

UNIVERSITÉ PARIS XIII – SORBONNE PARIS NORD

École doctorale Érasme

**Trajectoires et déterminants des dépenses publiques dans l'Union
européenne : les cas de l'Allemagne, de la France et de la Grèce**

**Trajectories and determinants of government expenditures in the European Union: the
cases of Germany, France and Greece**

THÈSE DE DOCTORAT
présentée par

Léo VIGNY

Centre de recherche en économie et gestion de Paris Nord (CEPN – UMR 7234 CNRS)

pour l'obtention du grade de
DOCTEUR EN SCIENCE ECONOMIQUE

PERRAUDIN Corinne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Rapportrice
VAN TREECK Till, Université de Duisbourg, Rapporteur
GATTI Donatella, Université Sorbonne Paris Nord, Examinatrice
LABROUSSE Agnès, Institut de Science Politique de Lyon, Examinatrice
CREEL Jérôme, Observatoire Français de la Conjoncture Économique, Examineur
CORDONNIER Laurent, Université de Lille, Examineur
LANG Dany, Université Sorbonne Paris Nord, Directeur de thèse
LECHEVALIER Arnaud, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Co-directeur de thèse

Ce monde agonise, vu ce qu'on y fait, c'était
prévisible
Comme la goutte sur le front, dès que la
merde se profile
Mais la peur atrophie les cœurs, peur de tout
ce qu'on connaît pas
Alors on se barde de préjugés débiles
De partout les extrêmes dominant, en prime
time
À chaque fois qu'ils déciment une famille
Et bien avant ces régions où sévit la famine
Image trop crue pour un beauf devant sa
viande trop cuite
Lui qui croyait que l'euro ferait beaucoup
d'heureux
Pour les vacances faudra attendre un peu ou
gagner aux jeux

IAM, 2006, La fin de leur monde

Remerciements

C'est à la fois révélateur et étrange de ne mettre qu'un seul nom derrière le titre d'une thèse de doctorat. C'est révélateur de l'isolement qui accompagne ce travail. Cette période de formation aux métiers d'enseignant et de chercheur est longue, souvent solitaire et parfois précaire. Elle a mis ma détermination et ma santé mentale à rude épreuve. C'est aussi étrange car je n'aurai pas pu arriver au bout de l'écriture de ma thèse de doctorat sans l'aide de nombreuses personnes. C'est avec une sincère reconnaissance que je souhaite les remercier toutes et tous dans les lignes qui vont suivre.

Je souhaite remercier en premier lieu mes deux directeurs de thèse, Arnaud et Dany, qui ont rendu possible cette aventure. J'ai commencé à travailler avec Arnaud au cours de l'année 2017-2018 dans le cadre de l'écriture de mon mémoire de M2. Il m'a ensuite encadré tout au long de ma thèse. Je le remercie pour ses conseils, relectures et suggestions attentionnées. Sa connaissance de l'Union européenne et des systèmes de protection sociale a été capitale. Nous avons coécrit un article qui m'a fourni des réflexions essentielles pour les chapitres 1 et 2. Son honnêteté intellectuelle et sa franchise m'ont grandement aidé pour l'écriture de ma thèse et pour mon développement intellectuel. Je le remercie de m'avoir accompagné au cours de ces six années.

Je souhaite aussi remercier mon second directeur de thèse : Dany. J'ai rencontré Dany au cours de l'année 2018 pendant l'écriture de mon projet de thèse. Il a alors accepté de travailler avec Arnaud et moi sur le projet que nous avons commencé à méditer. Il m'a ensuite intégré à Paris 13 et au CEPN. Son accompagnement en matière de recherche mais aussi d'enseignement m'a été d'une grande utilité au cours des cinq dernières années. Je le remercie pour son aide, ses conseils et son soutien. Je le remercie également pour m'avoir initié à l'économie post-Keynésienne, car c'est un courant de pensée qui a fortement impacté ma compréhension du monde économique et social.

Je tiens aussi à remercier Corinne Perraudin, Donatella Gatti, Agnès Labrousse, Till Van Treeck, Jérôme Creel et Laurent Cordonnier d'avoir accepté de faire partie de mon jury de thèse, d'avoir lu ma thèse et de m'adresser leurs futures remarques et critiques qui amélioreront cette dernière.

Je souhaite ensuite remercier les membres de mon comité de suivi Jonathan Marie, Bruno Tinel et Federico Bassi pour leurs conseils et remarques qui se sont toujours avérées utiles pour avancer dans mes recherches.

J'ai eu la chance d'écrire cette thèse au Centre d'Économie de Paris Nord (CEPN). Je ne pense pas qu'il ait été possible de faire ce travail dans un meilleur laboratoire. C'est un laboratoire d'économie pluraliste qui permet à chacun de développer sa recherche et qui assure d'excellentes conditions de travail aux doctorants. Je remercie sincèrement tous les membres du laboratoire. Je pense en premier lieu à Corinne qui accueille et guide les doctorants dans le

complexe univers administratif de l'enseignement supérieur et de la recherche. Je remercie aussi Jean-Pierre qui sait toujours se rendre disponible pour les doctorants.

Je remercie sincèrement mes deux camarades du bureau J110 : Matthieu et Rudy. Les innombrables débats, discussions et fous rires que nous avons partagés ont rendu ces cinq années inoubliables. Les longues controverses épistémologiques que nous avons eues avec Matthieu ont nourri mon travail. Rudy, nos débats, lectures et pauses chocolat ont été indispensables à l'écriture de cette thèse et à ma formation intellectuelle. J'espère qu'il nous reste encore de nombreux bouquins à lire.

Il me faut aussi remercier sans ordre de préférence quelques titulaires, doctorants et ex-doctorants du CEPN pour les discussions et leur aide. Plus que des collègues, ce sont des amis que j'ai eu la chance de rencontrer. Victor, Alexis, Ana Sofia, Jeff, Antoine, Evan, Hannah, Luisa, Nicolas, Sterenn, Laura, Emma, Maria, Colin, Jonas, Gyowon, Alexandre, Nader, Manel, Sihem, Yahia, Simona, Malo, Wadid, Guillaume, Samuel, Jhonatan, Pierre, Hector, Joao Pedro, Ana Carolina, Ariane, Fabien, Paul, Luc, je vous remercie toutes et tous sincèrement.

Je souhaite également remercier l'équipe du Master 2 « Chargés d'étude économique et sociale » de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne qui m'a donné envie et permis de faire de la recherche en économie. Je remercie aussi Aïda, Huilton, Clothilde, Guillaume, Estelle, Pierre, Antonia, Nicolas, mes camarades de promotion, avec qui il est toujours bon de passer du temps, de partir en vacances et de discuter.

Je tiens à remercier ma famille qui m'a permis de garder confiance en moi pendant cette longue et dure épreuve qu'est le doctorat. Mes parents et ma sœur furent mes piliers. Je tiens aussi à remercier ma *Nona* qui m'a donné le goût de la lecture. Cet amour des livres m'a beaucoup aidé. Je tiens également à remercier Danielle pour ses nombreuses relectures et conseils. Je la remercie également d'avoir pris le temps de m'aider durant mon parcours scolaire puis universitaire. Nos nombreuses discussions ont beaucoup contribué à l'écriture de cette thèse.

Je remercie ensuite « l'ékip ». Un immense merci à Simon pour ses relectures, conseils ainsi que pour son amour des Tacos et de la Pacifico. Je remercie aussi Jeanne qui a eu le courage de relire la première version de mon chapitre sur la Grèce. Je remercie aussi mes amis et coloc de Saint-Denis : Jano, Kiki, Nono, Nash et Vincent. Sans mes amis, je n'aurais probablement pas été jusqu'au bout. Je remercie aussi ma tramousse de m'avoir accompagné sur la fin de cette thèse. Sa douce présence fut précieuse et nos discussions stimulantes.

Je tiens également à remercier quelques compagnons de route qui m'ont aidé dans cette aventure. Je remercie Bernard Guerrien pour ses relectures et conseils. Je remercie également Francisco Vergara et Sylvain Billot pour les échanges que nous avons eus. Le chapitre 4 de cette thèse n'aurait probablement pas vu le jour sans leurs connaissances et conseils. Je tiens également à remercier Mario Seccareccia qui m'a aidé à publier mon premier article de recherche. Le chapitre 7 en est une version légèrement remaniée.

Sommaire

INDEX DES SCHEMAS	9
INDEX DES TABLEAUX	9
INDEX DES GRAPHIQUES.....	10
INTRODUCTION GENERALE.....	13
PARTIE 1 : LES DETERMINANTS DES DEPENSES PUBLIQUES.....	27
Chapitre 1 – Déterminants des dépenses publiques : une revue de littérature critique	29
Chapitre 2 – Déterminants des dépenses publiques : une approche institutionnaliste ?	65
Chapitre 3 – Contrainte budgétaire et trajectoires des dépenses publiques	91
PARTIE 2 : TRAJECTOIRES DES DEPENSES PUBLIQUES EN ZONE EURO	113
Chapitre 4 – Quantifier le secteur public : que nous apprend l’indicateur « dépense publique » ?	115
Chapitre 5 – Do European government expenditures converge?	133
Chapitre 6 – Dynamiques comparées des dépenses publiques : les cas de l’Allemagne, de la France et de la Grèce	161
Chapitre 7 – The Greek sovereign crisis: a post-Keynesian synthesis.....	205
CONCLUSION GENERALE	225
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	237
ANNEXES.....	265
Annexes du chapitre 5 :	265
Annexes du chapitre 6 :	281
TABLES DES MATIERES DETAILLEES	291

Index des schémas

Schéma 1 : Les relations entre le secteur public et la société civile.....	75
Schéma 2 : le système des Primary Dealers	96
Schéma 3 : la configuration anti-chartaliste	100

Index des tableaux

Tableau 1 : types de fédération et caractéristiques institutionnelles	83
Tableau 2 : classement des différents secteurs institutionnels	121
Tableau 3 : part des dépenses publiques dans le PIB en fonction des différentes approches en 2019.....	125
Tableau 4 : dépenses de fonctionnement en France et en Allemagne en 2019	126
Tableau 5 : dépenses de santé en Allemagne et en France en 2019.....	127
Tableau 6 : Construction des indicateurs des dépenses sociales ajustées	129
Tableau 7 : dépenses sociales publiques brutes, dépenses sociales publiques nettes et dépenses sociales nettes en 2015 (% du PIB)	129
Table 8: public expenditures and composition by function (GDP points).....	145
Table 9: dispersion of public expenditures and composition by function (GDP points)	146
Table 10: public expenditure and composition by economic operation (GDP points)	147
Table 11: dispersion of public expenditure and composition by economic operation (GDP points).....	148
Table 12: variables' correlations with PCA's dimension.....	152
Table 13: variables' contributions to PCA's dimension	152
Table 14: composition of public expenditure by cluster (mean) (GDP points).	155
Tableau 15 : récapitulatifs des résultats du chapitre 5.....	161
Tableau 16 : part des contributions des transferts en matière de retraite dans la croissance du total des transferts en Allemagne, en France et en Grèce	174
Tableau 17 : dépenses protection sociale en Allemagne en % du PIB.....	182
Tableau 18 : dépenses de transferts de protection sociale en France	184
Tableau 19 : dépenses de transferts de protection sociale en Grèce	186
Table 20: Greek's import and export shares and nominal unit labor cost.....	211
Table 21: credit to Private non-financial sector from all sectors at Market value, percentage of GDP	214
Table 22: variables' correlations with PCA's dimension for subperiod 1	265
Table 23: variables' correlations with PCA's contribution for subperiod 1	266
Table 24: variables' correlations with PCA's dimension for subperiod 2	268
Table 25: variables' contributions with PCA's dimension for subperiod 2	269
Table 26: variables' correlations with PCA's dimension with capital expenditures for the two subperiods.....	271

Table 27: variables' contributions with PCA's dimension with capital expenditures for the two subperiods.....	272
Table 28: composition of public expenditure for the two Mediterranean's clusters (mean).	274
Table 29: variables' correlations with PCA's dimension without Malta, Cyprus and former socialist countries for the two subperiods	275
Table 30: variables' contribution with PCA's dimension without Malta, Cyprus and former socialist countries for the two subperiods	276
Table 31: variables' correlations with PCA's dimension with COFOG classification for the two subperiods.....	278
Table 32: variables' contribution with PCA's dimension with COFOG classification for the two subperiods.....	279
Tableau 33 : décomposition des dépenses publiques par opération économique	281
Tableau 34 : décomposition des dépenses publiques en 5 opérations économiques.....	281
Tableau 35 : transferts sociaux en nature rapportés au niveau du PIB.....	283
Tableau 36 : transferts sociaux en nature des dépenses de santé rapportés au niveau du PIB entre 2012 et 2019	284
Tableau 37 : dépenses de fonctionnement de la santé rapporté au niveau du PIB entre 1996 et 2019	284
Tableau 38 : dépenses publiques par opérations économiques corrigées pour l'Allemagne entre 1996 et 2019.	285
Tableau 39 : dépenses de transferts par fonction de dépenses* en Allemagne, en France et en Grèce.	286

Index des graphiques

Graphique 1: évolution du niveau des dépenses publiques rapporté au niveau du PIB en Allemagne, en France et en Grèce entre 1980 et 2019.....	68
Graphique 2 : taux de rémunération de dépôt de la BCE et les taux d'intérêt des titres à 1, 5 et 10 ans de la zone euro	103
Graphique 3 : changement de la composition du bilan de l'Eurosystème lié aux opérations de la politique monétaire et aux taux d'intérêt de long terme des titres souverains de la zone euro entre 2001 et 2019	108
Figure 4: base 100 index of public expenditures for Eurozone eastern countries (a), core countries (b) and GIIPS (c) from 1996 to 2019.....	142
Figure 5: PCA axis, dimension 1 and 2.....	153
Figure 6: PCA axis, dimension 2 and 3.....	153
Figure 7: classification and projection of the countries on the two first PCA's component..	154
Graphique 8 : évolutions des dépenses publiques en part du PIB entre 1996 et 2019.....	163
Graphique 9 : évolutions des dépenses publiques en volume entre 1996 et 2019 en indice base 100.....	164
Graphique 10 : dynamiques des dépenses publiques en volume par habitant entre 1996 et 2019 (millier d'euros).....	165

Graphique 11 : évolutions des dépenses de fonctionnement (à gauche) et des transferts (à droite) rapportés au PIB (en haut) et en volume (en bas) entre 1996 et 2019	166
Graphique 12 : évolutions des dépenses en capital (à gauche) et des subventions (à droite) rapportés au PIB (en haut), en volume (en bas) entre 1996 et 2019	168
Graphique 13 : évolutions des intérêts payés rapportés au PIB (à gauche) en volume (à droite) entre 1996 et 2019	170
Graphique 14 : écarts de dépenses par opérations économiques entre la France et l'Allemagne entre 1996 et 2019	171
Graphique 15 : écarts de dépenses par opérations économiques entre la Grèce et l'Allemagne entre 1996 et 2019	171
Graphique 16 : évolutions des transferts en matière de retraites en niveau du PIB (à gauche) et en volume (à droite) entre 2001 et 2019.....	175
Graphique 17 : contribution des dépenses relatives par tête (nettes des effets démographiques) et des effets démographiques aux évolutions des transferts de retraite	175
Graphique 18 : taux de remplacement des retraites avant imposition en Allemagne, en France et en Grèce.....	177
Graphique 19 : âge de départ effectif moyen en Allemagne, en France et en Grèce	178
Graphique 20 : dépenses sociales en Allemagne entre 1980 et 2016.....	182
Graphique 21 : évolution des dépenses de transferts en milliers d'euros constants en Grèce entre 2001 et 2019	187
Graphique 22 : évolution des dépenses de transfert en milliers d'euros constants en Grèce entre 2001 et 2019	187
Graphique 23 : dépenses de fonctionnement par fonctions en volume en Allemagne.....	189
Graphique 24: dépenses de fonctionnement par fonctions en volume en France	190
Graphique 25 : dépenses de fonctionnement par fonctions en volume en Grèce.....	191
Graphique 26 : écart de dépenses de fonctionnement par poste en niveau de PIB entre 1996 et 2019 entre l'Allemagne et la France	191
Graphique 27 : écart de dépenses de fonctionnement par poste en niveau de PIB entre 1996 et 2019 entre l'Allemagne et la Grèce.....	192
Graphique 28 : décomposition de l'impact des salaires et du nombre d'emplois sur les dépenses de rémunération des administrations publiques entre 1996 et 2019	193
Graphique 29 : part des plus de 65 ans dans la population totale et ratio de dépendance en Allemagne, en France et en Grèce entre 1996 et 2019.....	196
Graphique 30: évolution des dépenses publiques en volume et des dynamiques partisans en Allemagne	197
Graphique 31: évolution des dépenses publiques en volume et des dynamiques partisans en France	200
Graphique 32 : dépense publique grecque en part du PIB entre 1964 et 2007	201
Graphique 33: évolution des dépenses publiques en volume et des dynamiques partisans en Grèce	202
Figure 34: public debt to GDP ratio between 1970 and 2017.....	207
Figure 35: components of the Greek debt (% of GDP).....	209
Figure 36: Greek current balance from 1980 to 2016 (% of GDP).....	212
Figure 37: Greek financial accounts from 1999 to 2011 (% of GDP)	216

Figure 38: the dynamics of public expenditures and public revenues between 2001 and 2015	217
Figure 39: HCPC’s dendrogram on PCA results for subperiod 1.	267
Figure 40: HCPC’s dendrogram on PCA results for subperiod 2.	270
Figure 41: HCPC’s dendrogram on PCA results with capital expenditures for the two subperiods.....	273
Figure 42: HCPC’s dendrogram on PCA results without Malta, Cyprus and former socialist countries for the two subperiods	277
Figure 43: HCPC’s dendrogram on PCA results with COFOG classification for the two subperiods.....	280
Graphique 44 : écarts des transferts en matière de protection sociale entre la France et l’Allemagne entre 2000 et 2019	287
Graphique 45 : écarts des transferts en matière de protection sociale entre la Grèce et l’Allemagne entre 2001 et 2019	288
Graphique 46 : contributions des transferts en matière de retraite et hors retraite à la croissance des transferts de protection sociale 2001-2010 et 2010-2019	289

Introduction générale

Les dépenses publiques occupent une place centrale, tant du point de vue de leur importance, que des enjeux macroéconomiques qu'elles suscitent ou de leurs finalités. Cependant, depuis l'adoption des critères de Maastricht (1992) et, plus encore, depuis la mise en œuvre des réformes du cadre de la surveillance des politiques budgétaires nationales au sein de la zone euro, notamment en réponse à la crise des dettes souveraines, ce sont les variations du solde budgétaire et celles du niveau des dettes publiques qui ont été au cœur de l'analyse macroéconomique.

Dans ce contexte, c'est principalement l'impact des dépenses publiques sur le solde primaire (structurel) qui fait l'objet de débats. Afin de limiter les niveaux de déficit et de dette publique, la réduction du niveau des dépenses publiques est un des objectifs de plus en plus explicites de la conception des finances publiques européennes. Avant l'adoption du *six-pack* (2011), seul le solde budgétaire était surveillé. Dans le traité de Maastricht (1992), il n'existe aucune décision relative au niveau des dépenses publiques. Cependant, les États doivent respecter une certaine « discipline » budgétaire, c'est-à-dire les critères de convergence (Art. 125 du TFUE - ex article 104 TCE). Les critères de convergence limitent respectivement à 3% et 60% du PIB le déficit et la dette publique. Ces dispositions ont par la suite été sanctuarisées dans les différents traités européens. Les États membres de la zone euro se doivent d'adopter une politique budgétaire « saine » pour les respecter (Pacte de stabilité et croissance, 1997).

Le *six-pack* (2011) introduit de premiers éléments sur l'évolution des dépenses. Il discute des limites de la croissance des dépenses publiques par rapport au PIB potentiel. Cependant, le déficit public est toujours au centre de l'attention. Seul l'impact des dépenses sur ce dernier est pris en compte. Le Traité sur la Stabilité, la Gouvernance et la Coordination au sein de l'Union économique et monétaire (2012) a renforcé les contraintes qui portent sur le déficit. Il a introduit « un frein à la dette », inspiré des dispositions insérées dans la Loi fondamentale allemande en 2009. Le solde structurel des administrations publiques ne doit pas dépasser 0,5% du PIB lorsque le niveau de dette publique est supérieur à 60% du PIB (Lang et al., 2012).

La gestion de la crise des dettes souveraines confirme la subordination des politiques de dépenses publiques aux objectifs européens en matière de dette et de déficit. En 2009, la dégradation des déficits publics a poussé certains États membres de la zone euro au bord du défaut de paiement. Ils ont été contraints de demander une assistance financière aux autres États membres. En contrepartie, ces États ont ratifié des « protocoles d'accord ». Sous la surveillance de la *Troïka*¹, ils se sont engagés à mettre en place des mesures afin de réduire le volume de leurs dépenses publiques. Entre 2009 et 2015, ces politiques d'austérité ont abouti à une réduction des dépenses publiques en volume de 23% en Grèce, 13% en Irlande, 10% à Chypre,

¹ La *Troïka* est une expression qui désigne le trio formé Commission européenne, le Fonds monétaire international et la Banque centrale européenne. Ce groupe d'institutions a été chargé de la surveillance des finances publiques pendant la crise de la zone euro.

7% au Portugal, 4,6% en Espagne et 3% en Italie. Pendant la crise de la zone euro, la réduction des dépenses publiques est devenue un objectif explicite de la politique des finances publiques européennes. La réduction des dépenses devait servir à réduire le niveau de déficit et le niveau de dette. Cependant, ces politiques d'austérité ont amplifié la récession amorcée par la crise financière et n'ont pas permis de réduire le ratio d'endettement des États par rapport au PIB (Asensio, 2013).

La récente proposition de réforme des règles budgétaires, présentée par la Commission Européenne (2022), montre à nouveau que les dépenses publiques sont avant tout pensées au travers de leur impact sur le déficit public. Cette dernière propose d'intégrer les « dépenses primaires nettes financées par l'État, c'est-à-dire les dépenses nettes des mesures discrétionnaires de recettes et excluant les dépenses d'intérêt ainsi que les dépenses de chômage conjoncturel, comme unique indicateur opérationnel pour la surveillance (budgétaire) » (Commission Européenne, 2022, p.8). Ainsi « la surveillance budgétaire annuelle au niveau de l'UE serait effectuée sur la base (...) de la trajectoire des dépenses ». Mais « cet unique indicateur opérationnel doit être défini de manière à garantir la viabilité de la dette » (Ibid., p.8).

Si l'objectif est de réduire le niveau des dépenses publiques, la France fait figure de cas particulier dans l'UE. Elle est le pays avec le niveau de dépense publique le plus élevé de l'OCDE avant et après la crise financière (OCDE, 2019, p. 76). Le gouverneur de la Banque de France, François Villeroy de Galhau, rappelait encore récemment qu'en France, les dépenses publiques « sont les plus élevées non seulement d'Europe, mais de tous les pays développés » (*Les Echos*, 2021). Tandis que, de l'autre côté du Rhin, l'Allemagne est passée du statut de « malade de l'Europe » à celui d'un État à solde budgétaire primaire excédentaire de 2013 à 2019. Le niveau des dépenses publiques rapporté au niveau du PIB y est stable depuis les années 2000. En 2019, le niveau des dépenses allemandes est inférieur de 10 points de PIB au niveau français.

Pourtant, ce n'est pas faute d'avoir essayé. La réduction des dépenses publiques est un objectif partagé par les derniers gouvernements français, quelle que soit leur couleur politique. Malgré des engagements européens et une volonté politique transpartisane, les dépenses publiques ont eu tendance à augmenter en France au cours des 25 dernières années. Cette contradiction interroge. Pourquoi existe-t-il cet écart entre les intentions affichées et les résultats ? Comment expliquer l'évolution des dépenses publiques ? Pour répondre à ces questions, il est indispensable d'adopter une perspective alternative pour étudier les finances publiques. Plutôt que d'étudier la gestion du déficit et de la dette publique, l'objet de cette thèse est d'étudier les trajectoires des dépenses publiques et d'en discuter les déterminants.

1. Cadrage théorique

L'économie néoclassique a développé deux conceptions de l'État : une conception contractualiste et une conception prédatrice (Vahabi, 2020). Dans la première perspective, l'État intervient pour compenser des défaillances de marché (Stiglitz et Rosengard, 2015,

chapitre 8). Une défaillance de marché désigne une situation où l'allocation et la production des biens et services d'un équilibre concurrentiel n'est pas optimale. L'État doit alors intervenir pour assurer la production optimale de biens publics (Samuelson, 1954). L'existence de situations de concurrence imparfaite, d'externalités ou de marchés incomplets sont autant d'autres défaillances de marché qui justifient l'existence d'une intervention publique.

Dans cette perspective, l'intervention de l'État permet d'atteindre un équilibre qui maximise l'utilité des agents. Cependant, cette perspective semble déconnectée du monde réel. L'existence de défaillances de marché plaide en faveur d'une intervention publique, mais peine à expliquer les évolutions des interventions publiques, dont la nature et l'intensité varient au cours de l'histoire. Cette approche apparaît sans histoire, figée entre plusieurs équilibres au degré d'optimalité divers (Robinson, 1974). Ce n'est pas les modèles et les abstractions qu'ils supposent qui sont mis en cause, mais l'absence de réflexion sur les mécanismes qui permettent d'atteindre l'équilibre (Lang et Setterfield, 2006). Les questions de l'irréversibilité de l'histoire et de la dépendance au sentier sont alors évacuées au profit des analyses sur les conditions mathématiques des équilibres au sein de ces modèles.

La conception « prédatrice » de l'État a été développée par les auteurs du *Public Choice*. L'État est fait de « de personnes réelles - représentants, bureaucrates, ainsi qu'électeurs - chacune avec son propre ensemble d'objectifs et de contraintes" (Mueller, 2003, p. 4). « Le postulat comportemental de base (...) est que l'homme est un maximisateur d'utilité égoïste et rationnel » (Mueller, 2003, p.1-2)². Les politiciens maximisent leur utilité en remportant les compétitions politiques. Pour ce faire, ils gagnent « le soutien de leurs électeurs en leur promettant des transferts discriminatoires » (Buchanan, 2007). Tandis que les fonctionnaires maximisent leur utilité en accroissant la taille du secteur public (Mueller, 1987, p.523).

Souvent très critiques des interventions étatiques, les auteurs du *Public Choice* expliquent la croissance de ces dernières par la nature des systèmes politiques, les préférences des électeurs et le comportement des fonctionnaires et des politiciens. Si l'approche du *Public Choice* permet de réintroduire une forme de changement institutionnel dans l'étude des interventions publiques, elle s'inscrit aussi dans l'univers fictionnel développé par la microéconomie néoclassique, qui peine à décrire le fonctionnement de nos économies réelles (Bénicourt et Guerrien, 2016; Jallais, 2018). Les comportements des électeurs, politiciens et fonctionnaires ne peuvent pas être réduits à ceux d'agents maximisant des fonctions d'utilités.

Plutôt que de partir de cette vision fictive et biaisée de la réalité sociale, une troisième approche s'est développée parallèlement : l'approche par les déterminants des dépenses publiques. Composée d'analyses théoriques diverses, ces travaux estiment empiriquement l'impact d'un certain nombre de déterminants sur l'évolution des dépenses publiques. Cette troisième approche met l'accent sur les résultats empiriques plutôt que sur les démonstrations théoriques (Cameron, 1978; Shelton, 2007).

² D'après Mueller (2003, p.1), « le *Public choice* peut être défini (...) comme l'application de l'économie à la science politique ». Les « lois » de la microéconomie néoclassique sont appliquées au comportement des hommes politiques.

Lorsque l'on s'interroge sur les déterminants des dépenses publiques, il faut d'abord questionner leurs articulations avec la croissance économique. La loi de Wagner, énoncée par l'économiste du même nom au 19^{ème} siècle, explique la croissance des dépenses publiques par la croissance économique (Lamartina et Zaghini, 2011). Une seconde série de déterminants interroge les relations entre démocratisation des sociétés et dépenses publiques (Meltzer and Richard, 1981; Pierson, 1996; Benabou and Ok, 2001; Korpi, 2006). Les caractéristiques institutionnelles des systèmes politiques sont le troisième groupe de déterminants mis en avant (Persson, Tabellini et Roland, 2007). La mondialisation apparaît comme un quatrième déterminant important des trajectoires des dépenses publiques. Deux hypothèses concurrentes s'opposent pour analyser son impact. Selon l'hypothèse d'efficience, la concurrence internationale exerce une pression à la baisse sur la fiscalité et donc sur les dépenses publiques (Genschel, 2004). Au contraire l'hypothèse de compensation affirme que la hausse des risques sociaux liés à la mondialisation, notamment la hausse du chômage et du nombre de personnes impactées négativement par la mondialisation, a conduit à l'augmentation des dépenses publiques (Rodrik, 1998).

Cette abondante littérature accumule les études économétriques sans aboutir à un constat clair sur les facteurs expliquant les dynamiques des dépenses publiques et sur leur importance respective (Zohlnhöfer, Engler et Dümig, 2018; Facchini, 2018). Cette absence de résultats témoigne autant de la complexité des processus à l'œuvre que des limites des méthodes de recherche utilisées. La focalisation sur les enjeux empiriques conduit à négliger la réflexion sur les institutions qui structurent l'évolution des dépenses publiques. Pour dépasser ces limites, cette thèse adopte une approche institutionnaliste qui entend remettre les institutions et les dynamiques politiques au cœur de l'analyse.

Le courant institutionnaliste recouvre une grande variété d'approches (Chavance, 2012). Le présent travail s'inscrit dans une vision large des institutions (Vercueil, 2013). Les institutions ne sont pas qu'un système de règles mais aussi des dispositifs collectifs, des organisations, qui produisent et interprètent ces règles. « Ces collectifs d'individus peuvent prendre la forme d'organisations au sens où les institutions organisées ont une inscription matérielle dans la réalité, cette inscription n'étant pas figée mais évolutive » (Koleva, Rodet-Kroichvili et Vercueil, 2006, p.3). L'ambition de cette thèse est de montrer en quoi le rôle des institutions et des dynamiques institutionnelles est déterminant pour comprendre l'évolution des dépenses publiques. La présente thèse s'inscrit plus particulièrement dans deux approches institutionnalistes : l'institutionnalisme post-Keynésien et la Théorie de la régulation.

La branche institutionnaliste du courant de pensée post-Keynésien est moins focalisée sur les dynamiques macroéconomiques que sur le fonctionnement des institutions des économies capitalistes (Lavoie, 2014, pp. 40-41). Par exemple, Frederic Lee (1999) a étudié les firmes pour comprendre leurs comportements, notamment en matière de fixation des prix. Plus récemment, les auteurs proches de la *Modern Monetary Theory* ont largement étudié les relations entre Banque Centrale et Trésor (Tymoigne, 2014; Fullwiler, 2016). Dans la continuité de ces travaux, cette thèse étudie l'évolution et le fonctionnement des institutions. Cependant,

elle adhère aux principes généraux de cette approche, résumés par Lavoie (2014, p.34) : la monnaie est considérée comme endogène, la demande effective et la répartition des revenus joue un rôle central dans la dynamique des économies capitalistes.

L'École de la Régulation constitue la seconde source d'inspiration de cette thèse. A partir de l'analyse matérialiste développée par Marx et Engels, la Théorie de la Régulation étudie les rapports sociaux fondamentaux qui structurent les sociétés capitalistes, notamment les formes institutionnelles que prennent ces rapports sociaux (Boyer, 2015). Ces institutions sont plongées dans le temps long et analysées en lien avec la dynamique économique (Boyer, 2003). L'analyse des trajectoires des dépenses publiques proposée dans cette thèse reprend les analyses régulationnistes sur la forme institutionnelle de l'État. Cette perspective est enrichie par les apports de la tradition post-Keynésienne, quant à la compréhension des dynamiques économiques.

2. L'État et ses dépenses : une perspective institutionnaliste

La formation de l'État moderne en occident est un processus de long terme qui commence à la fin du Moyen-Âge. La société féodale était caractérisée par une unité organique de l'exploitation économique et de la souveraineté politique sous l'autorité du seigneur (Anderson, 1977, p.159-160). L'autorité d'un seigneur était elle-même souvent inféodée à celle d'un seigneur plus puissant. Le pouvoir politique était morcelé entre ces différents seigneurs. « La conséquence d'un tel système, c'est que la souveraineté politique n'est pas concentrée en un seul point. Les fonctions de l'État se désagrègent par suite de ces concessions en cascade, les relations économiques et politiques étant par ailleurs intégrées à chaque palier » (Anderson, 1977, p. 160).

La crise du système féodal au XIV^{ème} siècle a conduit à l'affaiblissement des liens du servage (Anderson, 1977, p. 222). La domination de la noblesse, qui dépendait de l'unité structurelle de l'exploitation économique et du pouvoir politique, fut remise en cause par l'apparition des relations de production capitalistes. « Il en résulta un déplacement de la contrainte politico-juridique vers un sommet centralisé et militarisé : l'État absolutiste » (Anderson, 1978, p. 20). La réorganisation du système féodal par la constitution d'un État permit de rasseoir la domination de la noblesse. La constitution de l'État en Occident est le résultat d'un long processus de monopolisation fiscale et militaire, entamé dès le Moyen-Âge (Elias, 1975).

Le développement du capitalisme a parachevé cette séparation naissante entre sphère politique et sphère économique (Boyer, 2015, pp. 171-172). La centralisation de la souveraineté politique n'est alors plus encadrée dans les structures économiques. On distingue désormais société civile et État. L'ensemble institutionnel formant l'État est séparé des autres institutions (Artous et al., 2015, p. 19). Cependant, les formes que peuvent prendre les institutions étatiques dépendent du type d'organisation sociale. A chaque formation sociale correspond une forme d'État différente.

L'État moderne est un ensemble d'institutions aux fonctions diverses. Une partie des institutions étatiques sont dépositaires de la souveraineté politique. Cette dimension recoupe les définitions traditionnelles de l'État que l'on peut retrouver chez Engels ou Weber (Testart, 2021, livre 3). L'État est « une autorité dont les décisions sont impératives à tous les individus qui composent la communauté sur laquelle il a autorité ». Il dispose « d'une force de contrainte » qui résulte « de l'organisation séparée de la violence dont est capable *en fait* cette communauté, soit qu'il en revendique le monopole, soit qu'il en subordonne diverses formes résiduelles » (*Ibid.* p. 37). Il est alors « l'ensemble des institutions et des mécanismes par lesquels se constitue et se perpétue le système complexe des hiérarchies et alliances de classe » (Duménil et Lévy, 2012).

L'État ne se réduit pas à cette seule dimension. Il est aussi composé de diverses institutions chargées de la production de certains biens ou services, comme la construction et l'entretien des routes, dès le Moyen-Âge ou l'éducation, à partir du 19^{ème} siècle en France. Les institutions en charge de la protection sociale ont aussi été progressivement intégrées au secteur public (Da Silva, 2022). Malgré cette diversité, l'ensemble des institutions qui composent le secteur public sont sous l'autorité des gouvernements, qui sont dépositaires de la souveraineté politique.

Ces institutions sont analysées par Delorme et André (1983) comme des compromis institutionnalisés. D'une part, ce sont des règles, droits et obligations qui structurent les relations entre différentes parties prenantes. Mais elles ne se résument pas à un ensemble de règles. Elles sont aussi des organisations qui ont une activité économique propre. La dépense publique permet alors d'étudier, dans une certaine mesure – que nous nous attacherons à préciser – l'activité économique des administrations publiques. Ces dépenses mesurent l'emploi des ressources financières des institutions non marchandes du secteur public (Eurostat, 2010, chapitre 20). Ces ressources financières permettent de produire ou d'acheter des biens et services ou sont transférées à d'autres agents économiques, comme les ménages ou les entreprises.

Ces compromis institutionnalisés sont le fruit de dynamiques politiques, qui expliquent la stabilité ou les changements institutionnels. L'approche néoréaliste propose une analyse du changement institutionnel centrée sur les demandes politiques des différents groupes sociaux et les dynamiques électorales qui leurs sont associées (Amable, Guillaud et Palombarini, 2012; Amable et Palombarini, 2005, 2017). Selon les configurations institutionnelles des systèmes politiques, un parti politique ou une coalition de partis vont chercher le soutien électoral d'un bloc social, composé de différents groupes sociaux.

Dans cette thèse, notre projet est de montrer en quoi les institutions et les dynamiques institutionnelles sont déterminantes pour comprendre les trajectoires des dépenses publiques, d'une part sous la forme des sentiers de dépendance institutionnels qui perdurent au fil du temps et d'autre part sous la forme des choix politiques qui sont opérés par les gouvernements, plus ou moins en lien avec les groupes sociaux qui les ont élus. Dans une perspective comparative, nous proposons une articulation théorique des différents déterminants des dépenses publiques, qui distingue mais marie, d'une part, les spécificités institutionnelles et, d'autre part, les

dynamiques politiques et les dynamiques structurelles. Ces dernières sont comprises comme des évolutions macrosociales indépendantes des rapports de force politiques. Les trajectoires des dépenses publiques sont essentiellement déterminées par les caractéristiques des compromis institutionnalisés et les dynamiques politiques, qui sont le moteur du changement institutionnel.

Dans cette perspective, la contrainte budgétaire, soit la capacité des administrations à financer leur déficit, n'est pas nécessairement un élément central pour comprendre la trajectoire des dépenses publiques. Les modalités de financement du déficit dépendent notamment des configurations de la relation entre la Banque centrale européenne (BCE) et les Trésors des différents États membres (Lavoie, 2022). La BCE peut contrôler le coût de l'endettement public en intervenant sur les marchés financiers. Cependant, les configurations institutionnelles de la relation BCE – Trésors, et les dynamiques politiques qui les déterminent, peuvent aussi laisser les États à la merci des créanciers privés ou d'autres États pour financer leurs déficits. L'existence d'une contrainte budgétaire est, en dernier ressort, déterminée par les dispositifs institutionnels et les décisions politiques.

Ces dynamiques institutionnelles sont réinscrites dans le processus d'intégration économique et politique en cours au sein de l'Union européenne. L'intégration politique européenne se fait sur le modèle d'un fédéralisme interétatique asymétrique (Théret, 2002 ; Maris, 2017 ; Lechevalier, 2018). Les relations entre entités fédérées et entité fédérale prennent la forme de conseils intergouvernementaux. L'échelon fédéral dispose alors de compétences *exclusives* réduites au profit de compétences – inégalement – partagées avec les États membres attachés à préserver leur souveraineté. Comme l'ordre fédéral n'est pas constitué par un gouvernement démocratique autonome vis-à-vis des entités fédérées, les transferts budgétaires entre les entités fédérées sont limités. Dans ce système politique, l'adoption de politiques publiques à l'échelle fédérale est conflictuelle et dépend du poids politique inégal des entités fédérées.

Dans ce cadre, certains États, l'Allemagne au premier chef et la France, jouent un rôle décisif, notamment au moment des Conférences Intergouvernementales portant sur la renégociation des traités ou en réponse aux crises pour définir le cadre politico-institutionnel et le contenu des politiques européennes, en particulier en matière de finances publiques. Différents mécanismes de diffusion des normes européennes adoptés au terme de ces négociations interétatiques sont, comme nous le verrons, à l'œuvre : l'harmonisation par le droit, la concurrence, la contrainte (ou imposition) ou encore la communication transnationale. Ainsi, dans le contexte des réponses à la crise de la zone euro, une ligne politique favorable à la « discipline budgétaire » a été arrêtée à l'échelle européenne. Dépossédés d'une partie de leur souveraineté politique, les pays d'Europe du sud se sont vus imposer des politiques budgétaires restrictives de grande ampleur.

L'Allemagne et la France ont été impactées de manière différente par l'intégration européenne. Si ces pays sont restés souverains en matière de politique budgétaire, ils n'en sont pas moins tenus de respecter les règles inscrites dans les traités européens. Il existe à cet égard

un processus de négociations intergouvernementales permanent qui pèse sur les marges de manœuvre des institutions de l'UE (la Commission en premier lieu), mais aussi des mécanismes de diffusion politique et idéologique en matière de politiques publiques entre les États. Les contraintes juridiques sont ainsi complétées par des logiques de communication transnationale entre les échelons fédérés et l'échelon fédéral. Jusqu'à présent, l'encadrement budgétaire européen a été conçu pour inciter à et/ou imposer une « discipline budgétaire » aux États membres, longtemps censée préserver le mandat de la BCE et prévenir les risques de transferts à l'échelle supranationale. Mais les enseignements des échecs des réponses à la crise de la zone euro et les réponses formulées face à la crise Covid-19 ont fait bouger certaines lignes.

3. Méthodes de recherche et données

Dans le cadre de cette thèse, une méthode de recherche institutionnaliste et comparative a été adoptée (3.1). Elle est principalement fondée sur les données des finances publiques issues de la comptabilité nationale (3.2) et porte sur une période historique précise : 1996-2019 (3.3). Cette thèse combine approche quantitative et qualitative pour exploiter les données des finances publiques (3.4).

3.1. Méthodes de recherche

Cette thèse ne s'est pas construite sur le modèle hypothético-déductif largement répandu dans la tradition néoclassique. Elle est le fruit d'allers-retours permanents et itératifs entre la théorie et les données, qui caractérisent les méthodes de recherche institutionnalistes.

