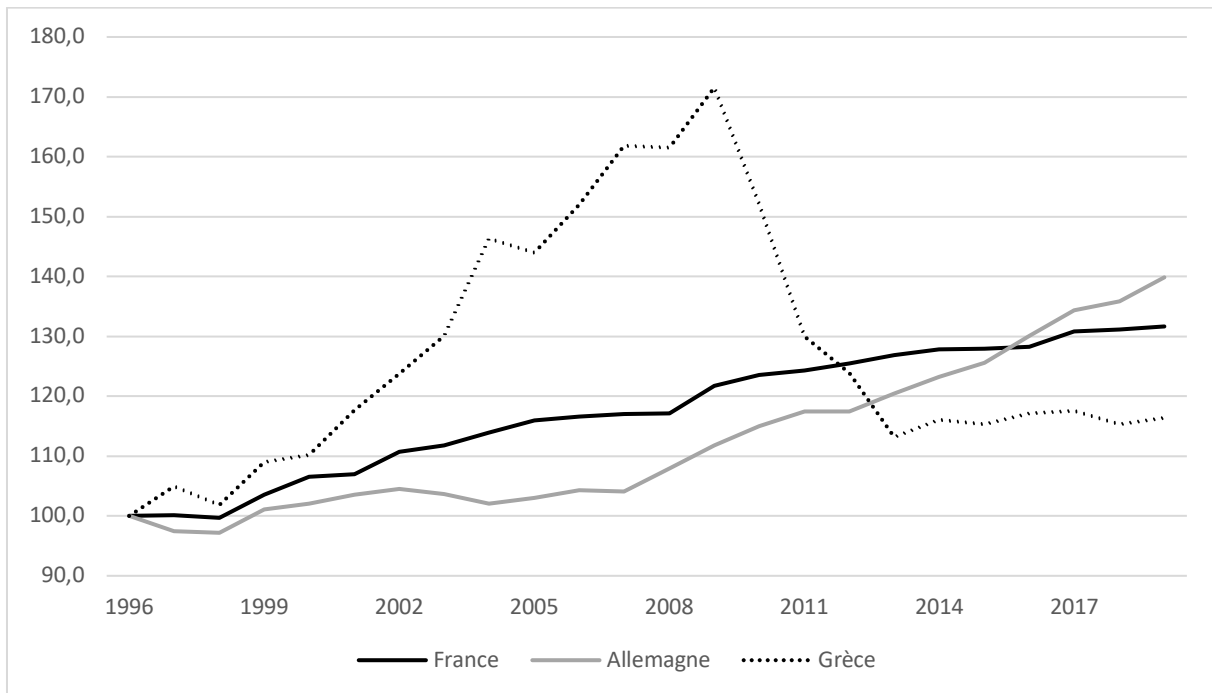
Les écarts de transferts rapportés aux niveaux du PIB entre le Grèce et l'Allemagne illustrés par le graphique 13 sont difficiles à interpréter après 2010, notamment en raison de la forte contraction du PIB grec entre 2009 et 2015. Les indicateurs rapportés au niveau du PIB ne doivent pas cacher le gouffre qui sépare le système de protection sociale grec de son homologue français ou allemand, notamment depuis la crise de la zone euro. Cependant, les écarts détaillés permettent d'observer le rôle central du système de retraite dans le système de protection sociale grec. Les transferts du poste retraite représentent 80,5% des transferts en matière de protection sociale en 2019 contre 64% en Allemagne et 63% en France. Le niveau des transferts du poste retraite grec devient supérieur au niveau allemand à partir de 2005. Il devient même supérieur au niveau français à partir de 2010. Les niveaux des transferts grecs pour les autres fonctions de la protection sociale sont par contre tous inférieurs aux niveaux allemands. Cela témoigne du sous-développement du système de protection sociale grec concernant les risques familles, maladie, logement ou encore lutte contre l'exclusion sociale.

5/ D'où proviennent les écarts de dépense de fonctionnement ?

Les dynamiques des dépenses de fonctionnement en Allemagne, en France et en Grèce sont très différentes (Graphique 14). La trajectoire des dépenses de fonctionnement grec se divise en deux périodes : une période de forte croissance entre 1996 et 2007 (+ 61% en volume) et une forte période de très forte austérité entre 2007 et 2019 (-28% en volume). C'est entre 2009 et 2013 qu'a eu lieu la baisse des dépenses de fonctionnement. Leurs niveaux

stagnent ensuite jusqu'en 2019. En 2019, le volume des dépenses de fonctionnement grec est équivalent au volume de 2001. En Allemagne, le volume des dépenses de fonctionnement a cru très faiblement entre 1996 et 2007 (+4%) tandis qu'il augmente fortement sur la période suivante (+34%). Leur croissance s'est notamment fortement accélérée entre 2013 et 2019. La croissance des dépenses de fonctionnement a été plus régulière en France. Le volume augmente de 17% entre 1996 et 2007 et 12% entre 2007 et 2019.

Graphique 14 : évolution des dépenses de fonctionnement en indice base 100 en Allemagne, en France et en Grèce entre 1996 et 2015.



Source : OCDE. Calcul de l'auteur.

Si les dynamiques sont très contrastées, les écarts en matière de dépenses de fonctionnement rapportés au niveau du PIB sont moins importants que ceux en matière de transferts en 2019 (Tableau 5). Ces écarts tendent par ailleurs à se réduire entre 1996 et 2019. Les dépenses de fonctionnement en Allemagne et en France sont relativement stables. Leurs niveaux rapportés au PIB a décliné entre 1996 et 2007 puis cru entre 2007 et 2010. Cette hausse est en partie due à un effet dénominateur. Les dépenses de fonctionnement ont par la suite augmenté légèrement en Allemagne entre 2010 et 2019. Tandis qu'elles ont diminué d'un point de PIB en France sur la même période. Les variations des dépenses de fonctionnement sont plus importantes en Grèce. Ces dernières croissent fortement jusqu'en 2010 (3,4 points de PIB), puis leurs niveaux diminuent entre 2010 et 2019 (1,7 point de PIB).

### 5.1/ Évolution des dépenses de fonctionnement par fonction de dépenses

Entre 1996 et 2007, les dépenses de fonctionnement allemandes ont diminué (1,4 point de PIB). Les postes services généraux, défense et ordre public, santé, éducation et protection ont contribué à cette baisse. La plus forte baisse des dépenses de fonctionnement est enregistrée

par le poste défense qui a diminué en volume de 22% sur la période. La fin de la guerre froide a conduit l'Allemagne à réduire très fortement ses dépenses militaires, notamment en matière d'équipement (Matelly et Lima, 2016). Les effectifs de l'armée ont aussi diminué fortement après la réunification. Ils passent d'environ 600 000 hommes en 1990 à moins de 200 000 dans les années 2010. Le volume des dépenses de fonctionnement des postes santé et protection sociale ont aussi baissé sur la période. La croissance de la catégorie « autre » est fortement tirée par le poste affaires économiques et dans une moindre mesure par les dépenses de fonctionnement du poste loisir, culture et culte.

La période 2007-2010 est marquée par une hausse importante des dépenses de fonctionnement (1,6 points de PIB). Si l'effet dénominateur amplifie la hausse du niveau de ces dépenses rapportées au niveau du PIB, leur croissance est tout de même réelle. Le taux de croissance annuel moyen des dépenses de fonctionnement en volume est deux fois plus important sur cette période (0,85% voir annexe 4) que sur la précédente (0,35%). Les postes santé, éducation, protection sociale expliquent cette hausse. Les dépenses de fonctionnement augmentent à nouveau sur la période 2010-2019. Si le niveau des dépenses rapportées au PIB augmente légèrement (0,5 point de PIB), la croissance en volume est la plus rapide des trois périodes que nous distinguons (TCAM de 1,17%). Les dépenses croissent un rythme rapide à partir de 2014 (TCAM de 2,13%), un an après l'investiture de la grande coalition CDU-SPD en Allemagne, qui confirme Angela Merkel au poste de chancelier, mais secondée par Sigmund Gabriel, alors président du SPD, qui devient vice chancelier et ministre de l'économie et de l'énergie. Les moteurs de cette croissance sont les services généraux (0,4 points de PIB), les dépenses de santé (0,2 points de PIB) et les dépenses de protection sociale (0,3 points de PIB). Les dépenses militaires croissent aussi à un rythme soutenu (TCAM de 3%), cependant le poste ordre public croît faiblement sur la période. Le niveau des dépenses de fonctionnement de la catégorie « autre » diminue (0,4 point de PIB), notamment à cause du fort ralentissement des dépenses de fonctionnement du poste affaires économiques.