Ce processus d'élaboration théorique continue passe par un protocole de recherche qui repose sur la triade abduction-déduction-induction (Labrousse et al., 2017). Dans un premier temps, le chercheur observe un phénomène et infère l'existence d'un ou plusieurs autres phénomènes qui en serait la cause (abduction). Que les faits observés fassent apparaître des régularités sociales ou des faits extraordinaires, l'enjeu de cette phase d'abduction est d'embrasser autant que possible la réalité sociale. Les conséquences des phénomènes observés sont ensuite déduites (déduction). Cette séquence abduction-déduction permet de remonter en généralité (induction). L'objectif de cette dernière étape n'est plus de saisir la diversité des phénomènes particuliers mais de proposer une analyse cohérente du mouvement d'ensemble. Ce processus est répété de nombreuses fois en modifiant les hypothèses formulées, afin qu'elles expliquent au mieux la réalité sociale.

Le raisonnement abductif cherche à fonder ses hypothèses de recherche empiriquement, et non à partir d'une vision du monde *a priori*, comme c'est le cas dans les raisonnements hypothético-déductifs. Cette méthode d'investigation est caractéristique des travaux institutionnalistes (Labrousse, 2006), pour lesquels l'objectif est avant tout de comprendre les transformations sociales (Pesce, 2019). Ces dernières ne sont pas expliquées par des lois générales qui décriraient les évolutions des sociétés par un ensemble de relations causales mais par les « motifs » et les « raisons » susceptibles d'expliquer des régularités sociales.

Dans le cadre cette thèse, nous utilisons cette méthode de recherche institutionnaliste dans une perspective comparative. Les recherches en sciences sociales ont toujours une dimension comparative. Les phénomènes sociaux ne sont pas étudiés comme s'ils étaient isolés du reste du monde social, mais en relation avec d'autres phénomènes sociaux. « La comparaison, plus qu'une méthode, constitue une mise en relation spécifique des faits sociaux qui n'est pas réductible à une méthodologie (qualitative, quantitative ou mixte) ou aux analyses et choix théoriques. (...) La comparaison doit ainsi être conçue comme une démarche, un état d'esprit destiné à déplacer le regard du chercheur. Comparer, c'est en effet non seulement accepter de se décentrer, mais également rendre plus exigeants la formulation d'hypothèses et le travail de théorisation » (Vigour, 2016, p. 17).

La comparaison des faits sociaux à l'échelle internationale permet de penser l'articulation entre le particulier et l'universel. Elle permet d'étudier ce qui est commun (l'universel) et ce qui est différent (le particulier). Les comparaisons internationales sont difficiles en raison de la diversité des contextes nationaux, dont il est difficile de saisir les interdépendances. Elles permettent néanmoins d'articuler le particulier et l'universel, ici à l'échelle des différents États européens. Elles ne sont pas l'équivalent des expérimentations en physique, qui permettent de faire ressortir des lois valables en tout temps et en tout lieu. L'enjeu des comparaisons n'est pas non plus de dégager un modèle de référence pour les décisions politiques (Jobert, 2003). Elle vise à faire ressortir les spécificités propres aux différents contextes nationaux, non pas en mettant évidence une simple diversité, mais en construisant, à l'aide d'un corpus théorique, une *pluralité* des modes d'articulation de l'universel et du particulier.

La comparaison internationale qui est proposée dans cette thèse ne s'inscrit pas dans une démarche de comparatisme minimaliste à l'aune de critères ou d'indicateurs (Lallement, 2003). Il s'agit au contraire, à partir du sujet des dépenses publiques, de retracer l'évolution des administrations et des politiques publiques. Il ne s'agit pas non plus d'une juxtaposition « d'équivalents fonctionnels », sans réelle analyse comparative (Barbier, 2005). L'enjeu de notre travail n'est pas de décrire séparément les dynamiques des dépenses en Allemagne, en France et Grèce. Au contraire, l'approche utilisée essaie à la fois de saisir à la fois certains mouvements d'ensemble en Europe et les spécificités propres à chaque pays, ainsi que de comprendre les différences entre leurs trajectoires.

3.2. Les données

Afin de mettre en œuvre notre démarche de recherche, nous avons retracé les trajectoires des dépenses publiques à partir des données d'Eurostat. Ces données sont issues de la comptabilité nationale (Eurostat, 2010). Nous avons aussi eu recours aux données de l'OCDE ou du FMI en complément. Les dépenses publiques sont « toutes les opérations enregistrées en emplois positifs » des différents comptes des administrations publiques (SEC 2010, 20.70, p. 476), c'est-à-dire, des institutions dont la production est non marchande et qui sont sous le contrôle de l'État. Cet indicateur fournit une image imparfaite du secteur public dont nous indiquerons les limites (Hjerppe, 2004, chapitre 4). Cependant, il permet d'approximer

l'activité des services publics, et d'estimer le niveau des transferts et des paiements réalisés par les administrations publiques.

La comparabilité des données issues de la comptabilité nationale, notamment en matière de dépense publique, peut aussi s'avérer problématique (Vergara, 2019). Hormis quelques exceptions mineures, le total des dépenses publiques est calculé de manière homogène entre les différents États membres de la zone euro. La nomenclature des dépenses publiques rend leur décomposition parfois indispensable pour comprendre les singularités nationales. Cependant, la comparaison des statistiques des finances publiques désagrégées pose parfois problème, comme nous le verrons par exemple dans le cas du secteur hospitalier. Nous avons, dans la mesure du possible, procédé à des corrections afin d'harmoniser les statistiques des dépenses publiques³. De même, les frontières entre les transferts sociaux publics et privés sont, comme nous le verrons, souvent poreuses (Adema, 2000).

Conscient de ces limites, nous avons étudié les trajectoires agrégées et désagrégées des dépenses publiques. Les données d'Eurostat permettent de désagréger les dépenses publiques à partir de deux méthodes. La décomposition par opérations économiques permet de différencier les rémunérations, les consommations intermédiaires, les transferts, les dépenses en capital ou encore les intérêts payés sur la dette. La décomposition des dépenses publiques par fonction (CAFAP)⁴ permet de différencier les dépenses selon le type d'institutions : santé, éducation, administration générale, défense etc. Ces deux décompositions sont utilisées dans cette thèse.

3.3. La période d'étude : 1996-2019

L'évolution des dépenses publiques est marquée par des temporalités différentes. Le temps court des « lois de finance » et des arbitrages budgétaires s'entrelace avec le temps plus long des compromis institutionnalisés. Chaque année, le gouvernement fait voter le budget des administrations publiques pour l'année suivante. Pourtant, la part des dépenses publiques rapportée au PIB ne varie que peu d'une année à l'autre. Leurs dynamiques semblent être structurées par de longues régularités, indépendantes des aléas de court terme. Comprendre l'évolution des dépenses publiques suppose de comprendre comment se combinent ces différentes temporalités.

La conception braudélienne de l'histoire invite à penser l'histoire comme un emboîtement de différents temps. Le premier est un temps court, « à la mesure des individus ». L'histoire de ces événements est brève et rapide. Derrière les oscillations rapides de ce temps court apparaît une histoire plus lente. C'est le temps de la « conjoncture » et des « cycles » (Braudel, 1958). Ces cycles durent une dizaine d'année, parfois deux. C'est un temps cher aux économistes. Il permet d'observer les cycles économiques et les crises. Au-delà des cycles, on peut distinguer les tendances séculaires. Un temps long qui évolue au gré des structures sociales et des institutions. C'est un temps marqué par une relative fixité des rapports sociaux et des

³ Voir chapitre 4 et chapitre 6.

⁴ La classification CAFAP (COFOG en anglais) permet de décomposer les dépenses des administrations publiques selon les différents objectifs ou fonctions dans lesquels les ressources financières de l'État sont utilisées.

organisations. C'est « une réalité que le temps use mal et véhicule très longuement » (Braudel, 1958, p. 731). L'histoire qui en découle est celle de la longue durée, qui peut s'étaler sur un ou plusieurs siècles.

Ces trois⁵ temps sont solidaires les uns des autres. La décomposition de l'histoire en différents temps permet de faire ressortir les tendances longues qu'une multitude d'évènements tend à cacher. Cependant, il n'existe pas de relation causale entre ces différents rythmes. « Longue durée, conjoncture et évènement s'emboîtent sans difficulté, car tous se mesure à une même échelle » (Braudel, 1958, p.749). Ils sont les « étages » d'une même histoire.

Chaque prise de décision, chaque loi, chaque amendement, impacte la dynamique des dépenses publiques. Dans les pays retenus dans ce travail, le gouvernement et le parlement actent annuellement les évolutions des finances publiques. Ces lois de « finance » établissent le budget des administrations publiques pour l'année à venir. Ce temps court associé aux débats parlementaires a largement été étudié (Lemoine, 2016; Duchesne, 2017). Nous avons cependant choisi de placer notre analyse dans une temporalité plus longue car le temps des « évènements » est « ultra-sensible par définition, le moindre pas met en alerte tous ses instruments de mesure » (Braudel, 1982, p.13). Cette histoire est « telle que les contemporains l'ont sentie, vécue, au rythme de leur vie (...) Elle a les dimensions de leurs colères, de leurs rêves et de leurs illusions » (Braudel, 1982, p.13). Elle donne une place prépondérante aux individus et laisse souvent en marge l'évolution des structures sociales et des institutions. L'analyse de durées plus longues permet au contraire de (dé-)mêler ces différentes dimensions.

Notre étude des dépenses publiques se situe dans une perspective de moyenne durée. Notre période d'étude s'étend de 1996 à 2019. Elle permet d'appréhender l'impact de la construction de l'union économique et monétaire et les effets de la crise qui s'étend en Europe de 2007 à 2015 sur la dynamique des dépenses publiques. Notre période d'étude commence en 1996 car les statistiques des finances publiques harmonisées d'Eurostat ne sont disponibles qu'à partir de 1995. En outre, les données pour l'Allemagne antérieures à cette période sont marquées par le choc exceptionnel liée à la réunification du pays (Vergara, 2012). La récession de 1993 impacte encore les dépenses publiques en 1995, ce qui en fait à nouveau un mauvais choix pour commencer notre étude. Nous avons choisi d'arrêter notre analyse à 2019. En 2020, les finances publiques sont fortement impactées par les mesures de soutien aux entreprises et aux ménages liées à la pandémie de la Covid-19. Cette phase n'étant toujours pas terminée, nous avons préféré l'exclure de notre période d'étude, plutôt que de la traiter partiellement. Si notre période d'étude se limite à deux décennies, nous ferons de nombreux allers-retours entre notre temporalité et la longue durée des formations sociales et des compromis institutionnalisés qui sont des dimensions essentielles pour comprendre la dynamique des dépenses publiques.

⁵ Fernand Braudel distingue par ailleurs un quatrième temps. C'est une histoire quasi immobile, anthropologique, celle de l'homme dans ses rapports avec le milieu qui l'entoure (Braudel, 1982). C'est une histoire attentive à la géographie, aux paysages et aux minéraux. « C'est un dialogue qui ne cesse de se répéter (...), qui peut changer et change en surface, mais se poursuit tenace, comme s'il était hors de l'atteinte et de la morsure du temps » (Braudel, 1969, p.24). Nous passons sous silence ce dernier temps car notre étude porte sur un temps bien trop court pour saisir ce quatrième rythme de l'histoire.

3.4. Exploitation des données

Nous avons utilisé différentes méthodes d'investigation empirique, combinant approches quantitatives et qualitatives. Les statistiques descriptives occupent une place importante. Cependant, nous avons également employé des méthodes d'analyses de données plus complexes, comme l'analyse en composante principale et la classification ascendante hiérarchique, et ce dans le chapitre 5, consacré à l'étude de la convergence des niveaux et structures des dépenses publiques dans la zone euro. Enfin, ce travail de thèse a été nourri par les nombreux rapports et documents produits par des institutions comme l'OCDE, le FMI, la BCE ou la Commission européenne.

4. Plan de la thèse

La thèse est organisée en deux parties. La première, intitulée « Les déterminants des dépenses publiques » présente le cadre théorique. Cette partie n'a pas pour ambition d'exposer des lois générales qui seraient ensuite démontrées empiriquement dans la seconde partie. Elle a pour objectif d'expliquer comment nous entendons étudier les évolutions des institutions publiques et de leurs dépenses. La seconde partie propose, sur cette base, une étude empirique des trajectoires des dépenses publiques. Nous y mettrons en évidence les différents déterminants sociaux susceptibles d'expliquer l'évolution des dépenses en Allemagne, en France et en Grèce.

L'enjeu de la première partie est de présenter le cadre théorique qui permettra de comprendre les trajectoires des dépenses publiques et leurs déterminants. Le chapitre 1 est une revue critique de la littérature sur les approches des déterminants des dépenses publiques. Depuis la fin du XIX^e siècle, la croissance économique, la configuration des systèmes politiques, le mouvement de démocratisation des sociétés et les demandes sociales conflictuelles qui en résultent, plus récemment, les conséquences de l'internationalisation croissante des économies, ont été autant de déterminants majeurs mis en avant pour expliquer les évolutions des dépenses publiques. Cependant, les résultats économétriques qui ressortent des comparaisons internationales sont souvent contradictoires et ne permettent pas de trancher sur l'importance respective des variables explicatives (Facchini, 2018; Zohlnhöfer, Engler et Dümig, 2018).

Pour sortir de cette impasse mise en évidence au chapitre 1, nous proposons une démarche alternative, appliquée à trois économies nationales dans le contexte de l'Union Européenne. Dans le cadre d'une approche socio-économique attentive au rôle de l'histoire, nous mettons en avant le rôle des institutions, des dynamiques politiques et des dynamiques structurelles pour comprendre les trajectoires des dépenses publiques. Notre perspective comparative invite à prendre en compte les institutions et les spécificités propres aux différents pays européens ainsi que les dynamiques politiques et structurelles qui les affectent. Ces dynamiques institutionnelles sont mises en lien avec les dynamiques politiques spécifiques propres aux processus d'intégration à l'œuvre au sein de l'Union économique et monétaire.

Le dernier chapitre de la première partie interroge l'existence d'une contrainte budgétaire des administrations publiques qui pèserait sur l'évolution des dépenses. Pour Théret (1992), les contraintes fisco-financières pourraient fournir une explication d'ensemble de la dynamique des dépenses. Selon l'approche exposée dans ce travail, l'appréciation de cette contrainte repose sur la capacité du Trésor à financer son déficit. Dans une perspective « chartaliste », les modalités de financement du déficit dépendent de la relation entre la banque centrale et le Trésor (Lavoie, 2022). Dans une configuration institutionnelle anti-chartaliste, qui caractérise la zone euro avant 2012, la banque centrale n'intervient pas sur les marchés souverains. Le financement du déficit dépend des stratégies de placement des créanciers privés. Dans une configuration institutionnelle post-chartaliste, la Banque centrale intervient sur les marchés souverains. Elle dispose des outils pour contrôler le coût de la dette et peut faciliter le financement du déficit public. Dans la première configuration, une contrainte budgétaire peut exister en cas de hausse importante des taux d'intérêt. Dans la seconde configuration, tant que la banque centrale intervient, la contrainte budgétaire devient contingente à la stratégie et aux dispositifs de la politique monétaire. Pendant la crise de la zone euro, seuls les GIIPS⁶ ont été soumis à cette contrainte. Les dynamiques institutionnelles des institutions publiques expliquent en dernier ressort les trajectoires des dépenses publiques.

L'objectif de la deuxième partie est d'étudier les trajectoires des dépenses publiques et d'en expliquer les déterminants dans trois pays de l'UE. Notre analyse part d'un indicateur central : les dépenses publiques. Comprendre la construction de cet indicateur est un préalable indispensable aux chapitres suivants. Le chapitre 4 se propose donc de montrer les limites de cet indicateur pour étudier le périmètre et l'activité des administrations publiques. Ces limites sont d'autant plus importantes dans le cadre de comparaisons internationales. Nous expliquons ces limites par les nécessités politiques qui sous-tendent l'évolution des statistiques. Nous montrons notamment comment l'intégration progressive du secteur public dans le SCN répond à la fois à un besoin de quantification des administrations publiques mais aussi à des besoins politiques de contrôle de la politique budgétaire.

L'enjeu du chapitre 5 est de déterminer si l'encadrement budgétaire européen des politiques budgétaires nationales a conduit à une convergence des dépenses publiques des États membres de la zone euro. A-t-il eu un impact uniforme sur les politiques budgétaires des différents États membres ? À l'aide de statistiques descriptives, ainsi que de méthodes d'analyse de données (ACP et clusterisation), nous mettons en évidence la persistance de sous-groupes aux caractéristiques différentes en termes de niveau et de structure des dépenses publiques. La stabilité de ces clusters pendant les 25 dernières années atteste de l'absence de convergence entre les États européens. Cette analyse permet de saisir les évolutions d'ensemble des dépenses publiques des États membres de la zone euro. Cependant, elle ne permet pas de comprendre les déterminants de ces trajectoires. Ce constat invite à regarder les trajectoires de dépenses propres à chaque pays afin de comprendre l'impact des différents déterminants, y compris de l'intégration européenne, sur les finances publiques.

Le chapitre 6 propose une étude comparée de la dynamique des dépenses publiques en Allemagne, en France et en Grèce. Les trajectoires des dépenses publiques agrégées et

⁶ Cet acronyme désigne la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Portugal et l'Espagne.

désagrégées sont d'abord présentées. Nous expliquons ensuite les déterminants de ces trajectoires à partir du cadre théorique présenté dans les chapitres 2 et 3. Les caractéristiques des compromis institutionnalisés et les dynamiques politiques jouent un rôle central dans les trajectoires des dépenses publiques. C'est notamment le cas pour les dépenses sociales qui expliquent en grande partie les trajectoires et les écarts de dépenses publiques dans les pays étudiés. Les spécificités institutionnelles des systèmes de protection sociale, notamment des systèmes de retraite, sont déterminantes.

Le chapitre 7 évalue les causes de la crise grecque ainsi que les déterminants des politiques d'austérité mises en place entre 2010 et 2015. Selon l'approche prédominante, les déséquilibres que connaissait l'économie grecque avant la crise aurait rendu nécessaire le caractère radical des politiques d'austérité imposées par les institutions européennes. Le déficit de la balance courante avait augmenté, tout comme les dettes privées intérieures et extérieures. La crise a été largement expliquée par le manque de discipline budgétaire, la perte de compétitivité de l'économie grecque et l'augmentation des entrées de capitaux. Dans ce chapitre, nous réfutons ces explications et proposons une interprétation post-Keynésienne de la trajectoire de l'économie grecque. L'endettement croissant a dopé les importations. Le déficit du compte courant a ensuite été compensé par des entrées de capitaux, tandis que le niveau important d'endettement public remonte aux années 1980 où les charges d'intérêt de la dette pesaient beaucoup. Aucune de ces évolutions n'est en soi suffisante pour expliquer la crise grecque. C'est l'économie politique de la zone euro et notamment sa structure institutionnelle et sa gouvernance qui sont responsables de l'ampleur de la crise grecque et des solutions qui lui ont été apportées.

Après une synthèse des développements, la conclusion esquisse des pistes de recherche complémentaires et quelques perspectives pour le débat sur les politiques économiques.

Partie 1 : les déterminants des dépenses publiques

L'enjeu de cette première partie est de poser le cadre théorique qui sera utilisé dans cette thèse. Notre cadre théorique se situe en dehors de l'approche néoclassique. Cette approche explique les « phénomènes économiques et sociaux à partir des choix des individus qui composent la société » (Guerrien et Bénicourt, 2020). Avec des ressources limitées, ces derniers maximisent leur bien-être. Le programme de recherche était au départ centré autour de l'étude de l'équilibre entre offre et demande et de l'allocation de ressources rares entre agents. Les thématiques étudiées par l'économie néoclassique se sont depuis considérablement élargies (Colander, 2000).

L'approche néoclassique est caractérisée par un mouvement d'expansion thématique et méthodologique (Colander, Holt et Rosser, 2004; Labrousse 2019). Cette expansion s'est accompagnée d'un développement des estimations économétriques dans l'étude des phénomènes sociaux. L'étude empirique des dépenses publiques et de leur trajectoire est un de ces nouveaux champs d'étude. Le chapitre 1 propose une revue de littérature de ces recherches sur les déterminants des dépenses publiques. Le trait commun de ces travaux n'est pas leur approche théorique mais la méthodologie empirique qu'ils utilisent. Cependant, ces travaux aboutissent à des résultats contradictoires sur les différents déterminants des dépenses publiques. Cette absence de résultats est le signe de phénomènes sociaux complexes qui peinent à être compris par les méthodes d'investigation utilisées. Ces études, trop centrées sur les méthodes empiriques, sous-théorisent les institutions qui structurent l'évolution des dépenses publiques.

Pour dépasser ces limites, nous proposons un cadre théorique attentif au rôle des institutions et de l'histoire. Le chapitre 2 expose l'approche qui sera utilisée dans cette thèse. Inspirée des travaux régulationnistes, cette approche donne une place centrale aux institutions. Ces dernières sont comprises comme des compromis institutionnalisés qui déterminent l'évolution des dépenses publiques (Delorme et André, 1983, chapitre 22). Leurs évolutions dépendent de dynamiques politiques qui redéfinissent en permanence leur contenu et impactent les trajectoires des dépenses publiques.

Ces dynamiques institutionnelles sont ensuite resituées dans le processus d'intégration économique et politique en cours dans l'Union européenne. Ce dernier prend la forme d'un fédéralisme asymétrique interétatique. Les relations entre entité fédérale et entités fédérées prennent la forme de conseils intergouvernementaux qui vivent en parallèle des institutions fédérales. Dans le cadre ces relations intergouvernementales, les rapports de force entre les différentes entités fédérées sont asymétriques. L'Allemagne, et dans une moindre mesure la France, ont un rôle central dans la dynamique politique européenne (Schild, 2020). Au niveau européen, cela favorise l'adoption d'un cadre institutionnel favorable à la discipline budgétaire.

Dans l'approche régulationniste, les contraintes fisco-financières sont déterminantes pour comprendre l'évolution des dépenses publiques (Delorme et André, 1983, chapitre 21; Théret, 1992). L'État doit prélever des ressources financières sur le reste de la société via l'impôt ou l'endettement. Il a pu pendant certaines périodes, notamment pendant les 30 glorieuses, utiliser la création monétaire ou la monnaie fiscale pour se financer et se libérer de sa contrainte budgétaire. Cependant, la ratification du Traité de Maastricht constitutionnalise une forme de répression monétaire (Théret, 2016). Depuis, l'État est dépendant des créanciers privés pour financer son déficit. Ce nouvel arrangement institutionnel limite l'utilisation de la politique budgétaire et la croissance des dépenses publiques.

Le chapitre 3 se propose d'apprécier l'existence d'une contrainte budgétaire qui pèserait sur l'évolution des dépenses. Dans notre perspective, la contrainte budgétaire ne joue pas forcément un rôle central pour expliquer la dynamique des dépenses publiques. Cette contrainte dépend avant tout des configurations de la relation entre Banque centrale et Trésor (Delorme et André, 1983, chapitre 21; Lavoie, 2022). À partir des études post-Keynésiennes, nous proposons une analyse des relations entre la Banque centrale et le Trésor depuis la création de l'union monétaire. Avant 2012, les États membres de la zone euro étaient dans une configuration anti-chartaliste. La BCE n'intervenait pas sur les marchés souverains. Les États qui ont vu leur taux d'intérêt augmenter pouvaient subir une forme de contrainte budgétaire. Après l'annonce des *Outright Monetary Transactions* (OMT, 2012) et l'introduction du *Public Sector Purchase Program* (PSPP, 2015), la zone euro est passée dans une configuration post-chartaliste. Les interventions de la BCE sur les marchés souverains ont permis de limiter le coût de l'endettement public. Tant que la BCE intervient sur ces marchés, les États ne sont pas exposés à une contrainte budgétaire.

Chapitre 1

Déterminants des dépenses publiques : une revue de littérature critique

If the method cannot prove or disprove a qualitative theory, and if it cannot give a quantitative guide to the future, is it worthwhile? For, assuredly, it is not a very lucid way of describing the past.

Keynes, *The League of Nations professor Tinbergen's Method*, (1939)

Dans ce chapitre, nous proposons une revue critique de la littérature sur les déterminants des dépenses publiques. Dans un premier temps nous questionnerons l'articulation entre l'évolution des dépenses publiques et la croissance économique, dans le cadre d'une problématique initialement dessinée par Wagner. Une corrélation entre croissance et hausse des dépenses publiques est en effet statistiquement observée, qui continue à faire l'objet de débats (section 1). Une accélération de la croissance économique induit une hausse des dépenses publiques. Dans une optique keynésienne, la hausse de ces dernières provoque aussi une hausse de l'activité économique. Plusieurs autres facteurs ont été explorés pour expliquer la croissance et le niveau des dépenses publiques, que nous passerons en revue : le degré d'inégalités ou de mobilités sociales, et les logiques politiques partisans (section 2), ou encore les caractéristiques des systèmes politiques (section 3). Un autre ensemble de recherches explore depuis plus de trois décennies les liens entre ouverture internationale des économies et dépenses publiques, notamment dans le contexte européen (section 4). L'hypothèse d'une demande de « compensation des risques » liée à l'internationalisation a longtemps prévalu pour expliquer un impact paradoxalement positif de l'ouverture croissante des économies sur les dépenses publiques dans les années 1970 et 80. Les analyses les plus récentes semblent pour leur part confirmer que cette relation s'est inversée au cours du temps. Elles mettent en évidence un impact restrictif de l'intégration économique à l'échelle internationale, et tout particulièrement européenne, à la fois sur les recettes publiques, sur la croissance des dépenses publiques en général, et sur les dépenses sociales en particulier. Il s'agit d'une mutation fondamentale, qui gagne cependant à être analysée au regard des travaux sur les effets de « diffusion » et de « transferts » des politiques publiques à l'échelle internationale. Les déterminants spécifiques aux dépenses sociales sont ensuite étudiés (section 5). Cette vaste littérature utilise en général des méthodes économétriques pour tester les différents déterminants des dépenses publiques. Cette accumulation de tests ne permet cependant pas d'aboutir à des résultats incontestés. La sensibilité des estimations, la diversité des méthodes

utilisées et des échantillons rendent difficilement comparables les résultats de ces travaux (section 6). Nous terminerons par quelques éléments de conclusion (7).

1. Retour sur la loi de Wagner

Le premier travail théorique sur la croissance des dépenses publiques est celui d'Adolph Wagner (1835-1917), une figure majeure de l'école historique allemande et du « socialisme de la chaire ». Constitué par diverses contributions rédigées entre 1863 et 1911, il est passé à la postérité sous la forme d'une loi sur « l'extension croissante des activités publiques et étatiques » énoncée dans son ouvrage sur les « fondements de l'économie politique » (1893)⁷. Selon la loi dite de Wagner, plus la « société se civilise, plus l'État est dispendieux ». L'élasticité des dépenses publiques à la croissance de l'activité économique serait supérieure à 1. L'augmentation des dépenses publiques serait due à l'apparition de trois nouveaux besoins (Lamartina et Zaghini, 2011). Premièrement, la croissance de l'activité économique nécessiterait que l'État prenne en charge les infrastructures et les monopoles naturels afin d'améliorer l'efficacité économique (Henrekson, 1993). Deuxièmement, la croissance du revenu réel faciliterait l'apparition de nouveaux besoins sociaux pour des "biens supérieurs" comme l'éducation, la culture ou encore la santé. Enfin, l'expansion de l'activité économique, en premier lieu l'urbanisation, augmenterait la complexité de la société. Le besoin d'activités publiques de protection et de régulation augmenterait, en particulier les dépenses publiques plus élevées pour l'ordre public. Nous reviendrons dans un premier temps sur les études empiriques sur la loi de Wagner puis nous passerons en revue les différentes critiques qui ont été adressées à ces travaux.

1.1 Tests et analyses empiriques

Après sa formulation à la fin du 19^{ème} siècle, la loi de Wagner est réapparue au début des années 1960. Les auteurs de l'époque citent l'œuvre fondatrice de Wagner (1835-1917), mais prennent leurs distances avec ses travaux. L'analyse historique aurait plutôt tendance à infirmer la « loi de l'activité croissante de l'État » (Peacock et Scott, 2000). Une interprétation alternative tend à renverser la causalité entre les dépenses publiques et la croissance. Cette interprétation keynésienne de la relation entre dépenses publiques et croissance économique affirme que les premières causent la seconde (Magazzino, 2012).

Depuis 60 ans, la loi de Wagner a été beaucoup testée, mais il en ressort une absence de consensus. Si l'on se concentre sur les seuls travaux récents, certains soutiennent la relation de cause à effet entre la croissance et les dépenses publiques (Thornton, 1999; Sideris, 2007; Lamartina et Zaghini, 2011; Brückner, Chong et Gradstein, 2012; Magazzino, Giolli et Mele, 2015), tandis que d'autres l'infirment (Bairam, 1995; Wahab, 2004). Ces études utilisent des échantillons de pays différents pour des périodes différentes allant d'une trentaine d'années à une période supérieure à 100 ans. La plupart des auteurs testent la causalité au sens de Granger pour une période allant des années 1970 aux années 2000.

⁷ Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, bez. der Staatstätigkeiten

Preuve de cette diversité, Bairam (1995) fait une régression sur une série temporelle seulement aux États-Unis. Brückner, Chong, et Gradstein (2012) utilisent une méthode d'estimation avec le prix du pétrole comme variable instrumentale pour 142 pays entre 1960 et 2007. Thornton (1999) teste la loi de Wagner pour le Royaume-Uni au 19^{ème} siècle. Une récente revue de la littérature confirme ces résultats ambigus et postule l'absence de résultats clairs sur la relation de cause à effet entre les dépenses publiques et la croissance (Nyasha et Odhiambo, 2019).

Pour mieux comprendre le mécanisme de la loi de Wagner, Wahab (2004) situe l'évolution des dépenses publiques dans des contextes d'accélération ou de décélération de la croissance du PIB. Il met en évidence une augmentation proportionnellement inférieure à la croissance du PIB en période de bonne conjoncture et une baisse plus que proportionnelle lorsque l'activité économique ralentit (Wahab, 2004; Kolluri et Wahab, 2007). Ces résultats n'appuient que de manière limitée la loi de Wagner puisqu'une forte croissance n'entraîne qu'une hausse modérée des dépenses publiques. Pour déterminer l'effet de la croissance, Afonso et Alves (2017) ont, quant à eux, étudié les dépenses désagrégées ; la loi de Wagner ne s'appliquant que pour certaines d'entre elles, notamment les dépenses de logement en Allemagne ou les dépenses liées à l'environnement aux Pays-Bas. Cependant aucune explication n'est fournie pour expliquer ces différentes trajectoires. Les règles budgétaires des États étudiés semblent être une variable à prendre en compte (Funashima et Hiraga, 2017). L'ensemble de ces travaux montrent que la relation entre croissance du PIB et croissance des dépenses publiques est plus complexe que la simple causalité évoquée dans les premières études.

Malgré le nombre important d'études, il n'y a pas d'accord sur la validité de la loi de Wagner, ni sur les facteurs explicatifs. Selon Durevall et Henrekson (2011), « jusqu'au début des années 1990, la loi de Wagner a reçu un fort soutien, à quelques exceptions près. Depuis lors cependant, plus de quarante études ont été publiées, avec des résultats très mitigés : environ 35 % ne trouvent pas de preuves de la loi de Wagner, tandis que 30 % obtiennent un soutien en contrôlant d'autres variables ou en se concentrant sur des types de dépenses spécifiques, et 35 % obtiennent un soutien sans réserve pour l'hypothèse ». La loi de Wagner serait validée entre 1860 et 1970, ce qui correspond à la diversification des fonctions de l'État moderne, ainsi qu'au développement des dispositifs de protection sociale. Mais la relation de Wagner ne serait plus vérifiée aujourd'hui. La mondialisation et la concurrence auraient entraîné une dé-corrélation de la croissance du PIB de celle des dépenses publiques.

Le niveau de développement conduit cependant à nuancer ce constat. Si la loi de Wagner ne semble plus être corroborée pour les pays de l'OCDE aujourd'hui, elle semble encore valide pour les pays en voie de développement. Ces derniers connaîtraient un niveau de développement comparable à ce qu'Adolph Wagner observait en Allemagne lorsqu'il a énoncé sa loi à la fin du 19^{ème} siècle. Akitoby et al. (2006) mettent en évidence entre 1970 et 2002 une relation de long terme entre la croissance du PIB et le niveau de dépenses publiques pour 51 pays en voie de développement. Par ailleurs, Kuckuck (2014) teste sa pertinence pour 5 pays européens depuis le milieu du 19^{ème} siècle. Le test du modèle vectoriel à correction d'erreur tend à confirmer la loi de Wagner. Une étude portant sur 10 pays entre 1800 et 2009 semble

aussi confirmer la causalité entre croissance de l'activité économique et croissance des dépenses publiques (Funashima 2017).

La validité de la loi de Wagner ne dépend pas que du niveau de développement mais aussi du contexte institutionnel. La pertinence de cette dernière pour les anciens pays socialistes fait alors débat. Au cours des 20 dernières années, ces pays ont connu une croissance importante mais ont eu recours à des politiques budgétaires restrictives pour réduire leur endettement public (Semik et Zimmermann, 2022). Les résultats sont cependant contradictoires. La loi de Wagner serait vérifiée dans les pays d'Europe centrale et orientale entre 1995 et 2019 tandis qu'elle ne le serait pas pour (Balaban, 2021) pour 16 anciens pays du bloc socialiste.

Il convient aussi de nuancer la régularité de la relation entre dépenses publiques et croissance économique. Les dépenses publiques augmentent de manière non linéaire. « L'effet de déplacement » stipule que la croissance des dépenses publiques s'accélérerait en période de crise ou de guerre (Peacock et Wiseman, 1967). « L'effet de déplacement » est constitué de deux dimensions (Coyne, Hall, et Owens 2022). Premièrement, les périodes de crise appellent une intervention accrue de l'État qui par la suite ne retrouvera pas le niveau d'avant crise. Deuxièmement, ces périodes relégitiment l'action de l'État et provoquent un changement de préférence des agents. Ces derniers acceptent désormais une intervention plus importante de l'État et des taux de taxation plus élevés. Ces nouvelles préférences persistent une fois la crise passée, ce qui explique l'effet de déplacement, qui fournirait une explication pertinente de l'évolution des dépenses publiques entre 1975 et 1998 pour les pays de l'OCDE (Hercowitz et Strawczynski, 2004).

1.2 Limites méthodologiques et empiriques

Malgré le nombre important de travaux sur la loi de Wagner, il n'y a pas de consensus sur le sens de la causalité entre les dépenses et les recettes publiques. La littérature a mis en évidence quatre relations de causalité (Magazzino, 2012). Certaines études adoptent l'hypothèse de la neutralité, il n'y aurait alors pas de preuve empirique de la relation entre les dépenses de l'État et la croissance. Un autre groupe d'études soutient la loi de Wagner. Un troisième groupe a établi une causalité inverse, du revenu national aux dépenses publiques. Cependant, cela pourrait être dû à deux effets : un effet de voracité, qui implique une augmentation des dépenses de l'État avec une augmentation de ses revenus (Akitoby et al. 2006) ou un effet Keynes, en temps de récession économique, le gouvernement augmente ses dépenses afin de stimuler l'activité économique. L'évolution de la part des dépenses publiques dans le PIB dépendra alors de la taille du multiplicateur budgétaire. Si le multiplicateur est supérieur à 1, le volume des dépenses publiques augmentera tandis que le niveau des dépenses publiques rapporté au PIB diminuera. Enfin, le dernier groupe d'études soutient l'hypothèse de rétroaction, il existe une causalité bidirectionnelle entre les dépenses du gouvernement et le PIB.

Une grande partie des critiques que la loi de Wagner a suscitées concerne les méthodes économétriques. Comme mentionné ci-dessus, un large ensemble de méthodes empiriques ont été utilisées, et il n’y a pas de consensus sur la méthodologie la plus appropriée (Agell, Ohlsson, et Thoursie, 2006; Durevall et Henrekson, 2011). Comme le résume Sideris (2007), les travaux empiriques sur la loi de Wagner peuvent être classés en deux groupes. Les premières études, jusqu’aux années 1990, utilisent la régression simple par la méthode des moindres carrés ordinaire pour tester la loi et supposent des données de séries stationnaires. Ensuite, les seconds groupes d’études testent la co-intégration entre le revenu national et les dépenses publiques à partir des années 1990. Les études les plus récentes utilisent la méthodologie d’Engle et Granger ou la technique de Johansen (Sideris, 2007). Le choix de la variable à expliquer est un autre point de désaccord. Certains auteurs soutiennent que Wagner n’était pas uniquement concerné par la croissance des dépenses publiques mais par celle de tout le secteur public (Peacock et Scott, 2000). Wagner incluait notamment l’activité des entreprises publiques. Leur omission dans les différentes évaluations ne permettrait pas alors de tester la relation que Wagner pensait avoir mis en évidence. Trois spécifications sont possibles afin d’intégrer le gouvernement en tant que variable dépendante : le total des dépenses publiques, la part des dépenses dans le PIB, les dépenses publiques par habitant. En outre, la sensibilité des résultats empiriques à la spécification économétrique pourrait induire un biais dû aux attentes des auteurs (Moosa 2017a).

Au-delà de ces désaccords méthodologiques, ce sont les insuffisances théoriques que contient la loi de Wagner qui sont le plus problématiques. Il n’y a pas de mécanisme causal clair qui explique pourquoi les dépenses publiques devraient augmenter avec la croissance économique (Peacock et Scott, 2000). L’apparition de nouveaux besoins dans le cours du développement suggérerait que les dépenses publiques augmentent parce qu’il y a une demande pour ce type de dépenses. L’apparition de nouvelles demandes serait due à l’augmentation de la richesse nationale. Selon une autre explication plausible, il pourrait y avoir un effet transitant par la croissance des revenus : l’État dépenserait davantage en raison de recettes plus abondantes.

Même si l’on pouvait réduire la loi de Wagner à ces effets « demande » et « revenu », il resterait à comprendre la manière dont l’État répond aux besoins sociaux. Peacock et Scott (2000) se sont interrogés sur le fait que l’observation de Wagner sur l’augmentation des dépenses publiques puisse être qualifiée de « loi ». Wagner a utilisé le terme de « loi », au sens de l’école historique allemande, pour qualifier une « uniformité observée empiriquement » plutôt qu’une relation de cause à effet. L’uniformité empiriquement observée est ce que nous appelons maintenant un fait stylisé. La loi de Wagner est « l’une des notions les plus ennuyeuses du domaine, car de nombreux auteurs la citent malgré ses imprécisions et ses confusions » (Delorme et André 1983, 103-104). La littérature « sacrifie (désormais) la formulation de la ‘loi’ » par Wagner à la nécessité de faire preuve de virilité économétrique » (Peacock et Scott, 2000). Nous considérons donc l’observation de Wagner comme un fait stylisé plus que comme une relation de cause à effet. Si une relation causale simpliste entre la croissance des dépenses publiques et la croissance de l’activité économique semble fallacieuse, les deux explications théoriques de ce fait stylisé peuvent, elles, faire sens : il peut y avoir une intervention publique

qui répond à une demande sociale et à un effet de revenu, qui favorisent l'augmentation des dépenses publiques.

Autre point problématique avec la loi de Wagner : il n'y a pas de réflexion autour des potentielles limites financières à la croissance des dépenses publiques. Le financement de l'État dépend de l'impôt, de l'emprunt et des interventions de la Banque Centrale (Delorme et André, 1983, p.603). Sur le long terme, une hausse des dépenses publiques est associée à la hausse des taux d'imposition ou de cotisation, qui dépend du consentement des populations à payer l'impôt et des luttes politiques associées (section 2). La question de la contrainte financière se pose d'autant plus depuis la mondialisation économique et financière, qui produit des phénomènes de concurrence fiscale entre les États (section 4). La contrainte financière dépend donc de la capacité de l'État à lever l'impôt mais aussi à financer son déficit public, qui elle-même dépend de la crédibilité du Trésor à rembourser ses créanciers. La capacité à lever l'impôt est là encore fondamentale tout comme les relations du Trésor avec la Banque Centrale, qui peuvent faciliter les opérations de financement du gouvernement grâce à ses interventions sur les marchés souverains.

Postuler l'existence d'une loi d'accroissement des dépenses publiques liée à l'activité économique est d'autant plus difficile que le sens de la causalité fait toujours débat. L'interprétation keynésienne de cette relation tend à souligner l'impact des premières sur la seconde. La relation causale est à double sens et les études statistiques entre ces deux variables ne peuvent que difficilement trancher du fait de problèmes d'endogénéité (Agell, Ohlsson, et Thoursie 2006, Durevall et Henrekson, 2011). Les très faibles taux d'intérêt à court et à long terme pourraient aujourd'hui favoriser cet impact positif des dépenses publiques sur la croissance (Furman et Summers, 2020) et biaiser d'autant plus les estimations de la loi de Wagner.

2. Démocratisation des sociétés et dépenses publiques

La croissance des dépenses publiques s'est principalement opérée via la hausse des dépenses sociales, de santé et d'éducation. Entre 1995 et 2019, ces trois postes de dépenses constituent plus de la moitié de cette croissance pour les pays de la zone euro. Ces développements peuvent être compris à long terme comme une réponse à la question sociale qui émerge à la suite de la révolution industrielle : comment concilier l'égalité dans l'ordre politique, proclamée par la Révolution française et les inégalités économiques criantes dans l'ordre social (Rosanvallon, 2012) ? Ils sont le produit du lent mouvement de démocratisation des sociétés occidentales développées.

La thèse selon laquelle la démocratisation des sociétés et l'universalisation du suffrage sont le vecteur central de l'accroissement des transferts redistributifs revêt toutefois des variantes contrastées selon la manière dont le « jeu » électoral est formalisé, selon les croyances prêtées aux électeurs, ou encore selon que les préférences sont ou non agrégées dans le cadre de conflits de classes. On commencera par rappeler l'approche initiale en termes d'électeur médian, où le vote est déterminé exclusivement par des considérations

en termes de maximisation de l'utilité individuelle, avant de présenter des approches alternatives des préférences pour la redistribution, puis d'en souligner les limites. Pour terminer, nous exposerons pourquoi les dynamiques partisans plus que les préférences électorales semblent expliquer la hausse des dépenses publiques.

2.1 L'approche en termes d'électeur médian : le modèle Meltzer-Richard

Afin d'expliquer la taille du gouvernement, les économistes néoclassiques ont développé une approche basée sur les choix politiques d'agents rationnels. Le modèle Meltzer-Richard a pour but d'analyser le comportement des électeurs dans un système où les politiques publiques permettent de redistribuer le revenu entre les différents agents. La conception sous-jacente de la démocratie est celle mise en avant par les travaux d'A. Downs (1957), réalisés à la suite de ceux de Duncan Black (1948), pour dépasser le « paradoxe de Condorcet ». Le cadre théorique repose sur des hypothèses précises : celle d'une répartition unimodale de préférences monodimensionnelles et celle de l'électeur médian comme arbitre des choix puisque dans un système d'élection où le vainqueur est désigné par scrutin majoritaire direct, le résultat de l'élection dépendra du choix de l'électeur qui départage l'électorat en deux.

Dans leur article fondateur, Meltzer et Richard (1981) ont développé un modèle où les individus ne diffèrent qu'au regard de leur productivité, qui détermine leur niveau de revenu et donc leur consommation. Les agents consomment tout leur revenu et maximisent leur utilité qui dépend de leur temps de loisir et de leur consommation. Les auteurs intègrent un système de redistribution des revenus dans leur modèle. Ils supposent qu'une fraction du revenu disponible est utilisée pour payer une taxe. Le taux de prélèvement est *proportionnel* au revenu. En contrepartie, tous les agents perçoivent un transfert *forfaitaire*.

Les agents arbitrent entre leur revenu disponible avant, et après impôt et redistribution. Plus le revenu d'un agent est faible par rapport à la moyenne, plus il préférerait un niveau élevé de redistribution. Les préférences de l'électeur médian en matière de redistribution définissent le niveau de transferts. Le taux d'imposition d'équilibre est celui qui maximise la consommation pour l'électeur avec une productivité médiane. Puisque le revenu moyen est supérieur au revenu médian, l'électeur médian se prononcera toujours en faveur d'un transfert public positif. Plus l'électeur médian est pauvre plus il est disposé à soutenir une politique redistributive.

Ce modèle simple conduit à prédire la relation suivante entre les inégalités et les préférences des agents en matière de redistribution : plus une société est inégale (plus l'écart entre le revenu médian et le revenu moyen avant transfert est important) plus l'électeur médian préférera un niveau élevé de redistribution. En outre, plus les inégalités avant impôt augmentent et plus les transferts redistributifs devraient être importants. Ces deux déductions sont pourtant infirmées empiriquement (Alesina, Glaeser, et Sacerdote, 2001; Alesina et Giuliano, 2011). C'est ce que Lindert (2004) a qualifié de « paradoxe de Robin des bois » : l'ampleur de la redistribution

décroît avec les inégalités⁸. Il a fallu donc partir à la recherche d'explications alternatives sur la base de plusieurs critiques.

Une première critique importante de ce modèle est la faiblesse de l'analyse politique sous-jacente. Les politiques qui visent à augmenter les transferts sociaux ne peuvent pas directement être inférées des préférences des agents (Cusack, Iversen, et Rehm, 2006). Dans cette littérature, on constate qu'aucune attention n'est accordée aux incitations politiques et institutionnelles pour que les gouvernements répondent aux préférences des électeurs. Cette critique souligne l'importance des institutions et systèmes politiques pour comprendre la réponse des gouvernements aux préférences sociales⁹.

Une deuxième critique importante concerne les hypothèses faites à propos des préférences des agents. Ces dernières sont très étroitement liées au cadre de l'analyse économique standard postulant des agents égoïstes qui maximisent leur utilité. Or on peut imaginer que d'autres facteurs structurent ces préférences, comme la socialisation politique familiale, la conscience de classe ou encore les représentations en matière de mobilité sociale.

Une troisième série de critiques met en évidence les problèmes méthodologiques propres à cette approche. Comment peut-on mesurer les préférences en matière de redistribution ? Les études s'appuient sur deux catégories de données : les enquêtes subjectives, qui se concentrent sur les préférences des agents, et des données objectives, les niveaux de redistribution observables ou les revenus des ménages. L'enquête subjective souffre de plusieurs biais. L'objectivité des enquêtes de terrain, notamment des questionnaires, a longuement été discutée. Les travaux en sociologie ont mis en évidence des problèmes méthodologiques désormais bien connus quant à façon dont l'enquêteur pose la question, à la formulation et à l'enchaînement des questions (effet de halo). Ils soulignent en outre que cela dépend de la faculté des répondants à émettre une opinion ou encore de l'hypothèse d'un accord sur les questions qui méritent légitimement d'être posées (Bourdieu, 1984, p.222-235). La plupart des études utilisent les données de l'European Social Survey (ESS) ou le World Social Survey. Cependant, certaines études sur un seul pays utilisent des bases de données spécifiques (Alesina et Giuliano, 2011; Dahlberg, Edmark et Lundqvist, 2012). D'autres auteurs réalisent leurs propres enquêtes

Ces enquêtes faites « maison » sont généralement menées en ligne et les réponses sont rémunérées. Il manque une discussion méthodologique sur la façon d'étudier les préférences et les risques d'artefacts associés à la méthode.

Les critiques mettent également en doute la capacité de l'économétrie à fournir des preuves sur la théorie testée (Schmidt-Catran, 2016). La demande pour la redistribution peut être liée aux niveaux d'inégalité, comme avancé par le modèle Meltzer-Richard, mais peut

⁸ Pour ce dernier, ce n'est pas l'écart entre revenu moyen et médian qui importe, mais celui entre les classes moyennes (décisives électoralement) et les groupes à bas revenus : plus il est fort et plus faible sera la redistribution.

⁹ Cf. *infra* 2.3

aussi être influencée par des logiques de solidarité propres à chaque pays. Pour éviter d'être biaisées, les études « comparatives » doivent alors contrôler toutes les différences entre les pays. Ces études sont alors très sensibles aux choix des variables, les variables de contrôle étant nombreuses et le nombre de pays observés plutôt restreint. Ces travaux produisent souvent des résultats faibles voire contradictoires.

2.2 Les explications alternatives des préférences pour la redistribution

Des travaux plus récents ont exploré de nouveaux arguments théoriques afin d'expliquer l'absence de lien entre inégalité et redistribution, en général en complétant l'approche limitée à l'intérêt égoïste par des considérations en termes de croyances sociales. Un ensemble important de contributions s'est d'abord intéressé aux effets des croyances en termes de mobilité sociale. Une première approche se consacre à l'impact de la mobilité sociale espérée sur les préférences pour la redistribution (Benabou et Ok, 2001). L'hypothèse d'une perspective de mobilité ascendante (*'prospect of upward mobility'* – POUM) soutient que les individus, même pauvres, peuvent préférer un faible niveau de transfert, s'ils pensent pouvoir gravir l'échelle des revenus. Cet argument repose sur trois hypothèses : une partie des électeurs croient que la politique de redistribution va rester stable dans le temps, ils s'attendent à être plus riches à l'avenir et ils n'ont pas d'aversion excessive au risque. Selon Benabou et Ok (2001), l'hypothèse POUM pourrait avoir un impact sur les préférences de 10% des électeurs américains, mais cette estimation dépend largement de la spécification du paramètre de l'aversion au risque. Le soutien politique aux politiques de redistribution serait moins fort dans les sociétés où la mobilité est perçue – indépendamment de la réalité empirique – comme non seulement plus forte mais aussi comme ouverte à tous (Alesina et La Ferrara, 2005).

Une autre extension du modèle a été l'incorporation de croyances individuelles en termes de justice sociale dans la fonction d'utilité des agents (Fong, 2001; Benabou et Tirole, 2006; Alesina et Giuliano, 2011), ou en introduisant des considérations générales sur les idéologies dominantes. En particulier, si les agents croient que les efforts individuels déterminent le succès et le revenu, ils choisiront un faible niveau de redistribution et vice versa. Le taux de redistribution d'équilibre et le taux d'imposition dépendent ainsi des croyances sociales construites dans les cadres nationaux (Alesina et Angeletos, 2005), en termes de mobilité sociale, fussent-elles fausses¹⁰, ou de représentations des pauvres et donc de tolérance à l'inégalité (Alesina et Glaeser, 2006). L'importance de l'ancrage national est d'ailleurs confirmée par des études qui étudient les préférences pour la redistribution en Allemagne de l'Est et en Allemagne de l'Ouest. Ces études montrent que les préférences pour des niveaux de redistribution sont plus élevées dans les Länder de l'ex-République Démocratique allemande. Ces différences s'expliquent par l'importance des idéologies égalitaristes et des croyances sociales différentes dans ces Länder.

¹⁰ Ainsi, les travaux de l'OCDE (Causa et Johansson, 2010) montrent que la mobilité sociale intergénérationnelle entre pères et fils est particulièrement réduite en matière de rémunérations en France, où est censé pourtant prévaloir la « méritocratie républicaine » ou aux États-Unis en dépit de « *l'American dream* ». De même, l'influence de la situation socio-économique des parents sur la performance des élèves dans l'enseignement secondaire est particulièrement forte en France et aux États-Unis.

Pour Piketty également (1995), les électeurs soutiennent des politiques de redistribution différentes non pas du fait de visions fondamentalement différentes de ce que doit être une société juste, mais précisément en raison de croyances divergentes au sujet des causes de l'inégalité. La réussite sociale peut être imputée soit à l'effort soit à des facteurs non contrôlables et contingents (la malchance), ce qui a des conséquences directes sur l'appréhension par les agents, suivant leurs croyances, des effets désincitatifs des prélèvements à vocation redistributive. Comme la « vraie » valeur de ces paramètres est incertaine, les individus vont réviser leurs croyances initiales au cours de leur propre trajectoire sociale – et les transmettre à leurs descendants : les individus qui optent pour un effort élevé, qui leur procure un revenu élevé, vont accorder (à tort ou à raison) plus de poids à l'effort qu'à la chance, et inversement. Cela expliquerait en quoi la mobilité sociale telle qu'elle est ressentie déterminerait les attitudes en matière de redistribution et pourquoi des perceptions différentes de la mobilité engendreraient des différences persistantes en la matière entre pays. Les travaux faits aux États-Unis sur les préférences en matière de redistribution des populations immigrées suivant leur pays d'origine, et la culture dominante qui y prévaut, vont dans le même sens (Alesina et Giuliano 2011). Ces croyances sont aussi largement influencées par le contexte institutionnel des pays en question.

2.3 Démocratie et inégalité : une relation ambiguë

Le modèle Meltzer-Richard prédit que la démocratisation de nos sociétés devrait conduire à une redistribution des richesses. Cependant les liens entre démocratie et redistribution pourraient être plus complexes : si la démocratie réalloue *de jure* du pouvoir vers les plus pauvres avec l'extension du droit de vote en leur conférant la possibilité « de porter le conflit sur la redistribution dans la sphère publique » (Korpi, 2018), encore faut-il que les classes défavorisées en fassent usage, alors que les classes les plus aisées de la société peuvent, elles, essayer de compenser cette tendance en augmentant leur pouvoir *de facto*. En outre, l'ampleur de la redistribution peut dépendre des alliances de classes.

Pour étudier les liens entre démocratisation et redistribution, il faut d'abord prendre en compte l'extension du droit de vote d'un point de vue historique puis, celui-ci une fois généralisé, le taux de participation effectif des différents groupes sociaux. Lindert (2004) et d'autres travaux (Facchini 2014, 32-33 ; Acemoglu et al., 2015, 1902) ont examiné l'impact de la démocratisation mesurée par la proportion d'adultes qui ont le droit de vote et mettent en évidence des effets positifs robustes de l'extension du suffrage sur les dépenses publiques en pourcentage du PIB, mais aussi sur les recettes en pourcentage du PIB. Le caractère plus redistributif des systèmes de transferts dans certains pays européens s'expliquerait ainsi par l'extension précoce du droit de vote universel – notamment aux femmes (Acemoglu et al., 2015). C'est aussi, comme le rappelle Lindert (2004), parce que la démocratisation des sociétés s'accompagne d'une expansion de la scolarisation. L'extension du droit de vote aux femmes pourrait avoir joué, notamment aux États-Unis sur la période 1870-1940, un rôle clef (Lott et Kenny, 1999). D'un autre côté, comme les pauvres et les moins dotés du point de vue du capital culturel sont moins « légitimement »

politisés que les plus aisés (Gaxie, 1978), alors l'électeur décisif peut se situer bien au-dessus du revenu médian, d'autant que les taux de participation au vote sont plus élevés dans les tranches supérieures de revenus (Karabarounis, 2011).

D'autres facteurs permettraient d'expliquer l'absence de lien univoque entre démocratie et redistribution (Acemoglu et al. 2015). Premièrement, la démocratie peut être « capturée » par certains groupes sociaux. Ceux-ci du fait de leurs richesses disposent en effet du pouvoir d'orienter les élections vers des résultats qui les favorisent. Cette capture, si elle n'est pas trop « coûteuse », peut consister dans le contrôle des organes de pouvoirs locaux, le lobbying, le contrôle des médias, ou même la répression. Deuxièmement, un mécanisme alternatif est la menace d'une fuite des capitaux qui accroît en ce cas le coût d'opportunité de la redistribution en termes d'output. Troisièmement, les élites peuvent également utiliser leur pouvoir pour rediriger les dépenses publiques vers elles-mêmes, c'est-à-dire en direction de biens publics qui leur bénéficient au premier chef, tels que les investissements dans l'enseignement supérieur, comme on le constate en Allemagne avec l'analyse des dépenses par étudiants selon les filières. Enfin, un autre mécanisme susceptible d'expliquer les effets ambigus de la démocratisation des sociétés sur les inégalités est inspirée des expériences de l'Afrique du Sud et de l'Europe centrale et orientale : la démocratisation des sociétés peut être associée à l'ouverture de nouvelles opportunités, en termes de carrières et de revenus, pour des personnes auparavant enfermées dans des activités où elles ne pouvaient pas exploiter leurs qualifications et leurs talents (Acemoglu et al. 2015).

L'ampleur de la redistribution peut aussi dépendre des alliances entre groupes sociaux compte tenu de la structure des inégalités. Le lien entre redistribution et démocratie dépend également des coalitions entre classes de revenus et notamment d'un possible alignement des préférences entre les électeurs des classes moyennes et des classes populaires. Ce qui importe maintenant, ce n'est pas le niveau d'inégalité, mais la structure de l'inégalité. En effet, afin de déterminer leur choix en matière de partenaires d'une coalition, les électeurs des classes moyennes comparent les écarts de revenus dans le haut et le bas de la distribution. Ils seront plus enclins à s'allier avec les électeurs aux revenus les plus bas et à se prononcer en faveur de politiques redistributives si les écarts de revenu entre les groupes moyens et les plus pauvres sont faibles comparés aux écarts entre groupes à revenus moyens et classes aisées (Lupu et Pontusson, 2011). Un argument très similaire est développé dans le cadre de l'exposition au risque : plus l'exposition à l'insécurité économique est contrastée selon les personnes, plus le soutien populaire à la redistribution est faible (Rehm, Hacker et Schlesinger, 2012 ; Alt et Iversen, 2017).

Une autre raison explicative possible à la complexité des liens entre inégalités et redistribution est à chercher du côté de la fragmentation des sociétés sur le plan culturel, ethnique ou religieux : les préférences pour les transferts redistributifs seraient plus faibles dans les sociétés hétérogènes (Alesina et Giuliano, 2011). Pour autant qu'on puisse mesurer de manière appropriée la diversité ethnique (Facchini, 2014, 38), les travaux empiriques montreraient que le soutien aux politiques de redistribution serait moindre lorsqu'elles sont perçues comme bénéficiant surtout aux minorités ethniques et que cela expliquerait mieux ce

soutien que le niveau de revenu ou toute autre variable. Ce sont les pays les plus hétérogènes qui ont les dépenses sociales les plus faibles. La moitié des différences entre les USA et l'UE en matière de redistribution s'expliquerait par les clivages raciaux, qui joueraient également un rôle crucial pour comprendre les différences entre les États américains eux-mêmes (Alesina et Glaeser 2006). A contrario l'homogénéité socio-culturelle aurait favorisé le développement de l'État social en Europe du Nord. Un certain nombre d'études économétriques confirment la corrélation négative entre la diversité sociale et les préférences concernant la redistribution. Cependant, ces études utilisent des méthodologies contrastées. Alesina et Giuliano (2011) mènent une étude longitudinale aux États-Unis entre 1972 et 2004 à partir du Général Social Survey. Dahlberg, Edmark, et Lundqvist (2012) confirment cette relation en étudiant la part d'immigrés par municipalité et les préférences pour la redistribution en Suède. Leurs résultats ont cependant été remis en cause car les mesures des préférences en matière de redistribution ainsi que les mesures de la part des immigrés sont contestables (Nekby et Pettersson-Lidbom, 2017). Finseraas (2012) montre à partir de l'European Social Survey que le soutien aux mesures redistributives est plus faible quand la part de minorités ethniques parmi les populations pauvres est importante. Alesina, Miano, et Stantcheva (2018) ont construit leur propre base de données avec 24 000 individus dans 6 pays grâce à des questionnaires en ligne. Leurs résultats tendent à confirmer cette relation négative entre fragmentation ethnique et préférence pour la redistribution. Si la diversité ethnique peut ainsi être considérée comme l'un des facteurs potentiels qui réduisent les bases politiques de la redistribution, le rôle des clivages religieux, et les systèmes d'alliances politiques contrastés auxquels ils ont donné lieu selon les pays (rôle de la démocratie chrétienne notamment), ont fait l'objet de travaux qui enrichissent la compréhension de l'émergence de différents régimes nationaux de protection sociale aux effets redistributifs contrastés (Van Kersbergen et Manow, 2009).

2.4 L'État social : une conquête ouvrière ?

A la recherche d'une troisième voie, au-delà de l'approche marxiste et de l'approche fonctionnaliste du Welfare state, l'approche « par les ressources de pouvoir » émerge à partir de la fin des années 1970 en comprenant l'État social et les déclinaisons nationales de ses caractéristiques (degré de couverture, niveau des prestations, etc.) comme le produit de la mobilisation des classes laborieuses (Korpi, 1985). Les variations entre les États sociaux nationaux reflètent les « conflits redistributifs entre les classes sociales et l'affrontement entre partis politiques » (Korpi, 2006) qui les représentent et mènent des politiques plus ou moins redistributives. Le rôle de ces partis est capté par l'hypothèse de l'effet partisan. Les divisions au sein de la société produites par les relations d'emploi génèrent des interactions entre classes sociales, risques et ressources, qui conduisent à ce que les catégories les plus exposées aux risques sociaux ont moins de ressources individuelles pour leur faire face. A contrario plus les ressources politiques que la classe ouvrière peut accumuler sont importantes, comme un mouvement syndical fort et uni fournissant un soutien électoral aux partis travaillistes ou sociaux-démocrates, et plus important, complet, universel et généreux sera l'État social (Esping-Andersen, 1990).

Les partis de gauche, associés historiquement à la classe ouvrière, seraient plus enclins à augmenter les dépenses sociales voire les dépenses publiques de manière générale, tandis que les partis de droite, plus conservateurs sur le plan budgétaire, favoriseraient des politiques visant à contenir la croissance des dépenses. De nombreux travaux concordent pour montrer qu'avant la décennie 80-90, l'effet partisan était le facteur primordial expliquant la croissance des dépenses publiques et surtout sociales en supposant une relation directe et linéaire entre le type de parti au pouvoir (sociaux-démocrates ou conservateurs) et l'*outcome* politique (Pierson 1996; Huber et Stephens, 2001; Allan et Scruggs, 2004; Korpi, 2006; Potrafke, 2017). Cette approche a fait cependant l'objet de critiques mettant en avant d'un point de vue historique le rôle pionnier des États autoritaires en matière d'introduction de la législation sur les assurances sociales (Alber, 1982) ou le rôle décisif des employeurs dans la genèse des premiers dispositifs (Hatzfeld, 1971; Guillemard, 1986; Mares, 2003). De manière plus contemporaine, elle a été enrichie par la problématique des coalitions politiques. Esping-Andersen (1990) avait ainsi mis en avant l'importance de la structure des coalitions politiques – « beaucoup plus décisive que ne le sont les ressources de pouvoir de toute classe singulière », notamment pour expliquer la genèse de l'État social scandinave. Mais ce sont les mutations récentes des sociétés capitalistes qui auraient rendu cet effet partisan beaucoup moins opérant. Les auteurs du « New politics » (Pierson, 1996), en se focalisant sur la dépendance au chemin de l'expansion de l'État social, établissent que cette expansion a changé les règles du jeu politique et l'affiliation partisane en modifiant les préférences et les attentes des électeurs et des organisations représentant leurs intérêts. Il y a à cela plusieurs explications.

Il y va, en premier lieu, d'un brouillage des clivages programmatiques. Cet affaiblissement est imputé aux conditions structurelles qui limitent la capacité des partis politiques à mener la politique pour laquelle ils sont élus. On a souvent réduit la thèse de Paul Pierson à un constat sur la disparition de l'effet partisan. Mais son argumentaire est plus complexe. Pour les auteurs de la *New Politics*, les sociétés post-industrielles font face à un certain nombre de contraintes qui limitent la capacité des gouvernements à accroître les dépenses publiques : la désindustrialisation (T. Iversen 2001), la montée du chômage, le vieillissement de la population, la faible croissance économique, le passage à l'économie de services, etc. L'État social est désormais confronté à une ère « d'austérité permanente ». La mondialisation a un impact plus complexe à analyser, cependant elle peut intensifier les contraintes fiscales de la société postindustrielle¹¹. Dans ce contexte « à moins d'un retour extrêmement improbable à une ère de forte croissance économique, les pressions fiscales sur les États providence vont certainement s'intensifier. Et pourtant on n'observe pas pour autant de recul de l'État social en raison de sa popularité électorale. (...) Ainsi, dans la plupart des démocraties développées, la politique sociale est [désormais] axée sur la renégociation, la restructuration et la modernisation des termes du contrat social d'après-guerre plutôt que sur son démantèlement » (Pierson 2001, p.410).

Alors que l'effet partisan semble être la principale explication pour expliquer la croissance de l'État social entre 1950 et 1980, son affaiblissement depuis doit être compris comme un

¹¹ Cf. infra.

nouvel équilibre politique dû aux mutations des sociétés postindustrielles (Pierson 2011). Ainsi, s'il n'a pas disparu, l'effet partisan serait contraint par les transformations structurelles des sociétés capitalistes. Pour faire ce constat, il faut différencier deux temporalités : le court et le long terme (Herwartz et Theilen, 2014). A court terme, le positionnement politique peut impacter la dynamique conjoncturelle des dépenses publiques tandis qu'à long terme se sont les facteurs structurels qui expliquent ces évolutions. Les facteurs structurels définissent le cadre d'évolution des dépenses. En période de crise, les dépenses publiques augmentent mécaniquement du fait des stabilisateurs automatiques. Pendant ces périodes, les dépenses publiques augmentent quelle que soit l'orientation du gouvernement. Cependant, une fois ces changements conjoncturels contrôlés, les gouvernements de gauche ont plus tendance à augmenter les dépenses publiques. Toutefois, ils ne les augmentent désormais qu'à la marge ou dans des conditions bien particulières. Même constat pour les dépenses sociales qui semblent principalement dépendre des variables démographiques ou du taux de chômage (Hälg, Potrafke, et Sturm, 2020). Malgré quelques travaux qui essaient de montrer l'importance de l'effet partisan dans la période récente, la plupart des études s'accordent à dire que les partis de gauche n'ont que des marges de manœuvre limitées pour augmenter les budgets publics. Toutefois, un autre constat émerge : depuis la crise financière l'effet partisan serait réapparu (Savage, 2019; McManus, 2019).

L'affaiblissement de l'effet partisan s'expliquerait, en deuxième lieu, par les mutations de la composition de l'électorat des partis, par la modification des préférences exprimées et, partant, par le changement des modalités de la compétition électorale (Häusermann, Picot, et Geering, 2013). D'abord, dans la plupart des pays occidentaux, les partis de gauche attirent de plus en plus les électeurs diplômés des classes moyennes et supérieures. Ainsi, dans les pays développés, il y a eu un renversement du clivage éducatif : « la gauche électorale est passée du parti des travailleurs au parti des diplômés » (Piketty, 2020, p.876). Cela s'est accompagné d'une modification des préférences car, par exemple, les femmes qualifiées travaillant dans les services ont des demandes politiques différentes de l'ouvrier traditionnel de l'industrie : éducation, investissement social, universalité des prestations et égalité des genres. Dans le même temps, les classes populaires et les plus défavorisés s'abstiennent de manière croissante ou adhèrent de plus en plus à des discours nationalistes et anti-émigrés (Piketty, 2019, 861 et suiv.). A la centralité de l'affrontement capital-travail, se substituent des clivages culturels divers (religieux, urbain-rural, ethniques). On assiste ainsi à un basculement des clivages traditionnels pour les partis de gauche (peu diplômés et défavorisés) à de nouveaux clivages structurés par le niveau de diplôme et la question « identitaire » nationale (Piketty, 2019, 4^{ème} partie). La compétition politique s'en trouve transformée, selon des modalités variables suivant le contexte institutionnel dans lequel elle prend place¹².

Pourtant, parallèlement, c'est le constat même d'évanescence de l'effet partisan mis en avant par les études économétriques (Kittel et Obinger, 2003 ; Hubert et Stephens, 2001)

¹² Cf. infra 3.

qui va faire l'objet de critiques méthodologiques (Bandau et Ahrens, 2020). Une première critique importante de ces travaux va remettre en cause le choix des variables endogènes. C'est le débat mené autour de la « variable dépendante » (Clasen et Siegel, 2007), c'est-à-dire l'indicateur quantitatif le mieux à même de rendre compte du « welfare retranchment ». Premièrement, les données agrégées sur les dépenses publiques ou sociales ne permettent pas d'apprécier le recul de l'État social, car les dépenses sont déterminées par d'autres variables économiques et démographiques. Allan et Scruggs (2004) proposent d'utiliser le taux de remplacement du revenu en période de chômage ou d'arrêt maladie pour mesurer l'évolution de l'État social. Ces indicateurs ne sont pas soumis aux biais des données agrégées. Ils montrent un recul des revenus de remplacement entre 1975 et 1990 pour 18 pays de l'OCDE. Ces variations sont ensuite largement expliquées par l'effet partisan. Deuxièmement, les taux de remplacement peuvent rester stables alors que le niveau de protection sociale diminue. Lorsque l'on durcit les conditions d'éligibilité aux prestations sociales, on réduit le nombre de personnes qui peuvent y accéder. Cette dimension de l'État social est captée par l'indice de générosité qui baisse de 5 points dans les pays sociaux-démocrates et de 3 points dans les pays continentaux. Une autre étude aboutit au même constat sur des données agrégées sur 18 pays entre 1981 et 1999 (Amable, Gatti, et Schumacher, 2006).

Plus récemment, c'est le rôle des partis populistes qui a fait l'objet d'investigations. Leurs poids politiques tout comme leur programme ont beaucoup changé au cours des dernières décennies. Dans la plupart des pays européens, ils sont devenus des partis de premier plan. Ces succès politiques s'expliquent par le soutien important qu'ils reçoivent des classes populaires. Parallèlement, ces partis ont changé d'agenda politique. D'une orientation plutôt néolibérale dans les années 1980, en faveur de baisses d'impôts et d'un désengagement de l'État, ces partis défendent désormais des positions favorables à l'extension des dispositifs de protection sociale et donc susceptibles d'augmenter les dépenses sociales. Ce nouveau positionnement politique a été qualifié de « chauvinisme social ». L'essor électoral des partis populistes a un impact significatif sur la hausse des dispositifs de protection sociale (Swank et Betz, 2019). Cependant, l'influence grandissante de ces partis est aussi associée à une baisse des mesures bénéficiant aux populations immigrées et réduisent la dimension universaliste des États providence des 16 pays européens étudiés entre 1975 et 2015.

Une deuxième critique a porté sur le caractère différencié du recul de la protection sociale suivant les programmes sociaux concernés. Une distinction consacrée à cet égard est faite entre les risques sociaux liés à l'emploi (chômage, maladie), auxquels sont surtout exposés les travailleurs, et ceux liés au parcours de vie (retraite) qui affectent tous les citoyens de manière indifférenciée (Esping-Andersen, 1999, 40-42).

Une troisième critique porte sur les choix de périodisation des données pour capter l'effet partisan (Schmitt, 2015). La plupart des études utilisent des données sur la composition des gouvernements pour chaque année. Dans les analyses de données de panel sur des données annuelles, on suppose que le changement de la composition du cabinet aura le même effet sur la variable dépendante (dépense publique, sociale, taux de remplacement) pour chaque année et chaque pays. Ces hypothèses sur l'homogénéité des paramètres et des effets temporels

semblent invraisemblables lorsque l'on connaît les aléas des agendas politiques. Les partis au pouvoir peuvent ainsi mettre plusieurs années à mettre en œuvre une politique, qui aura pour résultat d'augmenter les dépenses publiques. Afin de mieux capter l'effet partisan, Schmidt (2015) propose d'utiliser la composition du cabinet comme unité pour les variables. Un fois ce recalibrage effectué, il semble que l'effet partisan soit toujours à l'œuvre.

Enfin une ultime critique porte sur le problème de la variable indépendante (exogène) (Bandau et Ahrens, 2020). En général, un rôle clef est conféré à la composition des gouvernements en fonction du label politique, notamment social-démocrate. Une approche enrichie consiste à étendre la variable indépendante à d'autres partis de gauche, du centre et de droite ou à situer la composition des gouvernements sur une échelle gauche-droite graduée. Au terme d'une méta-analyse portant sur plusieurs dizaines de travaux économétriques menés entre 2000 et 2016 sur 12 pays, Bandau et Ahrens (2020) aboutissent à trois conclusions concernant l'effet partisan : premièrement, le rôle décisif du choix de la variable dépendante c'est-à-dire le fait que les modifications des droits à la protection sociale sont beaucoup plus significatives que l'évolution des dépenses totales, qui sont co-déterminées par d'autres facteurs ; deuxièmement, le fait que les dépenses sociales ne font pas l'objet des mêmes comportements partisans selon leur finalité (chômage et maladie versus retraite) ; troisièmement, un lent déclin de l'effet partisan paraît bien se faire jour à mesure que dure l'ère du *welfare retrenchment* et que l'on prend en compte les recompositions politiques à l'œuvre.

3. « La dépense publique : un produit des institutions politiques »

L'impact des systèmes politiques sur les politiques économiques est un objet d'étude de longue date (Mueller, 2003; Buchanan, 2007)¹³. Ces travaux ont cependant connu un renouveau important à la fin des années 1990. Des chercheurs ont essayé de mettre en évidence des liens entre la constitution d'un État et les politiques publiques mises en place. « Tous les systèmes d'économie de marché sont encadrés dans des systèmes politiques plus larges. Leur impact dépend de la législation, de la nature des institutions et des politiques mises en œuvre dans le cadre de ces systèmes. Ce que les institutions ou les politiques génèrent dépend de la distribution du pouvoir au sein des sociétés et de la manière dont les institutions politiques et les intérêts mobilisés agrègent les préférences » (Acemoglu et al., 2015, p.1886).

Dans ce contexte, c'est l'impact des régimes politiques et des règles électorales sur l'évolution des politiques publiques, notamment des dépenses publiques, qui est au centre des investigations (Persson, Roland, et Tabellini, 2000). Plus précisément, deux paramètres sont étudiés : les modes de scrutin et les formes de gouvernement (Persson et Tabellini, 2003, p.5). Il y a principalement deux modes de scrutins : le scrutin uninominal majoritaire,

¹³ On constate cependant une rupture entre les travaux de Persson et Tabellini, des chercheurs qui s'en inspirent, et les auteurs du *Public choice* (Thames et Edwards, 2006).

où c'est le candidat qui obtient le plus de voix qui est élu et le scrutin plurinominal à la proportionnelle où les sièges sont attribués (plus ou moins) proportionnellement aux résultats des différentes listes de partis politiques candidats aux élections. Ces travaux distinguent ensuite deux types régimes politiques : les régimes présidentiels et les régimes parlementaires. Dans les régimes présidentiels, il y a une séparation des pouvoirs entre législatif et exécutif et non responsabilité de l'exécutif devant le législatif. Les régimes parlementaires désignent les systèmes au sein desquels les pouvoirs législatif et exécutif exercent un pouvoir de contrôle mutuel : le parlement peut mettre en jeu la responsabilité du gouvernement et, à l'inverse, le gouvernement peut prononcer la dissolution du parlement. A partir de ces distinctions, différents modèles visent à simuler le comportement des entrepreneurs politiques.

Persson et Tabellini (1999) proposent un premier un premier modèle qui expose l'impact des règles électorales sur les dépenses publiques. Les électeurs rationnels vont choisir le candidat, dont le programme leur est le plus favorable en termes de transferts et provision de biens publics. Dans les pays avec des modes de scrutin majoritaire, la compétition électorale se concentre surtout dans les circonscriptions susceptibles de basculer d'un parti à l'autre (à l'image des « swinging states » américains). Les dépenses proposées par les candidats se concentreront alors sur des groupes d'électeurs ou des circonscriptions clés. Au contraire, dans les pays avec des modes de scrutins proportionnels, la compétition entre politiciens est, elle, plus large, les mesures budgétaires annoncées seront alors plus élevées car les transferts ne concerneront pas que les électeurs mobiles, mais viseront à rassembler des coalitions.

Un second modèle vise à étudier l'impact des régimes politiques, une fois les élections passées, sur les dépenses publiques. Dans cette perspective, les engagements pris par les candidats lors des élections ne sont pas forcément respectés. Les électeurs limitent alors ces problèmes d'asymétrie d'information en tenant pour responsables les candidats élus lors des prochaines élections. Les élus, qui désirent conserver leur position et la rente associée, devront tenir compte de la satisfaction des électeurs puisque cette dernière conditionne leur réélection.

Dans le cadre d'un régime présidentiel, les élus sont responsables de leur décision directement auprès des électeurs et ne dépendent pas du vote de confiance de l'assemblée. Pour que le budget passe à l'Assemblée, le gouvernement devra convaincre une majorité de parlementaires. Afin de rallier leur vote, il inclut dans le budget des transferts à destination des circonscriptions des parlementaires qui l'aident à former une coalition majoritaire. Ces transferts permettent d'augmenter les chances de réélection des politiciens. Afin d'être inclus dans la coalition, qui bénéficiera des transferts, les politiciens accepteront de baisser leur exigence jusqu'à leur seuil de réservation. Les régimes présidentiels induisent une forte compétition électorale entre les politiciens. Le budget voté devrait en conséquence ne pas être trop important.

En revanche dans le cadre des régimes parlementaires, l'existence d'un gouvernement dépend des votes de confiance de l'assemblée. La coalition majoritaire est incitée à rester soudée, une rupture pourrait entraîner la dissolution du gouvernement et la perte de pouvoir de

proposition. Le budget proposé par le gouvernement doit alors satisfaire l'ensemble des membres de la coalition majoritaire. Les dépenses publiques engagées par le gouvernement seront plus importantes que dans le cadre des régimes présidentiels car les transferts bénéficient à tous les membres de la coalition majoritaire plutôt qu'à une minorité d'élus à convaincre pour atteindre la majorité à l'assemblée.

Les prédictions de ces modèles sont en partie confirmées par des estimations économétriques sur 64 pays entre 1984 et 1990 (Persson et Tabellini, 1999). Des travaux ultérieurs (Persson, Tabellini et Roland, 2007) montrent que ce sont les coalitions de plusieurs partis au sein d'un même gouvernement, rendus nécessaires par un scrutin proportionnel, qui favoriseraient un plus haut niveau de dépenses publiques, car ils produisent un paysage politique plus morcelé.

Les liens de causalité mis en avant par ces travaux ont fait l'objet de critiques étayées (Acemoglu, 2005). Il serait en effet problématique d'isoler l'impact des mécanismes de fonctionnement des systèmes électoraux (mode de scrutin etc.) des autres institutions du pays étudié. Une institution politique¹⁴ ne peut être sortie de son contexte économique et social. Une économie agraire ne se développera pas avec le même régime politique qu'une économie industrielle. Il serait alors plus pertinent de réfléchir en termes de groupes d'institutions et de mêler les dimensions économiques, sociales et politiques pour comprendre l'influence des institutions politiques sur les dépenses publiques.

Les études statistiques mettent en évidence des corrélations entre différentes institutions politiques et différents niveaux de dépenses publiques. Analyser l'influence des règles constitutionnelles sur les politiques publiques, revient à considérer les institutions politiques comme exogènes aux évolutions politiques. Or « l'approche en termes d'économie politique implique que ces institutions sont également endogènes et probablement déterminées par des facteurs communs, qui rendent ainsi peu pertinent le choix de traiter les politiques (économiques) comme des variables exogènes » (Acemoglu, 2005, p.1033). L'endogénéité des variables complique l'utilisation des méthodes économétriques pour estimer l'impact des différents paramètres¹⁵. La solution économétrique revient à utiliser une variable instrumentale exogène qui impacte la variable expliquée uniquement par l'intermédiaire de son effet sur la variable explicative suspecte d'endogénéité. Cependant les variables instrumentales qui permettent de traiter l'endogénéité entre les systèmes politiques et les décisions politiques ne sont pas satisfaisantes pour Acemoglu (2005). « Si PT (Persson et Tabellini) ont entrepris une enquête minutieuse et approfondie sur les questions en jeu, il se peut qu'ils n'aient pas estimé l'effet causal des caractéristiques constitutionnelles sur les variables étudiées. En outre, les problèmes d'identification qui se posent dans ce travail sont partagés par de nombreuses autres études d'économie politique » (Acemoglu, 2005, p.1033).

¹⁴ Pour Acemoglu (2005), l'expression « institutions politiques » renvoie aux différentes variables politiques étudiés par Persson et Tabellini.

¹⁵ Les variables sont endogènes lorsqu'il y a une corrélation entre les variables explicatives et le résidu dans le modèle théorique.

Une étude économétrique plus récente étudie les résultats de Persson et Tabellini avec un trentaine de pays supplémentaires pour la décennie 1990 (Blume et al., 2009). Les résultats confirment les prédictions pour les règles électorales. L'impact des régimes présidentiels sur les dépenses publiques n'est quant à lui plus observé. Les résultats de Persson et Tabellini sont sensibles aux données utilisées. Rokey (2012) propose un nouveau test des résultats de l'impact des constitutions sur les dépenses publiques. Pour traiter les problèmes d'endogénéité, il propose de nouvelles variables instrumentales afin de répondre aux critiques soulevées par Acemoglu (2005). Les résultats de l'étude tendent à confirmer les travaux de Persson et Tabellini, pour les modes de scrutins tout comme pour les régimes politiques. Une étude de science politique retrouve aussi des résultats similaires pour 17 pays entre 1990 et 2000 (Thames et Edwards, 2006). Pfeil (2016) étudie le passage du Japon, de la Nouvelle-Zélande et de l'Allemagne à des systèmes présidentiels majoritaires. Il n'observe pas d'effet sur les dépenses publiques.

Iversen et Soskice (2006) proposent une analyse similaire des systèmes électoraux. Leur modèle est construit autour de trois classes sociales : la classe des bas revenus, la classe moyenne et celle des hauts revenus. Chaque classe est représentée par un parti, dont les positions ne peuvent pas s'éloigner des préférences de leurs électeurs. Dans ce modèle deux résultats sont possibles. Premièrement, la classe moyenne s'allie avec les électeurs de la classe à bas revenus pour taxer la classe aisée et redistribuer ses ressources sous forme de transferts. Dans la seconde configuration, les partis représentant la classe moyenne s'allient avec la classe aisée pour éviter d'être taxée par les partis des classes populaires. Le mode de scrutin a alors une influence déterminante sur la formation des coalitions. Dans un mode de scrutin majoritaire, seuls deux partis sont en compétition pour la victoire électorale¹⁶. Iversen et Soskice supposent que deux nouveaux partis émergent : un parti de coalition entre les classes populaires et les classes moyennes et une alliance entre le parti des classes aisées et celui des classes moyennes. Afin de remporter les votes des classes moyennes, ces deux formations politiques tendent à modérer leurs programmes. Cependant, les classes moyennes n'ont pas l'assurance que ces partis resteront modérés une fois au pouvoir. Elles voteront alors plus facilement pour la formation de centre-droit car elles préfèrent prendre le risque de voir les impôts et les dépenses baisser plutôt que de voir les impôts augmenter et les transferts augmenter uniquement pour les classes populaires. Une formation de centre-droit a plus de chance de remporter les élections dans un scrutin majoritaire.