Tableau 5 : dépense de fonctionnement\* par fonction de dépenses\*\* en Allemagne, en France et en Grèce.

	Total	Services généraux des administrations publiques	Défense et ordre public	Santé*	Éducation	Protection sociale	Autre***
<b>Allemagne</b>							
1996	15,2	2,3	2,6	3,0	3,3	1,6	2,4
2007	13,8	2	2	2,7	3	1,3	2,6
2010	15,4	2,5	2,2	3,1	3,2	1,4	2,9
2019	15,9	2,9	2,3	3,3	3,2	1,7	2,5
<b>France</b>							
1995	18,8	3	3,3	3,0	4,8	1,7	2,9
2007	17,1	2,5	2,7	2,9	4,1	1,8	3,1
2010	18,1	2,6	2,9	3,1	4,4	1,9	3,3



	2019	17,1	2,1	2,9	3,1	4,2	1,7	3,2
<b>Grèce</b>								
	1995	15,1	3,4	2,6	2,6	2,7	1	1,7
	2007	17,8	4,3	3,6	3,4	3,3	1	2,5
	2010	18,5	4,3	3,8	3,8	3,6	1,1	2,7
	2019	16,8	3,2	4,2	3,1	3,4	0,5	3,5

Source : Eurostat. Calcul de l'auteur.

\* Les dépenses de fonctionnement agrègent les rémunérations des employés et les consommations intermédiaires des administrations publiques.

\*\* Les dépenses de fonctionnement du poste santé sont corrigées pour l'Allemagne.

\*\*\* La catégorie autre rassemble les postes affaires économiques, protection de l'environnement, logements et équipements collectifs ainsi que loisir, culture et cule.

Le niveau des dépenses de fonctionnement rapporté au niveau du PIB a diminué en France entre 1996 et 2007 (1,7 points). Cette forte baisse est largement due à un effet dénominateur, car le taux de croissance annuel moyen des dépenses de fonctionnement est de 1,32% sur la période. Les postes services généraux (0,5 point de PIB), défense et ordre public (0,6 point de PIB) et éducation (0,7 point de PIB) expliquent cette baisse. Les défenses militaires ont aussi diminué en France après la fin de la guerre froide mais dans une bien moindre proportion que l'Allemagne (Matelly et Lima, 2016). La baisse du niveau des dépenses de fonctionnement d'éducation est expliquée par une baisse du poste rémunérations des salariés dans l'enseignement primaire et secondaire. Cela s'explique à la fois par la baisse des rémunérations pour les enseignants du secondaire (Bouzidi, Jaaidane, et Gary-Bobo, 2007) ainsi que par une croissance faible des effectifs d'enseignants. Le personnel de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, notamment du personnel administratif et d'encadrement, n'a pas augmenté (Insee, 2018, p.102).

Les dépenses de fonctionnement augmentent de 1 point de PIB entre 2007 et 2010. Le rythme de croissance des dépenses en volume est le même que sur la période précédente. Cette hausse du niveau des dépenses de fonctionnement s'explique en partie par la contraction du PIB français sur la période. Les dépenses de fonctionnement des postes santé et protection sociale augmentent en proportion du PIB mais ont crû au même rythme que sur la période précédente. Les dépenses d'éducation ont cependant augmenté deux fois plus vite. Les dépenses en volume des postes défense et ordre public ont tous les deux augmenté, notamment à un rythme soutenu pour le poste ordre public (TCAM de 3%). Le poste services généraux augmente en proportion du PIB mais a légèrement décrû en volume. La catégorie autre est tirée par la forte croissance du poste affaires économiques sur la période. La proportion des dépenses de fonctionnement diminue à nouveau entre 2010 et 2019 (1 point de PIB). Cela s'explique par une baisse de la proportion du poste services généraux dans le PIB (0,4 point de PIB) et dans une moindre mesure une baisse des postes enseignement et protection sociale (0,2 point de PIB chacun). Cette baisse du niveau des dépenses de fonctionnement est cette fois expliquée par la volonté politique de réduire le nombre d'employés des administrations publiques. En 2007, le gouvernement Fillon décide de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant en retraite dans la fonction publique d'État. Les dépenses de fonctionnement en volume ont crû à un

rythme deux fois plus faible que pendant les périodes précédentes (TCAM de 0,64%). Seuls les postes santé et ordre public conservent un taux de croissance annuel moyen supérieur à 1%. Le volume des dépenses de fonctionnement a de nouveau décliné.

Le niveau des dépenses de fonctionnement rapporté au niveau PIB en Grèce augmente entre 1995 et 2007 (2,7 points de PIB). Les dépenses de fonctionnement augmentent pour tous les postes en Grèce, excepté pour les dépenses de protection sociale. Cette hausse est fortement tirée par les postes services généraux (0,9 point de PIB), défense et ordre public (1 point de PIB), santé (0,6 point de PIB), éducation (0,6 point de PIB) et autre (0,8 point de PIB). L'augmentation du niveau des dépenses de fonctionnement pour la période 2007-2010 est trompeuse, car en volume elle diminue de 6%. Tous les postes ont décliné exceptés les postes santé (TCAM de 0,26%) et ordre public (TCAM de 2,6%). La période 2010-2019 est marquée par une austérité encore plus marquée. Non seulement la part des dépenses de fonctionnement rapportée au niveau du PIB diminue (1,7 point de PIB), mais les dépenses en volume ont baissé de 23% sur la période. Les postes qui contribuent le plus à cette baisse sont les services généraux (1,1 point de PIB), santé (0,7 point de PIB) et protection sociale (0,6 points de PIB). La réduction du poste protection sociale est liée à la fusion de la majorité des caisses d'assurance sociale au sein du Fond unifié pour la sécurité sociale (EFKA), qui a permis de diminuer le nombre de salariés employés.

La Grèce a un niveau de dépenses de fonctionnement du poste services généraux structurellement plus élevé que la France et l'Allemagne. C'est aussi le cas pour le poste défense. Le niveau du poste protection sociale est structurellement moins élevé en Grèce, ce qui témoigne du faible développement du système de protection sociale. La France a un niveau de dépenses de fonctionnement du poste éducation plus élevé que l'Allemagne et la Grèce. L'écart des dépenses de fonctionnement entre la France et l'Allemagne est principalement expliqué par le poste éducation. La population française plus jeune nécessite un effort en matière d'éducation plus important pour un niveau de service d'éducation équivalent. L'écart par rapport à la Grèce témoigne lui d'un développement moindre du secteur de l'éducation en Grèce, bien que ce pays ait aussi une démographie plutôt jeune.