Dans un système proportionnel, on suppose qu'aucun parti n'obtient la majorité aux élections. Deux partis devront donc s'allier afin de former une coalition majoritaire. Les classes moyennes vont alors s'allier avec les classes populaires afin de les taxer et de redistribuer leur revenu. Dans le cadre des systèmes proportionnels cette alliance est moins risquée, puisque le parti représentant les classes moyennes peut à tout moment quitter la coalition et démettre le gouvernement de ses fonctions. Les systèmes proportionnels favorisent l'accession au pouvoir

¹⁶ Ce fait stylisé tend à être qualifié de « loi de Duverger ». Maurice Duverger, un politologue français, a mis en évidence dans l'après-guerre la relation entre scrutin majoritaire et bipartisme.

de coalitions de centre gauche tandis que les systèmes présidentiels favorisent les partis de droite.

Dans une extension de ce modèle, Iversen et Soskice (2015) montrent que des coalitions de droite durables peuvent aussi apparaître dans des systèmes proportionnels. Les partis politiques ne représentent pas forcément les intérêts d'une seule classe. Un parti captant les intérêts de plusieurs classes, comme les partis chrétiens-démocrates, peut s'imposer comme une alternative viable à une coalition de centre-gauche. C'est notamment le cas en Allemagne avec la CDU. Dans les pays où de tels partis n'existent pas, la probabilité de voir les coalitions de centre-gauche au pouvoir est plus importante. La Suède est un exemple de cette autre possibilité.

Les restructurations des alliances politiques dans les sociétés postfordistes favorisent d'autant plus l'accession au pouvoir de partis à droite du spectre politique. La restructuration des chaînes de production aboutit à la disparition des emplois à faible qualification, dans l'industrie, au profit des emplois dans le secteur des services. Inversement, les chaînes de valeur à forte valeur ajoutée intensive en main d'œuvre qualifiée se développent. Les travailleurs qualifiés et non qualifiés tendent alors à être représentés par des formations politiques différentes. Dans un système proportionnel, ce morcellement des partis politiques peut conduire à l'arrivée des partis d'extrême droite, qui ont l'appui des travailleurs non-qualifiés. Ces derniers abandonnent progressivement les formations sociales-démocrates ou chrétiennes-démocrates, qui défendent les intérêts des travailleurs qualifiés.

Cette littérature conclut que les modes de scrutin et les régimes politiques ont un impact sur les dépenses publiques. Si l'on passe outre les choix de modélisation¹⁷ et les débats autour des méthodes économétriques, une incertitude demeure. Les règles constitutionnelles favorisent-elles ou non la venue au pouvoir de partis de gauche ou structurent-elles l'offre politique de manière à augmenter les dépenses publiques ? Dans la première optique, c'est l'effet partisan qui finalement explique en partie ces corrélations (Funk et Gathmann, 2013) tandis que dans la seconde optique ce sont les incitations associés à la structure des différents systèmes politiques qui déterminent le résultat.

Les travaux qui lient dépenses publiques et systèmes politiques étudient aussi l'impact des cycles électoraux sur les volumes des dépenses publiques. Rogoff et Sibert (1988) proposent un modèle dans lequel les politiciens augmentent les dépenses publiques les années d'élection, afin de favoriser leur chance de réélection. Les travaux suivants tendent à confirmer ce lien entre politique budgétaire expansionniste et cycles électoraux (Drazen, 2000). Cependant, l'existence des cycles électoraux ne semblent toujours pas démontrée. Mandon et Cazals (2019) dans une méta-analyse de cette littérature, incorporant 46 études

¹⁷ Les modèles séparent toujours les électeurs en 3 classes aux intérêts similaires (classe aisée, moyenne et populaire). Pourquoi 3 et pas 2 ou plus, alors même qu'on assiste dans plusieurs pays européens à un éclatement du paysage politique depuis deux décennies. Ces choix de modélisation paraissent datés ou insuffisamment justifiés.

et 1037 régressions, montrent qu'on ne peut conclure à une manipulation des budgets publics en période électorale. Il y aurait par ailleurs un biais de sélection des publications (Mandon et Cazals, 2019).

4. État social et mondialisation

L'un des débats les plus importants au cours des deux à trois dernières décennies a logiquement concerné l'impact de l'ouverture croissante des économies nationales sur les dépenses publiques. A la thèse de l'efficience selon laquelle l'ouverture a bel et bien un effet contraignant sur la croissance des dépenses a répondu l'hypothèse de « compensation des risques », selon laquelle l'ouverture des économies se traduit par un surcroît de dépenses imputables à la nécessaire indemnisation des perdants de la mondialisation. Pour d'autres auteurs encore, l'impact de la mondialisation sur les dépenses publiques, et tout particulièrement l'État social, est surestimé et les problèmes sont d'abord et avant tout endogènes. Mais les effets de l'internationalisation ne se réduisent pas, loin de là, à ceux des échanges de biens, de services ou de capitaux, c'est aussi la diffusion de cadres conceptuels, de répertoires d'actions, d'indicateurs dans le champ des politiques publiques qui jouent un rôle décisif.

4.1 Qu'est-ce que la mondialisation ? Comment la mesurer ?

Une première difficulté concernant la mondialisation est le contenu même de ce qui est visé. En soi, c'est un ensemble de processus qui ont une dimension territoriale et qui conduisent à des formes de « dénationalisation » dans différents domaines tel que la culture, l'environnement, la politique, l'économie et la finance (Zürn, 1998). En d'autres termes, on peut parler de mondialisation (« globalisation ») lorsque les contextes d'action sociale et économique s'étendent au-delà des frontières définies par les États-nations pour concerner la planète. Parce que cette dynamique participe de la « remise en cause des logiques scalaires héritées du monde westphalien » (Giraud, 2012, p.31), elle affecte particulièrement l'action publique, avec un redéploiement de cette dernière « vers le haut » (européanisation) et « vers le bas » par le biais de processus de décentralisation (*ibid.*).

Dans le champ économique, la mondialisation se traduit par une d'augmentation des flux de biens, de services, de capitaux et des flux migratoires, la diffusion des technologies pour lesquelles les firmes multinationales jouent un rôle clef, ainsi qu'une intensification des communications. Les indicateurs de mondialisation conduisent à distinguer l'ouverture commerciale (somme des exportations et des importations rapportées aux PIB, éventuellement pondérée par la part dans le commerce mondial), la mondialisation financière (flux d'investissements directs et indicateurs pour le compte de capital) et la mondialisation économique générale à partir d'indicateurs mixtes (Gräbner et al., 2018), qui distinguent entre l'état du droit concerné (*de jure*) et la dimension empirique (*de facto*). Parmi eux, le plus exploité est l'indice produit par la *Konjunkturforschungsstelle* (KOF) de la *Teschnische Hochschule* de Zurich (Potrafke, 2015 ; Gygli et al., 2018), qui comprend trois dimensions. Il

Il y a d'abord l'aspect *économique*, à partir d'une distinction entre la mondialisation commerciale et la mondialisation financière et des données sur les flux commerciaux (rapportés au potentiel économique des pays), les investissements directs à l'étranger, les droits de douane et les données concernant les flux de capitaux. La mondialisation *politique* est censée rendre compte de la diffusion des politiques gouvernementales sur la base de l'affiliation à des organisations internationales, le nombre d'organisations non gouvernementales, la participation à des missions de l'ONU, le nombre d'ambassades. Quant à la mondialisation *sociale*, elle se traduit par la diffusion d'idées, d'informations, d'images, appréhendée à partir des contacts téléphoniques et de la densité de messageries par internet, et les déplacements humains de la part de la population d'origine étrangère, de la disponibilité de la TV par câble ou encore d'indicateurs d'influence culturelle (nombre de restaurants McDonald ou de magasins IKEA, etc.).

Cet indicateur a fait l'objet de diverses critiques parce qu'il ignore des variables aussi importantes que les migrations, et parce que, via certains indicateurs, il renvoie plus à une occidentalisation du monde qu'à la mondialisation. Mais le problème a surtout trait à l'usage qui en est fait dans les estimations économétriques, qui pose le problème de la causalité inversée (le contenu des politiques publiques peut influencer la mondialisation) et celui, mieux maîtrisé, de la co-intégration des variables.

Toujours est-il que l'ensemble des données et indicateurs disponibles fait état d'une accélération forte de l'intégration commerciale au cours des deux décennies encadrant le tournant du siècle (à titre d'exemple les échanges en pourcentage du PIB ont doublé en part de PIB entre 1990 et 2008). La progression en termes d'intégration financière est encore plus spectaculaire lorsque l'on la mesure en termes de flux d'investissements entrants et sortants (un triplement entre 1990 et 2015) ou de créances et de dettes à l'échelle internationale (Gräbner et al., 2018 ; Anderson et Obeng, 2021 ; Heimberger, 2021). Il est important pour la suite de distinguer la phase de mondialisation limitée des années 1970 et 1980 de la phase « d'hyper-mondialisation » des années 1990 et 2000. A titre d'exemple, l'indice KOF de la mondialisation économique (de facto) des pays les plus avancés progresse de 40 à 50 dans les années 1970, stagne dans les années 1980 puis bondit à 70 au moment de la crise des subprimes. En revanche, de nombreux indices attestent d'une stagnation de la mondialisation depuis une décennie.

4.2 L'hypothèse d'efficience

Dans sa version initiale, l'hypothèse d'efficience conçoit la globalisation comme une transformation fondamentale de l'économie capitaliste, qui contraint l'État (social). Elle repose sur l'idée d'un système concurrentiel entre des unités politiques souveraines, influencé par les décisions des entreprises en matière de localisation et de choix d'investissement, ainsi que par les marchés financiers. Cette approche stipule que la mondialisation exerce une pression sur les dépenses publiques parce qu'elle suscite une course à la localisation optimale entre nations, qui favorise le dumping socio-fiscal et exerce une pression à la réduction des dépenses. En accroissant le pouvoir de négociation des

détenteurs du capital, la mobilité des capitaux exerce en outre une contrainte sur les politiques fiscales, sur les taux d'intérêt et les possibilités d'endettement, et sur les capacités redistributives des États (Genschel, 2004). Alors que l'État social avait justement été conçu pour allouer des ressources et des droits échappant aux forces du marché, la mondialisation l'y expose en exerçant une pression sur le niveau des dépenses publiques.

Plus précisément, trois mécanismes sont impliqués par les effets de la mondialisation sur les dépenses publiques et tout particulièrement le *Welfare state* (Swank, 2005 ; Starke et Tosun, 2019). Le premier est lié aux préférences des entreprises pour des niveaux de prélèvements et de prestations sociales faibles et en faveur de la déréglementation, afin de maintenir leur coût de production aux niveaux les plus bas. Le vecteur du second mécanisme est constitué des Firmes Multinationales qui exercent des effets de « disciplines » sur le niveau ou la structure des prélèvements et des prestations, notamment via les délocalisations (« Exit-option »). La mobilité des facteurs de production réduit la faculté des gouvernements à financer les dépenses publiques avec deux conséquences : l'assiette s'étiole et l'imposition est reportée vers les facteurs de production les moins mobiles. Le troisième mécanisme est lié aux marchés financiers et au risque de fuite du capital et de taux d'intérêt plus élevés sur les titres de la dette publique en raison d'un problème de compétitivité pouvant dégénérer, via les mouvements de capitaux, en crises jumelles du secteur bancaire et des États. Comme on l'a vu, dans le cadre de la crise de la zone euro, les pays aux fondamentaux économiques solides tendent à bénéficier de la mondialisation financière, puisqu'ils voient leur taux d'intérêt ramenés à des niveaux très faibles voire négatifs, tandis que les pays jugés fragiles tendent à voir leurs taux d'intérêt augmenter. Deux effets sont en conséquence attendus de l'hypothèse « d'efficience » : une « course vers le bas », facteur de convergence et des effets négatifs généraux de l'ouverture extérieure sur les activités étatiques, qui, eux, ne conduisent pas forcément à la convergence (Starke et Tosun, 2019).

Pourtant, les travaux empiriques aboutissent à des résultats contradictoires. Ainsi dans leur analyse sur données de panel pour les pays de l'OCDE des années 1960 au début des années 1990, Garrett et Mitchell (2001) montrent que le *niveau* des dépenses publiques est bien significativement et négativement impacté par des indicateurs de l'évolution du taux global d'ouverture commerciale plus que par les importations des pays à bas salaires d'abord, des investissements directs et de l'intégration financière ensuite. Mais d'autres travaux ont au contraire mis en avant l'impact de la globalisation financière ou ne sont pas concluants suivant les périodes et les méthodes (voir la revue des travaux d'Anderson et Obeng, 2020). L'impact pourrait être toutefois plus net si, plutôt que les dépenses publiques en niveau, sont sollicités des indicateurs de dé-marchandisation, tels que les taux de remplacement des prestations sociales pour les seuls pays de l'OCDE dans les années 1980 et 1990 (Swank, 2005). Cela pourrait confirmer la thèse de Huber et Stephens (2010) selon laquelle la mondialisation impacterait surtout les États sociaux les plus généreux, où les marges de manœuvre pour accroître les dépenses sont contraintes par le niveau élevé des prélèvements. C'est ce que confirment Kim et Zurlo (2009), qui, s'intéressant à 18 pays de l'OCDE sur la période courant de 1980 à 2001, montrent que l'impact de l'ouverture commerciale internationale est médié par les régimes d'État providence et n'aurait d'effets sensibles que sur les pays à régimes d'État

social de type « social-démocrate ». Enfin, une version étendue met en avant un impact différencié de la mondialisation, selon le type de dépenses publiques concernées : les dépenses sociales en raison de leur finalité et de leur financement seraient particulièrement concernées car perçues comme un frein à la compétitivité économique, alors que d'autres types de dépenses publiques pourraient être favorisées (infrastructures, formation), mais cette thèse a été elle-même contestée (Gemmell, Kneller, et Sanz, 2008).

4.3 L'hypothèse de compensation des risques

Dès 1978, Cameron (1978), en passant en revue des hypothèses concurrentes d'explication de la dynamique des dépenses publiques dans 18 pays développés entre 1960 et 1975, avait avancé la thèse selon laquelle le taux d'ouverture des économies pouvait être un moteur d'accroissement des dépenses publiques. S'appuyant sur des intuitions respectives de Myrdal, Lehmbruch et Lindbeck, il mettait en avant l'idée que les activités de la puissance publique jouaient un rôle de « stabilisateur intégré » des fluctuations des économies les plus ouvertes. D'ailleurs, Tony Atkinson (2002) soulignera ultérieurement de son côté le lien entre les premiers développements des programmes de protection sociale et la première mondialisation à la fin du XIX^e siècle. Par la suite, l'État social va être considéré comme un amortisseur des chocs macroéconomiques internationaux, et comme un élément d'une stratégie de compensation nationale des risques liés à l'ouverture croissante des économies. En effet, selon la thèse de la compensation (Rodrik, 1998), les gouvernements réagissent aux demandes électorales formulées face à la mondialisation en augmentant les dépenses publiques soit pour compenser les « perdants » (par exemple, les travailleurs des secteurs exposés) soit, plus généralement, afin de compenser la volatilité et l'insécurité résultant d'une plus grande exposition aux marchés mondiaux. Rodrik met à cet égard en évidence, au moyen de régressions multiples, une relation, statistiquement robuste, entre l'ouverture commerciale et la part des dépenses publiques dans le PIB sur la période courant des années 1960 au début des années 1990 pour une centaine de pays, quel que soit le type de dépenses publiques et pour l'ensemble des pays concernés, développés ou non. Le niveau d'ouverture dans les années 1960 serait même un bon prédicteur de la croissance de la part de la consommation publique par la suite. Il pense pouvoir expliquer par ce biais près de la moitié de la variance des niveaux de dépenses publiques. Pour d'autres auteurs, pour faire face aux nouvelles contraintes en termes de compétitivité, les gouvernements restructurent les dépenses publiques en direction des dépenses productives et réduisent les dépenses de consommation (Keen et Marchand, 1997).

Un panorama général sur les effets de la mondialisation, mené à bien à l'aide des indices KOF, établit que non seulement la mondialisation aurait accru la croissance économique, promu l'égalité des genres et les droits fondamentaux, mais qu'elle n'aurait pas non plus érodé l'État social, tout en conduisant cependant à un accroissement des inégalités de revenu au sein des pays (Potrafke, 2015). Les résultats de la plupart des travaux sur l'hypothèse de la compensation des risques sont souvent contingents aux interactions avec d'autres variables explicatives : la présence des partis de gauche au pouvoir avec des effets toutefois décroissants (Kittel et Obinger, 2003 ; Potrafke, 2017) ou encore les arrangements

institutionnels de l'État social (Leibrecht, Klien, et Onaran, 2011), qui expliqueraient que la thèse de la compensation soit en réalité spécifiquement imputable en Europe de l'Ouest aux pays où prédomine le régime corporatiste-conservateur, qui compenserait les effets de réduction des dépenses imputables à la globalisation (mesuré par les indices KOF) dans les pays où prévaut le régime social-démocrate. Pour autant, le contexte politique du Brexit ou du « Trumpisme » a réactualisé les thématiques de l'insuffisante compensation des perdants de l'internationalisation, favorisant la montée du populisme, comme le soulignent les approches « post-fonctionnalistes » de l'intégration européenne (Schimmelfennig et Winzen, 2019).

Pourtant, l'hypothèse de la compensation présente deux faiblesses majeures (Busemeyer, 2009) : la période d'observation et la méthode. La plupart des travaux qui ont conduit à la populariser, et d'abord le travail de Rodrik lui-même, portaient sur des périodes d'observation antérieures à la grande vague d'accélération de la mondialisation dans les années 1990. Cela conduit à négliger les effets de long terme de la mondialisation, qui progressivement finit par peser sur les rapports de force entre capital et travail, et sur les politiques qui en sont initialement les plus éloignées. En outre, les régressions économétriques sont le plus souvent effectuées en niveau, c'est-à-dire entre les niveaux estimés de globalisation et de dépenses publiques au moyen de coupes transversales, en supposant ce faisant qu'il existe une relation constante entre l'ouverture extérieure et les dépenses publiques dans le temps et l'espace. Cette méthode recourant aux différences en niveau apparaît être le « vestige » d'une époque où la mondialisation était encore encadrée par des décisions politiques internes aux pays, plus que par la poursuite d'un processus exogène global et contraignant, et où elle pouvait être maîtrisée par un État social interventionniste (Busemeyer 2009, 462). Or il paraît acquis que l'impact de la mondialisation varie au cours du temps. Cette temporalité du processus d'internationalisation économique est la raison pour laquelle il est important de distinguer la relation entre l'ouverture internationale et les dépenses dans la dimension transversale (entre pays) et dans la dimension temporelle (en termes de variations). On peut alors analyser les effets d'un processus d'internationalisation en cours en examinant les effets des changements du taux d'ouverture sur les variations des dépenses publiques. En utilisant une spécification en différences qui permet d'estimer les changements à court terme des variables exogènes sur la variable endogène, puis un modèle à correction d'erreurs avec des effets fixes par pays, de manière à prédire les variations au sein d'un pays donné, Busemeyer montre que, sur la période 1980-2000, les changements du degré d'ouverture ont un effet négatif, élevé et très significatif, sur la variation des dépenses publiques, quelle qu'en soit la nature, et notamment à long terme. C'est aussi vrai, dans une moindre mesure, lorsque que le degré d'ouverture commerciale est utilisé plutôt que l'indice KOF de la mondialisation économique. Dans un travail qui couvre l'ensemble de la période (1990-2016) « d'hyper-mondialisation » et contrôle l'endogénéité entre la mondialisation et les dépenses publiques grâce à l'utilisation de variables instrumentales, Anderson et Obeng (2020) mettent en évidence des effets contradictoires sur les dépenses publiques en fonction des indices KOF mobilisés. La mondialisation commerciale *de jure* confirmerait l'hypothèse de compensation des risques alors que la financiarisation *de jure* tendrait à l'infirmer. L'ouverture commerciale *de facto* montrerait un effet de plus en plus évanescant sur la croissance de la consommation des administrations publiques dans la période la plus récente.

Pourtant, Heimberger (2021) aboutit à plusieurs résultats différents, au moyen d'une méta-analyse portant sur 79 articles publiés dans des revues académiques anglo-saxonnes, prenant en compte plusieurs variables endogènes représentatives des dépenses publiques (totales, consommation, investissement), et utilisant les indices KOF (mondialisation commerciale, financières et globales) appliqués à la classification du FMI sur les pays développés, en voie de développement ou un mix des deux, comprenant des variables de contrôle, y compris pour les biais de publications,. En premier lieu, il en ressort qu'il n'existe pas d'effets significatifs forts de la mondialisation sur les dépenses publiques, ce qui conduit à rejeter les deux thèses opposées, et peu d'effets de période. Néanmoins, en deuxième lieu, les résultats prédisent un effet négatif, faible mais significatif, de la mondialisation sur la baisse des dépenses publiques sur le panel de l'ensemble des pays. Les résultats sont sensibles aux variables endogènes sélectionnées, puisque toutes les dépenses publiques ne sont pas affectées avec la même intensité ; les dépenses sociales étant un peu plus négativement affectées. Ils tendraient à confirmer un effet plus prononcé de la mondialisation financière par rapport à l'ouverture commerciale surtout pour les pays développés, où la thèse de la compensation serait plutôt corroborée quand les variables sont spécifiées en niveau et rejetée quand le modèle l'est en différences, mais dans tous les cas les coefficients sont très *faibles a fortiori* quand des dummies sont introduites par pays. En revanche, du côté des recettes, les effets de la concurrence fiscale dans le cours de l'intégration européenne, du moins en matière d'impôts sur les sociétés apparaissent bien mieux démontrés (Heimberger, 2021).

Les recensions les plus récentes rappellent ainsi que les travaux quasi uniquement économétriques aboutissent à des résultats largement contradictoires. La distinction entre différents types de dépenses publiques ne permet pas d'avancer : les effets de l'ouverture commerciale sur la consommation finale des administrations publiques sont contradictoires et contingents aux méthodes et indicateurs utilisées. Ces résultats ambivalents des deux thèses pourraient s'expliquer par le fait que les deux effets sont concomitamment à l'œuvre, au moins pour les pays les plus développés : la mondialisation commerciale et financière donne lieu simultanément à une compétition fiscale et à des contraintes renforcées sur les dépenses publiques (sociales), ainsi qu'à une plus grande demande de compensation sociale des risques externes. L'effet net de ces deux mécanismes serait indéterminé car ils se compenseraient et il serait médié par d'autres variables spécifiquement régionales (telle que l'appartenance à l'UEM) ou nationales. Cela ne signifie pas que la mondialisation n'a pas d'impact sur l'État social : elle accroît la demande sociale et rogne ses capacités de financement. La question serait donc moins celle de l'impact de la mondialisation sur l'État (social) que celle de la manière dont les traits caractéristiques et les facteurs domestiques propres aux États nations conditionnent les réactions à la mondialisation (Genschel, 2004).

Pour d'autres auteurs, au demeurant, les « sceptiques » (Genschel, 2004) dont les travaux sont souvent centrés sur l'État social, la mondialisation n'aurait en réalité que des effets marginaux, alors que d'autres problèmes domestiques auraient un impact bien plus décisif. Dans cette troisième optique, c'est le ralentissement des gains de productivité lié au

rôle croissant joué par le secteur des services qui aurait les effets les plus conséquents en conduisant, avec le vieillissement démographique, à un ralentissement durable de la croissance (potentielle) et, partant, à la hausse du chômage et des dépenses qui y sont associées, à la baisse de la part salariale dans la valeur ajoutée et à des difficultés de financement récurrentes (Pierson 2001). Pour d'autres encore, l'État social n'a pas pour autant vu sa taille diminuer, les différences nationales demeurent et il existe des alternatives au capitalisme néolibéral. S'il y a bien eu concurrence fiscale en matière d'impôt sur les sociétés, c'est une recette qui n'a jamais joué un rôle déterminant dans les finances publiques, et encore moins pour le financement des prestations sociales. D'autres recherches mettent en avant la résilience de l'État social en raison des inerties institutionnelles et de la dépendance au chemin en matière de normes. Il n'y aurait pas eu de convergence par le bas et les États sociaux nationaux continueraient à conserver leurs caractéristiques originales, en raison notamment des traditions politiques nationales datant d'avant la période d'intensification de la mondialisation (Navarro, Schmitt, et Astudillo, 2004).

4.4 Les approches en termes de diffusion et de transferts des politiques publiques à l'échelle internationale : des convergences cognitives et instrumentales

A l'encontre de cette approche sceptique, les effets de la mondialisation sur les dépenses publiques pourraient être en réalité à chercher moins immédiatement du côté quantitatif que du point de vue de ses conséquences sur le contenu des politiques publiques menées en raison des effets de « diffusion » et de « transferts » dont elles font l'objet à l'échelle internationale, pouvant donner lieu, le cas échéant, à des phénomènes de convergence. Dans un contexte d'interdépendances croissantes (économies, réseaux, communication et transport), ces approches explorent à l'échelle internationale comment des innovations politiques – notamment en termes de politiques publiques – sont influencées par les choix faits dans le cadre d'autres entités territoriales et promus d'une entité territoriale à une autre (ou par des organisations internationales). Alors que le cadre national a longtemps été privilégié dans l'analyse de l'action publique, il est important de recontextualiser ces approches théoriques. En premier lieu, la mondialisation et l'intégration européenne ont transformé les modes de construction des problèmes publics, qui, de plus en plus souvent, sont formulés dans le cadre d'arènes internationales, avec ou par des organisations internationales (OCDE, Banque mondiale, UE, etc.), mais aussi par des acteurs transnationaux comme des entreprises multinationales, des associations internationales ou des réseaux divers. Il en résulte notamment une socialisation de certains acteurs à l'échelle internationale qui promeuvent des références ou des modèles communs à cette échelle, mais aussi une diffusion des modes de formulation des problèmes, des indicateurs et des répertoires d'action publique (Giraud, 2012). En deuxième lieu, les échelles d'inscription du traitement des problèmes publics s'en trouvent également affectées (Giraud, 2012). En soi, la problématique n'est pas nouvelle en ce qu'elle revient à considérer que les États nationaux ne sont pas des unités d'observation indépendantes – une problématique déjà mise en avant par Francis Galton, un anthropologue anglais, en 1889, et connue dans la littérature sous l'appellation de *Galton's Problem*. Mais elle nous intéresse dans le présent contexte, car elle a fait l'objet, ces dernières années, d'un riche ensemble de travaux qui, d'une manière ou d'une autre, cherchent à expliquer l'adoption au cours du temps par des États ou

des entités territoriales de politiques publiques ou d'institutions similaires (D. P. Dolowitz et Marsh, 2000), ce qui est susceptible d'impacter les dépenses publiques. C'est tout particulièrement le cas au sein de l'Union Européenne (Bulmer et Padgett, 2005 ; Holzinger et Knill, 2005).

Il faut en réalité distinguer deux approches. Ces deux approches ont néanmoins pour point commun l'hypothèse selon laquelle les gouvernements optent pour certaines politiques, par le biais d'influences, d'affiliations, de négociations ou d'adhésions institutionnelles communes à l'échelle internationale et elles s'intéressent toutes deux aux facteurs explicatifs sous-jacents. La première, en termes de diffusion (*policy diffusion*), a pour objet les processus (plus que les résultats) par lesquels des choix faits en termes de politiques publiques dans un pays affectent les choix fait ailleurs (Obinger, Schmitt, et Starke, 2013). A l'origine, la diffusion recouvre des processus volontaires d'apprentissage, d'imitation ou d'émulation, par opposition aux processus de décision hiérarchiques ou collectifs dans le cadre d'organisations internationales. Ces travaux sur la diffusion faits, au départ, dans le contexte du fédéralisme américain, partent le plus souvent de modèles d'adoption de certaines innovations politiques au cours du temps, puis s'intéressent principalement aux modalités de diffusion, au degré et à la vitesse de dissémination de ces innovations (Knill, 2005 ; Lütz, 2007). En cela, l'approche en termes de diffusion s'intéresse à des modèles généraux où jouent des facteurs spatiaux ou socio-économiques et moins aux causes sous-jacentes et au contenu singulier des échanges mutuels.

La seconde approche est l'analyse en termes de *policy transfer*, qui s'est développée dans les années 1990 avec les travaux britanniques sur les politiques publiques (Dolowitz et Marsh, 1996, 2000). L'expression de « transfert (de) politique » recouvre tous les processus « volontaires » ou « coercitifs » « par lesquels les connaissances sur les politiques, les dispositions administratives, les institutions, etc., en un temps et/ou en un lieu donné, sont utilisées pour élaborer des politiques publiques, des dispositions administratives et des institutions à un autre moment et/ou dans un autre lieu » (Dolowitz et Marsh 1996, p.344, traduit par nous). Ce cadrage théorique conduit à s'intéresser aux acteurs des transferts de politiques publiques, à leurs motivations mais aussi au contenu (« soft » ou « hard ») des transferts concernés (Dolowitz et Marsh, 1996 ; Benson et Jordan, 2011). A cet égard, les approches en termes d'eupéanisation des politiques publiques s'intéressent plus particulièrement à la faculté des institutions de l'Union Européenne à promouvoir des transferts selon des modalités variées. Mais les transferts peuvent être également promus par la diffusion des « meilleures pratiques » par l'intermédiaire d'entrepreneurs politiques, de *think tanks*, de groupes de pressions ou de communautés épistémiques, qui promeuvent certains choix de politiques.

Sur cette base, une large partie de la littérature s'attache à mettre en évidence les différents *mécanismes* qui façonnent les processus de diffusion ou de transfert des politiques publiques dans des domaines très divers, même si les travaux diffèrent non seulement dans la conceptualisation des processus de diffusion, mais aussi dans leur opérationnalisation, leurs mesures, ou leurs modalités d'analyse. Cinq mécanismes causaux principaux ont été

mis en évidence. On les illustrera brièvement ici dans le contexte européen pour souligner leurs effets potentiels en termes de degré, de direction et d'étendue (nombre de pays concernés, domaines d'action publique) des processus de convergences (Holzinger et Knill, 2005).

Les mécanismes de diffusion *par contraintes (ou imposition)* des politiques publiques peuvent relever de différentes logiques, mais ils sont en général caractérisés par l'asymétrie de pouvoir (entre États, ou entre des organisations internationales et des États) et le fait que certains acteurs nationaux sont forcés à mettre en œuvre certaines politiques. C'est en général le cas lorsque l'obtention de ressources financières est conditionnelle à l'adoption de certaines mesures ou dispositifs. Une illustration récente en a été fournie par l'action de la Troïka, en Grèce en particulier, dans le contexte des réponses à la crise de la zone euro.

L'harmonisation fait référence à un contexte dans lequel des États nationaux sont légalement tenus d'adopter un droit identique et des politiques similaires dans le cadre de leurs obligations en tant que membres d'institutions internationales. Comme l'adhésion est en général volontaire, ce processus se distingue de l'imposition. C'est tout particulièrement le cas dans le contexte de l'UE, qui s'accompagne de la prise en compte par les États entrants de « l'acquis communautaire ». Mais c'est également le cas de multiples dispositions des traités susceptibles d'impacter les dépenses publiques : de la libre circulation des capitaux aux dispositions sur l'Union Économique et Monétaire.

La concurrence par le droit entre économies nationales relève, quant à elle, comme dans le contexte de l'UE, de l'intégration économique entre pays concernés. La suppression des barrières commerciales et la mobilité internationale des facteurs de production exercent une pression concurrentielle sur les États-nations sous l'effet des stratégies ou des menaces de (dé-)localisation de certains acteurs. Il en résulte potentiellement une course vers le bas, comme on le constate en matière de concurrence fiscale dans l'UE quant aux facteurs de production les plus mobiles. Mais il est également possible d'identifier des situations où les précurseurs en matière d'innovations politiques bénéficient d'avantages comparatifs et enclenchent des « courses vers le haut ».

La communication transnationale, enfin, peut revêtir des modalités variées (Holzinger et Knill, 2005). Il peut s'agir de tirer des enseignements des expériences étrangères pour les adapter ou les rejeter. Mais la convergence peut également être le résultat de la réaction à un ensemble de défis communs, qui peuvent faciliter l'émergence de solutions similaires bien qu'élaborées de manière autonome. Dans d'autres cas, elle peut résulter d'un désir de conformité ou de la crainte de se laisser distancier, *a fortiori* si un certain nombre de pays ont déjà mis en œuvre les politiques concernées ou si ces politiques sont promues par des organisations internationales pour renforcer leur propre légitimité. De nombreux mécanismes à l'œuvre dans l'UE relèvent de ces logiques, qu'il s'agisse du Pacte de stabilité et de croissance, des Méthodes Ouvertes de Coordination dans le champ de l'emploi et de la protection sociale, ou encore des orientations et procédures à l'œuvre dans le cadre de la procédure dite du « semestre européen ».

Cette typologie gagne à être complétée par l'analyse des facteurs (configurations institutionnelles, acteurs), endogènes ou exogènes, qui favorisent l'action de ces différents mécanismes de transferts de politiques publiques (Lütz, 2009) et leurs impacts sur la nature des convergences à l'œuvre (Holzinger et Knill, 2005). A ce titre, la localisation géographique des entités territoriales, leur proximité culturelle, l'intensité des échanges économiques bilatéraux ou celle de la concurrence sur des marchés tiers, la similarité des institutions politiques, des positions idéologiques des acteurs politiques centraux ou des politiques existantes (régimes d'État social par exemple) sont susceptibles de jouer, à des degrés divers, un rôle déterminant suivant les mécanismes à l'œuvre.

Si la diffusion ou le transfert de politiques publiques peuvent être *a priori* considérés comme de bons candidats à l'explication de certains épisodes en matière d'évolution des dépenses publiques ou comme cause possible de la convergence en termes de niveau ou de composition des dépenses publiques entre pays, *a fortiori* dans le contexte européen, les travaux comparatifs sur l'ensemble des dépenses publiques dans le cadre de ces approches sont rares. Plusieurs recherches ont porté sur les politiques fiscales (Swank, 2006) et les politiques de privatisation et de libéralisation. D'autres travaux ont porté sur diverses approches sectorielles, au premier chef sur l'État social et les dépenses sociales. Il est vrai qu'il s'agit d'un domaine où les interactions à l'échelle internationale ont joué dès l'origine (Abbott et DeViney, 1992; Obinger, Schmitt et Starke, 2013)

C'est ainsi que la dynamique des dépenses sociales ou le degré de générosité des prestations, globalement ou par secteur, a été investigué sous cet angle. Les résultats les plus significatifs conduisent à mettre en évidence le rôle des facteurs économiques (l'intensité des flux commerciaux plus que les facteurs géographiques ou culturels) dans les interdépendances qui paraissent déterminantes pour la dynamique des dépenses sociales dans 21 pays de l'OCDE entre 1980 et 2007 (Schmitt, 2013). Il est vrai que les processus de diffusion jouent un rôle clef en matière de réformes à l'échelle internationale : on le voit dans le cas d'école des réformes du financement du système hospitalier (Gilardi, Füglistner, et Luyet, 2009), dans le rôle joué par la diffusion des cadres cognitifs communs dans différentes réformes de l'État social dans le contexte européen (Taylor-Gooby, 2005). Mais c'est le cas encore en matière de diffusion des plans de retraites à cotisations définies à l'échelle internationale, de l'Amérique latine à l'Asie en passant par les pays d'Europe centrale et orientale, notamment sous l'influence d'organisations internationales (Starke et Tosun, 2019).

5. Déterminants des dépenses sociales et déterminants des dépenses publiques

Les dépenses sociales constituent aujourd'hui le principal poste de dépenses des administrations publiques. Ces dernières sont composées des prestations sociales en espèces ainsi que des biens et services fournis par les administrations publiques. Les dépenses à caractère social assurées par des institutions privées, comme les mutuelles ou les instituts de prévoyance, ne sont alors pas incluses. A la fin du 19^{ème} siècle, les dépenses sociales constituent environ 10% du total des dépenses en Allemagne et en France (André et

Delorme, 1979). En 2019, elles représentent 56,8% des dépenses publiques en Allemagne et 55,5% en France. La croissance des dépenses publiques au 20^{ème} siècle s'explique donc en grande partie par la croissance des dépenses sociales.

Hälg, Potrafke et Sturm (2020) classent les déterminants des dépenses sociales en trois groupes : les déterminants liés à la mondialisation, les déterminants liés aux institutions et aux dynamiques politiques et les déterminants liés à la démographie et à la croissance économique. Ces trois groupes de déterminants des dépenses sociales recourent les différents déterminants des dépenses publiques que nous évoquons dans les sections précédentes.

Comme pour les dépenses publiques, la démocratisation des sociétés et l'effet partisan ont conduit à l'augmentation des dépenses sociales au cours du 20^{ème} siècle (2). Cependant, cet effet se serait estompé à partir des années 1990 (Castles, 2005; Pierson, 2011). Il n'y a en effet pas de différence significative entre les gouvernements de droite et de gauche sur la part des dépenses sociales dans le PIB entre 1985 et 2005 pour 23 pays de l'OCDE (Auteri et Maruotti, 2011). Dans une étude sur 21 pays de l'OCDE entre 1980 et 2008, Herwartz et Theilen (2014) nuancent ce constat et montrent que l'influence de l'effet partisan change au cours du temps. L'effet partisan explique toujours une partie des dynamiques de court terme des dépenses sociales. Cependant, il est de moins en moins corrélé avec l'idéologie des partis et de plus en plus lié aux cycles électoraux.

Les impacts de la mondialisation sur les dépenses sociales, mis en avant, sont similaires à ceux sur l'ensemble des dépenses publiques (section 4). Les deux mêmes thèses s'opposent. L'hypothèse de compensation des risques liés à l'ouverture commerciale suppose une hausse des dépenses sociales tandis que l'hypothèse d'efficacité accroîtrait la pression financière sur les administrations publiques et tendrait à réduire les dépenses.

L'effet de la mondialisation sur les dépenses sociales dépend cependant du niveau de développement. En Asie, la mondialisation provoque une hausse de la demande pour les transferts sociaux dans les pays développés entre 2003 et 2007, comme au Japon ou à Singapour (Lim et Burgoon, 2020). Cette tendance n'est pas observée dans les pays en développement. Potrafke (2019) confirme cette relation entre dépense sociale, mondialisation et niveau de développement pour 21 pays d'Asie entre 2000 et 2014. Le niveau de développement semble aussi être déterminant en Europe (Onaran et Boesch, 2014). Entre 1970 et 2007, l'ouverture commerciale provoque une hausse des dépenses sociales en Europe de l'Ouest. Une baisse des dépenses sociales est au contraire observée en Europe de l'Est.

L'effet observé du niveau de développement pourrait capturer l'importance des institutions. Les pays développés, notamment européens, ont construit des systèmes de protection sociale protecteurs. L'effet de la mondialisation sur les dépenses sociales dépend alors des caractéristiques institutionnelles propres à chaque pays. Les systèmes de protection sociale expliquent les différents impacts de la mondialisation sur les dépenses sociales en Europe entre 1970 et 2007 (Onaran et Boesch, 2014). Les pays avec des modèles socio-démocrates et corporatistes connaissent une hausse des dépenses sociales liées à l'ouverture commerciale

tandis que les pays libéraux voient une baisse de ces mêmes dépenses. L'importance des spécificités institutionnelles propres à chaque modèle de protection sociale est aussi déterminante pour Yay et Aksoy (2018). Entre 1980 et 2010, les effets de l'ouverture commerciale sur la dépense sociale pour 23 pays développés dépendent du modèle de protection sociale. L'hypothèse de compensation est vérifiée pour les pays avec un système de protection sociale corporatiste et méditerranéen. Tandis que l'hypothèse d'efficacité est vérifiée dans les pays anglo-saxons.

Enfin, la croissance économique a plusieurs effets sur les dépenses sociales. Premièrement, les cycles économiques tendent à faire augmenter les dépenses sociales : en période de récession, les dépenses sociales augmentent. C'est le cas pour 19 pays européens et pour les États-Unis (Dolls, Fuest et Peichl, 2012). Deuxièmement, les travaux sur la loi de Wagner montrent qu'il y a une relation de long terme entre croissance et dépenses publiques (section 1). Cette dernière est en partie expliquée par l'impact des variables démographiques sur les dépenses sociales. Le développement économique d'un pays est associé à une hausse de l'espérance de vie et un vieillissement de la population. La croissance du nombre de personnes âgées a de grandes chances de provoquer une hausse des dépenses sociales, notamment des dépenses de retraites et des dépenses de santé. Shelton (2007) montre une corrélation positive entre les dépenses sociales, la croissance du revenu et la proportion de population de plus de 65 ans pour plus de 100 pays entre 1970 et 2000.