## 5.2/ Contribution des effectifs et salaires au poste rémunération

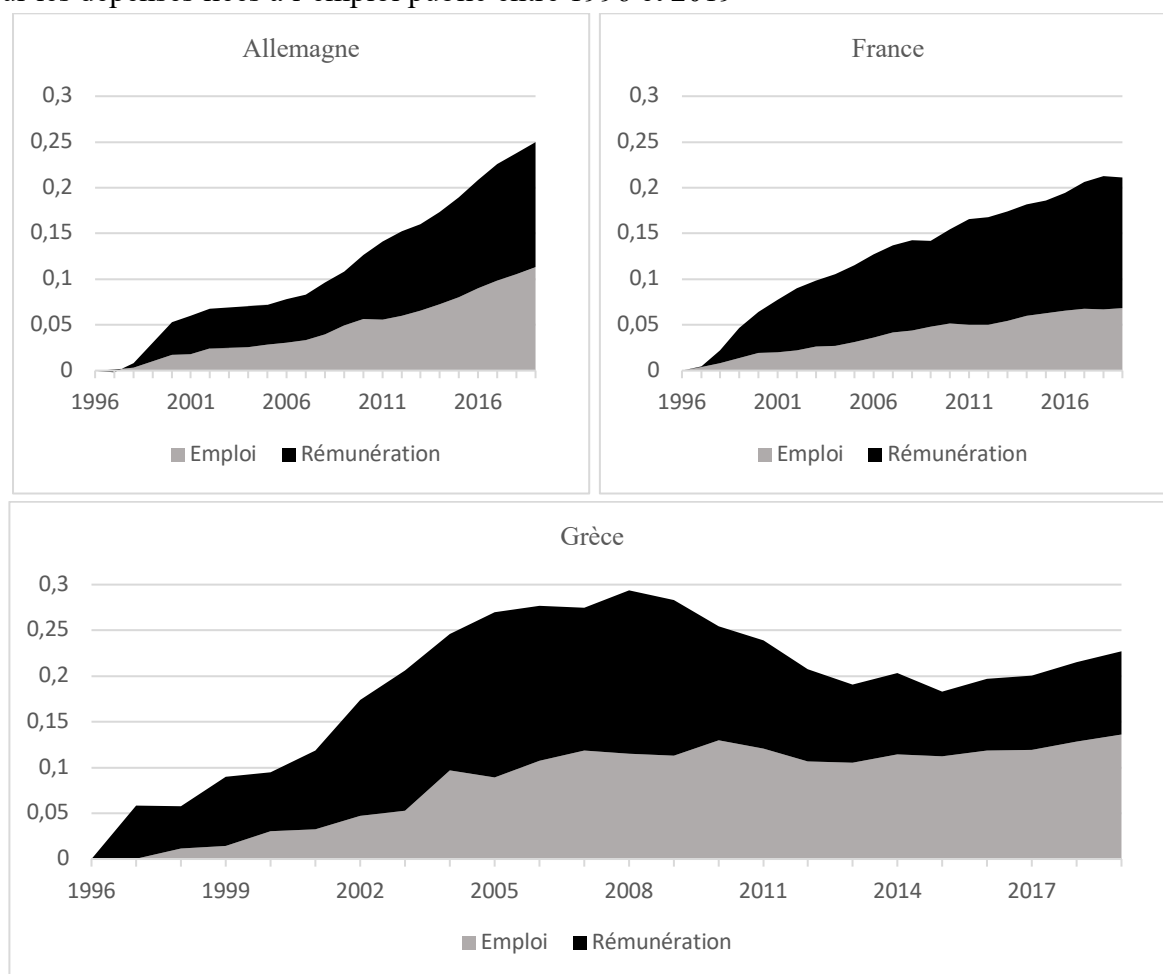
Le poste rémunérations des employés des administrations publiques représente environ 70% des dépenses de fonctionnement pour les trois pays de notre étude. Ce niveau est stable en France. Il diminue en Allemagne, passant de 74% à 66,7%. Tandis qu'il augmente en Grèce, passant de 63 à 71%. La dynamique de ce poste de dépenses dépend de deux variables : le nombre d'employés des administrations publiques et leurs niveaux de rémunération. Afin de caractériser l'évolution des dépenses de fonctionnement, nous avons analysé la contribution de ces deux facteurs à la dynamique des dépenses de rémunération.

Les effectifs des fonctionnaires sont un mauvais indicateur des effectifs des administrations publiques, car la part des fonctionnaires dans les employés des administrations publiques varie grandement d'un pays à l'autre. Cette proportion est d'environ 40% en

Allemagne tandis qu'elle est de 80% en France (Hugrée, Penissat, et Spire 2015). C'est pourquoi on approxime l'emploi public par l'emploi dans certaines branches d'activité (OECD, 1997). Pour évaluer les effectifs du secteur public on retient trois branches d'activité : les administrations publiques, l'éducation et la santé. En plus de contourner les problèmes relatifs aux différents statuts des employés des administrations publiques, cette méthodologie a un autre avantage. Elle permet de résoudre le problème des dépenses de santé publiques allemandes. Jusqu'à présent nous avons retranché une partie des transferts sociaux en nature pour les ajouter aux dépenses de fonctionnement. Mais il n'est alors pas possible de distinguer dans cette correction les rémunérations des employés des consommations intermédiaires. Utiliser les statistiques par secteur d'activité permet de faire cette distinction.

Les évolutions des rémunérations du secteur des administrations publiques, de l'éducation et de la santé sont très proches des évolutions des rémunérations des administrations publiques, excepté pour l'Allemagne (Annexe 5). Le premier secteur croît plus vite que le second. Cet écart peut être dû à l'importance du secteur communautaire et confessionnel dans la gestion des soins et de l'éducation, qui n'est donc pas à classer dans le secteur des administrations publiques, bien qu'il soit largement subventionné.

Graphique 15 : décomposition de l'impact des rémunérations et du nombre d'emplois publics sur les dépenses liées à l'emploi public entre 1996 et 2019



Source : OCDE. Calcul de l'auteur. Nous utilisons la catégorie administration publique, défense, éducation, santé humaine et action sociale délimiter l'emploi public. Nous avons utilisé une décomposition logarithmique.

En Allemagne, on observe une croissance relativement équilibrée des effectifs des administrations publiques et des taux de rémunération (Graphique 15). L'emploi public a augmenté de 29% sur la période et la rémunération par emploi de 37%. En France, les effectifs des administrations publiques ont très peu augmenté (+17% entre 1996 et 2019). La hausse du poste rémunération s'explique principalement par la hausse des salaires du secteur public. En Grèce, entre 1996 et 2007, les effectifs publics ont crû de 30% et la rémunération par emploi de 43%. La réduction des dépenses de fonctionnement entre 2007 et 2019 est principalement due à la baisse du niveau des rémunérations. En effet l'emploi public, a crû de 4% sur la période, tandis que la rémunération par emploi a décru de 14%. Entre mai 2010 et mai 2011, les salaires nominaux de la fonction publique ont été diminués de 15% et ceux des services, agences et entreprises publiques de 30%. Une nouvelle grille salariale du public a été entraînée une nouvelle baisse des salaires de 17% en 2011 (Karamessini, 2015). Les effectifs de la fonction publique ont légèrement diminués entre 2010 et 2013, mais croissent à nouveau jusqu'à la fin de la période.

## 6/ Quelles déterminations ?

Les dépenses publiques se présentent dans leur ensemble « comme une réalité multiple et fragmentée » (Delorme et André 1983, p.634). Les sections précédentes ont illustré autant que possible les dynamiques propres à chaque poste de dépense. Par exemple, la suppression de l'allocation pour chômeur en fin de droit en Allemagne a provoqué une baisse des dépenses de lutte contre l'exclusion sociale. Ces dépenses augmentent en France, notamment après 2010, du fait de l'augmentation du chômage de longue durée. En Grèce, il n'existe quasiment pas de dépense d'exclusion sociale avant 2017, car il n'existait pas de dispositifs de revenu garanti minimum. La dynamique des dépenses d'exclusion sociale est non seulement différente en Allemagne, en France et en Grèce mais elle dépend aussi de déterminants différents dans chacun de ces pays. Leur baisse est le fruit de choix politiques en Allemagne (loi Hartz IV de 2005), leur hausse dépend de la conjoncture macroéconomique en France. L'absence de dépense en Grèce témoigne des spécificités institutionnelles des systèmes de protection sociale méditerranéens. L'évolution d'un poste de dépense s'explique par une multitude de facteurs qui peuvent être différents selon les pays. Il existe donc une diversité de postes de dépense qui répondent à des déterminations et temporalités multiples.

Ces logiques fragmentées n'en sont pas moins articulées (Delorme et André 1983, p.639). Les relations entre l'État et l'économie sont marquées par de longues régularités (André et Delorme, 1991). En France, de la Révolution à la première guerre mondiale, l'État est « circonscrit ». Le niveau de dépense rapporté à la production fluctue entre 9 et 12%. En plus des fonctions régaliennes, les charges de la dette et les dépenses liées à la guerre absorbent la majeure partie du budget de l'État. Les budgets de l'éducation, de la santé et de la protection sociale sont minimaux. La période de l'entre-deux guerres est une période de transition vers

une nouvelle relation entre l'État et l'économie. Les dépenses sociales et d'éducation augmentent. Après la seconde guerre mondiale, l'État devient « inséré » dans l'économie. L'institutionnalisation du salaire indirect conduit à une augmentation massive des dépenses sociales (Michel et Vallade, 2007). On observe une diversification des dépenses civiles pour le logement, l'éducation, la santé ou encore les infrastructures collectives.