Qu'il soit causé par la croissance économique ou par d'autres facteurs, le vieillissement démographique est un déterminant spécifique aux dépenses sociales. Le vieillissement démographique provoque une hausse des dépenses sociales pour 31 pays de l'OCDE entre 1980 et 2016 (Haelg, Potrafke et Sturm, 2022). Il est le principal facteur derrière la hausse des dépenses sociales pour les pays développés entre 1980 et 2015 (Schuknecht et Zemanek, 2021). Ce résultat est confirmé pour les pays européens entre 1996 et 2006 (Molina-Morales, Amate-Fortes et Guarnido-Rueda, 2013). Ces résultats sont cependant contestés par Tashevskaja, Trpkova-Nestorovska et Trenovski (2019) pour les pays de l'Union européenne entre 2000 et 2017.

6. Impasses méthodologiques

La quantité d'études sur les déterminants des dépenses publiques est importante, tout comme la diversité des thématiques traitées. Cependant, il est difficile de tirer des conclusions de cette abondante littérature. Les résultats sont souvent contradictoires. Par ailleurs, la diversité des méthodes économétriques, des échantillons et des indicateurs testés rend difficilement comparables ces travaux. Ce résultat révèle à la fois la complexité des processus à l'œuvre derrière l'évolution des dépenses publiques ainsi que les limites des méthodologies empiriques utilisées. La multiplicité des déterminants et les spécificités institutionnelles propre chaque pays tendent à compliquer l'usage des techniques quantitatives.

Pour chacun des déterminants qui ont été présentés, il existe des études qui confirment ou infirment leur impact sur l'évolution des dépenses publiques. Cette absence de résultats systématiques est problématique. Les études s'accumulent sans que l'on puisse tirer des enseignements sur les facteurs expliquant l'évolution des dépenses publiques. Les méthodes économétriques pourraient être une des causes de cette absence de résultats. Zohlnhöfer, Engler, et Dümig (2018) mettent en avant cinq facteurs qui pourraient expliquer l'absence de consensus parmi les études économétriques : le choix de la variable dépendante ; le choix des variables indépendantes ; la sélection et l'usage des données ; les variables de contrôle utilisées ainsi que les choix de modélisation économétrique.

La majorité des études économétriques utilise la part des dépenses publiques dans le PIB ou la part des dépenses sociales dans le PIB. Ce choix de variable dépendante est très critiqué par Olaskoaga, Alaez-Aller, et Diaz-De-Basurto-Uraga (2013). Kühner (2007) met en évidence les dynamiques opposées de la part des dépenses sociales dans le PIB ou de leurs taux de croissance et des mesures standardisées (taux de croissance des dépenses sociales divisées par le nombre de chômeurs et de personnes de plus de 65 ans). Un indicateur agrégé peut rendre compte d'un phénomène qui n'est peut-être pas celui que l'on souhaite étudier. Une hausse des dépenses publiques peut s'expliquer par une hausse des taux de remplacement au sein des prestations sociales ou une augmentation du nombre d'allocataires. Cependant, les taux de remplacement peuvent augmenter tandis que le nombre d'allocataires diminue. Des logiques différentes peuvent être à l'origine de ces évolutions : le changement des préférences des électeurs en matière de redistribution est susceptible d'expliquer la hausse des taux de remplacement tandis que des mutations démographiques peuvent être à l'origine des variations du nombre de bénéficiaires. Choisir un indicateur agrégé comme variable dépendante ne permet pas alors de distinguer ces dynamiques contrastées. Il existe aussi un débat sur la manière d'opérationnaliser la variable dépendante. Par exemple, les études sur la relation entre mondialisation et dépenses publiques relient les niveaux d'ouverture commerciale aux niveaux de dépenses publiques. Cependant, si c'est l'impact du processus d'ouverture commerciale sur l'évolution des dépenses publiques que l'on souhaite étudier, une analyse en termes de niveaux n'est pas satisfaisante (Busemeyer, 2009). Il faut plutôt utiliser la variation des dépenses publiques et les variations du degré d'ouverture commerciale pour capter l'aspect dynamique de la mondialisation. Par ailleurs, les comparaisons internationales des données issues de la comptabilité nationale peuvent être problématiques (*Cf. chapitre 3*). Les choix de comptabilisation diffèrent selon les pays. Il est souvent préférable de privilégier les comparaisons des variations des dépenses plutôt que de comparer les niveaux.

Les résultats des études économétriques sont aussi sensibles au choix des variables explicatives. Par exemple, la relation entre internationalisation des économies et dépenses publiques est robuste avec l'indice KOF ou les IDE, tandis qu'elle est non significative lorsque l'on teste l'ouverture commerciale (Zohlnhöfer, Engler, et Dümig, 2018). Une méta-analyse sur 63 articles étudiant l'effet partisan montre que le choix de la variable dépendante est le facteur le plus à même de changer les coefficients estimés (Bandau et Ahrens, 2020). Schmitt (2015) montre aussi que les modalités pour rendre la variable indépendante discrète, afin de mesurer l'effet partisan, peuvent faire varier les résultats.

Les bases de données et les périodes étudiées changent en fonction des études. Certains auteurs se concentrent sur un échantillon de pays très réduit, d'autres auteurs sur l'ensemble des pays de l'OCDE. Les pays en développement peuvent aussi être inclus dans l'échantillon. Parfois les échantillons sont composés de presque une centaine de pays. Ces choix sont peu débattus et ne permettent pas de savoir dans quelle mesure l'inclusion ou l'exclusion d'un pays fait varier les résultats obtenus. La pertinence des périodes étudiées et la périodisation des séquences ou épisodes devraient aussi faire l'objet de débats. L'effet d'une variable peut changer en cours du temps. Par exemple, Busemeyer (2009) puis Brady et Lee (2014) montrent que la mondialisation a d'abord un impact positif sur le niveau de dépenses publiques puis un impact négatif. Cependant, les choix de périodisation des études ne sont généralement pas justifiés.

Le choix des variables de contrôle peut aussi expliquer les résultats divergents (Zohlnhöfer, Engler, et Dümig, 2018). Les études n'incluent souvent pas les mêmes variables de contrôle. Pourtant, le signe et la signification des coefficients estimés changent lorsque l'on ajoute ou enlève des variables dans le modèle (Moosa, 2012). Le choix des variables à inclure dans le modèle, la composition de l'échantillon, la période d'étude sont des paramètres qui influencent le signe des coefficients estimés. Pourtant, l'impact que pourraient avoir ces choix sur les résultats parfois contradictoires des différentes études n'est en général pas étudié.

Pour observer une relation de long terme entre deux séries temporelles, les études économétriques testent la co-intégration entre les dépenses publiques et les variables étudiées. Cependant, les tests de co-intégration permettent difficilement d'identifier les corrélations authentiques des corrélations fallacieuses (Guisan, 2001 ; Moosa 2017a, chapitre 8 ; Moosa, 2017b). C'est notamment le cas lorsque les échantillons sont restreints. Les tests de co-intégration ne sont que la première étape des études économétriques sur les séries temporelles non stationnaires. Une fois le test de co-intégration réalisé, le lien de causalité entre les variables étudiées est testé par un modèle à correction d'erreur (*Error correction model* – ECM). Cependant l'usage de ces modèles a récemment été remis en cause pour les sciences sociales (Grant et Lebo, 2016). Ces tests de causalité font par ailleurs difficilement sens en économie. La causalité au sens de Granger affirme que la valeur d'une variable peut être prédite par l'analyse conjointe des valeurs de la variable explicative et de la variable étudiée. La cause doit précéder l'effet. Cependant, ces tests permettent plutôt d'établir un « ordre temporel effectif - quelque chose cause quelque chose d'autre parce que la première chose se produit avant l'autre - » qu'un lien de causalité (Moosa, 2017, p.147).

Les résultats des estimations économétriques sont très sensibles aux modèles utilisés ainsi qu'à leurs spécifications (Moosa, 2017, p.132). L'absence de consensus quant au modèle à estimer et aux variables à utiliser ne permet pas de faire émerger des résultats robustes sur les différents déterminants des dépenses publiques. En l'état, il est difficile de privilégier les résultats de travaux infirmant l'impact d'un déterminant sur ceux qui le confirment. Zolnhofer et al. (2018) proposent quatre changements pour essayer de produire

des résultats robustes. Premièrement, les études devraient utiliser des modèles théoriques plus élaborés. Il est probable que la mondialisation ou l'effet partisan s'incarne dans des dynamiques spécifiques à chaque pays. Il faut que les modèles utilisés soient assez complexes pour capter l'hétérogénéité des situations. Il faut aussi mieux identifier les facteurs qui conditionnent ces déterminants pour les inclure dans les études. Deuxièmement, il faut porter plus d'attention au choix des variables dépendantes. Le choix des variables dépendantes reste souvent à la discrétion des chercheurs. Plutôt que de supposer que les différentes variables dépendantes mesurent la même évolution et de débattre de l'indicateur le plus pertinent, les analyses devraient plutôt essayer de comprendre pourquoi différentes variables dépendantes, relatives au même phénomène, produisent des résultats différents. Troisièmement, les auteurs devraient essayer de mieux expliquer les divergences entre les différentes études, notamment en contrôlant les effets de la période d'observation, de la composition de l'échantillon et du choix des variables de contrôle. Enfin, il devient indispensable de compléter les résultats des études quantitatives avec les contributions d'études comparatives de cas.

7. Éléments de conclusion

Les déterminants des dépenses publiques sont, à maints égards, un enjeu majeur de nos sociétés contemporaines qui relèvent d'un ensemble important de facteurs. Nous sommes dans un premier temps revenu sur la loi de Wagner, qui stipule que l'élévation de la richesse par habitant provoque une hausse de la demande d'intervention publique et donc des dépenses publiques. Puis l'impact des préférences électorales et des dynamiques partisans a été mis avant. Nous avons ensuite rappelé les conclusions de la littérature sur les régimes politiques. Les effets variés de l'internationalisation des économies ont ensuite été exposés. Pour terminer, nous avons rappelé les déterminants spécifiques aux dépenses sociales.

En dépit de leur nombre, ces travaux ne permettent pas de déterminer l'impact de ces différents déterminants. Ces ambiguïtés révèlent la nature multifactorielle des processus à l'œuvre derrière l'évolution des dépenses publiques. La grande variété de méthodes utilisées, d'échantillon de données, de choix de spécifications et de variables rend difficilement comparables ces études. Les résultats contradictoires des études économétriques révèlent aussi la complexité des mécanismes à l'œuvre et la multiplicité des déterminants. L'usage de l'économétrie comme seule méthode d'investigation a été pointé du doigt comme responsable de cette absence d'enseignements clairs quant aux déterminants des dépenses publiques (Facchini, 2018; Zohlnhöfer et al., 2018).

Les études quantitatives ne sont pas la seule méthode pour expliquer l'évolution des dépenses publiques (Facchini, 2018). Pour affiner la compréhension des trajectoires des dépenses publiques et analyser leurs déterminants, il est nécessaire d'utiliser d'autres méthodes de recherche. Nous pensons que pour dépasser les limites des études quantitatives actuelles, il faut développer de manière complémentaire des études comparatives qualitatives adoptant des méthodologies institutionnalistes et historiques.

Outre les considérations méthodologiques, les travaux sur les déterminants des dépenses publiques présentent deux autres limites importantes. Premièrement, ils tendent à laisser de côté le rôle des institutions. Ils estiment des relations statistiques entre d'une part le niveau des dépenses publiques et d'autre part leurs déterminants. Cependant, l'impact de ces différents déterminants se fait dans un cadre institutionnel donné. Ces institutions vont ensuite déterminer l'impact final des déterminants sur les dépenses. Il nous semble alors fondamental de remettre l'étude de ces institutions au centre de l'analyse des dynamiques des dépenses publiques. Deuxièmement, l'intégration économique et politique de l'Europe est laissée de côté. Cette dernière n'est pourtant pas assimilable à la mondialisation. Elle redéfinit une nouvelle échelle de formulation et d'implémentation des politiques économiques qui ne doit pas être oubliée pour comprendre les dynamiques des dépenses publiques des pays européens.

Chapitre 2

Déterminants des dépenses publiques : une approche institutionnaliste ?

À l'origine de tous les pouvoirs, je dis de tous indistinctement, on rencontre la force...

Guizot, *Histoire de la civilisation en Europe*, (1839), 3^{ème} Leçon

Le chapitre 1 a mis en évidence l'existence d'un grand nombre de déterminants à l'œuvre dans l'évolution des dépenses publiques. Cependant, la littérature sur ce sujet peine à faire ressortir des résultats clairs sur l'influence des différents déterminants respectifs. Si les débats sur les méthodes empiriques, la calibration des modèles, les jeux de données sont nombreux, l'étude de l'évolution des dépenses publiques apparaît aujourd'hui surtout sous-théorisée. La majorité des travaux n'étudie qu'un seul déterminant. Les interactions avec les autres sont évacués avec la traditionnelle formule « toute chose égale par ailleurs ».

Les travaux exposés dans le chapitre précédent analysent l'évolution des dépenses publiques comme le produit de déterminants extérieurs aux administrations publiques. Le rôle des institutions du secteur public pour expliquer l'évolution des dépenses est alors évacué. Nous pensons au contraire que ces institutions sont fondamentales pour comprendre la dynamique des dépenses publiques. Les différents déterminants évoqués précédemment impactent les dépenses par l'intermédiaire des institutions. Réintroduire le rôle des institutions du secteur public doit permettre d'esquisser des pistes afin de dépasser l'absence de résultats probants des travaux recensés dans le chapitre 1.

L'analyse des institutions du secteur public a été introduite de deux manières différentes dans les travaux d'économie politique. Premièrement, la théorie de la régulation s'est attachée à décrire l'évolution des sociétés capitalistes et des formes institutionnelles qui la composent, notamment l'État. Les évolutions des institutions publiques sont alors réintroduites dans les dynamiques longues des formations sociales capitalistes. Si la théorie de la régulation évite les écueils fonctionnalistes quand elle caractérise les évolutions de l'État, elle « limite l'analyse de la régulation à l'économie marchande capitaliste et (l'analyse) de l'État à une simple approche qualitative » (Théret, 1990).

L'économie politique comparée s'est, elle, donné pour tâche de décrire la variété des formations sociales. L'approche des variétés de capitalismes et l'approche des modèles de croissance montrent qu'il existe une grande variété institutionnelle au sein des pays. Ces spécificités institutionnelles produisent des trajectoires de dépenses publiques différentes. Cependant, ces approches tombent dans une forme de déterminisme économique, qui tend encore une fois à laisser de côté les spécificités des institutions publiques et de leurs évolutions.

Pour dépasser ces écueils fonctionnalistes et descriptifs, nous proposons un modèle d'explication de la dynamique des dépenses publiques qui fait intervenir les institutions du secteur public, les dynamiques politiques et ce que nous appelons les dynamiques structurelles. Les institutions structurent l'évolution des dépenses publiques. Elles sont le résultat de compromis politiques passés, mais changent dans le temps sous l'influence des dynamiques politiques. Les évolutions institutionnelles peuvent impacter le volume et la structure des dépenses publiques. Cependant, ces variations peuvent aussi être le fruit d'évolutions de la société indépendantes des institutions publiques et des dynamiques politiques. Par exemple, la hausse du nombre de licenciements provoquera une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'allocation chômage sans modification des règles de l'assurance chômage. C'est ce que nous avons appelé les « dynamiques structurelles ». Elles provoquent des variations des dépenses publiques indépendamment de toute dynamique politique. Les différents déterminants mis en évidence dans le chapitre précédent seront réinterprétés à l'aune de ce modèle.

Une autre contribution originale de ce chapitre est de proposer une grille de lecture des dynamiques institutionnelles de l'intégration européenne. Les analyses régulationnistes des dynamiques politiques et institutionnelles se sont pour l'instant cantonnées à l'espace national (Amable, Guillaud et Palombarini, 2012; Amable et Palombarini, 2017). Nous proposons dans ce chapitre de comprendre l'Union Européenne comme une forme de fédéralisme interétatique asymétrique (Lechevalier, 2018). Ce fédéralisme produit des évolutions institutionnelles, notamment en matière de finances publiques, favorables aux pays créditeurs et défavorables aux pays débiteurs.

Nous rappellerons, dans un premier temps, les principaux concepts et résultats des analyses régulationnistes relatifs à l'évolution des formations sociales et des institutions publiques (section 1). Les apports de la typologie des variétés des capitalismes et des modèles de croissance seront aussi évoqués (section 2). Nous présenterons ensuite notre modèle d'analyse de la dynamique des dépenses publiques (section 3). Puis nous préciserons notre conception des institutions publiques (section 4), des dynamiques structurelles (section 5) et des dynamiques politiques tant au niveau national (section 6) qu'europpéen (section 7). Nous terminons par quelques éléments de conclusion (8).

1. Formation sociale, régime d'accumulation et État

Penser la dynamique des dépenses publiques et de leurs déterminants nécessite d'adopter une approche holiste, qui invite à considérer l'évolution des sociétés dans leur totalité. Le cadre conceptuel de la théorie de la régulation est particulièrement pertinent pour analyser ces dynamiques macrosociales. L'évolution des sociétés est caractérisée par la succession de différents modes de production, définis comme les relations sociales qui régissent « la production et la reproduction des conditions matérielles requises pour la vie des hommes en société » (Boyer et Saillard, 2002, p.565). Depuis le Moyen-Âge, deux modes de production se sont succédé en Europe occidentale : le féodalisme et le capitalisme.

Dans ce cadre, le capitalisme est caractérisé par la propriété privée des moyens de production. La séparation des producteurs par rapport aux moyens de production les contraint à vendre leur force de travail aux propriétaires des moyens de production. Cette division sociale du travail conduit nécessairement à la généralisation de l'échange marchand.

L'Allemagne, la France et la Grèce sont des sociétés dominées par des rapports de production capitalistes. Cependant, aucun mode de production n'existe à l'état pur. « Les sociétés historiques sont des formations sociales qui d'une part combinent des modes de production et d'autre part organisent les relations entre les sociétés locales et les autres sociétés » (Amin, 1973, p.12). Les formations sociales sont caractérisées par un mode de production dominant, le capitalisme dans le cas de notre étude, autour duquel s'articulent d'autres relations de production, comme « la petite production marchande ». La dynamique d'une société ne saurait par ailleurs être réduite à l'interaction entre deux classes sociales antagoniques. Les classes sont plus nombreuses et peuvent être subdivisées en « groupes sociaux » ou « catégories socioprofessionnelles » pour comprendre plus finement l'évolution des formations sociales.

Les dynamiques historiques des sociétés capitalistes sont analysées comme une succession de régimes d'accumulation (Clévenot, 2006, p.23), c'est-à-dire « l'ensemble des régularités assurant une progression générale et relativement cohérente de l'accumulation du capital » (Boyer et Saillard, 2002, p.566). Depuis l'entre-deux guerres, deux régimes d'accumulation se sont succédé : le régime d'accumulation « fordiste » et le régime d'accumulation « postfordiste »¹⁸ (Boyer, 2015; Aglietta, 2017). La période fordiste s'étend de l'entre-deux guerres aux années 1970¹⁹. Elle est caractérisée par une forte croissance des gains de productivité. Le système de négociation collective et le rapport de force favorable aux salariés ont conduit à des hausses de salaires importantes indexées sur ces progrès de productivité. Les inégalités se sont réduites et les droits sociaux se sont étendus. La période suivante est marquée une forte hausse des inégalités et un ralentissement des gains de productivité. Le partage de la valeur ajoutée est désormais favorable aux propriétaires des moyens de production et aux salariés les plus qualifiés.

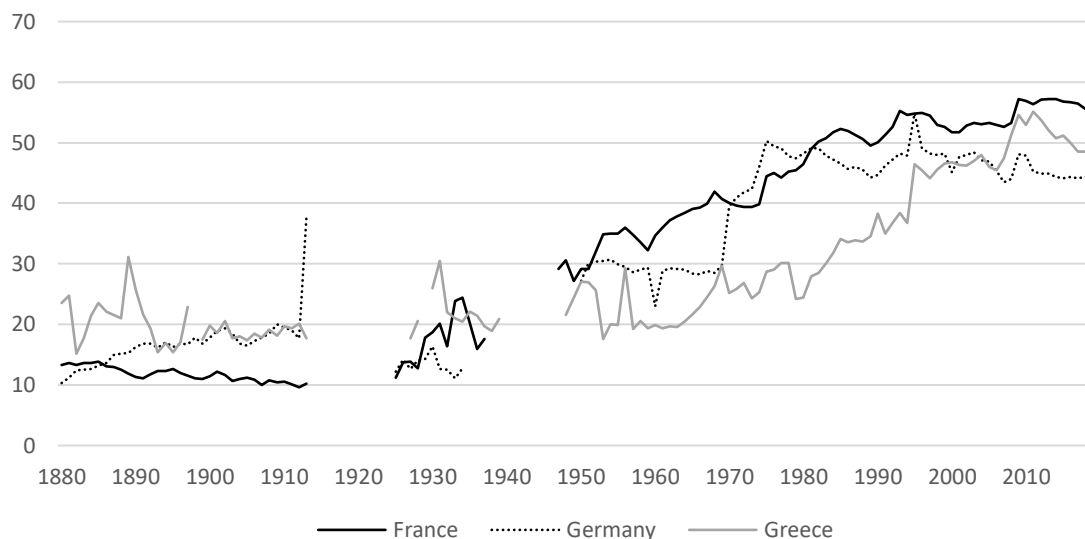
Le degré de « nomadisation » des économies est aussi une différence fondamentale entre ces deux périodes (Giraud, 2019). Les activités nomades sont celles qui développent les flux financiers et les flux de marchandises entre des territoires différents, notamment entre pays. Après la crise de 1929 et la seconde guerre mondiale, les sociétés capitalistes occidentales avaient été contraintes de se replier sur elles-mêmes. Cette dynamique a permis pendant l'après-

¹⁸ Les noms de ces différents régimes d'accumulation varient selon les auteurs. Le régime d'accumulation fordiste est aussi appelé régime à accumulation intensive avec production de masse (Boyer, 2015) ou contractuel (Aglietta, 2017). La caractérisation du régime d'accumulation qui lui a succédé est aussi l'objet d'un débat important (Clévenot, 2008). Suivant Baccaro et Pontusson (2016), nous avons choisi l'appellation « postfordiste » pour éviter les controverses. Cependant, la périodisation et les caractéristiques de ces régimes de croissance sont à peu de choses près les mêmes entre les différents auteurs.

¹⁹ Le régime d'accumulation fordiste se met en place dès les années 1930 aux États-Unis tandis que son développement est plus tardif en Europe.

guerre le développement de régimes d'accumulation²⁰ autocentrés. La production et la consommation des marchandises étaient alors essentiellement nationales. Le partage équilibré de la valeur ajoutée permettait à la fois d'investir fortement dans de nouvelles capacités de production sur le territoire national et des hausses des salaires suffisantes pour absorber ces nouvelles marchandises. A partir des années 1970, la concurrence internationale s'est accrue entre les pays développés, tout comme les échanges commerciaux et les flux financiers (chapitre 1). Le cercle vertueux qui caractérisait le régime d'accumulation fordiste ne fonctionnait plus. La croissance des gains de productivité et des salaires des ouvriers et des employés a ralenti. La « nomadisation » des économies européennes est marquée par une accélération de l'intégration européenne, autant au niveau économique qu'au niveau politique.

Graphique 1: évolution du niveau des dépenses publiques rapporté au niveau du PIB en Allemagne, en France et en Grèce entre 1980 et 2019



Source : données FMI. Nous avons retiré les valeurs aberrantes notamment entre 1880 et 1939. Les données pour l'Allemagne et la France sont inexactes pour la période 1945-1970. Nous les avons corrigées pour la France avec les données de Delorme et André (1979) pour 1947-1959 et les données de l'Insee après 1960. Nous n'avons pas trouvé de séries statistiques qui remontent jusqu'en 1945 pour l'Allemagne.

L'évolution des institutions publiques et de leurs dépenses est à penser en lien avec ces dynamiques macrosociales. La période de l'entre-deux guerres est une période de transition vers une nouvelle relation entre l'État et l'économie (André et Delorme, 1991). « L'État promeut les investissements productifs, réalise les infrastructures nécessaires à leur efficacité, il promeut aussi une couverture sociale protectrice des salariés » (Boyer, 2015, p.64). C'est un « état social keynésien » qui limite l'impact des cycles macroéconomiques tout en promouvant le plein emploi. Le niveau des dépenses publiques, rapporté au niveau de la production augmente fortement au cours de cette période (Graphique 1). L'institutionnalisation du salaire indirect conduit à une augmentation massive des dépenses

²⁰ Nous utilisons ici sans distinction les termes régimes d'accumulation, régime de croissance et modèle de croissance.

sociales (Michel et Vallade, 2007). On observe une diversification des dépenses civiles pour le logement, l'éducation, la santé ou encore les infrastructures collectives.

Ce changement de relation entre l'État et l'économie, qui se traduit quantitativement par une hausse du niveau des dépenses publiques rapporté à la production, semble être le phénomène décrit par la loi de Wagner (chapitre 1). Cette « loi » nous paraît être un fait stylisé qui caractérise une période allant du début du 20^{ème} siècle aux années 1990 (Graphique 1). L'essor de la dépense publique observé n'est pas alors le résultat d'une relation causale liant le revenu par habitant aux dépenses publiques. C'est le fruit du développement des institutions du secteur public dont les interventions sont croissantes. Les conflits et compromis politiques entre les classes et groupes sociaux expliquent ces dynamiques institutionnelles (*cf. section 5*).

En Allemagne, l'augmentation des dépenses sociales est légèrement plus précoce qu'en France, notamment avec la création des premières assurances sociales sous Bismarck (André et Delorme, 1979). Ces mesures sociales sont censées renforcer l'adhésion des ouvriers à l'Empire. En France, l'augmentation des dépenses sociales est 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 central sont cependant plus importantes qu'en Allemagne, en raison des charges de la dette publique, du poids de l'armée et des dépenses coloniales. En Grèce, cette transition est encore plus tardive. L'institutionnalisation d'un salaire indirect commence dans les années 1970. Aujourd'hui, le système de protection sociale grec n'a toujours pas rattrapé ses homologues d'Europe de l'Ouest, a fortiori dans le contexte de la crise de la zone euro (voir chapitre 6).

Dans la période post-fordiste, la nature des interventions de l'État se transforme (Jessop, 1996). La politique sociale et macroéconomique est subordonnée au renforcement des marges et de la compétitivité des entreprises. L'objectif de plein emploi est abandonné. Les droits sociaux ne progressent plus et tendent à se réduire. Le niveau des dépenses publiques rapportées au niveau du PIB est stable comparé à la forte croissance observée pendant la période fordiste (Graphique 1). Ces longues perspectives historiques permettent de saisir la dynamique des dépenses publiques sur le temps long mais tendent à se limiter à des travaux descriptifs (Théret, 1990). Les déterminants spécifiques à l'expansion des dépenses publiques ne sont pas analysés. Par ailleurs, les spécificités nationales tendent aussi à disparaître face à l'importance accordée à la périodisation historique.

2. Diversité des capitalismes et des institutions publiques

Si les formations sociales européennes sont dominées par des rapports de production capitalistes, les différents pays européens sont bien sûr caractérisés par des formes de capitalisme différentes (Boyer, 2015, chapitre 8). L'approche de l'économie politique comparée s'est attachée à mettre en évidence les spécificités institutionnelles des différentes formations sociales nationales. Il est alors tentant de lier la diversité des institutions publiques aux différentes variétés de capitalisme. Nous reviendrons dans un premier temps sur l'approche des

variétés des capitalismes, qui a tenté de caractériser les différentes formes de capitalismes, et nous en soulignerons les limites. Nous exposerons ensuite l'approche en termes de modèles de croissance. Ces travaux ont le mérite de dépasser la dimension statique des *variétés des capitalismes*. Cependant, ils conduisent à adopter un certain déterminisme économique quant à l'évolution des institutions publiques.

2.1 Diversité des capitalismes

L'approche développée par Hall et Soskice (2001) invite à distinguer différentes *variétés de capitalismes*. Les diverses économies nationales sont comparées en fonction des choix d'organisation et de coordination des firmes. Une distinction est alors faite entre deux modèles : les économies libérales de marché (LME) et les économies de marché coordonnées ou organisées (CME). Les LME résolvent les problèmes de coordination à travers des arrangements hiérarchiques et concurrentiels sur le marché. Ces relations de marché sont caractérisées par l'échange de biens et de services dans un contexte concurrentiel. Par opposition, dans les CME, les firmes s'appuient sur des mécanismes de coordination qui ne relèvent pas que du seul marché. Ces modes non marchands de coordination impliquent généralement des contrats moins flexibles que dans des relations de marché, reposant sur des relations de long de terme entre les différentes parties prenantes.

Les complémentarités institutionnelles qui découlent des spécificités du marché du travail, de l'éducation et de la formation, diffèrent dans les variétés de capitalismes étudiées (Carlin et Soskice, 2008). Elles sont censées rendre compte du rôle assigné à la dépense publique et notamment sociale, puisque cette dernière permet aux agents économiques de surmonter les défaillances de marché, notamment en matière de formation des compétences (Hall et Soskice 2001, p.145). Dans les économies libérales de marché, le système éducatif fournit une formation dite « générale », les individus peuvent changer relativement facilement de poste du fait de la nature de leur formation. Dans les LME, les marchés du travail sont peu règlementés, ce qui favoriserait la circulation des travailleurs et les ajustements flexibles au sein des entreprises. Au contraire, au sein des CME, la structure industrielle et le système de formation professionnelle incitent les entreprises à investir dans le capital humain de leurs employés afin que ces derniers acquièrent les compétences « spécifiques » (par opposition aux compétences générales) nécessaires. La mobilité des travailleurs y est alors bien plus faible et certaines réglementations et/ou dispositifs de protection sociale ont précisément pour objet de maintenir ces compétences spécifiques, co-produites par les entreprises, en cas de choc économique. On peut analyser en ce sens le rôle important du chômage partiel en Allemagne.

Les pays méditerranéens sont quant à eux structurellement caractérisés par un fort niveau d'intervention de l'État (Hall et Soskice 2001, p.21) et combinent des formes de coordination par le marché et hors marché (Molina et Rhodes, 2008). La coordination entre

les entreprises et les syndicats est insuffisante pour contenir les coûts salariaux, comme c'est le cas dans les économies coordonnées (Hall, 2018). Ces pays connaissent des augmentations du niveau de rémunération et une inflation plus élevée que dans les deux autres modèles. L'État est « un compensateur en premier ressort », dont l'action dépend du pouvoir des différents groupes d'intérêt qu'il représente. Ces pays sont ainsi caractérisés par un fort niveau de clientélisme dans l'action publique (Molina et Rhodes, 2007).

Selon cette approche l'efficacité des institutions, notamment du secteur public, dépend des mécanismes de coordination des firmes. Le modèle des économies de marché coordonnées entend expliquer pourquoi un niveau élevé de dépense sociale et d'éducation est compatible avec des taux de croissances importants. Cet arrangement institutionnel est spécifique aux pays d'Europe continentale et nordique, et les oppose aux pays anglo-saxons caractérisés par des interventions publiques de moindre envergure. Par ailleurs les préférences électorales vont dépendre des complémentarités institutionnelles propres à chaque modèle (Iversen et Soskice, 2001). Ces préférences électorales façonneront l'évolution des institutions du secteur public. En dernière instance, les institutions, notamment publiques, dérivent des choix de coordination des firmes.

Dans ces travaux, les différentes variétés de capitalismes étaient conçues comme des équilibres institutionnels dans le cadre desquels des agents rationnels (entreprises ou États) n'avaient pas d'incitation à changer de comportements ou de politiques. Ces travaux se focalisaient sur les différentes complémentarités institutionnelles susceptibles d'impacter les facteurs d'offre. Ils se sont vus objecter en conséquence plusieurs critiques : le caractère binaire de la typologie – qui a été enrichie par la suite (Amable, 2003) –, le rôle clef assigné à la formation des qualifications plutôt qu'aux mobilisations collectives pour expliquer la place de l'État social, et la difficulté à penser le changement institutionnel, notamment le mouvement de libéralisation concernant l'ensemble des économies développées (Baccaro et Pontusson, 2018).

2.2 Diversité des régimes de croissance

Sous l'influence des analyses post-Keynésiennes, plusieurs travaux plus récents ont changé de perspective pour intégrer les conflits de redistribution, les facteurs liés à la demande, et ont, plus généralement, enrichi la conception de la dynamique macroéconomique. Plutôt que de mettre en évidence différents équilibres institutionnels, ce changement de perspective a conduit à considérer différents modèles de croissance (Baccaro et Pontusson, 2016) et à les réinsérer dans le contexte institutionnel propre à l'UEM. Cette approche est très similaire à celle développée par l'école de la régulation (Amable, 2022)²¹. Les notions de régimes d'accumulation et de modèle de croissance se recoupent. Dans les deux cas, on s'intéresse aux sources de la croissance dans les économies capitalistes. L'approche des

²¹ Le concept de modèle de croissance est très proche du concept de modèle productif développé par Boyer et Freyssenet (2016). Ces derniers ajoutent cependant des analyses basées sur les comportements des firmes pour comprendre la dynamique des modèles de croissance.

modèles de croissance propose ensuite de réinterpréter les dynamiques institutionnelles, notamment du secteur public, à l'aune de ces modèles.

Dans leurs travaux, Baccaro et Pontusson (2016, 2018, 2022) conçoivent la diversité des capitalismes comme résultant des différents déterminants de la demande globale. Il existe alors quatre sources de croissance : la consommation, l'investissement, la dépense publique et les exportations²². Jusque dans les années 1970, les pays d'Europe occidentale avaient un modèle de croissance fordiste, basé sur la consommation et l'investissement. La crise du modèle fordiste a conduit à une diversification des modèles de croissance.

Les économies de marché coordonnées ont un modèle de croissance fondé sur les exportations (Hall, 2018), dont le succès repose sur deux éléments. Premièrement, la croissance tirée par les exportations est rendue possible par les différentes complémentarités institutionnelles mises en lumière par la première génération de travaux sur les variétés des capitalismes. La coordination stratégique des syndicats et des employeurs permet notamment de limiter les coûts salariaux afin de préserver la compétitivité prix. Les complémentarités des systèmes de formation et des entreprises (co-production par ces dernières de « qualifications spécifiques ») permettent de fournir une main-d'œuvre hautement qualifiée, à même de travailler sur des segments de production à forte valeur ajoutée, comme l'illustre le cas paradigmatique allemand (Lechevalier, 2013). Deuxièmement, le succès de ces modèles de croissance repose aussi sur la mise en place de politiques macroéconomiques compatibles (Iversen et al., 2016). La modération salariale est facilitée par une politique monétaire non-accommodante qui garantit la stabilité du taux de change et protège les ménages des dévaluations compétitives. La politique budgétaire est aussi restrictive afin de limiter l'augmentation des salaires du secteur public et de contenir les coûts salariaux.

Les pays méditerranéens ont, pour leur part, des modèles de croissance tirés par la demande intérieure (Hall, 2012), par l'investissement et par la consommation. La consommation des ménages est alimentée par une hausse des salaires ou par une hausse de l'endettement. Cependant, la croissance des salaires détériore la compétitivité-prix des entreprises domestiques et contribue au déficit de la balance courante. Les dépenses publiques peuvent alors être un moteur alternatif de croissance. Les défauts de coordination ou de compétitivité sont compensés par l'intervention de l'État (Baccaro et Pontusson, 2016).

Après l'effondrement du bloc communiste, les pays d'Europe de l'Est se sont progressivement intégrés aux économies occidentales (Tooze, 2018, p.151), ce qui s'est traduit au niveau politique par l'adhésion progressive à l'OTAN et à l'Union européenne. Suite à leur transition vers l'économie de marché, ces pays ont été qualifiés d'« économies de marché dépendantes », en raison du rôle central des décisions d'investissements des

²² La dépense publique est écartée comme source de croissance (Baccaro et Pontusson, 2016). Les trois autres sources de demande peuvent être analysées de manière plus détaillée. L'Espagne suit un modèle tiré par l'investissement immobilier (Baccaro et Bulfone, 2022).

firmes multinationales dans leurs dynamiques macroéconomiques (Nölke et Vliegthart, 2009). De manière générale, ces États sont très dépendants de leurs exportations et donc réticents envers toute intervention publique excessive.

On distingue cependant les pays du groupe de Visegrad²³ (Pologne, Hongrie, République Tchèque et Slovaquie) des pays Baltes (Bohle, 2017; Bohle, 2018). Les premiers se sont orientés vers un régime de croissance tiré par les exportations, dépendant des investissements des pays de l'Europe de l'Ouest (Stockhammer et al., 2016). Le rachat des entreprises publiques par des investisseurs d'Europe de l'Ouest, notamment allemands, autrichiens et hollandais, a permis d'intégrer ces économies dans les chaînes globales de valeur des pays développés. Les pays baltes ont connu une évolution différente, marquée par une importante désindustrialisation. Les flux massifs de capitaux étrangers entrants se sont principalement dirigés vers les secteurs de l'immobilier et de la finance. Ces pays auraient été mieux à même de négocier un système de protection sociale plus généreux auprès de leurs gouvernements et des firmes transnationales implantées dans leur pays (Bohle et Greskovits, 2007). La forte désindustrialisation des pays baltes expliquerait le degré moindre d'intervention de l'État en matière de protection sociale. Cela se traduit par des niveaux de dépenses sociales supérieurs dans les pays du groupe de Visegrad par rapport aux pays baltes.

Les politiques adoptées dans chaque pays dépendent des caractéristiques des modèles de croissance. D'une part, chaque modèle de croissance donne lieu à des préférences électorales spécifiques, qui conduisent les gouvernements à adopter des politiques économiques appropriées à ce modèle de croissance (Beramendi et al., 2015; Johnston et Regan, 2018). D'autre part, au sein de chaque modèle de croissance se dégagent des « coalitions de croissance » (Baccaro et Pontusson, 2022). Ces coalitions dépendent d'intérêts sectoriels et correspondent à des groupes sociaux appartenant à diverses classes. Elles sont constituées en premier lieu des propriétaires des entreprises et des cadres supérieurs, mais aussi de travailleurs possédant des compétences spécifiques à un secteur. Ces coalitions poussent à l'adoption de politiques favorables au régime de croissance lors des élections mais aussi dans les institutions chargées du pilotage macroéconomique (banque centrale, syndicats). Dans cette perspective, les pays dont la croissance repose sur la demande extérieure seront plus à même de modérer la croissance des salaires et d'adopter des politiques budgétaires restrictives, tandis que les pays dont la croissance repose sur la demande intérieure ont davantage tendance à utiliser des politiques budgétaires expansionnistes.

Au sein de la zone euro coexistent ainsi plusieurs modèles de croissance. Cependant les pays, nordiques ou continentaux, dont la croissance repose sur les exportations sont favorisés par les arrangements institutionnels qui prévalent au sein de l'UEM (Johnston et Regan, 2018).

²³ Le groupe de Visegrád est né à l'automne 1335, lorsque les rois de Bohême, de Pologne et de Hongrie se sont réunis dans la ville hongroise de Visegrád pour créer une alliance anti-Habsbourg. Le 15 février 1991, un sommet s'est tenu dans la ville de Visegrád avec les chefs d'État ou de gouvernement de la Tchécoslovaquie, de la Hongrie et de la Pologne, afin d'établir une coopération entre ces trois États afin d'accélérer le processus d'intégration européenne. Le premier nom du groupe, « Triangle de Visegrád », en est dérivé. Il est devenu un groupe de quatre pays lors de la partition de la Tchécoslovaquie le 1er janvier 1993.

Les règles budgétaires et la non-intervention de la BCE sur les marchés des dettes souveraines, inscrits dans la tradition ordolibérale (Lechevalier, 2015), ont jusqu'à récemment été contraignantes pour les États membres dont la croissance repose sur la demande intérieure. À l'inverse, les pays dont la croissance économique est davantage tirée par les exportations tendent à maîtriser les dépenses et les déficits publics ainsi qu'à modérer la croissance des salaires. Les politiques budgétaires et les dépenses publiques jouent ainsi un rôle différent dans les deux modèles de croissance présents au sein de la zone euro. L'existence de ces deux modèles conduit les États membres à avoir en outre des préférences différentes en matière de règles budgétaires. L'adoption d'un cadre budgétaire européen commun est en conséquence nécessairement conflictuel au vu des intérêts divergents des États membres.