Cette périodisation est valable pour l'Allemagne et la France (André et Robert, 1979). En Allemagne, l'augmentation des dépenses sociales légèrement plus précoce qu'en France, notamment avec la création des premières assurances sociales sous Bismarck. Ces mesures sociales, censées renforcer l'adhésion des ouvriers à l'Empire. En France, l'augmentation des dépenses sociales est bien plus tardive. Le niveau des dépenses sociales françaises rattrapera le niveau allemand, avec la création de la Sécurité Sociale en 1945. Les dépenses de l'État centrale sont cependant plus importantes qu'en Allemagne, en raison du des charges de la dette publiques, du poids de l'armée et des dépenses coloniales. En Grèce, la transition vers un État « inséré » est bien plus tardive. L'institutionnalisation d'un salaire indirect commence dans les années 1970. Encore aujourd'hui, le système de protection sociale grec n'a toujours pas rattrapé ses homologues d'Europe de l'Ouest. Notre étude porte sur des pays dans lesquels la relation entre État et l'économie peut être qualifiée par la notion d'insertion.

Après une phase de développement rapide des dépenses publiques dans l'après-guerre en Allemagne et France, et dans les années 1970-80 en Grèce, le niveau des dépenses publiques s'est stabilisé. Les dépenses, notamment sociales, sont entrées dans une ère de retranchement (Levy, 2021). Les compromis institutionnalisés qui structuraient l'évolution des dépenses publiques sont progressivement remis en cause (André, 2002). Pourtant, ce retranchement ne s'est que rarement traduit par une baisse du niveau des dépenses publiques rapportées au PIB. Statistiquement, le recul des droits sociaux, mesuré par la baisse des niveaux des revenus de remplacement (Allan et Scruggs, 2004), est contrebalancé par le vieillissement démographique ou encore la conjoncture macroéconomique.

L'évolution des transferts, notamment en matière de protection sociale, est à la fois le facteur qui a le plus contribué à la croissance ou à la baisse des dépenses publiques entre 1996 et 2019, et c'est aussi le principal facteur de divergence des trajectoires de dépenses publiques entre l'Allemagne, la France et la Grèce. Les dépenses de retraite contribuent le plus à ces évolutions contrastées. Les niveaux des dépenses de fonctionnement rapportés à celui du PIB sont proches en Allemagne, en France et en Grèce (autour de 16%). Mais les subventions sont un facteur de divergence pour la France (2 points de PIB).

La remise en cause des compromis institutionnalisés s'est faite selon des temporalités différentes. Les dépenses de fonctionnement et les transferts ont décliné en Allemagne entre 1996 et 2007. Tandis qu'en France et en Grèce les transferts augmentent sur la même période. Cette dynamique s'inverse sur la période suivante (2007-2019). Les dépenses de fonctionnement ont crû en Allemagne, notamment à partir de 2014. Les transferts restent stables. Le niveau des transferts augmente en France, notamment entre 2008 et 2010, du fait de la récession puis se stabilise. Les dépenses de fonctionnement ont décliné entre 2007 et 2019. La Grèce est marquée

par une importante diminution des dépenses publiques en général, et donc des transferts et des dépenses de fonctionnement.

La remise en cause des compromis institutionnalisés est le fruit des dynamiques politiques au niveau national mais aussi au niveau européen. Il convient à ce titre de différencier les déterminants politiques nationaux et les déterminants politiques extranationaux. En Allemagne et en France, les dynamiques politiques sont avant tout nationales, tandis que la politique budgétaire grecque durant la décennie 2010 a été décidée à l'échelle européenne. L'intégration européenne s'est faite sur un modèle fédéral asymétrique (Lechavalier et Vigny, à paraître), au sein duquel les pays du nord et plus particulièrement l'Allemagne et la France ont une place spéciale (Schild, 2020). Ces deux pays ont des marges de manœuvre importantes dans la conduite de leur politique budgétaire. Ce qui n'est pas le cas de la Grèce.

En Allemagne, la réunification a conduit à remettre en cause une partie des compromis institutionnalisés qui structuraient l'évolution des dépenses publiques, notamment sociales. L'Allemagne a connu deux décennies d'austérité budgétaire. Les gouvernements dirigés par la CDU, tout comme ceux dirigés par le SPD, ont mené une politique budgétaire restrictive. La dynamique s'est cependant inversée après l'arrivée au pouvoir d'une coalition CDU-SPD en 2013. Les dépenses publiques, notamment de fonctionnement, ont fortement augmenté. Le niveau des dépenses publiques en Allemagne est aussi le fruit d'héritages propres. Les dépenses militaires y sont moins importantes, en raison de choix politiques passés dus à l'histoire. Les dépenses d'éducation sont aussi structurellement plus faibles en raison de la structure démographique âgée de l'Allemagne **et du système dual d'apprentissage qui implique davantage les entreprises dans la formation initiale.**

En France, la croissance des dépenses publiques entre 1996 et 2010 est liée à l'absence de remise en cause des compromis institutionnalisés, notamment en matière de protection sociale. Les blocs sociaux soutenant les partis politiques de gauche ou de droite était largement opposés à des mesures d'austérité (Amable et Palombarini, 2017). Le bloc de gauche rassemblait principalement des ouvriers, bien que cette catégorie ait été en constante diminution, des employés, et des cadres du secteur public ainsi que des professions intellectuelles. Cet ensemble bloc est divisé entre deux choix politiques : poursuite des réformes libérales nécessaires à l'intégration européenne ou augmentation du pouvoir d'achat et de la protection sociale, notamment pour les classes populaires. Le bloc de droite est composé des groupes sociaux aisés mais aussi de salariés du privé, d'artisans et d'indépendants. La poursuite des réformes libérales et austéritaires est en contradiction avec le besoin de protection des catégories populaires du bloc de droite. Les contradictions des différents blocs politiques dominants du système politique français ont empêché les réformes des compromis institutionnalisés. Après 2007, les gouvernements de gauche comme de droite ont limité la croissance des dépenses publiques. Ce qui a conduit à l'éclatement du bloc de gauche et à l'affaiblissement du bloc de droite. L'élection d'Emmanuel Macron en 2017 avait, avant la pandémie de la Covid-19, accéléré le tournant austéritaire de la politique budgétaire française.

L'évolution des dépenses publiques grecques est divisée en deux périodes. De 1996 à 2007, les dépenses publiques ont crû à rythme soutenu, notamment en raison du développement du système de protection sociale et des services publics. La croissance des dépenses publiques était alors déterminée par des facteurs internes. Après 2010, la trajectoire des dépenses publiques grecques est devenue dépendante de facteurs externes. L'absence d'intervention de la BCE sur le marché souverain a forcé la Grèce à demander l'assistance financière aux autres États membres (Vigny, 2022). Cette assistance fut conditionnée à des réformes structurelles qui ont abouti à des réductions des dépenses publiques en volume de grande ampleur. En 2011 et 2015, les gouvernements grecs ont essayé de s'opposer à ces politiques d'austérité (Tooze, 2018, chapitres 17 et 22). Cependant, ces derniers ont dû capituler face aux choix laissés par les institutions européennes et les autres États membres : appliquer les politiques d'austérité et rester dans la zone euro, ou changer de politique budgétaire et monétaire, et sortir de la zone euro.

Notre étude montre qu'il existe des déterminants d'ordre différents. D'une part, les dynamiques politiques sont aujourd'hui régies par l'opposition de partis politiques rivaux porteurs de projet politiques différents, soutenus par des blocs sociaux différents. Ils sont départagés par les institutions politiques propres à chaque pays. L'intégration européenne est une dimension importante des dynamiques politiques nationales, dont l'impact est différent selon les pays. D'autre part, les compromis institutionnalisés, résultats des luttes politiques passées, qui structurent les interventions de l'État. Dans le cadre de ces compromis, il existe une multitude de facteurs qui vont influencer la dynamique des dépenses publiques : la démographie, la conjoncture et les crises économiques, les structures familiales, les dynamiques politiques ou encore les spécificités institutionnelles propres à chaque pays.

## 7/ Éléments de conclusion

Dans ce chapitre, nous montrons que les évolutions des dépenses publiques et les écarts de dépenses publiques entre les trois pays de notre étude ont des causes multiples. Trois trajectoires de dépenses publiques très différentes ont été étudiées. Les dépenses publiques stagnent en Allemagne entre 1996 et 2010. Elles augmentent ensuite fortement après 2013. En France, les dépenses publiques ont augmenté de manière régulière entre 1996 et 2019. Le rythme ralentit cependant à partir de 2010. Les dépenses publiques grecques ont très fortement augmenté jusqu'en 2010, puis elles ont décliné sur la période suivante. Les dynamiques politiques nationales ont déterminé, dans le cadre des compromis institutionnalisés propres à chaque pays, l'évolution des dépenses publiques en Allemagne, en France et en Grèce jusqu'en 2010. Après 2010, la dynamique des dépenses publiques grecques est principalement le fruit des dynamiques politiques européennes. Les trajectoires de la France et de l'Allemagne apparaissent moins déterminées par l'appartenance à l'Union européenne.

Les écarts entre la France, l'Allemagne et la Grèce s'expliquent principalement par les transferts, notamment pour les retraites. Le système de retraite français plus généreux et le choix de retraites complémentaires obligatoires accroît le niveau des dépenses de retraite. Les transferts en Grèce sont principalement constitués par les dépenses de retraite. Les systèmes de

protection sociale méditerranéens sont centrés sur le risque vieillesse. Leurs niveaux sont plus faibles qu'en France et en Allemagne en 1996, mais croissent fortement jusqu'en 2010. Ils se stabilisent ensuite aux mêmes niveaux qu'en Allemagne. Les niveaux de dépenses de fonctionnement sont relativement homogènes entre nos trois pays. Leur niveau est cependant légèrement supérieur en France, notamment en matière d'éducation et en Grèce, du fait des dépenses militaires. L'écart en matière d'éducation s'explique par la démographie française. L'écart en matière de subventions est dû à des choix de politiques publiques. Les CIR et CICE ont été mis en place afin de dégager des marges pour les entreprises. Ces dispositifs n'existent ni en Allemagne ni en Grèce.

Notre étude montre que les spécificités nationales sont importantes. Les évolutions des dépenses publiques sont structurées par des compromis institutionnalisés propres à chaque pays. Dans ces cadres, les dynamiques politiques vont alors décider de l'évolution des dépenses publiques. L'intégration européenne est une nouvelle échelle de formulation et d'application des politiques publiques qui interagit avec les dynamiques politiques des différents États membres. À cet égard, l'intégration européenne est particulièrement décisive pour comprendre l'évolution des dépenses publiques en Grèce. L'Allemagne et la France ont été moins impactées.

#### Bibliographie :

- Allan, James P, and Lyle Scruggs. 2004. "Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies." *American Journal of Political Science* 48 (3). Wiley Online Library: 496–512.
- Amable, Bruno, and Stefano Palombarini. 2017. *L'illusion Du Bloc Bourgeois. Alliances Sociales et Avenir Du Modèle Français*. Raisons d'agir.
- André, Christine. 2002. "État Providence et Compromis Institutionnalisés. Des Origines à La Crise Contemporaine." In *Théorie de La Régulation, l'état Des Savoirs*, 2:144–152. La Découverte.
- André, Christine, and Robert Delorme. 1991. "Deux Siècles de Finances Publiques: De l'État Circonscrit à l'État Inséré." *Revue d'économie Financière*. JSTOR, 51–64.
- André, Christine, and Delorme Robert. 1979. *Etude Comparative de l'évolution Des Dépenses Publiques En Longue Période Dans Six Pays Industrialisés Occidentaux*. Cepremap.
- Barbier, Jean-Claude, Michaël Zemmour, and Bruno Théret. 2021. *Le Système Français de Protection Sociale*. La découverte.
- Bettio, Francesca, Platon Tinios, and Gianni Betti. 2013. "The Gender Gap in Pensions in the EU." Publications Office of the European Union Luxembourg.
- Bönke, Timm, Markus M Grabka, Carsten Schröder, Edward N Wolff, and Lennard Zyska. 2019. "The Joint Distribution of Net Worth and Pension Wealth in Germany." *Review of Income and Wealth* 65 (4). Wiley Online Library: 834–871.
- Bouzidi, Btissam, Touria Jaaidane, and Robert Gary-Bobo. 2007. "Les Traitements Des Enseignants Français, 1960-2004: La Voie de La Démoralisation?" *Revue d'économie Politique* 117 (3). Dalloz: 323–363.
- Delorme, Robert, and Christine André. 1983. *L'État et l'économie*. Seuil.
- Doukakis, Konstantinos. 2018. "The Greek Welfare State: A Tale of Reforms and Inequalities, 1951-2008." *The Journal of European Economic History* 47 (2). Bancaria



Editrice S p A: 41–80.

Featherstone, Kevin, and Platon Tinios. 2017. “Facing up to the Gordian Knot: The Political Economy of Pension Reform.” In *Social Policy Developments in Greece*, 174–193. Routledge.

Ferrera, Maurizio. 1996. “The ‘Southern Model’ of Welfare in Social Europe.” *Journal of European Social Policy* 6 (1). Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA: 17–37.

Fleckenstein, Timo. 2008. “Restructuring Welfare for the Unemployed: The Hartz Legislation in Germany.” *Journal of European Social Policy* 18 (2). Sage Publications Sage UK: London, England: 177–188.

Giraud, Olivier, and Arnaud Lechevalier. 2013. “Les Femmes Au Coeur de l’écèlement de La Norme d’emploi En Allemagne.” *Travail, Genre et Sociétés*, no. 2. La Découverte: 189–194.

Gravaris, Dionissis N. 2017. “The Politics of Welfare Reform: Social Policy and Policy Arenas (1981–2001).” In *Social Policy Developments in Greece*, 55–72. Routledge.

Herzog-Stein, Alexander, Fabian Lindner, and Simon Sturn. 2018. “The German Employment Miracle in the Great Recession: The Significance and Institutional Foundations of Temporary Working-Time Reductions.” *Oxford Economic Papers* 70 (1). Oxford University Press: 206–224.

Hugrée, Cédric, Étienne Penissat, and Alexis Spire. 2015. “Differences between Public and Private Sectors Employees Following the Managerial Turn in European States.” *Revue Française de Sociologie* 56 (1). Presses de Sciences Po: 47–73.

Insee. 2018. *Tableau de l’économie Française. Edition 2018*. Insee Références.

Karamessini, Maria. 2015. “The Greek Social Model: Towards a Deregulated Labour Market and Residual Social Protection.” In *The European Social Model in Crisis*. Edward Elgar Publishing.

Katrougalos, George S. 1996. “The South European Welfare Model: The Greek Welfare State, in Search of an Identity.” *Journal of European Social Policy* 6 (1). Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA: 39–60.

Kemmerling, Achim, and Oliver Bruttel. 2006. “‘New Politics’ in German Labour Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State.” *West European Politics* 29 (1). Taylor & Francis: 90–112.

Kourachanis, Nikos. 2021. “Social Change and The Greek Welfare State Crisis (2010-2020).” *Journal of Social Change* 13 (2): 4.

Koutsogeorgopoulou, Vassiliki, Manos Matsaganis, Chrysa Leventi, and Jan-David Schneider. 2014. “Partager Équitablement Les Incidences Sociales de La Crise En Grèce,” no. 1106. doi:<https://doi.org/https://doi.org/10.1787/5jzb6vwk338x-en>.

Lechevalier, Arnaud. 2003. “La Réforme de l’État Social En Allemagne: De Bad Godesberg à Davos?” *Mouvements*, no. 5. La Découverte: 152–160.

Lechevalier, Arnaud. 2011. “État Social et Internationalisation Des Économies: La Trajectoire Allemande.” *Informations Sociales*, no. 1. Caisse nationale d’allocations familiales: 12–20.