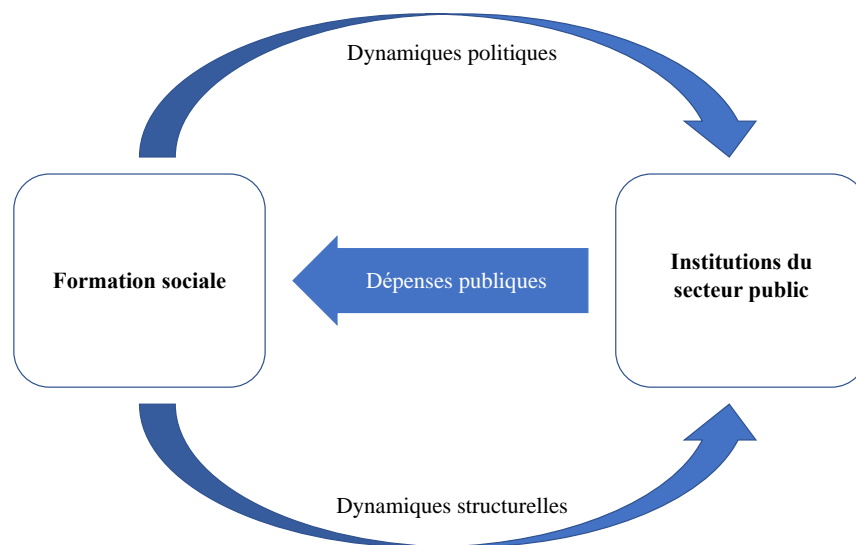
L'analyse en termes de modèle de croissance permet de rééquilibrer l'analyse des facteurs d'offre et de demande dans la dynamique du capitalisme européen. Elle permet de dépasser la typologie binaire de Hall et Soskice (2001) au profit d'un grand nombre de modèles de croissance, plus à même de rendre compte des réalités. L'analyse en termes de modèles de croissance invite aussi à penser le développement de l'intervention publique en lien avec la dynamique d'accumulation. Cependant, si ces analyses ont le mérite d'insister sur les dynamiques macrosociales et les spécificités institutionnelles propres à chaque pays, elles aboutissent à une forme de déterminisme économique (Amable, 2022). Elles conduisent aussi à adopter une vision stéréotypée des dynamiques institutionnelles. L'Allemagne est alors l'exemple type d'austérité budgétaire tandis que les pays méditerranéens sont considérés comme dépensiers. Pourtant, l'Italie est le pays qui mène la politique budgétaire la plus restrictive d'Europe occidentale depuis 30 ans (Heimberger et Krowall, 2020). Et bien que les gouvernements allemands aient mis en place des politiques d'austérité entre 1995 et 2013, l'Allemagne est aussi l'un des pays d'Europe dont les dépenses de fonctionnement ont le plus augmenté entre 2014 et 2019. L'approche en termes de modèle de croissance ne permet pas de saisir toutes les dynamiques politiques et institutionnelles, notamment publiques. L'État reste une boîte noire, dont les interventions dépendent des préférences des électeurs et des coalitions de croissance, elles-mêmes déterminées par les caractéristiques du modèle de croissance.

3. Modèle explicatif de la dynamique des dépenses publiques

Les approches de l'économie politique comparée montrent les facteurs qui déterminent l'évolution des dépenses publiques, à partir des sources de croissance et des politiques les favorisant. Pourtant, « l'absence de liens directs de causalité entre les interventions publiques et l'évolution économique, (est constatée) dans de nombreux domaines et sur une période longue » (Delorme et André, 1983, p.657). Afin de dépasser ce déterminisme économique, il faut penser les spécificités des institutions étatiques et leurs liens avec les formations sociales. Notre modèle explicatif de la dynamique des dépenses publiques invite à mettre en relation les institutions du secteur public, les dynamiques politiques et ce que nous qualifions de « dynamiques structurelles » (Schéma 2.1).

Une grande partie des dépenses est non discrétionnaire et contrainte (Delorme et André, 1983, p.683-4). Elles résultent de compromis politiques passés. Ces compromis politiques se sont cristallisés dans des institutions qui vont définir les interventions de l'État dans le temps. Les institutions du secteur public (voir *infra*, section 4) déterminent le contenu et le volume des dépenses publiques chaque année.

Schéma 1: Les relations entre le secteur public et la société civile



Source : schéma de l'auteur.

Ces institutions ne sont pas immuables dans le temps. Elles sont le fruit de conflits et de compromis politiques. Les dynamiques politiques déterminent l'évolution des institutions publiques. Les dynamiques politiques sont le résultat des luttes entre classes et groupes sociaux pour redéfinir les institutions (cf. section 5). Ces luttes peuvent se dérouler dans le cadre des institutions politiques pour choisir un gouvernement mais ne résument pas aux batailles électorales.

Changer les institutions du secteur public peut conduire à une variation du budget qui leur est dédié. Cependant, les conséquences de tels ajustements budgétaires se font souvent sur une temporalité longue. Les dynamiques politiques peuvent aussi conduire à la mise en place de dépenses exceptionnelles et discrétionnaires, comme les plans de relance. Ces dépenses ponctuelles ont souvent un impact de court terme sur la trajectoire des dépenses publiques. La part des dépenses discrétionnaires dans le total des dépenses publiques est souvent faible.

Une fois les choix politiques cristallisés dans des institutions, les dépenses publiques peuvent varier mécaniquement à cause de certaines évolutions des formations sociales, indépendamment des dynamiques politiques. C'est ce que nous avons appelé les « dynamiques

structurelles ». Par exemple, la hausse des dépenses sociales associées au poste chômage peut être causée par la hausse du nombre de bénéficiaires. Qui peut elle-même être due à une récession. Cependant, ces dynamiques structurelles impactent les dépenses publiques dans un cadre institutionnel donné. Les règles de l'assurance chômage déterminent le niveau des dépenses liées à l'indemnisation des chômeurs. Les dynamiques structurelles sont le produit des évolutions de la société et des institutions du secteur public. Elles sont cependant indépendantes des dynamiques politiques.

Cette distinction entre dynamique politique et structurelle est déjà présente chez Delorme et André (1983) mais n'est pas systématisée. La hausse des dépenses de santé entre 1870 et 1980 s'explique par « l'extension de la couverture à de nouvelles couches de la population par les assurances sociales. (...) Une croissance mécanique des dépenses est aussi entraînée par le mouvement démographique. Enfin, la structure par âge de la population peut influencer également (...) car les jeunes enfants et les personnes âgées ont une consommation médicale plus élevée » (Delorme et André, 1983, p.438). Sur la même période, l'augmentation des dépenses de retraites résulte d'un « phénomène démographique, de l'avancement de l'âge de départ à la retraite et d'une meilleure couverture sociale » (André et Delorme, 1983, p.440).

4. Les institutions publiques comme compromis politiques institutionnalisés

Dans la théorie de la régulation, la notion de compromis institutionnalisé est centrale pour décrire la dynamique des institutions publiques. « L'institutionnalisation désigne la mise en place d'une forme d'organisation créant des règles, des droits et des obligations pour les parties prenantes » (Delorme et André, 1983, p.672). Les tensions et conflits politiques entre classes et groupes sociaux sont à l'origine de ces compromis. Ces compromis expliquent la création et l'évolution des institutions du secteur public. « L'un des résultats remarquables des compromis institutionnalisés a été la robustesse des constructions mises sur pied, dans leurs aspects essentiels » (Delorme et André, 1983, p.673).

Les évolutions de l'enseignement public en France permettent d'illustrer les dynamiques historiques conflictuelles des compromis institutionnalisés. Au cours de l'Ancien Régime, l'enseignement était principalement à la charge du clergé. C'est pendant la Révolution française qu'est évoqué pour la première fois de manière officielle le rôle de l'État dans l'enseignement²⁴. La loi Guizot (1833) propose de développer l'enseignement primaire dans toutes les municipalités. Cette loi impose aux communes de pourvoir à l'instruction primaire. Elle instaure aussi le dualisme en matière d'éducation puisqu'elle reconnaît le droit aux communes d'ouvrir des établissements d'enseignement laïcs ou confessionnels. Cette première forme d'interventionnisme étatique dans l'enseignement a été remise en cause par la loi Falloux en 1850, qui révoque plus de 4 000 instituteurs et

²⁴ Dans l'article 21 de la constitution de 1791 apparaît pour la première fois dans un texte juridique l'idée que l'État a pour devoir de dispenser un enseignement primaire et gratuit pour tous.

réintroduit le clergé dans la gestion des écoles publiques et donc anciennement laïques. Il y avait alors une tension entre le clergé et l'État sur le développement et la prise en charge de l'éducation (Delorme et André, 1983, p.529).

C'est sous la troisième République que l'enseignement primaire public connaîtra un nouvel essor, notamment au travers des lois Ferry de 1881 et 1882 qui instaurent l'école gratuite et la rend obligatoire entre 7 et 13 ans. La construction d'une école républicaine se parachèvera au travers de nombreux textes de lois : la loi de 1878 impose aux communes d'appliquer la loi Guizot (trois communes sur dix ne s'y étaient pas encore conformées) ; la loi de 1885 : l'État subventionne directement les communes pour permettre la construction des écoles ; la loi Goblet (1886) exclut les instituteurs congrégationistes de l'enseignement public ; la loi de 1889 : l'État prend totalement en charge le traitement des instituteurs. Cette période est marquée par une nette accélération de la croissance des dépenses publiques d'éducation qui passent de 3 à 6% du total des dépenses publiques. Le compromis institutionnalisé français en matière d'éducation instaura alors un dualisme : une composante publique et universelle et une composante privée (Delorme et André, 1983, chapitre 19). C'est le conflit politique entre le clergé et les républicains qui a donné la forme duale du compromis institutionnalisé éducatif.

La portée explicative des compromis institutionnalisés serait limitée à certaines sphères d'intervention étatique, notamment l'éducation et la protection sociale. Ils se distinguent selon Delorme et André (1983, p.672) « de l'institutionnalisation autoritaire, d'ordre public, associée à la Révolution française et au Premier Empire que sont le Code civil, la structure fiscale et l'État administratif ». Ce qui distingue compromis et institutionnalisation autoritaire chez Delorme et André, c'est que dans le premier cas aucune des classes ou aucun des groupes sociaux ne parvient à imposer son projet politique. Chaque classe et groupe social fait des concessions afin de trouver un compromis politique. Tandis que l'imposition autoritaire de l'ordre public suppose qu'une alliance de classe ou de groupes sociaux domine les autres et parvient à imposer sa conception des institutions publiques.

Nous proposons d'étendre la notion de compromis institutionnalisé à l'ensemble des institutions publiques. Les institutions politiques sont toujours le fruit de compromis politiques. Ce qu'André et Delorme (1983) considèrent être l'instauration autoritaire de l'ordre public est selon nous un compromis politique entre certains groupes sociaux qui s'imposent de manière autoritaire à d'autres groupes sociaux. La création du monopole fiscal de l'État absolutiste est par exemple le fruit d'un compromis social entre les différentes fractions de la noblesse afin de renforcer le pouvoir militaire de l'État et de maintenir l'ordre social au détriment des classes paysannes (Elias, 1975; Anderson, 1978). Tout comme le développement de la bureaucratie étatique et l'instauration du Code civil par Napoléon actent le nouveau compromis social entre la bourgeoisie et la noblesse après la révolution française, qui se fait au détriment des autres acteurs de la révolution (Bosc et Belissa, 2021).

Il nous semble judicieux de comprendre la notion de compromis institutionnalisé comme un mécanisme qui explique l'apparition et la dynamique des institutions et de l'étendre à tout le secteur public. Cette position a déjà implicitement été adoptée par d'autres auteurs de la

théorie de régulation, pour qui « les institutions sont le produit de compromis politiques, de compromis institutionnalisés » (Amable et Palombarini, 2005, p.249). La forme de l'État, soit les institutions du secteur public, est alors vue comme un « ensemble de compromis institutionnalisés qui une fois noués, créent des règles et des régularités dans l'évolution des dépenses et recettes publiques » (Boyer, 2015, p.46).

5. Les dynamiques structurelles

Les dynamiques structurelles provoquent des variations de dépenses publiques, dans un cadre institutionnel donné, et sans interventions politiques. Les déterminants de ces dynamiques structurelles sont nombreux et nous ne pourrions pas en faire une liste exhaustive dans le cadre de ce chapitre. Cependant, nous décrirons les principaux déterminants à l'œuvre derrière les dynamiques structurelles.

Les évolutions démographiques constituent le principal groupe de « dynamiques structurelles ». Les dépenses sociales sont fortement impactées par les évolutions de la structure démographique des pays. Les prestations sociales des services publics sont en grande partie ciblées sur certains types de populations. Les dépenses de santé ou les dépenses sociales concernent principalement les personnes âgées. Tandis que les dépenses d'éducation concernent les tranches de la population les plus jeunes. L'évolution de la structure par âge va donc modifier mécaniquement le nombre de bénéficiaires de ces prestations ou services publics et va entraîner une variation des dépenses à cadre institutionnel inchangé.

Le vieillissement démographique est le phénomène qui impacte le plus les dépenses publiques, notamment à cause de la part des retraites et des dépenses de santé dans les dépenses publiques. Il est caractérisé par une baisse de la fécondité et un allongement de l'espérance de vie (Sardon, 2006). Ces deux tendances aboutissent à une hausse de la part des personnes âgées dans la population. Le vieillissement démographique connaît des rythmes différents en fonction des pays. L'Allemagne connaît un vieillissement démographique plus rapide que la France.

Le lien entre vieillissement démographique et dépenses sociales a longtemps été souligné (Garrett et Mitchell, 2001; Shelton, 2007). Les études récentes confirment toujours son importance. Le vieillissement démographique provoque une hausse des dépenses sociales pour 31 pays de l'OCDE en 1980 et 2016 (Haelg, Potrafke et Sturm, 2022). Il est le principal facteur derrière la hausse des dépenses sociales pour les pays développés entre 1980 et 2015 (Schuknecht et Zemanek, 2021). Ce résultat est confirmé pour les pays européens entre 1996 et 2006 (Molina-Morales, Amate-Fortes, et Guarnido-Rueda, 2013). Cependant l'impact du vieillissement démographique dépend de la structure institutionnelle du système de protection sociale ou des politiques publiques mises en œuvre (Galasso et Profeta, 2007; Disney, 2007).

Il n'y a cependant pas de liens mécaniques entre le vieillissement démographique et le niveau des dépenses sociales. Il faut différencier les évolutions en niveau des évolutions en volume. D'une part, les dynamiques politiques, en réduisant le niveau des prestations sociales ou en reculant l'âge de départ à la retraite, peuvent contrebalancer l'impact démographique sur le niveau des dépenses sociales. Elles peuvent même conduire à une baisse du volume des dépenses sociales si elles sont très restrictives. D'autre part, l'augmentation de la productivité du travail peut limiter la hausse du niveau des dépenses sociales rapportées au niveau de la production même si le volume des dépenses sociales augmente (Baker, 2023).

Les dépenses d'éducation sont aussi en partie déterminées par la structure démographique. Elles dépendent du nombre de personnes en âge d'être scolarisées. Pour des dépenses par élèves équivalentes, un pays avec une structure démographique jeune consacra une part plus importante de ses ressources au système éducatif qu'un pays avec une structure démographique plus âgée. La part des 5-29 ans est corrélée positivement avec les dépenses d'éducation pour les pays de l'OCDE entre 1980 et 2001 (Busemeyer, 2007). Ces dernières sont corrélées à la population de moins de 15 ans pour les pays européens (Molina-Morales, Amate-Fortes et Guarnido-Rueda, 2013). L'impact de la structure démographique dépend bien sûr des institutions du secteur éducatif propres à chaque pays (Busemeyer, 2013).

Les évolutions de la conjoncture économique constituent un deuxième groupe que nous incluons dans les dynamiques structurelles. La conjoncture impacte les dépenses publiques en raison du jeu des « stabilisateurs automatiques ». Les « stabilisateurs automatiques » sont les composantes des finances publiques qui sont affectées par les variations de la conjoncture macroéconomique et qui en adoucissent les impacts (Van den Noord, 2000). Une crise économique va entraîner une hausse des dépenses sociales, sans intervention du gouvernement (Dolls, Fuest et Peichl 2012; Schuknecht et Zemanek, 2021). Cependant, la structure du système de protection sociale est là encore déterminante. Les stabilisateurs automatiques ont eu un impact plus important pendant la crise financière en Europe continentale que dans les pays méditerranéens ou dans les pays anglo-saxons.

L'impact de la conjoncture économique n'affecte pas uniquement les dépenses de chômage. L'augmentation brutale du nombre de personnes en emploi peut être aussi être générée par une hausse des départs en retraite, notamment via des dispositifs de départs anticipés. Par ailleurs, la hausse du nombre de chômeurs entraîne aussi une hausse des dépenses associées aux minima sociaux (Siguret et Cazain, 2016).

6. Les dynamiques politiques nationales : l'approche néoréaliste

L'approche néoréaliste propose d'intégrer la dynamique du changement institutionnel dans la théorie de la régulation (Amable, Guillaud et Palombarini 2012; Amable et Palombarini, 2005, 2017). Le changement institutionnel est compris à partir des demandes sociales émanant d'agents aux intérêts conflictuels. Cette approche emprunte à la philosophie réaliste classique (Machiavel et Hobbes) l'idée d'analyser les dynamiques institutionnelles à partir des intérêts

des agents mais se distingue de cette dernière en abandonnant les conceptions métaphysiques « pessimistes » sur la nature de l'Homme (Amable et Palombarini, 2005, chapitre 4).

Les régimes d'accumulation sont composés d'un ensemble d'institutions. La dynamique des régimes d'accumulation doit nécessairement se comprendre comme la stabilité ou l'évolution des institutions qui les composent. Dans ce cadre, « l'émergence d'une institution (est) le résultat d'un compromis entre intérêts et finalités hétérogènes ; un compromis politique qui est lié à la configuration des attentes sociales et des rapports de force en présence » (Amable et Palombarini, 2005, p.208). Le conflit social entre des agents aux demandes sociales diverses est donc le moteur des dynamiques institutionnelles. Il explique la stabilité ou les mutations des régimes d'accumulation.

Les agents expriment des demandes sociales en fonction de leurs intérêts. Ces derniers dépendent de leurs caractéristiques socio-économiques. Ces intérêts ne s'expriment pas en tant que reflet objectif de la position sociale des agents mais intègrent aussi des dimensions subjectives. « L'idéologie détermine la traduction des intérêts concrets, fonction de la structure sociale, en attentes sociales, c'est-à-dire en demandes politiques (Amable et Palombarini, 2005, p.221). Les agents forment des groupes sociaux qui expriment des demandes sociales homogènes (Amable, Guillaud, et Palombarini, 2012, p.30). Le conflit social dépend alors des luttes politiques de ces différents groupes sociaux.

« Le rôle des acteurs politiques est d'arbitrer un compromis social entre ces demandes hétérogènes et de sélectionner celles qui seront satisfaites, par la mise en œuvre de politiques spécifiques ou la conception d'institutions particulières » (Amable et Palombarini, 2009, traduction de l'auteur). La médiation politique sélectionne les demandes sociales auxquelles les dirigeants politiques vont fournir une réponse. Cependant, les acteurs politiques sélectionnent entre les demandes sociales, souvent antagonistes. « Plusieurs paramètres influencent cette décision : la disponibilité des ressources et le contexte macro-économique, le contenu précis des demandes, leur compatibilité réciproque... Mais le principal critère que les acteurs politiques doivent prendre en compte est la capacité des différents groupes sociaux à fournir un soutien électoral ou plus généralement politique en échange de la satisfaction de leurs revendications » (Amable, Guillaud et Palombarini, 2012, p.28). Les dirigeants politiques répondent aux demandes sociales des groupes sociaux dominants et se permettent d'ignorer ou de réprimer les demandes des autres groupes sociaux. Les groupes sociaux dominants forment un bloc social dominant, dont les demandes sont prises en compte dans la définition des politiques publiques.

« La viabilité d'un modèle socio-économique repose sur sa capacité à réguler un conflit social dont les racines se trouvent dans la différenciation socio-économique des intérêts des agents individuels et collectifs, et l'hétérogénéité des attentes sociales qui découle de cette différenciation » (Amable, Guillaud, et Palombarini, 2012, p.27). Le conflit social est régulé lorsqu'une société est dans un certain équilibre politique. Le parti ou la coalition de partis

au pouvoir, qui représente le bloc social dominant, définit le contenu des politiques publiques. Tant que la contestation politique ou sociale n'est pas suffisante, il n'y a pas de changement de leadership politique ou de changement de cap via les institutions.

Les demandes sociales des groupes sociaux qui composent le groupe social dominant peuvent, au sein d'une structure institutionnelle donnée, devenir inconciliables. C'est une situation de crise politique. Le bloc social dominant n'est plus en mesure de reproduire le compromis politique dominant. Un nouveau bloc social dominant doit alors émerger. Cependant, « une structure institutionnelle existante peut se révéler incompatible non seulement avec le renouvellement de l'ancien bloc social dominant, mais aussi avec l'émergence de tout nouveau bloc dominant (Amable, Guillaud et Palombarini, 2012, p.29). Cette situation de crise systémique nécessite la modification des institutions afin que puisse émerger un nouveau bloc social dominant.

A partir de ce cadre théorique, l'approche néoréaliste se propose d'étudier les dynamiques institutionnelles. L'évolution des alliances et des blocs sociaux dominants, porteurs de projet politique, conduisent à modifier les institutions. Cette approche nous semble valide pour décrire les évolutions des institutions publiques et compléter celle d'André et Delorme. Ces derniers n'analysent pas dans leurs travaux les luttes politiques qui sous-tendent les dynamiques institutionnelles. Cependant, l'approche néoréaliste réduit parfois les dynamiques institutionnelles et donc le conflit social à une compétition électorale. « Que cette compétition soit immédiatement visible pour le plus grand nombre, c'est une des caractéristiques des démocraties modernes où le rapport de force est mis en spectacle avec une certaine volupté. Mais, là encore, on court le risque d'être aveuglé par cette débauche de signes. Le pouvoir en représentation pourrait bien nous masquer (...) le rapport de force dans ce type de société » (Abélès, 1990, p.65). L'évolution des blocs sociaux dominants, qui se traduit dans les dynamiques électorales, témoigne avant tout d'une évolution des rapports de force entre classes et groupes sociaux.

Cette focalisation sur les dynamiques électorales et l'espace national tend à laisser de côté les dynamiques institutionnelles liées aux relations internationales et l'influence de l'intégration européenne sur les dynamiques institutionnelles nationales. L'intégration européenne apparaît comme une contrainte qui pèse sur les États membres. Si dans une certaine mesure, elle contraint effectivement les politiques nationales, elle redessine une nouvelle échelle de formulation des politiques publiques avec ses logiques de fonctionnement propres.

7. Les dynamiques politiques européennes

Le développement de l'Union européenne est le deuxième élément d'analyse qui doit être introduit dans le cadre d'une analyse des dynamiques politiques. Car la distribution des compétences et des financements entre les échelons de gouvernement est l'un des enjeux clés pour comprendre l'évolution de la structure des dépenses publiques et de leur dynamique. L'époque contemporaine est marquée par une profonde recomposition des échelles des

politiques publiques (rescaling) et des ordres de gouvernement (local, national, international), tout particulièrement dans le cadre de l'Union Économique et Monétaire en Europe. L'intégration politique à l'échelle européenne se fait sous la forme d'un fédéralisme interétatique asymétrique (7.1). Cette nouvelle échelle de formulation des politiques publiques est structurée par différents groupes de pays aux projets politiques divergents (7.2). Ces divergences à l'échelle européenne dépendent des projets politiques soutenus par les blocs sociaux dominants dans chaque pays. Du point de vue des dépenses publiques, une ligne de clivage se dessine entre les pays du centre et du Nord de l'Europe, favorables aux objectifs de discipline budgétaire, et les pays du Sud, favorables à la mise en place de mécanismes de transfert à l'échelle européenne. Cependant, le poids important de l'Allemagne et de la France dans le fédéralisme européen favorise l'adoption de politiques budgétaires restrictives.

7.1 Le fédéralisme interétatique asymétrique

La question des liens entre fédéralisme et dépenses publiques a fait l'objet des approches en termes de fédéralisme budgétaire (Oates, 1999), qui s'intéressent d'abord à l'attribution des compétences aux différents échelons de gouvernement. La principale thèse mise en avant dans ce cadre, en matière de dynamique des dépenses publiques, concerne l'effet de frein qu'auraient exercé les structures fédérales sur le développement de l'État social en raison notamment de la concurrence fiscale entre les entités fédérées pour attirer les facteurs de production mobiles, dans un contexte d'asymétries d'information où la concurrence joue un rôle important en matière de révélation des préférences individuelles (Cremer et Pestieau, 2004).

En pensant la répartition des compétences, des dépenses et des recettes sur le modèle de la concurrence entre agents économiques privés et au moyen des hypothèses qui le fondent usuellement, le fédéralisme budgétaire est cependant peu à même de rendre compte de la complexité et de la diversité des configurations nationales de l'organisation fédérale (Théret, 2002, p.42). En veillant à extraire le fédéralisme de « l'orbite de l'État » (Beaud, 2007), ce qui permet de dépasser l'opposition traditionnelle entre confédération d'États et État fédéral, on peut en effet concevoir de manière générale la fédération comme une union politique reposant sur un « pacte » entre entités politiques territoriales. Ce dernier se caractérise par la recherche de l'association de deux niveaux de pouvoirs sur un même territoire, qui sont l'expression d'entités (entités fédérées et échelon fédéral) qui elles-mêmes ont vocation à conserver leur caractère politique. La coexistence entre ces deux niveaux de pouvoir est rendue possible par un principe d'attribution des compétences, arbitré en cas de conflit par une Cour de justice fédérale.

Sur cette base, pour comprendre les interrelations entre fédéralisme et dépenses publiques, tout particulièrement dans le cadre européen, il est indispensable de procéder à une brève caractérisation des idéaux-types de fédéralisme, sachant que toutes les fédérations réellement existantes sont le fruit d'un « bricolage institutionnel », le plus

souvent évolutif (Tableau 2). Deux dimensions jouent à cet égard un rôle clef (Théret, 2002) : la première à caractère politico-juridique, conduit à distinguer le fédéralisme intraétatique et le fédéralisme interétatique. Dans les fédérations intraétatiques, il y a une représentation directe des entités fédérées au sein du gouvernement fédéral via les cabinets ministériels ou la bureaucratie, le pouvoir judiciaire et, surtout, une chambre territoriale puissante. Elles sont également caractérisées par un partage étendu des compétences entre niveau fédéral et entités fédérées avec une responsabilité de ces dernières pour la mise en œuvre de la législation adoptée à l'échelle fédérale. Par contraste, le pacte des fédérations interétatiques confère une place importante à l'inter-gouvernementalisme puisque la représentation des intérêts des entités fédérées est dévolue directement aux gouvernements nationaux ou régionaux, alors que le pouvoir de la chambre territoriale est plus faible. Dans ce cadre, les relations entre le niveau fédéral et les entités fédérées prennent la forme de conseils intergouvernementaux, qui coexistent avec des institutions supranationales, qui garantissent et animent le pacte fédéral. Le fédéralisme interétatique est également caractérisé par une séparation verticale des compétences, c'est-à-dire une distribution des compétences (législative et administrative) par domaines de politiques publiques ; l'échelon fédéral n'y est doté de compétences (exclusives ou le plus souvent partagées) que dans la mesure où elles lui ont été explicitement déléguées par les entités fédérées, notamment les plus puissantes d'entre elles. Dans le cadre du fédéralisme interétatique, il y a une compétition entre les ordres de gouvernement, particulièrement entre le niveau fédéral et le niveau étatique, qui rend l'accord sur des politiques communes plus difficile, a fortiori dans les domaines concernant le cœur de la souveraineté des États fédérés, mais qui favorise l'innovation institutionnelle en matière de recherche de solutions.

Tableau 1 : types de fédération et caractéristiques institutionnelles

Caractéristiques		Type de Fédération	
		Intraétatique	Interétatique
Dimension politico-juridique	Représentation des entités fédérées au niveau fédéral	Directe via les cabinets ministériels, la bureaucratie et une chambre territoriale (fédérale) puissante.	Via des conseils intergouvernementaux ; pouvoir de la chambre territoriale (fédérale) plus faible.
	Partage des compétences entre échelons de gouvernement	Étendu avec mise en œuvre par les entités fédérées de la législation fédérale	Vertical, par domaines politiques ; échelon fédéral avec des compétences exclusives limitées.
Dimension économique-financière		Centralisation financière significative et péréquation financière entre entités fédérées.	Transferts entre les échelons et les entités fédérées limités. Faible d'autonomie échelon fédéral.

Source : tableau d'Arnaud Lechevalier (2023).

La seconde dimension, économique-monnaire, concerne le type de régulation financière fondée soit sur le marché, soit sur une centralisation budgétaire significative, qui permet une

égalisation des conditions de vie entre entités fédérées au moyen de programmes de péréquation financière à l'échelle fédérale. A cet égard, le fédéralisme interétatique connaît deux variantes (Théret, 2002). Lorsque l'ordre fédéral est régulé par un régime parlementaire, il s'accompagne d'une péréquation financière proche de celle qu'on peut observer dans les fédérations intraétatiques parlementaires. En revanche, si l'ordre fédéral n'est pas constitué par un gouvernement démocratique autonome vis-à-vis des entités fédérées (comme c'est le cas dans l'Union Européenne), alors les transferts entre les ordres de gouvernement et les entités fédérées elles-mêmes sont limités.

7.2 Dépense publique et intégration européenne

On peut sur fond de cet arrière-plan analyser à très grands traits la trajectoire de l'UE et son impact sur les dépenses publiques (Lechevalier et Vigny, 2022). Comme l'a montré Peter Lindseth (2010), l'intégration européenne a été conçue à l'origine comme un moyen de préserver la souveraineté des États concernés en regroupant les souverainetés nationales à l'échelle européenne, dans un contexte marqué par les défis posés par l'après-guerre, puis ceux liés à la gouvernance et l'internationalisation des économies. C'est pourquoi le processus d'intégration européenne a été le produit d'accords intergouvernementaux entre leaders nationaux dans des conférences intergouvernementales préparatoires à la réforme des traités. Il a emprunté la voie des délégations de souveraineté (le plus souvent partagée entre la Communauté et les États) à des institutions et des acteurs supranationaux concernant principalement le marché commun puis unique, et les champs attenants ; délégations étroitement contrôlées par les États membres via le Conseil des ministres (Lindseth, 2010). Ces institutions, garantes des accords interétatiques, ont développé une dynamique propre, à commencer par la Cour de justice de la Communauté Européenne et sa jurisprudence établissant dès les années 1960 les principes d'applicabilité directe et de supériorité du droit européen, puis avec l'arrêt *Cassis de Dijon*, celui de reconnaissance mutuelle ouvrant la voie au marché unique. Le traité de Rome puis l'Acte unique de 1986 ont ainsi institutionnalisé un système supranational de prise de décision avec la Commission et un co-législateur aux pouvoirs asymétriques : le Parlement et le Conseil. Mais les États sont toujours restés les « Herren der Verträge » (les maîtres des traités) conformément à la thèse défendue par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande.

Trois bifurcations majeures ont contribué à consolider la logique institutionnelle prédominante dans l'UE en direction d'un fédéralisme interétatique (Fabbrini, 2015) de plus en plus asymétrique et, ce faisant, avec des pouvoirs de péréquation financière limités. La première est marquée par le traité de Maastricht (Moravcsik, 1998 ; Dyson et Featherstone, 1999), qui organise, à côté d'une « constitution économique » de l'UEM largement inspirée par l'ordolibéralisme (Lechevalier, 2015; Nedergaard, 2020), deux nouveaux piliers sur la base d'institutions exclusivement intergouvernementales dans des matières traditionnellement liées à la souveraineté nationale : Justice et Affaires Intérieures, Politique Étrangère et de Sécurité Commune. De manière complémentaire, le

traité de Maastricht a introduit (article 5 du traité CE) le principe de subsidiarité comme principe fondamental de l'Union pour toutes les questions relevant d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres. Ce principe vise à protéger la capacité de décision et d'action des États membres : il ne légitime l'intervention de l'Union que si les objectifs d'une action ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres, mais peuvent mieux l'être au niveau de l'Union, « en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée ». C'est ainsi que le traité établit une politique monétaire unique à l'échelle de l'UEM, alors que les politiques budgétaires demeurent de la compétence des États membres, bien que dans le cadre de procédures de surveillance instaurées par l'UE.

Tout en abolissant la distinction entre les trois piliers du traité de Maastricht, le traité de Lisbonne a renforcé la séparation entre les deux modes de décision (Fabbrini, 2015, chapitre 2) : un premier, que l'on peut qualifier de « multilatéral » plutôt que de « communautaire », car il repose sur des institutions supranationales (les organes de l'UE) et intergouvernementales, centrées sur le marché intérieur ; un second, principalement basé sur la logique intergouvernementale dans les domaines des « pouvoirs étatiques fondamentaux » (Genschel et Jachtenfuchs, 2018). Si les deux modes sont en interaction permanente, le traité a institutionnalisé de facto une procédure dans laquelle le Conseil européen, consacré comme nouvelle institution à part entière de l'UE et doté d'un président élu à la majorité qualifiée, joue un rôle clé à toutes les étapes des processus décisionnels, sur la base d'une coordination volontaire et négociée : l'agenda, les décisions elles-mêmes, et enfin l'application des politiques de l'UE à tous les niveaux pertinents de gouvernance (Fabbrini et Puetter, 2016).

La gestion de la crise de la zone euro marque une troisième étape de renforcement du poids des institutions intergouvernementales (le Conseil européen ainsi que l'Eurogroupe) mais aussi des asymétries entre les États membres, alors que la CJUE s'est, cette fois, abstenue d'intervenir. Comme le soulignent les approches en termes de « failing forward » (Jones et al., 2016), la dynamique de l'UEM a toujours été caractérisée par un cycle séquentiel de réformes « au coup par coup », produits de la négociation intergouvernementale et de coalitions gagnantes à minima ; réponses qui se révèlent par la suite incomplètes et s'avèrent insuffisantes pour prévenir de nouvelles crises. À cet égard, le design initial institutionnel incomplet de l'UEM a eu deux implications majeures (Howarth et Quaglia, 2021), que la crise de la zone euro a pleinement révélées : il a contribué à alimenter les divergences économiques entre les États membres et il a contraint leur capacité à faire face aux chocs économiques, notamment asymétriques.

Comme on l'a vu plus haut, l'Union Européenne est caractérisée par une diversité des modèles de capitalisme et de croissance. Or, précisément, la configuration institutionnelle de l'UEM a favorisé les économies nationales à modèle de croissance tiré par les exportations et, à l'inverse, pénalisé les économies nationales d'Europe du sud, qui ont pâti de pertes de compétitivité et d'un endettement, public mais aussi privé, croissant (Nölke, 2016 ; Hall, 2018). La mise en place d'une monnaie unique entre économies nationales hétérogènes sans aucun mécanisme de redistribution pour corriger les chocs asymétriques va également être à

l'origine d'un biais déflationniste asymétrique en matière d'ajustements macroéconomiques et tout particulièrement de dépenses publiques.

A l'échelle européenne, les préférences politiques nationales dépendent des projets politiques soutenus par les blocs sociaux dominants de chaque État membre. La rigueur budgétaire est préférée par l'Allemagne autant au niveau national qu'au niveau européen. Compte tenu des modalités de formation des préférences nationales (section 6), du pouvoir différencié de négociation des États membres et de la dynamique de ces négociations, les réponses données à la crise de la zone euro révèlent un exercice asymétrique de la souveraineté nationale selon les différents États membres. Comme en attestent les travaux empiriques effectués sur les principales décisions prises en réponse à la crise (Wasserfallen et al., 2019), l'Allemagne surtout, avec la France (Schild, 2020), a joué un rôle décisif pour écarter certaines solutions et dessiner l'espace des possibles, tout en étant susceptible de faire évoluer sa stratégie pour réaliser ses préférences relativement stables à long terme (Schoeller et Karlsson, 2021). Dans le cadre d'un fédéralisme interétatique marqué par des asymétries croissantes (Lechevalier, 2018), une ligne de clivage principale a pu être mise en évidence, essentielle pour comprendre les enjeux du point de vue des dépenses publiques : celle qui a opposé les pays créditeurs du Nord de l'Europe, associés à l'occasion aux pays d'Europe centrale et orientale, favorables à la discipline budgétaire, aux pays débiteurs d'Europe du sud, demandeurs de mécanismes de transfert (Lehner et Wasserfallen, 2019), mais affaiblis car soumis aux pressions du marché quant à leur capacité d'endettement.

Sur cette toile de fond, pour comprendre le contenu concret des réponses à la crise du point de vue institutionnel et leurs effets du point de vue des dépenses publiques, il est éclairant de distinguer entre, d'une part, les politiques visant à la « réduction des risques » d'un point de vue budgétaire, en activant au niveau des États membres des mécanismes marchands (réduction des dépenses publiques, privatisations, dérégulation du marché du travail et des conventions collectives, etc.) et, d'autre part, les dispositifs de partage des risques (transferts budgétaires, garanties communes) entre les États membres, qui ont pour effet de corriger les mécanismes marchands (Seikel, 2019). Pour l'essentiel, conformément aux préférences des pays créditeurs, les politiques de partage des risques ont fait l'objet de regroupements (pooling) de compétences à l'échelle de l'UE mais avec un contrôle strict des États dans l'exercice de ces compétences. De leur côté, les politiques de réduction des risques ont fait l'objet de délégations de compétences à des institutions supranationales (la Commission Européenne ou la Banque Centrale). Relève des regroupements de compétences la mise en place sur une base intergouvernementale des fonds de prêts à l'échelle de l'UE (Fonds Européen de Facilité Financière puis sa pérennisation sous forme de Mécanisme Européen de Stabilité, MES). Cette assistance financière a été soumise à une stricte conditionnalité inscrite dans le cadre du traité intergouvernemental sur le MES puis, après modification du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), dans le droit primaire de l'UE. Le respect de cette conditionnalité, dont la surveillance a été confiée à la troïka, avait précisément vocation à

limiter les risques de transferts des pays créditeurs vers les États membres débiteurs, en restaurant la solvabilité de ces derniers.

Les délégations de compétences ont, quant à elles, concerné les nouvelles procédures et critères introduits par le *six-pack*, le *two-pack* et le traité budgétaire de 2012. Elles ont renforcé le rôle de la Commission européenne mais principalement en matière de recommandations et d'accompagnement des politiques d'austérité et de réformes « structurelles ». Les modalités de réalisation de l'Union bancaire relèvent également de cette grille d'analyse (Seikel, 2019). La stratégie de dévaluations internes ainsi imposée aux pays d'Europe du sud a conduit à une contraction des dépenses publiques, qui a accentué la récession en conduisant à une réduction des revenus et de l'emploi dans la périphérie de la zone. Elle a aussi conduit à renforcer la nécessité de l'austérité pour permettre aux États concernés de recouvrer leur solvabilité (Armingeon et Baccaro, 2012). Les réponses à la crise ont donc renforcé l'asymétrie prédominante dans le cours de l'intégration européenne entre les mesures promouvant les mécanismes marchands et celle visant à les corriger.

Les réponses à la crise de la Covid ont cependant fait bouger les lignes avec la suspension du pacte de stabilité et la mise en place de divers fonds européens. La nouveauté majeure est l'instauration du dispositif *Next generation EU*, dotant pour la première fois l'UE d'une capacité d'emprunt de 750 milliards d'euros, dont l'élément central (724 milliards) est le fonds pour la reprise et la résilience (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), dont 338 milliards consacrés aux subventions auprès des États membres les plus concernés par la crise sanitaire puis économique²⁵ qui doit financer les investissements publics en tenant compte des priorités de la Commission (environnement et économie numérique). Parallèlement, la suspension du pacte de stabilité a permis un soutien massif, quoique d'ampleur inégale selon les États, à l'activité par la dépense publique dans l'ensemble de la zone euro. Plusieurs facteurs expliquent la nature du compromis atteint. Face au danger d'éclatement de la zone euro, outre-Rhin, les élites gouvernementales, notamment au ministère de l'économie, et l'opinion publique ont été contraintes à reconsidérer l'intérêt national bien compris du « modèle allemand » et à accepter la suspension du Pacte et la mise en place d'un fonds à vocation (partiellement) redistributive (Schoeller et Karlsson, 2021), acté par l'accord franco-allemand de mai 2020 préalable au Conseil européen de juillet 2020. L'accord finalement atteint au cours de ce dernier n'a été possible qu'en rendant évasive la conditionnalité des aides au respect de l'État de droit (Pologne, Hongrie), en jouant sur des abattements sur les contributions nationales accordées aux États dits « frugaux » (Autriche, Danemark, Pays-Bas, Suède) mais aussi à l'Allemagne, dans le cadre financier pluriannuel voté parallèlement, en réajustant la clef de répartition des sommes entre subventions et prêts (de 500 à 390 milliards d'euros) et en leur concédant des principes de conditionnalité quant aux aides, contre lesquels l'Italie et l'Espagne se défendaient après avoir refusé de faire appel au MES (De la Porte et Jensen, 2021). Toutefois, les implications des dispositifs adoptés en termes de redistribution

²⁵ Les fonds sont alloués aux différents États membres selon une formule qui associe le poids démographique de l'État, l'inverse du PIB par tête, le taux de chômage relatif, et la baisse réelle du PIB en 2019 et 2020. Pour « éviter une concentration excessive des ressources », toutes ces variables font l'objet d'un plafond.

entre États membres demeurent flous, compte tenu des inconnues liées à l'absence d'accord sur les modalités de remboursement de la dette émise en commun. En outre, le fonds est censé avoir un caractère temporaire, en réponse à la crise, et les sommes en jeu (2,2% du PIB de l'UE) sont limitées dans les États membres les plus affectés et conditionnelles. Les prélèvements prévus à ce stade seront toujours imposés et collectés à l'échelle nationale (conformément à l'article 311 TFUE). Il est donc difficile d'y voir une solution durable au problème de légitimité démocratique et constitutionnelle de l'UE, qui consisterait à la doter d'une autorité fiscale autonome et, ce faisant, d'un pouvoir de mobilisation autonome de ressources propres (Lindseth et Fasone, 2021). Alors que la Commission a lancé une consultation sur la révision des règles budgétaires, les pays frugaux, dans un format élargi, ont fait valoir en septembre 2021 qu'il fallait en revenir dans les meilleurs délais aux règles du pacte de stabilité. Il reste l'inconnue des arbitrages sur ces questions au sein de la nouvelle coalition gouvernementale « feu tricolore » en Allemagne.