Lechevalier, Arnaud, and Léo Vigny. A paraître. “Les Dépenses Publiques et Leurs Déterminants : Revue de La Littérature et Mise En Perspective Dans Le Contexte Institutionnel Européen.” *Revue de l’OFCE*.

Levy, Jonah D. 2021. “Welfare Retrenchment.”

Lyberaki, Antigone, and Platon Tinios. 2014. “The Informal Welfare State and the Family: Invisible Actors in the Greek Drama.” *Political Studies Review* 12 (2). SAGE Publications Sage UK: London, England: 193–208.

Matelly, Sylvie, and Marcos Lima. 2016. “The Influence of the State on the Strategic Choices of Defence Companies: The Cases of Germany, France and the UK after the Cold War.” *Journal of Innovation Economics Management*, no. 2. De Boeck Supérieur: 61–88.

- Matsaganis, Manos. 2011. "The Welfare State and the Crisis: The Case of Greece." *Journal of European Social Policy* 21 (5): 501–512. doi:10.1177/0958928711418858.
- Matsaganis, Manos. 2012. "Social Policy in Hard Times: The Case of Greece." *Critical Social Policy* 32 (3). SAGE Publications Sage UK: London, England: 406–421.
- Michel, Sandrine, and Delphine Vallade. 2007. "Une Analyse de Long Terme Des Dépenses Sociales." *Revue de La Régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, no. 1.
- Moreno, Luis. 2006. "The Model of Social Protection in Southern Europe." *Revue Française Des Affaires Sociales*, no. 5. La Documentation française: 073–095.
- OCDE. 2017. *Pensions at a Glance 2017*.  
doi:[https://doi.org/https://doi.org/10.1787/pension\\_glance-2017-en](https://doi.org/https://doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en).
- OCDE. 2018. "Key Policies to Promote Longer Working Lives - Greece - Country Note from 2007 to 2017."  
[https://www.oecd.org/employment/emp/Greece%20Key%20policies\\_Final.pdf](https://www.oecd.org/employment/emp/Greece%20Key%20policies_Final.pdf).
- OECD. 1997. "Measuring Public Employment in OECD Countries: Sources, Methods and Results." OECD Paris.
- OECD. 2013. *OECD Economic Surveys: Greece 2013*.
- OECD. 2016. *OECD Economic Surveys: Greece 2016*.
- Petmesidou, Maria. 1996. "Social Protection in Greece: A Brief Glimpse of a Welfare State." *Social Policy & Administration* 30 (4). Wiley Online Library: 324–347.
- Petmesidou, Maria. 2019. "Social Protection in Greece in the Nineties: Reforming the 'Weak' Welfare State." In *Contemporary Greece and Europe*, 303–330. Routledge.
- Schild, Joachim. 2020. "EMU's Asymmetries and Asymmetries in German and French Influence on EMU Governance Reforms." *Journal of European Integration* 42 (3). Taylor & Francis: 449–464.
- Seeleib-Kaiser, Martin. 2002. "A Dual Transformation of the German Welfare State?" *West European Politics* 25 (4). Taylor & Francis: 25–48.
- Siguret, Isabelle, and Sophie Cazain. 2016. "Les Bénéficiaires Du RMI, de l'API et Du RSA-Socle : Une Évolution Liée Aux Fluctuations Du Chômage." *Politiques Sociales et Familiales*.
- Solard, Gwennaél. 2016. "L'effet de La Réforme Des Retraites de 2010 Sur Les Pensions d'invalidité." *Les Cahiers de La Drees*.
- Tambarin, Marcel. 2015. "Les Retraites En Allemagne: Une Réforme Exemplaire?" *Revue Française Des Affaires Sociales*, no. 4. La Documentation française: 61–81.
- Tooze, Adam. 2018. "Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World." *London: Allen Lane*.
- Vigny, Léo. 2022. "The Greek Sovereign Crisis: A Post-Keynesian Synthesis." *International Journal of Political Economy* 51 (2). Taylor & Francis: 151–169.

Annexe 1 : taux de croissance annuelle moyen des dépenses publiques par fonction et opération économique

Tableau 6 : taux de croissance annuelle moyen des dépenses publiques en volume selon la classification COFOG

Allemagne		
1996-2007	2007-2010	2010-2019

Services généraux des administrations publiques	-0,20%	2,28%	-0,03%
Ordre et défense	-0,40%	1,47%	2,05%
Affaire éco	-1,05%	11,09%	-2,98%
Autre	0,49%	-1,29%	0,44%
Santé	1,39%	2,25%	1,97%
Enseignement	0,67%	2,59%	1,45%
Protection social	0,16%	1,29%	1,32%
<b>Total</b>	<b>-0,08%</b>	<b>1,56%</b>	<b>0,21%</b>

	France		
	1996-2007	2007-2010	2010-2019
Services généraux des administrations publiques	0,80%	-1,05%	-0,97%
Ordre et défense	0,15%	2,49%	0,72%
Affaire éco	-0,17%	4,31%	2,60%
Autre	5,20%	3,34%	-0,06%
Santé	2,39%	1,50%	1,20%
Enseignement	1,47%	1,37%	0,49%
Protection social	2,22%	2,05%	1,28%
<b>Total</b>	<b>1,76%</b>	<b>1,81%</b>	<b>0,95%</b>

	Grèce		
	1996-2007	2007-2010	2010-2019
Services généraux des administrations publiques	0,46%	-1,13%	-5,86%
Ordre et défense	5,99%	-1,17%	-2,59%
Affaire éco	1,19%	-0,78%	-3,05%
Autre	4,84%	-3,89%	2,86%
Santé	4,38%	0,93%	-3,42%
Enseignement	2,58%	0,97%	-1,98%
Protection social	4,97%	2,14%	-1,19%
<b>Total</b>	<b>3,07%</b>	<b>0,36%</b>	<b>-2,60%</b>

## Annexe 2 : méthode de réajustement des statistiques allemandes

Il existe un écart persistant des transferts entre les transferts sociaux en nature allemands et ceux du reste de la zone euro, exception faite des Pays-Bas. Cet écart est dû à des choix de comptabilisation et ne renvoie pas un écart réel de transferts sociaux en nature. En Allemagne, les hôpitaux sont considérés comme des entreprises non financières. Les dépenses de fonctionnement liées aux frais de gestion des hôpitaux publics sont donc classées comme des transferts sociaux en nature (achat de production marchande) par les comptes nationaux

allemands. Le tableau X permet de constater que cet écart est structurel avec la moyenne de la zone euro et la France. En moyenne l'écart entre l'Allemagne et la Zone euro est de 2,5.

Tableau 7 : transferts sociaux en nature rapportés au niveau du PIB

Année	Allemagne	Grèce	France	Zone euro	Écart Allemagne / Zone euro
1995	7,3	2,0	4,6	4,8	2,5
1996	7,5	2,0	4,7	4,8	2,7
1997	7,4	2,0	4,7	4,7	2,7
1998	7,3	2,0	4,7	4,7	2,6
1999	7,3	2,1	4,8	4,7	2,6
2000	7,3	2,2	4,8	4,7	2,6
2001	7,4	2,3	4,9	4,8	2,6
2002	7,5	2,3	5,1	4,9	2,6
2003	7,6	2,4	5,4	5,0	2,6
2004	7,3	2,3	5,4	4,9	2,4
2005	7,4	2,4	5,4	5,0	2,4
2006	7,3	2,5	5,4	5,0	2,3
2007	7,2	2,6	5,5	5,0	2,2
2008	7,4	2,9	5,5	5,1	2,3
2009	8,1	3,1	5,9	5,6	2,5
2010	8,0	3,2	5,9	5,6	2,4
2011	7,8	3,5	5,9	5,5	2,3
2012	7,8	3,0	6,0	5,6	2,2
2013	8,1	2,6	6,0	5,7	2,4
2014	8,2	2,2	6,1	5,7	2,5
2015	8,3	2,5	6,1	5,7	2,6
2016	8,5	2,4	6,1	5,8	2,7
2017	8,5	2,3	6,1	5,7	2,8
2018	8,5	2,3	6,0	5,7	2,8
2019	8,6	2,7	5,9	5,8	2,8

Source : Eurostat. Calcul de l'auteur.

Eurostat ne fournit pas les données avant 2012, cependant nous pouvons constater que l'écart entre les transferts sociaux en nature est largement expliqué par les transferts sociaux en nature des dépenses de santé (Tableau X). Les dépenses de santé expliquent 74% de l'écart des transferts sociaux en nature entre l'Allemagne et la Zone euro. On observe de façon symétrique un écart entre les dépenses de fonctionnement de santé entre l'Allemagne et la zone euro.

Tableau 8 : transferts sociaux en nature des dépenses de santé rapportés niveau du PIB entre 2012 et 2019

Année	Zone euro	Allemagne	Écart
2012	4,1	5,8	1,7
2013	4,1	5,9	1,8
2014	4,2	6,0	1,8

2015	4,1	6,1	2,0
2016	4,1	6,1	2,0
2017	4,1	6,1	2,0
2018	4,1	6,1	2,0
2019	4,1	6,2	2,1

Source : Eurostat. Calcul de l'auteur.

Tableau 9 : dépenses de fonctionnement de la santé rapporté au niveau du PIB entre 1996 et 2019

Année	Consommation intermédiaire		Rémunération des salariés		Écart total
	Zone euro	Allemagne	Zone euro	Allemagne	
1996	0,6	0,1	1,5	0,4	1,6
1997	0,6	0,1	1,5	0,4	1,6
1998	0,6	0,1	1,5	0,4	1,6
1999	0,6	0,1	1,5	0,4	1,6
2000	0,6	0,1	1,5	0,4	1,6
2001	0,7	0,1	1,5	0,4	1,7
2002	0,7	0,1	1,5	0,4	1,7
2003	0,7	0,1	1,6	0,4	1,8
2004	0,8	0,1	1,6	0,4	1,9
2005	0,8	0,1	1,6	0,4	1,9
2006	0,8	0,1	1,6	0,4	1,9
2007	0,8	0,1	1,6	0,4	1,9
2008	0,8	0,1	1,6	0,4	1,9
2009	1,0	0,2	1,7	0,4	2,1
2010	1,0	0,2	1,7	0,4	2,1
2011	1,0	0,2	1,7	0,4	2,1
2012	1,0	0,2	1,6	0,4	2,0
2013	0,9	0,2	1,6	0,4	1,9
2014	1,0	0,2	1,6	0,4	2,0
2015	0,9	0,2	1,6	0,4	1,9
2016	0,9	0,2	1,6	0,4	1,9
2017	0,9	0,2	1,5	0,4	1,8
2018	0,9	0,2	1,5	0,4	1,8
2019	0,9	0,2	1,5	0,4	1,8

Source : Eurostat. Calcul de l'auteur.

Pour comparer la dynamique des dépenses publiques désagrégées, nous avons choisi de corriger les séries statistiques d'Eurostat afin de comparer les niveaux réels de transferts et de dépenses de fonctionnement. Nous avons donc soustrait l'écart de transferts sociaux en nature de l'Allemagne vis-à-vis de la zone euro des transferts sociaux en nature allemands. Nous avons aussi ajouté cet écart aux dépenses de fonctionnement afin de ne pas sous-estimer ces derniers. Les séries corrigées apparaissent dans le tableau X.

Tableau 10 : dépenses publiques par opérations économiques corrigées pour l'Allemagne entre 1996 et 2019.

Année	Dépense de fonctionnement	Intérêts, à payer	Subventions, à payer	Transferts	Dépense en capital
1996	15,2	3,5	1,9	24,9	3,9
1997	15,2	3,4	1,7	24,7	3,5
1998	14,9	3,4	1,7	24,3	3,9
1999	15,0	3,1	1,7	24,6	3,8
2000	14,8	3,2	1,6	24,2	4,0
2001	14,7	3,0	1,5	24,2	3,9
2002	14,8	3,0	1,4	24,8	3,9
2003	14,8	2,9	1,3	25,4	3,7
2004	14,7	2,8	1,2	24,6	3,4
2005	14,5	2,8	1,1	24,9	3,6
2006	14,3	2,7	1,1	23,8	3,3
2007	13,8	2,7	1,0	22,8	3,1
2008	14,0	2,7	0,9	22,9	3,6
2009	15,2	2,6	1,3	25,2	3,8
2010	15,4	2,5	1,2	24,3	4,8
2011	15,0	2,5	1,0	23,2	3,6
2012	14,9	2,3	0,9	23,4	3,3
2013	15,0	1,8	0,9	23,8	3,3
2014	15,2	1,6	0,9	23,4	3,1
2015	15,2	1,4	0,9	23,5	3,1
2016	15,5	1,2	0,9	23,4	3,4
2017	15,6	1,0	0,8	23,2	3,5
2018	15,6	0,9	0,8	23,3	3,6
2019	15,9	0,8	0,9	23,7	3,7

Source : Eurostat. Calcul de l'auteur.

Annexe 3 : Détail des évolutions des dépenses selon les opérations économiques rapportées au niveau du PIB

Tableau 11 : part des dépenses publiques en part du PIB selon les opérations économiques

	Allemagne			
	1996	2007	2010	2019
Dépense de fonctionnement	15,2	13,8	15,4	15,9
<i>Consommation intermédiaire</i>	3,9	4,1	4,9	5,3
<i>Rémunération des salariés</i>	11,3	7,5	10,5	10,6
Intérêts, à payer	3,5	2,7	2,5	0,8
Subventions, à payer	1,9	1	1,2	0,9
Transferts	24,9	22,8	24,3	23,7

<i>Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature, à payer</i>	18	16,1	16,8	15,7
<i>Transferts sociaux en nature ? production marchande achetée, à payer</i>	5	5	5,5	5,9
<i>Autre transfert</i>	1,9	1,7	2	2,1
Dépense en capital	3,9	3,1	4,8	3,7
<b>Total</b>	<b>49,4</b>	<b>43,4</b>	<b>48,2</b>	<b>45</b>

	France			
	1996	2007	2010	2019
Dépense de fonctionnement	18,8	17,1	18,1	17,1
<i>Consommation intermédiaire</i>	5,4	4,7	5,1	4,9
<i>Rémunération des salariés</i>	13,4	12,4	13	12,2
Intérêts, à payer	3,6	2,7	2,5	1,4
Subventions, à payer	1,5	1,4	1,8	2,7
Transferts	25,9	26,4	29	29,4
<i>Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature, à payer</i>	17,8	17,5	19,2	19,4
<i>Transferts sociaux en nature ? production marchande achetée, à payer</i>	4,7	5,5	5,9	5,9
<i>Autre transfert</i>	3,4	3,4	3,9	4,1
Dépense en capital	5,3	5,1	5,4	4,8
<b>Total</b>	<b>55,1</b>	<b>52,7</b>	<b>56,8</b>	<b>55,4</b>

	Grèce			
	1996	2007	2010	2019
Dépense de fonctionnement	15,5	17,3	19,8	16,9
<i>Consommation intermédiaire</i>	5,3	6,3	6,7	4,8
<i>Rémunération des salariés</i>	10,2	11	13,1	12,1
Intérêts, à payer	10,7	4,4	5	3,4
Subventions, à payer	0,2	0	0,1	0,9
Transferts	14,8	18,2	22,5	23,2
<i>Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature, à payer</i>	11	14	17,5	19,2
<i>Transferts sociaux en nature ? production marchande achetée, à payer</i>	2	2,5	3,1	2,3
<i>Autre transfert</i>	1,8	1,7	1,9	1,7
Dépense en capital	4,7	4,8	5,9	3
<b>Total</b>	<b>45,9</b>	<b>44,7</b>	<b>53,3</b>	<b>47,4</b>

Source : Eurostat. Calcul de l'auteur.

\* Les données pour les transferts en capitaux sont absentes (D99).

\*\* Il y a un écart entre les totales calculées à partir des différents items et le total calculé par Eurostat.