La flambée des prix de l'énergie amorcée en 2021 par la reprise de la croissance mondiale consécutive à la crise Covid-19 s'est fortement accélérée au cours de l'année 2022, notamment à cause de la guerre en Ukraine, des problèmes d'entretien du parc nucléaire français et des sécheresses estivales, qui ont limité les capacités des centrales électriques hydrauliques. La hausse importante des prix de l'énergie a poussé les États à intervenir pour en limiter l'impact sur les ménages et sur les entreprises. Cependant, ces initiatives restent, pour le moment, le fait des États : « bouclier tarifaire » en France, « plan de soutien » en Allemagne, plafonnement des prix du gaz en Espagne et au Portugal, etc. En l'absence d'accord européen, bloqué jusqu'à l'automne 2022 par les désaccords sur le plafonnement du prix du gaz à l'échelle de l'UE, ces interventions non coordonnées dépendent des marges de manœuvre budgétaires de chaque État membre. La crise énergétique acte, en l'état, un retour à une logique asymétrique de l'intégration européenne, où les capacités d'intervention des États membres sont inégales. Par ailleurs, l'invasion russe de Ukraine pousse certains États membres à accroître leurs dépenses militaires. C'est là encore le fruit d'initiatives nationales. L'absence d'intervention coordonnée à l'échelle européenne, comme lors de la crise de la zone euro, semble de nouveau dessiner un scénario de « failing forward » qui, joint aux incertitudes sur l'issue de la réforme du pacte de stabilité, font pour l'heure peser une grande incertitude sur les (inégaux) marges de manœuvre budgétaires des États membres à l'avenir.

8. Éléments de conclusion

Les travaux sur les déterminants des dépenses publiques, évoqués dans le chapitre précédent, excluent de leur analyse les institutions publiques. Ils mettent en évidence des liens statistiques entre des déterminants et les dépenses publiques. Cependant ces travaux ne produisent pas de résultats clairs quant à l'évolution des dépenses publiques. Pour dépasser cette absence de résultat, il faut donner un rôle central aux institutions publiques dans l'analyse des dynamiques des dépenses publiques.

L'école de la régulation et l'approche de l'économie politique comparée réintroduisent les institutions dans leurs travaux. Cependant la première approche se limite à des travaux descriptifs, tandis que la seconde tombe dans une forme de déterminisme économique. Pour dépasser ces écueils, nous proposons un modèle d'analyse des trajectoires des dépenses publiques qui repose à la fois sur les institutions publiques, sur les dynamiques politiques et sur les dynamiques structurelles.

Les institutions publiques sont analysées comme des compromis institutionnalisés. Les compromis politiques passés se sont cristallisés dans des institutions qui structurent l'évolution des dépenses publiques. Les dynamiques politiques font évoluer les institutions du secteur public et impactent ainsi la trajectoire des dépenses publiques. Les dynamiques structurelles provoquent, elles, des variations des dépenses publiques indépendamment des dynamiques politiques. Dans un cadre institutionnel donné, des évolutions démographiques ou conjoncturelles de la société vont impacter la trajectoire des dépenses publiques.

Nous distinguons les dynamiques politiques nationales et européennes. Les dynamiques politiques nationales sont le fruit des luttes politiques entre différents blocs sociaux, et des alliances politiques entre différents groupes sociaux. Les dirigeants politiques répondent aux demandes du bloc social dominant. La dynamique des institutions publiques va donc dépendre du conflit politique entre les différents groupes sociaux. Cependant, l'intégration européenne a conduit à l'apparition d'une nouvelle échelle de formation des politiques publiques dont il va falloir caractériser les dynamiques : l'échelle européenne.

L'intégration politique européenne s'est faite sur le modèle d'un fédéralisme interétatique asymétrique. Les préférences nationales à l'échelle européenne dépendent des projets politiques soutenus par les blocs sociaux dominants au niveau national. Dans ce cadre, le clivage politique entre les pays du nord, favorables à la discipline budgétaire, et les pays du Sud, demandeurs de mécanismes de transfert penche en faveur des premiers. Les seconds sont alors contraints, au détriment de leur souveraineté nationale, de respecter les traités budgétaires et si ce n'est pas le cas, de mettre en place des politiques budgétaires restrictives. Le développement de l'encadrement budgétaire à l'échelle européenne a pesé de manière asymétrique sur les trajectoires des dépenses publiques des États membres.

Chapitre 3

Contrainte budgétaire et trajectoires des dépenses publiques

Let me begin by telling you how I tried to answer an eminent architect who pushed on one side all the grandiose plans to rebuild London with the phrase: « Where's the money to come from?

- The money? I said. But surely, Sir John, you don't build houses with money? Do you mean that there won't be enough bricks and mortar and steel and cement?

- Oh no, he replied, of course there will be plenty of all that.

- Do you mean, I went on, that there won't be enough labour? For what will the builders be doing if they are not building houses?

- Oh no, that's all right', he agreed.

- Then there is only one conclusion. You must be meaning, Sir John, that there won't be enough architects. » But there I was trespassing on the boundaries of politeness. So I hurried to add:

« Well, if there are bricks and mortar and steel and concrete and labour and architects, why not assemble all this good material into houses? »

But he was, I fear, quite unconvinced. « What I want to know, he repeated, is where the money is coming from. »

Keynes, (1971), *Oeuvres complètes*, volume XXVII, pp. 264-65

« La » réflexion que nous avons menée sur les déterminants des dépenses publiques (Chapitres 1 et 2) avait jusqu'à présent laissé de côté la possibilité qu'une contrainte budgétaire puisse affecter l'évolution du volume des dépenses publiques. Pourtant l'étude de cette contrainte a connu une forte actualité avec la crise de la zone euro déclenchée en 2010. Certains États de la zone Euro se sont alors retrouvés incapables de financer leur déficit public car les marchés financiers imposaient des taux d'intérêt insoutenables. Ils ont dû alors demander une assistance financière aux autres États membres (via les institutions européennes) ainsi qu'au FMI pour ne pas avoir à faire défaut. Cette assistance financière fut conditionnée à des mesures de réduction des dépenses publiques.

L'existence d'une contrainte budgétaire des administrations publiques, si tant est qu'elle existe, pourrait fournir une explication d'ensemble de la trajectoire des dépenses publiques. Une contrainte budgétaire stricte limiterait l'augmentation des dépenses. Tandis qu'une contrainte budgétaire lâche serait une condition nécessaire, mais pas suffisante, à

l'augmentation des dépenses. C'est d'ailleurs l'une des dimensions explorées par les auteurs travaillant sur la loi de Wagner : sous le nom d'effet revenu (chapitre 1).

Dans la littérature *mainstream*, le débat se concentre sur la soutenabilité de la dette publique (Abbas, Pienkowski et Rogoff, 2019). Ces derniers reconnaissent que l'État est souverain et n'est pas exposé à la même contrainte budgétaire que les autres agents économiques. Cependant, l'accumulation des déficits et l'augmentation du stock de dette publique peuvent limiter les capacités d'endettement futur d'un État et le contraindre financièrement (Debrun et al., 2019). C'est la soutenabilité de la dette publique qui est alors centrale pour la contrainte budgétaire de l'État.

La soutenabilité dépend de la capacité de l'État à rembourser son stock de dette. Le stock de dette ne doit pas excéder la valeur actualisée de la somme des soldes primaires à venir. Il existerait donc un seuil au-delà duquel l'État ferait face à une « fatigue fiscale » (Ghosh et al., 2013). Le gouvernement ne pourrait alors plus faire face à des paiements d'intérêts plus élevés et ne pourrait plus s'endetter. Il serait en ce cas obligé de réduire son déficit primaire en augmentant ses recettes ou en baissant ses dépenses. Le stock de dette publique, et donc sa soutenabilité, dépendrait aussi du taux d'intérêt et du taux de croissance de l'économie d'un pays. La baisse du premier entraîne une baisse de la charge d'intérêt. Tandis que la hausse du second conduit à la baisse du stock de dette rapporté au PIB.

L'estimation de ces seuils est loin d'être une tâche aisée. Le stock de dette publique du Japon est considéré comme soutenable alors qu'il dépasse les 200% de points de PIB. Tandis que l'Ukraine a fait défaut sur sa dette en 1998 avec un stock de dette ne dépassant pas les 30% de points de PIB. Le niveau du seuil est en constante réévaluation. Dans les années 1970, un niveau de 20% est jugé insupportable pour Raymond Barre. Le traité de Maastricht (1992) fixe la limite à 60%, Reinhart et Rogoff à 90% en 2009 et le FMI à 125% en 2020 (Guerrien, 2020). Il semble alors impossible de définir un seuil au-delà duquel le niveau de déficit ne serait plus soutenable. Au final, Debrun et al. (2019, p.152) reconnaissent « que la soutenabilité de la dette publique est autant un problème politique qu'une question économique ».

A rebours des approches *mainstream*, nous proposons dans ce chapitre une analyse de la contrainte budgétaire, inspirée de la branche institutionnaliste du courant de pensée post-Keynésien (Lavoie, 2014, pp.40-1). A partir d'une analyse des institutions de la zone euro, notamment de la BCE et de la structure des marchés souverains européens, nous évaluerons la possibilité qu'une contrainte budgétaire puisse impacter l'évolution des dépenses publiques des États membres. Nous laissons de côté dans ce chapitre l'analyse des traités européens et de leurs impacts sur les finances publiques²⁶.

²⁶ L'impact des traités européens doit être réintroduit dans le cadre du processus d'intégration européenne (chapitre 2). Ils ont un impact asymétrique sur les États européens. En 2004, l'Allemagne et la France ont pu, en raison de leurs poids politique respectifs au sein de l'UE, éviter la procédure de déficit excessif. Tandis que la Grèce n'a eu d'autre choix que de ratifier les protocoles d'accords.

L'existence d'une contrainte budgétaire dépend des configurations institutionnelles qui définissent les relations entre la Banque centrale et le Trésor et les modalités de financement du déficit public (Lavoie, 2022). La zone euro était, lors de sa création, dans une configuration anti-chartaliste qui laissait les États membres, notamment méditerranéens, à la merci des investisseurs pour financer leurs déficits. Cependant, cette contrainte budgétaire ne s'est appliquée qu'au plus fort de la crise entre 2010 et 2012, et seulement pour quelques États. A partir de 2014, l'intervention massive de la BCE sur les marchés souverains acte un changement de configuration institutionnelle. Dans ce nouveau cadre, qualifié de post-chartaliste, les États ne sont pas contraints budgétairement tant que la BCE intervient sur les marchés souverains.

Nous définirons dans un premier temps la contrainte budgétaire des administrations publiques (1). Les différentes configurations institutionnelles permettant de financer le déficit public en zone euro seront ensuite exposées (2). Nous reviendrons dans une troisième section sur les liens entre soutenabilité de la dette publique et contrainte budgétaire (4). Une analyse de la crise de la zone euro comme crise institutionnelle d'une union monétaire incomplète sera alors proposée (5). Nous aborderons ensuite les enjeux liés à la remise en cause juridique de ces changements institutionnels (6). Nous rassemblerons finalement quelques éléments de conclusion (7).

1. La contrainte budgétaire des administrations publiques

Les administrations publiques ont trois principales sources de revenu : les prélèvements obligatoires (largement sous formes d'impôts et de cotisations sociales), les prêts du secteur privé domestique ou étranger, et les prêts de la Banque centrale (Delorme et André 1983, p.603). D'autres sources mineures de revenu contribuent aussi au budget de l'État comme les revenus des propriétés foncières et des participations dans des sociétés, les dons et les cessions d'actifs. Nous les mettrons de côté dans notre analyse en raison de leur moindre importance. L'existence d'une contrainte budgétaire suppose que l'État rencontre des difficultés à mobiliser des ressources dans l'une de ses trois principales sources de financement.

Les prélèvements obligatoires sont la principale source de revenu des administrations publiques. Cependant, l'existence d'une contrainte budgétaire ne dépend pas de ces dernières. Le volume de recettes fiscales perçu ne dépend pas, pour une grande part, de l'action des gouvernements. Il dépend de l'activité économique : évolution de la production pour les impôts, volume d'emploi et évolution des rémunérations salariales pour les cotisations sociales. Les dépenses publiques sont aussi largement non discrétionnaires (chapitre 2). Ces dernières sont structurées par les institutions du secteur public, issues de compromis politiques passés. Une partie importante des augmentations de la dépense publique sont liées à des dynamiques qui échappent aux gouvernements. Si les gouvernements ne peuvent contrôler avec exactitude ni les recettes, ni les dépenses, le déficit primaire est alors largement non discrétionnaire (Wray et Nersisyan, 2021). C'est donc par le financement de ce dernier que pourrait s'exercer l'effet d'une potentielle contrainte budgétaire.

L'existence d'une contrainte budgétaire qui pèserait sur l'évolution des dépenses publiques serait donc liée aux modalités de financement du déficit public (Delorme et André, 1983, chapitre 21; Tymoigne, 2020). Il existe deux manières de financer le déficit public : la mobilisation de ressources du secteur privé sur les marchés financiers ou les avances directes de la Banque centrale. Dans ces deux cas : les relations entre le Trésor et la Banque centrale sont déterminantes pour apprécier l'existence d'une contrainte budgétaire sur les administrations publiques. Cependant, pour les pays de la zone euro, comme pour une grande partie des pays de l'OCDE, le financement direct par la Banque centrale est interdit²⁷.

L'importance de cette relation entre le Trésor et la Banque centrale est directement liée à la nature de la monnaie. Dans la perspective chartaliste²⁸, la monnaie est « une créature de l'État » (Lerner, 1947). L'État a le pouvoir de définir une unité de compte et prélève les impôts dans cette unité de compte. Si la monnaie est créée par les banques commerciales en fonction de la demande de crédit, les Banques centrales disposent aussi de la capacité de faire des crédits et donc de créer de la monnaie. Dans cette perspective, un État qui s'endette dans cette unité de compte ne peut jamais manquer de ressources financières. En dernier ressort, la Banque centrale peut toujours intervenir pour financer le Trésor.

Les débats²⁹ autour de la *Modern Monetary Theory* (MMT) ont permis de mettre en lumière l'impact d'une perspective chartaliste sur la contrainte financière des administrations publiques. L'absence totale de contrainte budgétaire dépend selon ces auteurs de :

- la capacité du gouvernement à choisir une unité de compte ;
- sa volonté d'imposer cette unité de compte ;
- d'émettre de la monnaie libellée dans cette unité de compte ;
- de s'endetter dans cette monnaie et d'adopter un régime de taux de change flexible (Wray, 2019).

Il n'y a alors aucune contrainte d'endettement pour l'État puisqu'il s'endette dans une monnaie qu'il est lui-même capable de créer. « Le gouvernement a une capacité illimitée de payer les choses qu'il souhaite acheter et d'honorer les paiements futurs promis, et a une capacité illimitée de fournir des fonds aux autres secteurs. Ainsi, l'insolvabilité et la faillite de ce gouvernement ne sont pas possibles. Il peut toujours payer " (Tymoigne et Wray, 2013, p.5).

²⁷ Le Canada est une exception notoire. La Banque centrale canadienne achète 20% des titres émis par le Trésor sur le marché primaire.

²⁸ Le chartalisme est une théorie économique sur la nature de la monnaie. Pour une revue de littérature sur le chartalisme et les autres théories monétaires voir Ingham (2004).

²⁹ Nous nous contenterons ici de résumer brièvement les débats entre les auteurs de la MMT et les auteurs post-Keynésiens à propos de la souveraineté budgétaire pour les pays de la zone euro, notamment sur les relations entre la Banque centrale et le Trésor. Nous laissons de côté les débats sur le circuit proposé par la MMT ainsi que sur l'application des analyses de la MMT pour les pays en développement. Pour de plus amples développements, voir Gnos et Rochon (2002), Fiebiger (2012), Lavoie (2013), Cesaratto (2016), Fiebiger (2016), Lavoie (2022) pour les critiques des auteurs post-Keynésiens et Tymoigne and Wray (2013), Tymoigne (2014), Wray (2019), Tymoigne (2020), Wray et Nersisyan (2021) pour les explications des auteurs de la MMT.

Les apports des auteurs de la MMT quant à la compréhension des relations entre Trésor et Banque centrale sont importants. Ils supposent que l'on peut consolider les comptes de la Banque centrale et du Trésor au sein d'une seule entité : l'État. C'est à partir de ce contrefactuel qu'ils développent leur raisonnement. Pourtant, cette consolidation est loin d'être une évidence (Lavoie, 2013). On observe aujourd'hui une séparation institutionnelle entre le Trésor et la Banque centrale. Si ces deux institutions ne sont pas indépendantes (Hartwell, 2019), elles ne se confondent pas non plus. Leurs relations sont l'objet de compromis politiques inscrits dans la Constitution ou dans des traités internationaux dans le cadre de la zone euro.

Plutôt que d'agréger Trésor et Banque centrale, Lavoie (2022) propose, dans une perspective chartaliste, de caractériser différentes formes de relations entre Banque centrale et Trésor afin d'apprécier l'existence d'une contrainte budgétaire. Il met en évidence trois configurations institutionnelles caractérisant les relations Banque centrale/Trésor. Le cadre néo-chartaliste correspond à une situation où la Banque centrale achète des titres souverains sur le marché primaire. Cette dernière finance alors directement le Trésor. Elle contrôle directement les taux auxquels le Trésor s'endette. Cette situation correspond notamment à la France de l'après-guerre. Le financement du déficit était alors en partie pris en charge par la Banque de France (Bloch-Lainé et de Vogüé, 1960, chapitre 10 ; Delorme et André, 1983, chapitre 21). La seconde configuration, dite post-chartaliste, décrit une situation où le Trésor s'endette auprès d'autres institutions financières. La Banque centrale n'intervient pas sur les marchés primaires. Cependant, cette dernière a la capacité d'intervenir sur les marchés secondaires. Les programmes de rachat d'actifs lui permettent de contrôler la demande de titres souverains ainsi que d'influer sur les taux d'intérêt. Ce cadre institutionnel correspond à la situation d'une grande partie des pays de l'OCDE. Lavoie (2022) met en évidence une troisième configuration qu'il qualifie d'anti-chartaliste. Elle renvoie à une situation où la Banque centrale n'intervient ni sur les marchés primaires, ni sur les marchés secondaires. Elle se contente de fournir des réserves aux autres institutions financières. Cependant, si ces dernières refusent d'acheter les titres émis par le Trésor, il n'y a rien que la Banque centrale puisse faire.

2. Le financement des déficits publics en zone euro

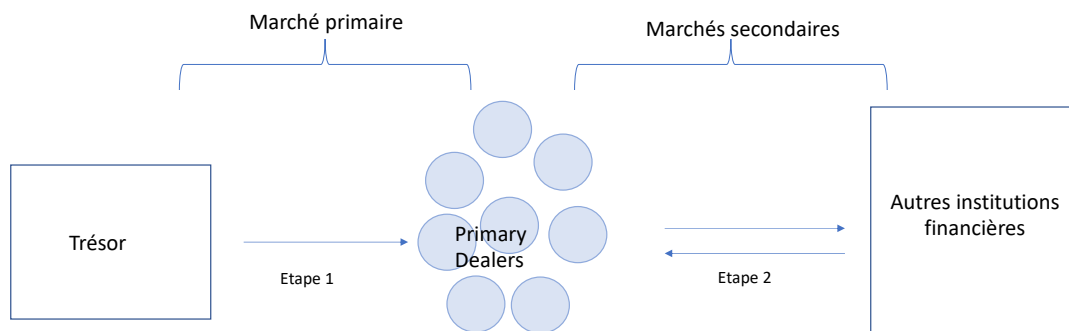
Au cours des deux dernières décennies, la zone euro est passée d'une configuration anti-chartaliste à une configuration post-chartaliste. Ces différents cadres institutionnels n'ont pas le même impact sur la contrainte budgétaire des administrations publiques. Dans la première configuration, l'État peut faire face à une contrainte budgétaire tandis que dans la seconde, les interventions de la Banque centrale permettent à l'État de toujours financer son déficit public. Nous commencerons dans un premier temps par exposer le système de *Primary Dealer*, puis les spécificités des marchés souverains au sein de la zone euro. Nous terminerons en étudiant l'impact des configurations anti-chartaliste et post-chartaliste sur la contrainte budgétaire.

2.1 Le système des *Primary Dealers*

Le système institutionnel à travers lequel les États s'endettent aujourd'hui est celui des *Primary Dealers*. Un *Primary Dealer* (PD) est une banque qui a été agréée pour négocier des titres avec un gouvernement national. Pour devenir un PD, une banque doit remplir certains critères qui comprennent "la capacité financière (mesurée en termes d'exigences de capital), des compétences de gestion adéquates, des capacités techniques, une présence active sur le marché (mesurée par l'activité commerciale) et une volonté de fournir des informations aux autorités" (World Bank, 2001, p.172). Les institutions financières qui souhaitent devenir des PD doivent aussi s'engager dans une relation de moyen-long terme avec les institutions chargées de l'émission de la dette. Les PD doivent aussi fournir un *business plan* qui traite de leurs activités sur les marchés obligataires publics. A l'aune de ces critères, les Trésors se réservent l'exclusivité de définir la liste des PD.

Les PD doivent assurer la liquidité des titres publics en faisant des offres sur les marchés primaires puis en assurant la fonction de *market maker* sur les marchés secondaires (World Bank, 2010). Un *market maker* est un acteur dont le rôle principal est d'assurer la liquidité des titres en proposant de façon régulière et continue des prix à l'achat et à la vente (Stigum et Crescenzi, 2007, chapitre 10). Ils assurent aussi la liquidité des marchés secondaires en achetant ou en vendant les titres publics à des prix fixés. Si l'écart entre les prix d'achat et les prix de vente (*bid-ask spread*) n'est que de quelques centimes, les PD peuvent en tirer profit en exécutant des milliers de transactions.

Schéma 2 : le système des Primary Dealers



Source : schéma de l'auteur.

L'obligation des PD de participer aux marchés primaires se traduit par différents accords selon les pays. Certains accords prévoient une participation minimale à chaque enchère (par

exemple, en Autriche, en Finlande et en Espagne), et d'autres une participation minimale moyenne annuelle/trimestrielle aux enchères (par exemple, en France, en Italie, et en Irlande). Chaque PD doit donc être prêt à acquérir des titres de dette publique en permanence et à les conserver dans son bilan en cas de manque de demande.

Le financement du déficit se fait selon le fonctionnement figuré dans ce schéma (Schéma 2). Le Trésor émet des titres de dette lors des procédures d'adjudication (étape 1). Ces procédures sont planifiées à l'avance, le montant de ressources que le Trésor veut mobiliser ainsi que le type de titres que le Trésor va proposer sont communiqués en amont. Ces titres sont ensuite répartis en fonction d'un système d'enchère. Les PD les acquièrent et les revendent ensuite sur les marchés secondaires, c'est-à-dire auprès des institutions financières non agréées pour négocier directement avec le Trésor (étape 2).

2.2 Le marché souverain européen : un système fragmenté

La particularité de la zone euro réside dans le fait que coexistent plusieurs marchés souverains au sein de la même zone monétaire. Au niveau institutionnel, la coexistence de plusieurs marchés primaires multiplie les procédures d'adjudications. En 2016, il y a eu une moyenne mensuelle de 20 adjudications par mois. La procédure d'enchères diverge également selon les pays, certains ont leur propre système (France, Allemagne, Italie, Espagne) d'autres s'appuient sur le système d'enchères de Bloomberg (Belgique, Finlande, Portugal). Par conséquent, il y a beaucoup d'obligations publiques différentes en circulation sur les marchés financiers européens. Les marchés souverains européens sont fragmentés en différents segments nationaux mais dépendent tous de la même politique monétaire décidée par la BCE (Cœuré, 2019).

Avant la création de l'UEM, les Trésors étaient des acteurs dominants sur les marchés financiers nationaux. Ils sont par la suite devenus des acteurs de moindre importance, notamment pour les petits pays. Auparavant, ils étaient sûrs de pouvoir vendre leurs obligations. C'étaient les actifs les plus sûrs au sein de leur zone monétaire nationale (Bell, 2001). Le risque de change limitait la substituabilité avec la dette publique des autres pays. L'introduction de l'UEM a éliminé le risque de change, et a rendu les obligations des différents gouvernements plus substituables (Blanco, 2001). Les différents Trésors ont alors déployé des efforts importants pour rendre les nouvelles émissions de titres plus attrayantes (de Haan, Oosterloo et Shoenmaker, 2012, p.141).

Face à cette diversité des titres substituables, les agents privés hiérarchisent les titres en fonction de leur préférence, qui dépend notamment du rendement, de la maturité et du pays d'émission. Les titres des pays centraux, notamment allemand et français, sont considérés comme des actifs plus sûrs que ceux des pays méditerranéens (Van Riet, 2017). Les titres de dette émis par les pays méditerranéens sont perçus comme plus risqués, notamment en raison du risque de défaut ou du risque de redénomination en cas de sortie de la zone euro. Cette hiérarchisation des titres de dette publique conduit à une dé-corrélation des évolutions des

différents marchés souverains, en particulier en matière de taux d'intérêt (Ehrmann et Fratzscher, 2017).

Cette fragmentation des marchés souverains peut-elle conduire à des crises de la balance des paiements³⁰ ? D'après Cesaratto (2015, 2017, 2018), la crise de la zone euro est une forme crise de la balance des paiements spécifique aux unions monétaires. La construction de l'union monétaire et la libéralisation financière qui l'a précédé ont conduit à un boom du crédit dans les années 2000. Les importations ont augmenté tout comme le déficit commercial. Ces déficits ont dans un premier temps été compensés par des capitaux étrangers. A partir de 2010, la hausse du risque perçu par les investisseurs étrangers a conduit à un désengagement de ces derniers. Les États des pays déficitaires sont intervenus pour restaurer la solvabilité de leur banque. Le risque de solvabilité s'est transféré des secteurs bancaires aux États. La crise bancaire est devenue une crise des dettes souveraines. Les taux d'intérêt sur les titres publics ont continué d'augmenter tant que la possibilité de quitter l'Union et donc de redéposer les titres de dette existait.

Cette vision de la crise a été invalidée par les analyses du fonctionnement de l'Union monétaire, notamment du système de paiement : *Target 2* (Lavoie, 2015a; Lavoie, 2015b; Febrero, Uxó et Bermejo, 2018). Au sein de la zone euro, les fuites de capitaux des investisseurs ne peuvent pas provoquer de défaut de paiement. Si les banques d'un État membre se retrouvent déficitaires vis-à-vis de banques d'autres États membres, elles peuvent emprunter, sans limite, des réserves auprès de leur banque centrale nationale. En contrepartie, cette dernière verra son solde débiteur vis-à-vis de la BCE augmenter sur *Target 2*. Il n'y a cependant pas de limites légales à ces soldes. Il ne peut donc pas y avoir d'épuisement des réserves au sein de la zone euro. La fuite des investisseurs étrangers s'apparente plus à un choc de demande négatif sur un marché souverain, ce qui impacte négativement la valeur des titres et donc leur taux d'intérêt d'émission. La fragmentation des marchés souverains a permis des évolutions différentes des taux d'intérêt des titres publics mais n'a pas conduit à une crise de la balance des paiements.

2.3 Les marchés souverains européens : la configuration anti-chartaliste (1999-2012)

Avant la crise de 2008, la relation entre la Banque centrale européenne (BCE) et les Trésors était anti-chartaliste. La BCE intervenait uniquement pour prêter des réserves à la demande des banques. Ces opérations permettent à ces dernières de ne jamais être à court de réserves et à la Banque centrale de contrôler les niveaux des taux d'intérêt. Cet arrangement institutionnel repose sur l'obligation légale qu'ont les banques de régler le solde de leur compte de transaction quotidien auprès de la Banque centrale (Rochon et Rossi, 2011, p.104). A la fin de chaque journée les banques doivent régler leur solde,

³⁰ Une crise typique de la balance des paiements commence lorsqu'un pays subit un renversement des flux de capitaux dû à une combinaison de perte de confiance des investisseurs et d'attaque contre sa monnaie. Les sorties de capitaux sont limitées par l'importance des réserves de change du pays. Une fois ses réserves épuisées, le pays est contraint de s'ajuster (Cesaratto, 2013).

déficitaire ou excédentaire, au sein des chambres de compensation³¹. Le marché interbancaire permet aux banques excédentaires de prêter des réserves aux banques déficitaires. Si une banque ne trouve pas d'autres banques pour financer son déficit, elle peut, en dernière instance, s'adresser à la Banque centrale pour obtenir des réserves via les opérations de refinancement. La Banque centrale fournit alors toutes les réserves demandées par les banques au taux d'intérêt qu'elle a ciblé. Les taux auxquels la BC fournit ces réserves et rémunère les réserves excédentaires permettent à la BC de contrôler les taux d'intérêt (Rochon et Rossi, 2007).

Les opérations principales de refinancement (*Main refinancing operation* - MRO) constituent le principal canal de refinancement de la BCE. Ce sont des prêts de réserves garantis avec prises en pension d'actifs, généralement d'une semaine. La BCE a aussi mis en place des opérations de refinancement à plus long terme, à échéance de trois mois (*Long term refinancing operation* – LTRO)³². Ces opérations ont pour principal objectif de fournir des réserves à long terme en situation de crise, notamment lorsque le marché interbancaire ne fonctionne plus, plutôt que de piloter le taux d'intérêt au quotidien. Il existe aussi une facilité de prêt marginale et une facilité de dépôt. La facilité marginale de prêt permet aux banques de se refinancer au jour le jour. Son taux d'intérêt est fixé toutes les six semaines par la BCE. Comme pour les MRO, un actif est fourni en garantie de remboursement. La facilité de dépôt permet aux banques de déposer leurs réserves excédentaires auprès de la Banque centrale. La BCE contrôle les taux d'intérêt grâce à ces quatre outils (MRO, LTRO, facilité marginale de prêt et facilité de dépôt). Comme la BCE satisfait toujours la demande des banques, il n'y a pas de quotas nationaux pour les opérations de refinancement.

Les prêts de la BCE sont conditionnés par la mise en pension d'un collatéral. La politique de collatéral « fixe la qualité des actifs (que la BCE) exige d'une banque commerciale en garantie du prêt qu'elle lui octroie ainsi que la décote qu'elle applique sur la valeur de cet actif en cas de défaut de la contrepartie » (Blot, Creel et Hubert, 2018). Elle limite l'accès des institutions financières aux opérations de refinancement. L'assouplissement des règles concernant les titres reconnus par la BCE est une forme d'intervention qui vise à simplifier le refinancement des banques. L'effet sur les marchés souverains européens reste ambigu car il aurait facilité le refinancement des gouvernements sur les marchés souverains en abaissant les critères pour les titres publics selon Kjell (2017). Au contraire, Gabor (2014) affirme que les politiques de la BCE en matière de garanties "ont été procycliques à des moments critiques"³³.

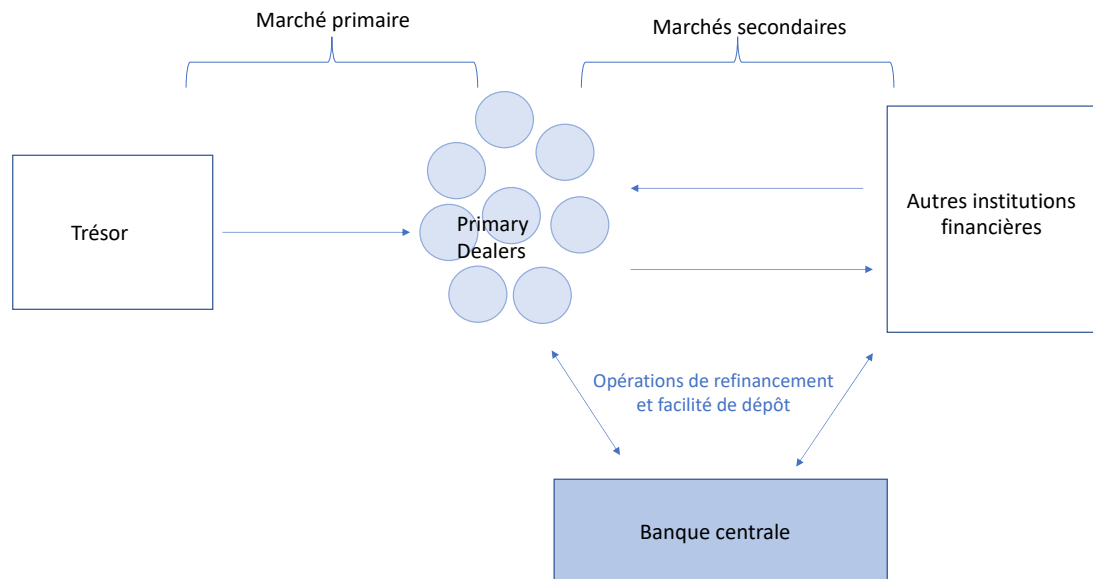
³¹ Les réserves d'une banque varient du fait de ses transactions mais aussi des achats et ventes faits par les agents qui ont un compte auprès d'elle. Le déficit d'une banque en fin de journée peut être dû aux achats, opérés par les agents ayant un compte dans cette banque vers des agents possédant un compte dans une autre banque.

³² La BCE peut aussi mettre en place des opérations de réglage fin, lorsqu'elle veut piloter de manière plus précise les taux d'intérêt, et des opérations structurelles, lorsqu'elle souhaite ajuster la position structurelle de l'Eurosystème vis-à-vis du secteur financier.

³³ La politique de collatéral de la BCE a exacerbé la crise des dettes souveraines (Gabor et Ban, 2016). Premièrement, elle a augmenté en 2010 les *haircuts* sur les actifs de mauvaise qualité, les titres de dette des pays périphériques furent concernés. Ce qui augmentait le coût d'usage des titres des pays périphériques comme collatéral. Deuxièmement, la BCE définit la valeur des titres acceptés comme collatéral de ses opérations de refinancement en fonction des prix du marché. La baisse des prix des titres des pays périphériques a entraîné une baisse de la valeur en tant que collatéral. Ce qui a diminué les possibilités d'emprunts auprès de la BCE des détenteurs de ces titres.

Le durcissement des critères de garantie de la BCE aurait alors augmenté les coûts d'endettement pour les États dont les obligations souveraines étaient les moins bien notées (Gabor et Ban, 2016).

Schéma 3 : la configuration anti-chartaliste



Source : schéma de l'auteur.

Le fonctionnement du système de financement public ne change pas lorsque l'on intègre la Banque centrale dans une configuration anti-chartaliste (schéma 3). Le Trésor émet des titres de dette qui sont achetés par les PD. Si ces derniers n'ont pas suffisamment de réserves, ils les empruntent sur les marchés interbancaires ou auprès de la Banque centrale, via les opérations de refinancement. Les PD revendent ensuite une partie des titres sur les marchés secondaires.

Dans cette configuration, une contrainte financière s'exerce sur le Trésor. La Banque centrale ne peut influencer ni sur la demande de titres souverains, ni sur la valeur de ces titres. En conséquence, lorsque la demande des institutions financières pour les titres de dette publique baisse, la valeur nominale baisse et le taux d'intérêt d'émission de ces titres augmente³⁴. Le Trésor est alors obligé d'augmenter ses taux d'émission sur les nouveaux titres de dette publique. Son coût d'emprunt augmente, ce qui limite sa capacité d'endettement.

Cette contrainte financière s'est exercée de manière asymétrique au sein de la zone euro en raison de la fragmentation des marchés souverains. La hiérarchisation des titres de dette

³⁴ La baisse de la valeur nominale des titres entraîne une hausse des rendements, calculés comme le ratio du taux d'intérêt d'émission du titre divisé par sa valeur nominale. Lorsque le rendement augmente, à valeur nominale équivalente, l'émetteur doit augmenter son taux d'intérêt d'émission pour que le rendement entre les titres émis et ceux sur le marché soit équivalent.

publique a donné lieu pendant la crise de la zone euro au phénomène de *flight to quality* (Ehrmann et Fratzscher, 2017). Les investisseurs se sont rués sur les obligations d'État allemandes « parce qu'ils recherchent des actifs sûrs et liquides, comme lors de l'été 2011, la demande augmente temporairement, ce qui fait grimper les prix et baisser les rendements » (Cœuré, 2017). A l'inverse, la demande pour les titres grecs a chuté, ce qui a entraîné une baisse de leur valeur nominale et une hausse de leur rendement.

2.4 Les marchés souverains européens : la configuration post-chartaliste (depuis 2012)

Après la crise de la zone euro, la relation entre les Trésors et la BCE a changé. D'anti-chartaliste, la configuration de cette relation est devenue post-chartaliste. En 2012, la BCE a annoncé qu'elle interviendrait massivement sur les marchés souverains. Elle le fait depuis 2015 via ses programmes de rachat d'actifs. Ces programmes lui permettent d'influer sur la demande et le taux d'intérêt des titres souverains. Cependant la mise en place de ces programmes s'est accompagnée d'un durcissement de l'encadrement budgétaire européen.

Les programmes de rachat d'actifs (*Quantitative Easing*) sont des achats de titres de dette publique et d'obligations sur les marchés secondaires. C'est l'un des nouveaux outils introduits par la BCE après la crise amorcée en 2007. Selon la Banque d'Angleterre, ces programmes ont trois effets (Joyce et Tong, 2011):

- ils soutiennent le prix de l'actif acheté, réduisant ainsi les rendements ;
- ils génèrent une plus-value pour le propriétaire du bien ;
- et ils soutiennent le crédit, grâce aux nouvelles réserves ajoutées au système.

Dans une perspective post-Keynésienne, les deux premières affirmations sont vraies (Lavoie 2014, p.227). Cependant, la troisième affirmation est basée sur la théorie du multiplicateur monétaire. La hausse des réserves fournies aux banques permettrait à ces dernières d'augmenter le volume de crédit qu'elles octroient. Dans la perspective théorique de la monnaie endogène, l'ajout de réserve n'a aucun impact sur le volume de crédit. Ce dernier dépend de la demande de crédit adressée aux banques qu'elles jugent solvables (Lavoie, 2014, p.187).

Les programmes de rachat d'actifs permettent de soutenir la valeur des titres de dette publique en faisant augmenter la demande. Une hausse de la demande d'un titre souverain provoquera une hausse de sa valeur nominale, et donc la baisse de son rendement. La baisse du rendement permet de faire baisser les taux d'intérêt d'émission du Trésor, et donc de diminuer son coût d'emprunt.

S'il n'y a pas de quotas nationaux pour les opérations de refinancement, les programmes de rachat d'actifs sont eux strictement encadrés. L'enveloppe totale des programmes de rachat d'actifs est décidée par le Conseil des gouverneurs. Le volume par pays dépend des *capital keys*. Ces ratios sont la conséquence de la part détenue par chaque banque centrale nationale dans le capital de la BCE. Ils sont calculés sur la base d'une clé de répartition reflétant la

population et le PIB des États membres³⁵. Par ailleurs, la BCE ne rachète pas plus du tiers du stock de dette de chaque pays (Louka, 2020, p.158). La priorité d'achat est donnée aux titres dont le rendement est au-dessus du taux de rémunération de la facilité de dépôt (BCE, 2017).

Dans la configuration post-chartaliste, les différentes interventions de la Banque centrale assurent le bon fonctionnement des marchés souverains, notamment en période de crise. Les opérations de refinancement permettent à la BCE de fournir les réserves demandées par les banques et de contrôler le taux d'intérêt. Les programmes de rachat d'actifs influent sur la demande de titres souverains. La BCE peut alors choisir d'acheter des titres de dette publique pour faire baisser les coûts d'emprunt du Trésor. Dans cette configuration, le financement du déficit public ne fait pas peser de contrainte budgétaire sur les finances publiques.

3. Dette publique en zone euro et contrainte budgétaire

La configuration post-chartaliste permet aux États membres de financer leurs déficits publics sans que cela contraigne leur capacité à dépenser. Cependant, l'accumulation des déficits publics peut conduire à une hausse du stock de dette publique, notamment en période de récession. L'augmentation du stock de dette, qui nécessite de rembourser une quantité de titres plus importante, peut-elle limiter les capacités budgétaires des États membres ? Autrement dit, tous les niveaux de déficit public et de dette publique sont-ils soutenables à long terme ?