Annexe 4 : Détail des évolutions des dépenses de fonctionnement en volume

Tableau 12 : évolutions des dépenses de fonctionnement en volume

	Allemagne		
	1996-2007	2007-2010	2010-2019
Services généraux des administrations publiques	0,32%	5,62%	2,80%
Défense	-2,12%	-0,41%	3,04%
Ordre et sécurité publics	0,79%	1,06%	1,63%
Affaires économiques	3,66%	4,67%	0,26%
Protection de l'environnement	-0,98%	2,04%	0,48%
Logements et équipements collectifs	-1,30%	-1,50%	1,91%
Santé*	-0,15%	2,31%	2,93%
Loisirs, culture et culte	2,29%	0,69%	0,59%
Enseignement	0,54%	1,91%	1,31%
Protection sociale	-0,69%	2,45%	2,43%
<b>Total</b>	<b>0,33%</b>	<b>0,85%</b>	<b>1,17%</b>

	France		
	1996-2007	2007-2010	2010-2019
Services généraux des administrations publiques	0,67%	-0,20%	-0,22%
Défense	-0,71%	0,46%	0,67%
Ordre et sécurité publics	1,94%	3,08%	1,30%
Affaires économiques	0,21%	1,39%	0,35%
Protection de l'environnement	4,84%	2,89%	1,46%
Logements et équipements collectifs	5,83%	1,88%	0,10%
Santé	1,99%	1,54%	1,22%
Loisirs, culture et culte	6,04%	2,52%	0,95%
Enseignement	0,79%	1,54%	0,65%
Protection sociale	1,58%	1,17%	0,08%
<b>Total</b>	<b>1,32%</b>	<b>1,37%</b>	<b>0,64%</b>

Grèce		
1996-2007	2007-2010	2010-2019



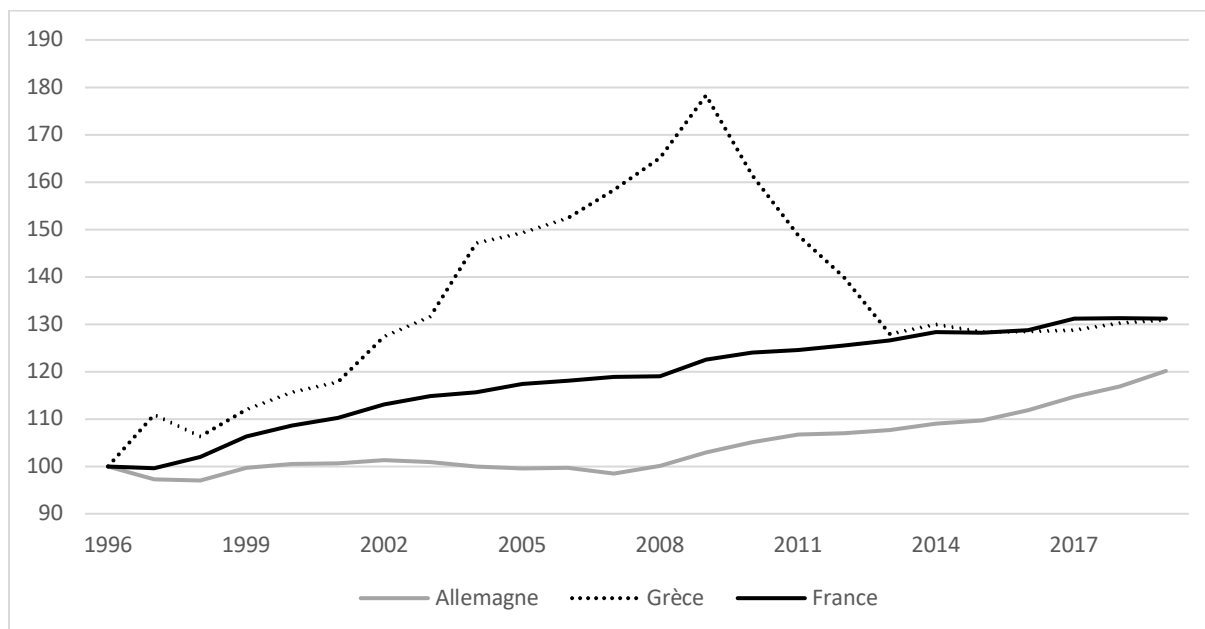
Services généraux des administrations publiques	4,37%	-2,27%	-4,23%
Défense	4,44%	-3,29%	-1,59%
Ordre et sécurité publics	6,97%	2,60%	-0,02%
Affaires économiques	-0,20%	-7,85%	-3,30%
Protection de l'environnement	5,76%	-0,02%	2,50%
Logements et équipements collectifs	-0,32%	-11,45%	3,07%
Santé	4,84%	0,26%	-3,38%
Loisirs, culture et culte	4,23%	-2,26%	2,69%
Enseignement	4,43%	-0,16%	-2,23%
Protection sociale	3,21%	-3,55%	-10,46%
<b>Total</b>	<b>4,09%</b>	<b>-1,54%</b>	<b>-2,64%</b>

Source : Eurostat. Calcul de l'auteur.

\* Les données sont corrigées pour le poste santé en Allemagne.

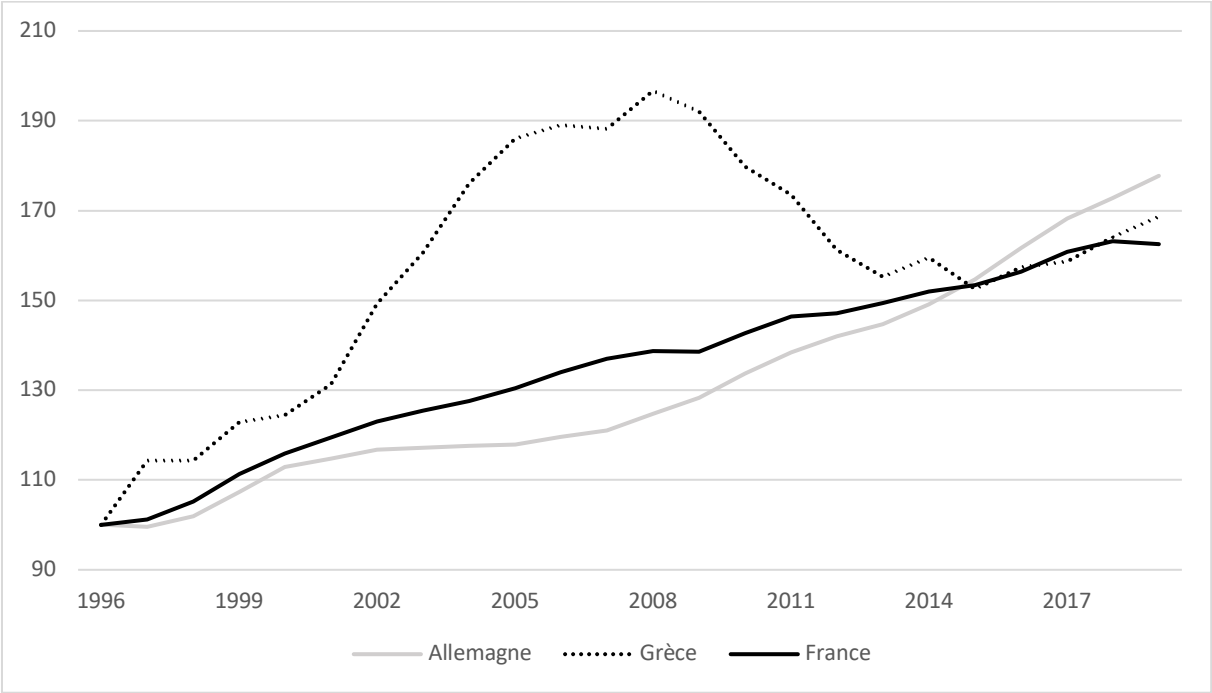
Annexe 5 : évolution des rémunérations des administrations publiques du secteur des administrations publiques, de l'éducation et de la santé (Catégorie NACE 2) en volume entre 1996 et 2019

Graphique 16 : évolution des rémunérations des administrations publiques en volume entre 1996 et 2019



Source : Eurostat. Calcul de l'auteur.

Graphique 17 : évolution des rémunérations du secteur des administrations publiques, de l'éducation et de la santé en volume entre 1996 et 2019.



Source : OCDE. Calcul de l'auteur.