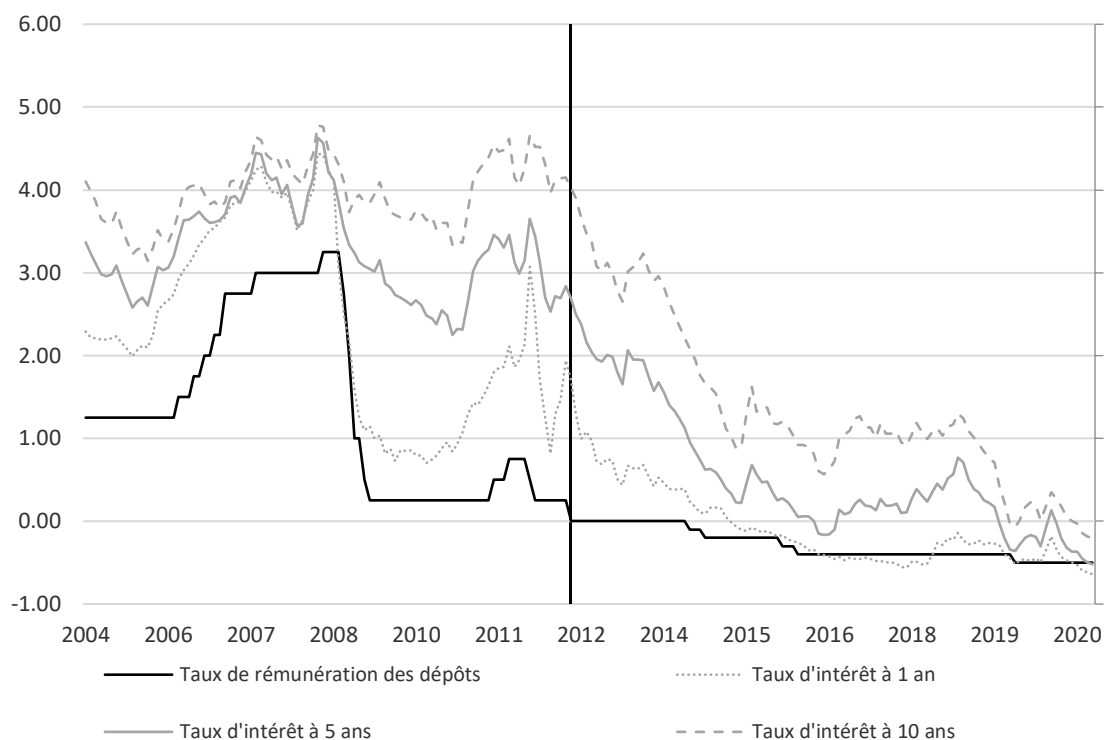
Pour analyser cette soutenabilité, il faut distinguer le remboursement des titres émis du niveau d'endettement des administrations publiques. Le niveau d'endettement public correspond à l'ensemble des titres émis par le Trésor qui ne sont pas encore arrivés à échéance. L'ensemble de ces titres n'est jamais remboursé. Seuls les titres arrivés à maturité le sont. La soutenabilité de la dette publique renvoie donc à la capacité du Trésor à rembourser les titres arrivant à échéance.

Pour rembourser ces titres, le Trésor doit disposer de suffisamment de ressources financières. Les impôts sont la principale source de financement de l'État. Cependant, les recettes fiscales dépendent de l'activité économique et sont largement non discrétionnaires (Section 1). De manière générale, le remboursement des titres se fait grâce à de nouvelles émissions. C'est le fameux « roulement de la dette ».

³⁵ La clé de répartition pour la souscription au capital de la BCE est fixée par l'article 29 du Protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) et de la Banque centrale européenne. Cette clé est la somme de « 50 % de la part de l'État membre concerné dans la population de l'Union l'avant-dernière année précédant la mise en place du SEBC et de 50 % de la part de l'État membre concerné dans le produit intérieur brut de l'Union aux prix du marché, telle qu'elle a été constatée au cours des cinq années précédant l'avant-dernière année avant la mise en place du SEBC » (Article 29.1). Les clés de répartition sont recalculées tous les cinq ans.

La capacité du gouvernement à faire « rouler sa dette » dépend du taux d'intérêt auquel les titres souverains sont émis. Les taux d'intérêt sur les titres émis déterminent les futurs coûts de remboursement. Une hausse de ces taux conduira à la hausse des charges d'intérêt payées par les États. Plus l'effort budgétaire consacré aux remboursements des titres augmente, plus la capacité de l'État à rembourser les nouveaux titres est mise en question. La soutenabilité de la dette publique dépend donc largement des taux d'intérêt sur les nouvelles émissions.

Graphique 2 : taux de rémunération de dépôt de la BCE et les taux d'intérêt des titres à 1, 5 et 10 ans de la zone euro



Source : Eurostat et BCE. Les taux d'intérêt de la zone euro sont calculés à partir d'une moyenne des taux des différents États membres. La barre verticale indique le changement de configuration institutionnelle.

Ces taux d'émission sont principalement déterminés par le taux d'intérêt ciblé par la BC et la demande pour les titres publics. Lorsque la demande est stable, c'est le taux d'intérêt ciblé de la Banque centrale qui définit le taux d'émission pour les titres à court terme (Fullwiler, 2016). Les taux d'intérêt des titres à plus longue maturité sont composés du taux ciblé et d'une prime de risque. Le graphique 3 permet d'observer cette relation entre le taux de rémunération de dépôt et le taux d'intérêt moyen des titres à 1, 5 et 10 ans de la zone euro. On observe aussi que les taux d'intérêt ne dépendent pas uniquement des taux ciblés par la banque centrale.

Le taux d'émission dépend aussi de la demande des agents pour les titres souverains. Lorsque la demande pour les titres publics est importante, les nouvelles émissions de titres peuvent se faire à des taux avantageux. Inversement, si la demande se tarit, les nouvelles émissions se feront à des taux plus élevés pour compenser la prise de risque des investisseurs. Les risques perçus par les investisseurs ont ainsi une grande influence sur la demande de titres.

La hausse des taux d'intérêt en 2011 et 2012 (graphique 2) s'explique par la hausse des risques de défaut ou de redénomination des titres des pays méditerranéens.

Les coûts d'émission de nouveaux titres dépendent de la demande des titres et du taux d'intérêt. Dans la configuration post-chartaliste, ces deux variables sont sous le contrôle de la Banque centrale (Section 2). Les opérations de refinancement garantissent la stabilité du taux d'intérêt autour du taux ciblé par la Banque centrale. Les programmes de rachat d'actifs permettent d'influer sur la demande de titres souverains. Tant que la Banque centrale garantit des conditions de financement favorables, le Trésor peut donc émettre de nouveaux titres pour rembourser ceux qui sont arrivés à échéance à moindres frais. Le stock de dette publique ne fait alors peser aucune contrainte sur les finances publiques.

4. La crise de la zone euro : la crise d'une union monétaire incomplète

A partir du cadre théorique présenté dans les sections précédentes, nous pouvons analyser la crise des dettes souveraines comme celle d'une union monétaire incomplète (De Grauwe, 2013; Aglietta, 2014; Lavoie, 2015b) plutôt que comme une crise des finances publiques (Wyplosz, 2012). La configuration anti-chartaliste, qui prévalait avant la crise, a conduit certains États au bord du défaut. La transition vers une configuration post-chartaliste a permis de stabiliser les marchés souverains et d'écarter le risque de défaut autour de la dette publique de certains États membres.

4.1 La structure institutionnelle de la zone euro

Lors de sa création, la zone euro reposait sur une séparation institutionnelle stricte entre la BCE et les États membres. La configuration anti-chartaliste limitait les interventions de la BCE aux opérations de refinancement. Les opérations de rachat d'actifs étaient supposées être de faible ampleur et exceptionnelles. La BCE et les Banques Centrales nationales ne pouvaient donc pas acheter de titres publics sur les marchés primaires ou secondaires. Ces restrictions permettaient d'assurer que la BCE ne pourrait pas venir aider les États en difficulté pour financer leurs déficits.

Cette séparation était la condition *sine qua non* de la participation allemande à l'union monétaire. Toute avance directe de l'Eurosystème aux gouvernements était interdite. La limitation des déficits publics, par les traités européens, était censée empêcher toute nécessité d'intervention de la BCE. L'objectif de la BCE n'était alors pas de garantir le plein emploi ou de venir en aide aux États membres, mais de limiter l'inflation à 2% (Article 127, TFUE).

Le contrôle du taux d'intérêt devait permettre à la BCE d'atteindre le niveau d'inflation ciblée. Avant la crise financière, le contrôle des taux à court terme se faisait par le biais d'un système de corridor. Le plafond du corridor est constitué par le taux auquel la BCE prête quotidiennement des réserves (taux de facilité de prêt marginal). Le plancher est défini

par le taux de rémunération des dépôts (taux de facilité de dépôt). Ces deux bornes encadrent le taux ciblé. Le taux ciblé est quant à lui atteint par le biais des opérations principales de refinancement. La hausse du taux d'intérêt a un effet déflationniste qui limite la hausse des salaires et donc potentiellement la hausse des prix³⁶ (Marie et Charles, 2018).

4.2 L'Europe entre en récession

En 2006, les défauts des prêts immobiliers du marché américain ont commencé à augmenter. La titrisation avait permis de diffuser ces actifs, et les risques de défauts associés, parmi un grand nombre d'institutions financières européennes et américaines. La hausse des défauts a entraîné des pertes pour les banques. Ces pertes ont accru l'incertitude sur les marchés monétaires. Les banques ont cessé de se prêter entre elles parce qu'elles se sont mises à douter de la qualité des actifs de leurs contreparties. Afin de limiter leurs expositions aux risques de défaut, les banques ont réduit le volume de crédits qu'elles accordaient. Ce qui a provoqué un assèchement du marché interbancaire.

Afin d'éviter que les banques se retrouvent à cours de réserves, la BCE a baissé son taux directeur puis supprimé les quotas de réserves prêtées lors des opérations de refinancement. Les prêts, sans limite de réserves, devaient aussi permettre aux banques d'éviter le *credit crunch* et de continuer à accorder des crédits. La baisse des taux d'intérêt devait inciter les ménages et les entreprises à s'endetter et stimuler la demande agrégée. L'abaissement des critères de qualité des collatéraux acceptés par la BCE lors des opérations de refinancement a aussi été utilisé pour faciliter l'accès des banques aux opérations de refinancement (Kjell, 2017). Cependant, en Europe comme aux États-Unis, la politique monétaire a été insuffisante pour endiguer la récession à venir.

La récession a poussé les États à intervenir massivement. Les importantes pertes des secteurs bancaire et industriel ont nécessité des apports en capital. Les gouvernements ont aussi accordé de nombreuses garanties de prêt aux entreprises. Les dépenses sociales ont aussi augmenté du fait de la baisse de l'activité et de la hausse du chômage. Ces mesures ont conduit à l'augmentation importante des déficits publics (OECD, 2009 ; Sampognaro, 2018). Si tous les États ont vu leurs déficits augmenter de manière importante, ces nouvelles émissions de dette ont été diversement appréciées par les investisseurs. Les écarts de taux, *spreads*, entre les titres allemands et les autres titres ont commencé à augmenter.

4.3 La crise des dettes souveraines

³⁶ Dans une perspective post-Keynésienne, l'inflation est cost-push (Vernengo, 2005). L'inflation est avant tout la conséquence du conflit de répartition entre le capital et le travail (Lavoie, 2014, chapitre 8). Lorsque les salaires augmentent, les entreprises augmentent leurs prix pour rétablir leurs taux de marge.

Le risque de défaut ou de restructuration était considéré comme plus important pour les petits États périphériques³⁷. Certains États, considérés comme plus sûrs, ont vu la demande pour leurs titres augmenter tandis que pour d'autres elle diminuait. Ces tendances furent amplifiées par la réévaluation du déficit public grec à l'automne 2009 de 4 à 13% du PIB et par l'important déficit public irlandais en 2010 (32,1% du PIB). Cependant, conformément à son mandat, la BCE n'est pas intervenue pour limiter la hausse des *spreads* et a laissé la Grèce, l'Irlande et le Portugal dans l'impossibilité de se financer auprès des marchés financiers.

Pour éviter le défaut des États périphériques, les États centraux ont, avec l'aide de la, mis en place des « plans de sauvetage ». D'importants prêts conditionnels allaient être accordés aux États défaillants pour qu'ils puissent se financer hors marché. Mais cette assistance fut conditionnée à des « protocoles d'accord ». Les États membres soumis aux « protocoles d'accord » ont alors été contraints à d'importantes politiques d'austérité budgétaire, se traduisant par une baisse en volume de la dépense publique hors charges d'intérêt de près de 30% en Grèce, et de 15% au Portugal. Cependant ces mesures ne permirent pas de faire baisser les taux d'intérêts des États concernés et aggravèrent la récession en cours (Blanchard and Leigh, 2013; De Grauwe et Ji, 2013).

En 2011, les titres souverains émis par des gouvernements d'économies plus importantes comme l'Espagne et l'Italie commencèrent à être considérés comme risqués. Les banques et investisseurs des pays centraux cherchaient à se séparer de ces titres. La BCE étendit alors la maturité des LTRO à 3 ans avec des taux très faibles afin de permettre aux banques espagnoles et italiennes de racheter ces titres souverains. Ces nouvelles mesures devaient permettre aux États de trouver plus facilement des débouchés pour leurs titres et aux banques de compenser leurs pertes grâce à l'écart de taux entre les titres souverains et les LTRO. Cette intervention est considérée comme une forme de sauvetage « informel » des systèmes bancaires italiens et espagnols (Cesaratto, 2020, p.214).

Les mesures introduites par la BCE n'ont cependant pas réussi à inverser les dynamiques des *spreads*. Les titres des pays périphériques ont continué de perdre de la valeur. Depuis le début de la récession, les banques des pays périphériques se sont mises à détenir de plus en plus de titres domestiques. Les risques associés aux titres des États périphériques se sont peu à peu propagés aux banques, qui ont vu la valeur de leurs titres diminuer et leur crédibilité mise en question. Cette hausse des risques a entraîné une baisse de la valeur des actions et de la rentabilité de ces institutions financières. Ces pertes ont nécessité de nouvelles interventions des gouvernements, déjà en difficulté pour se financer. Les interventions de la BCE étaient alors inefficaces pour stopper la dégradation conjointe de la situation financière des États périphériques et de leurs banques, appelé *doom loop*.

³⁷ L'expression « États périphériques » désigne la Grèce, l'Irlande et le Portugal. L'Espagne et l'Italie sont dans une situation intermédiaire. Cependant du fait de leurs expositions à la crise des dettes souveraines, ces États sont souvent classés avec la Grèce, l'Irlande et le Portugal. Par opposition, l'expression « États centraux » (le cœur) désigne les pays du centre et du nord de l'Europe (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Belgique, Finlande etc.). La trajectoire française pendant la crise de la zone euro est plus proche de celle des États centraux. Nous l'incluons donc aussi dans ce groupe.

La crise des dettes souveraines ne fut pas le résultat du comportement de certains États trop gourmands de dépenses publiques. C'est plutôt la crise d'une union monétaire incomplète (De Grauwe 2013, Lavoie, 2015, Aglietta 2014, p.46). Dans la configuration anti-chartaliste, les États membres, abandonnés par la BCE, étaient à la merci des « marchés financiers ». Incapables de financer leurs politique budgétaire, certains États ne pouvaient pas lutter contre la récession. La sortie de l'union monétaire fut alors envisagée pour la Grèce comme une solution crédible à la crise en cours.

4.4 Le tournant de la crise : les programmes de rachat d'actifs

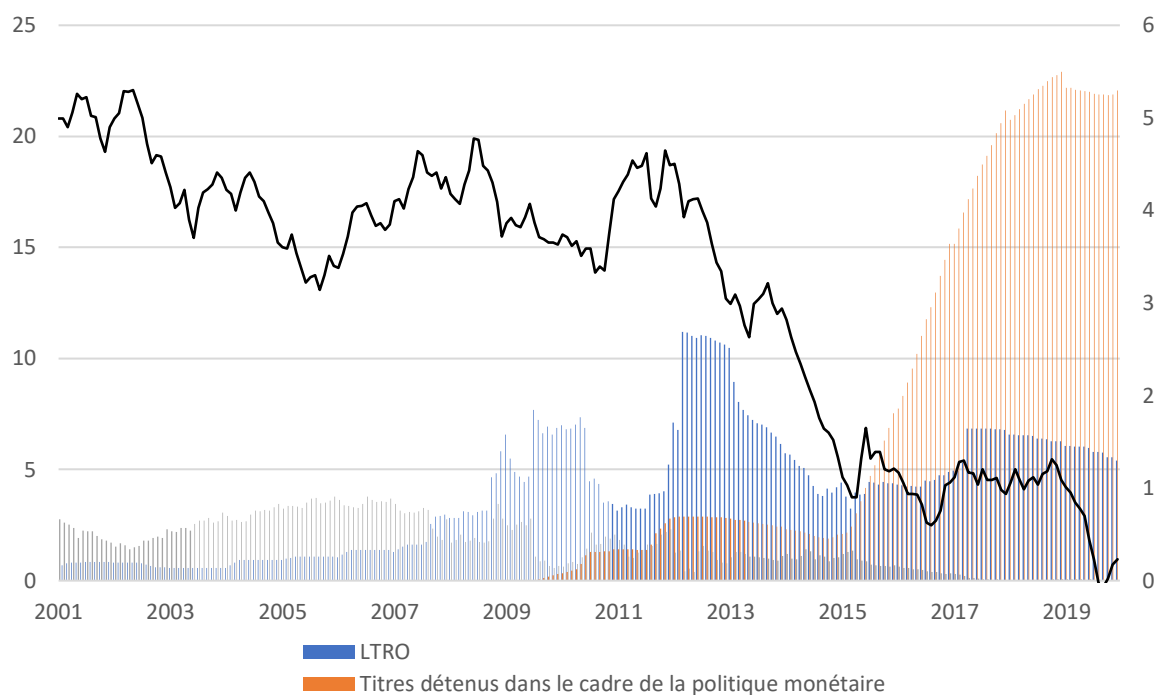
Le cercle vicieux dégradation du bilan des banques - hausse des coûts d'emprunt du Trésor n'a pu être stoppé que par les changements alors opérés par la BCE. L'élément décisif fut l'annonce et la mise en place de programmes de rachat d'actifs à grande échelle (*Quantitative easing*). Ces programmes permirent de soutenir le prix des actifs, de faire baisser les rendements des titres déjà émis et donc de faire baisser les coûts des nouvelles émissions (section 2). Ce fut aussi un moyen de restituer la confiance des investisseurs, puisque ces derniers purent vendre en dernier recours les titres éligibles auprès de la BCE.

Le premier programme de rachat fut déclenché en juillet 2009 et arrêté en juin 2010. En mai 2010 la BCE a initié le programme de rachat d'obligations (*Securities Market Program – SMP*) pour un montant d'actifs acheté de 60 milliards. Un troisième programme de rachat de moindre envergure a été lancé fin 2011 pour 16 milliards d'actifs. Cependant ces programmes étaient de trop faible ampleur pour inverser le cours des évènements.

Le premier changement décisif intervient le 26 juillet 2012. La BCE annonce se doter d'un dispositif qui lui permettrait de racheter massivement des titres publics sur les marchés secondaires : l'*Outright Monetary Purchase* (OMT). Ce faisant, elle affirme sa volonté politique de lutter contre l'augmentation des *spreads* en zone euro. Bien que l'OMT n'ait jamais été utilisé, il a provoqué une chute importante des taux des titres souverains de la zone euro. En 2015, un second changement décisif est opéré par la BCE, d'ordre institutionnel cette fois : le programme de rachat de titres publics (*Public Sector Purchase Program – PSPP*) qui est la concrétisation de l'OMT.

Avant PSPP, l'Eurosystème détenait moins de 5 % des titres publics. Fin 2019, le système européen des banques centrales détenait 19 % des titres souverains de la zone euro (Lane, 2020). L'introduction de larges programmes de rachat de titres publics a permis de faire baisser les taux d'intérêts des obligations souveraines. Les deux chocs majeurs sur les rendements des titres souverains furent l'annonce des OMT et l'introduction de PSPP (Graphique 3). Ces changements ont transformé le cadre opérationnel de la BCE, qui avant reposait exclusivement sur les opérations de refinancement. Elle combine désormais des opérations de refinancement et des programmes de rachat d'actifs.

Graphique 3 : changement de la composition du bilan de l'Eurosystème lié aux opérations de la politique monétaire et aux taux d'intérêt de long terme des titres souverains de la zone euro entre 2001 et 2019



Source : Données BCE. Le bilan de la BCE est sur l'échelle de gauche en pourcentage du PIB. Le taux d'intérêt des titres souverains est sur l'échelle de droite.

Ces nouvelles interventions de la BCE témoignent aussi d'un changement de relation entre les États membres et la BCE. Lorsque le risque de défaut des États membres fut une menace pour l'intégrité de la zone euro, la BCE est intervenue pour éviter tout risque d'implosion. La BCE est devenue la garante de la stabilité des marchés souverains afin de préserver l'union monétaire.

5. Des évolutions institutionnelles contestées

L'évolution des institutions européennes pendant la crise de la zone euro a été très conflictuelle. L'intervention de la BCE sur les marchés souverains a été le fruit d'intenses négociations. Dès 2010, les gouvernements français et italiens demandaient la mise en place de programmes de rachat d'actifs de grande envergure (Tooze, 2018, chapitre 18). Cependant, même une fois adoptée, l'introduction des programmes de rachat d'actifs a été

fortement contestée, notamment par la Cour constitutionnelle fédérale allemande (Bundesverfassungsgericht, BVerfG)³⁸.

La Cour constitutionnelle fédérale allemande a été saisie quasiment à chaque étape de la construction de l'UEM (Schiek, 2014). Le traité de Maastricht (1992), le traité de Lisbonne (2007), le programme d'assistance à la Grèce (2010) ont été contestés par des groupes de plaignants auprès de la Cour constitutionnelle fédérale. Jusqu'alors, elle avait toujours rejeté toutes les objections de ces plaignants. La contestation juridique des programmes de rachat d'actifs n'est donc pas une exception dans l'histoire européenne. Cependant la Cour constitutionnelle fédérale a cette fois choisi de soutenir les plaignants.

Le programme SMP a été contesté à la fois auprès de la Cour constitutionnelle fédérale et de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE). Ces recours ont été jugés irrecevables car ils n'affectaient pas la situation juridique des plaignants. La contestation de l'OMT a, elle, porté sur la répartition des compétences entre les États membres et l'Union Européenne (Gregoire, 2018). La BCE outrepasserait le rôle qui lui est assigné dans les traités européens. L'OMT introduirait un risque de potentielle participation de la BCE au financement des États membres. Cependant, pour la CJUE, l'OMT est suffisamment encadré pour ne pas constituer un financement monétaire des États membres. En juin 2016, la Cour constitutionnelle fédérale a fini par se rallier à la position de la CJUE.

La Cour de Justice de l'Union Européenne a été saisie une deuxième fois en juillet 2017. Plusieurs groupes de citoyens allemands avait saisi la Cour constitutionnelle fédérale car l'introduction de PSPP par la BCE outrepasserait à nouveau les compétences assignées à la BCE. Cependant, les arguments des requérants allemands n'étaient pas de nature à remettre en cause la validité de PSPP selon l'arrêt Weiss émis par la CJUE (2018). Pour la cour, PSPP relève de la politique monétaire européenne et ne saurait être considéré comme une forme de financement monétaire des États.

L'avis prononcé par la Cour constitutionnelle fédérale le 5 mai 2020 aurait pu à nouveau remettre en cause la politique monétaire de la BCE (BVerfG, 2020). Ce n'était pas le programme de rachats lié à la récession du Covid-19 qui était jugé mais le programme de rachat d'actifs publics implémenté à partir de 2015. Dans son avis, la Cour constitutionnelle fédérale met en cause la compatibilité de PSPP et de l'article 123 (1) du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), qui interdit le financement direct des États par la BCE : la BCE aurait outrepassé son mandat et les compétences qui lui sont accordées par le TFUE (Article 119 et 127), en violation du principe de proportionnalité entre fins et moyens. Cet avis va à l'encontre de celui prononcé par la CJUE le 11 décembre 2018 qui avait jugé PSPP conforme au droit européen (Cour de Justice Européenne, 2018). « Concrètement, cela signifie que le gouvernement fédéral et le Bundestag sont tenus, en vertu de leur responsabilité à l'égard de

³⁸ Le Tribunal constitutionnel fédéral allemand n'a pas le monopole de la contestation (Gregoire, 2018). Le Conseil constitutionnel français et la Cour constitutionnelle de Belgique ont aussi contesté la hiérarchisation entre les ordres juridiques des États membres et de l'Union Européenne. Cependant, ces contestations n'ont pas atteint le niveau de conflictualité du Tribunal constitutionnel fédéral allemand.

l'intégration européenne, de prendre des mesures visant à ce que la BCE procède à une évaluation de la proportionnalité » (BVerfG, 2020). Le gouverneur de la Bundesbank a appuyé la demande de clarification du Tribunal constitutionnel fédéral (Weidmann, 2020). Cette décision aurait pu conduire au retrait de la Bundesbank des programmes de rachat d'actifs de la BCE.

Dans un communiqué, publié en réponse à l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande début juin 2020, la BCE assure respecter le principe de proportionnalité. « Dans ce contexte, il a été souligné que la répartition des achats de titres du secteur public de l'Eurosystème entre les juridictions utilisant la clé de répartition du capital de la BCE comme référence était l'un des garde-fous contribuant à maintenir les incitations à des politiques fiscales saines » (BCE, 2020). Le principe de proportionnalité qui semblait avoir été abandonné au début de la crise de la Covid-19 a été de nouveau appliqué par la BCE lorsqu'elle conduit ses programmes de rachat d'actifs. L'avis de la Cour constitutionnelle fédérale n'a modifié qu'à minima les interventions de la BCE sur les marchés souverains. Elle a rejeté par la suite la demande d'application de l'arrêt énoncé. Cependant, cet avis remet potentiellement en cause la primauté de la CJUE dans l'interprétation du droit européen (Müller-Graph, 2021). La Commission européenne a par la suite ouvert une procédure d'infraction contre l'Allemagne pour avoir remis en cause la primauté du droit européen sur le droit national (Galetta et Ziller, 2021).

6. Éléments de conclusion

L'État dispose de trois principales sources de revenu : les prélèvements obligatoires, les prêts du secteur privé et les avances de la Banque centrale. Le volume des recettes et des dépenses publiques sont cependant largement non discrétionnaires. L'existence d'une contrainte budgétaire dépend alors de la capacité de l'État à financer son déficit public. Les relations entre Banque centrale et Trésor sont donc déterminantes pour apprécier l'existence de cette contrainte. Il existe différentes configurations institutionnelles qui vont impacter la capacité du gouvernement à financer son déficit.

Avant la crise des dettes souveraines, la configuration de la relation Banque centrale – Trésor faisait peser une forme particulière de contrainte budgétaire sur les États membres. Les interventions de la BCE sur les marchés primaires ou secondaires étaient interdites. Sans interventions, les États n'étaient pas certains de financer leur déficit public dans toutes les situations. Cependant, en l'absence de hausse des taux d'intérêt, aucune contrainte budgétaire ne s'est exercée sur les États membres. Au contraire, l'importante baisse des taux d'intérêt, consécutive à la formation de l'UEM, a réduit la charge d'intérêt que ces derniers devaient payer.

Cette configuration anti-chartaliste a conduit certains États à un quasi-défaut et la zone euro au bord de l'implosion. Les États méditerranéens incapables de financer leur déficit ont eu besoin de l'assistance financière des autres États membres. Ils ont alors perdu leur

souveraineté budgétaire et ont dû appliquer des plans de réduction drastique de leurs dépenses publiques. Cette contrainte budgétaire a frappé les États de manière asymétrique : puisque seuls les pays périphériques furent concernés.

Face au risque d'implosion de la zone euro, la BCE a introduit des programmes de rachat d'actifs. L'annonce des OMT en 2012 permis de stopper l'envolée des taux sur les obligations souveraines des pays méditerranéens. Cette annonce marque le changement de configuration de la relation entre la BCE et les Trésors. Désormais, la BCE intervient sur les marchés souverains. Trois ans plus tard, la BCE conduit son premier programme de rachat d'actifs publics de grande envergure : PSPP. Cette nouvelle configuration institutionnelle, qualifiée de post-chartaliste, permet à la BCE d'influer sur les taux d'intérêt des titres publics. Tant que ses interventions permettent aux États de faire rouler leur dette, ces derniers ne subissent pas de contrainte budgétaire.

Le changement de configuration institutionnelle acté par l'introduction de programmes de rachat d'actifs a été contesté par la Cour constitutionnelle allemande. Cette contestation illustre la nature conflictuelle du changement de configuration institutionnelle qui s'est opéré au sein de la zone euro. Les réformes institutionnelles de l'UEM sont le produit de négociations intergouvernementales conflictuelles (chapitre 2). La France et l'Allemagne se sont longtemps opposées sur la question des programmes de rachat d'actifs avant que ces derniers ne soient introduits (Tooze, 2018, chapitre 18). L'Allemagne, et plus généralement les pays créditeurs du nord, était alors favorable à davantage de discipline budgétaire. Tandis que la France et l'Italie était favorables à des interventions plus importantes de la BCE.

En l'absence d'institutionnalisation des nouvelles pratiques de la BCE dans des traités, ces changements pourraient être remis en cause. Le fédéralisme interétatique européen tend à privilégier des intérêts nationaux, qui pèsent de manière asymétrique (Lechevalier, 2018). Les réponses apportées à la crise de la zone euro, par un cycle séquentiel de réformes « au coup par coup », se sont faites au détriment des États méditerranéens. Ces derniers ont dû mettre en place d'importants plans d'ajustement structurel avant que la BCE ne vienne intervenir sur les marchés souverains. La participation aux programmes de rachat d'actifs nécessite par ailleurs de respecter les traités budgétaires européens. La récession liée à la pandémie de Covid-19 semble avoir consolidé les évolutions institutionnelles de l'UEM. Les États membres sont parvenus à un accord, combinant programmes de rachat d'actifs et transferts budgétaires à l'échelle européenne, pour répondre rapidement mais de manière limitée à la récession. Cependant, cette nouvelle configuration institutionnelle reste fragile face aux différentes préférences nationales.

Partie 2 : trajectoires des dépenses publiques en zone euro

L'enjeu de cette seconde partie est d'étudier les trajectoires des dépenses publiques et d'en expliciter les déterminants. Ces trajectoires ne sont pas déterminées par un certain nombre de facteurs indépendamment des institutions et de l'histoire propre à chaque pays. Au contraire, nous montrerons le rôle central que jouent les institutions publiques et les dynamiques politiques pour expliquer ces trajectoires.

Cette thèse, notamment sa seconde partie, s'est construite autour de l'étude d'un indicateur en particulier : les dépenses publiques. Cet indicateur a été notre porte d'entrée pour étudier l'évolution des institutions du secteur public au cours des 25 dernières années. Cela nous a semblé pertinent pour trois raisons. D'abord, c'est l'indicateur le plus utilisé par les économistes pour étudier les administrations publiques. C'est aussi l'indicateur qui permet de calculer le déficit public. Il se retrouve indirectement lié aux critères budgétaires définis dans les traités européens. Enfin, c'est un indicateur qui est calculé par les différents instituts de statistiques publiques de la zone euro. Il permet donc de faire des comparaisons internationales.

Cet indicateur est cependant sujet à de nombreuses limites (chapitre 4). Afin de calculer le déficit public, « toutes les opérations enregistrées en emplois positifs » des différents comptes des administrations publiques sont additionnées (SEC, 2010, 20.70, p. 476). Le premier problème posé par cet indicateur est celui de l'agrégation. Les dépenses publiques agrègent des opérations économiques de nature très différente. Comprendre l'évolution des institutions publiques suppose d'étudier les dépenses publiques désagrégées. Le deuxième problème est celui des choix de classification. Si le total des dépenses publiques est calculé de façon similaire dans les différents États européens, les choix de classification des différents agrégats des dépenses publiques varient selon les pays (Vergara, 2019). Enfin le dernier problème relève du périmètre de ce qui est considéré comme de la dépense publique. La comptabilité nationale adopte une vision restrictive : les flux financiers doivent transiter par les comptes des administrations publiques. L'indicateur dépense publique rend mal compte de la diversité des arrangements institutionnels des différents systèmes de protection sociale nationaux.

Dans le chapitre 5, les trajectoires des dépenses publiques des différents pays de la zone euro sont étudiées. Ces pays ont connu un processus d'intégration économique et politique qui a conduit à la mise en place d'un cadre des politiques budgétaires à l'échelle européenne. L'intégration européenne a-t-elle entraîné un processus de convergence du niveau et de la composition des dépenses publiques ? Au niveau agrégé non. Cependant, les dynamiques sont plus complexes au niveau désagrégé. Une convergence des dépenses de fonctionnement des services publics est observée tandis que les transferts divergent. Ces différentes trajectoires sont expliquées par la persistance de plusieurs groupes de pays aux caractéristiques institutionnelles distinctes.

Dans le chapitre 6, nous étudions les trajectoires spécifiques de trois pays issus des trois groupes mis en évidence dans le chapitre 5 : l'Allemagne, la France et la Grèce. Les dépenses publiques de ces trois pays ont connu des trajectoires très différentes entre 1996 et 2019. Ces trajectoires sont principalement expliquées par les spécificités nationales des institutions publiques et par les dynamiques politiques propres à chaque pays. Les caractéristiques des systèmes de protection sociale, notamment en matière de retraite, sont la principale cause des écarts de niveaux de dépenses entre les trois pays étudiés.

Les dynamiques politiques expliquent les trois trajectoires de dépenses. En Allemagne, la modification des alliances de classes combinée au choc de la réunification et de l'intégration européenne a conduit à la mise en place d'une politique budgétaire extrêmement restrictive entre 2000 et 2008. Le volume des dépenses publiques a alors stagné. Après la crise, ces dernières ont à nouveau crû. En France, les contradictions des deux blocs sociaux dominants ont bloqué la mise en place d'une rigueur budgétaire trop importante. Cependant, l'évolution de la composition sociale puis l'effondrement du parti socialiste a amorcé un tournant austéritaire. Le compromis politique post-dictature centré sur l'amélioration des niveaux de vie en Grèce a conduit à une hausse importante des dépenses publiques jusqu'en 2010. La forte réduction des dépenses publiques consécutive à la crise de la zone euro a été imposée au pays par les dynamiques politiques européennes.

Dans le dernier chapitre de cette thèse (7), nous revenons sur les raisons de la crise grecque. Cette dernière n'est ni le fruit d'un État trop dépensier, ni celui d'un manque de compétitivité. La crise grecque, comme la crise de la zone euro, est le résultat de l'architecture institutionnelle incomplète de la zone euro. Après 2010, la trajectoire des dépenses publiques grecques est déterminée par les dynamiques politiques européennes. Le fédéralisme interétatique asymétrique qui prévaut en Europe conduit à conditionner l'assistance financière à des réformes structurelles qui ont entraîné une baisse de 23% en volume des dépenses publiques hors charge d'intérêt entre 2009 et 2015. Les dynamiques politiques européennes se sont imposées au mépris des dynamiques politiques propres à la Grèce, qui a de fait été privée d'une partie de sa souveraineté politique.

Chapitre 4

Quantifier le secteur public : que nous apprend l'indicateur « dépense publique » ?

Les hommes croient que leur raison commande aux mots ; mais les mots exercent souvent à leur tour une influence toute-puissante sur l'intelligence ...

Bacon, *Novum Organum*, (1620)
« Aphorismes », livre I, § LIX.

En 2010, Nicolas Sarkozy annonçait vouloir réduire drastiquement les dépenses publiques. Il envisageait une réduction de 100 milliards d'euros sur trois ans. Cet engagement qu'il a pris devant « la nation » devait permettre de mettre fin à « l'augmentation du poids de la dépense publique » que connaissait la France depuis 30 ans (Sarkozy, 2010). François Hollande, son successeur socialiste, partageait la même ambition. Il devait assumer lui-même « la responsabilité et le suivi de ce programme d'économies durant tout le quinquennat », qu'il chiffrait à 50 milliards d'euros (*Les Echos*, 2014). Emmanuel Macron avait lui aussi pris l'engagement, en 2017, de réduire les dépenses publiques de 60 milliards d'euros pendant son quinquennat (*Le Monde*, 2017). Malgré leurs orientations politiques différentes, ces trois présidents de la République partagent le même constat : avec ses 57% de dépenses publiques rapporté au PIB en 2019, l'État français serait trop gourmand. Ce constat s'appuie sur un indicateur omniprésent dans les débats économiques : la dépense publique. Dans les espaces médiatiques et académiques, c'est la référence pour décrire et analyser le secteur public.

Le risque est alors grand de considérer cette mesure comme une donnée naturelle, que les comptes nationaux se contentent de quantifier. Plus qu'une simple donnée, la dépense publique est un indicateur, au sens où il permet de quantifier le secteur public (Henneguelle et Jatteau, 2021, p.5). Cet indicateur est produit dans un cadre bien particulier : celui de la comptabilité nationale. Dont les « évolutions et les progrès incessants (...) ne sont ni le fruit de débats internes à une discipline intellectuelle qui serait indépendante des tensions du monde social, ni le reflet passif de conceptions politiques globales » (Gadrey, 2006). La comptabilité nationale s'est construite à la fois comme outil de description et d'analyse scientifique, et comme un outil de pilotage macroéconomique. L'organisation du cadre comptable a évolué en répondant à ces deux objectifs. Les dynamiques politiques propres à chaque époque ont donc influencé les indicateurs développés par la comptabilité nationale (Fourquet, 1980). Loin d'être indépendante des luttes sociales, la construction des indicateurs est sujette à de nombreux enjeux politiques (Jany-Catrice, 2019).

L'apparition de l'indicateur « dépense publique » dans le système de comptabilité nationale (SCN) est tardive. Elle est indissociable de l'émergence des finances publiques comme problème politique au cours des années 1990 et 2000. Ce concept a d'abord été défini dans les manuels sur les finances publiques d'Eurostat et du Fonds Monétaire International (FMI). Il a

ensuite été formellement intégré dans les manuels de comptabilité nationale en 2008. Il a depuis largement été repris dans le champ universitaire afin de comparer le secteur public dans différents pays, d'évaluer les déterminants de leurs trajectoires et même de calculer les niveaux optimaux de dépense publique. La dimension hégémonique de cet indicateur dans le champ scientifique, politique et médiatique, nous a alors poussé à interroger sa pertinence. L'indicateur « dépense publique » est-il adéquat pour étudier le secteur public ? Et dans quelle mesure permet-il de réaliser des comparaisons internationales ?

Ce chapitre se propose, à partir du système de comptabilité nationale et de l'étude de cas concrets, de montrer les limites de l'indicateur « dépense publique » pour étudier le secteur public, limites qui apparaissent d'autant plus importantes dans le cadre de comparaisons internationales. Prenant appui sur les travaux de sociologie de la quantification, nous expliquons ces limites par les nécessités politiques qui sous-tendent l'évolution des statistiques. Nous montrons notamment comment l'intégration progressive du secteur public dans le SCN répond à la fois à un besoin de quantification du secteur public mais aussi à des besoins politiques de contrôle de la politique budgétaire.

Dans la section 1, nous retraçons la genèse de cet indicateur. Une première contribution de notre travail est de réinscrire l'apparition de cet indicateur dans les grandes évolutions du SCN, en montrant comment il est lié à l'intégration européenne. Dans les années 1990, la signature du traité de Maastricht puis du Pacte de Stabilité et de Croissance nécessitait de mesurer le solde public. L'Union Européenne devait se doter d'outils lui permettant d'apprécier le respect des règles budgétaires par les États membres. Le développement de cet indicateur répondait donc en partie au besoin de quantifier le déficit public au niveau européen.

Le deuxième apport de notre travail consiste à étudier la portée descriptive de cet indicateur ainsi que ses limites. La section 2 revient sur la définition du secteur des administrations publiques et sur les spécificités du concept de dépense mobilisée. Nous évoquerons aussi les écueils de l'analyse conjointe des dépenses publiques et de la production nationale. Enfin nous évoquerons les problèmes posés par les comparaisons internationales (section 3). En comparant les dépenses de fonctionnement entre la France et l'Allemagne, nous soulignons l'importance de la prise en compte des structures démographiques, des choix d'intervention publique ainsi que des traditions comptables de chaque pays. Il arrive aussi que le concept de dépense publique soit la source du problème. Dans le cas des dépenses sociales, la définition restrictive adoptée par le SCN ne permet pas de capter la diversité des dispositifs de protection sociale.

1. Une petite histoire du secteur public dans la comptabilité nationale

La comptabilité nationale est à la fois un outil scientifique d'analyse et un outil de gouvernement (Desrosières, 2008). La progressive intégration du secteur public dans la comptabilité nationale répond à ces deux enjeux. Dans l'après-guerre, les statistiques publiques avaient pour objectif d'analyser la contribution du secteur public à la production nationale, qu'elle soit marchande ou non, et son impact sur la demande globale. A partir des années 1980,

le développement du concept de dépense publique a répondu au besoin de quantifier, notamment à l'échelle européenne, l'ensemble des paiements réalisés par les administrations publiques sur une année afin de calculer le déficit public.

1.1 L'orientation keynésienne de la comptabilité nationale

Le premier système de comptabilité nationale onusien (1953) comptabilisait trois secteurs : les entreprises commerciales, les particuliers et l'État. Si le système avait pour ambition d'intégrer l'analyse du secteur public à la comptabilité nationale, la pauvreté du cadre comptable ne permettait alors pas de rendre compte correctement de l'action de l'État (Vanoli, 2002, p.88). Un critère fonctionnel avait été adopté pour distinguer les secteurs institutionnels. Le secteur des entreprises commerciales incorporait « toutes les entreprises, organisations et institutions qui produisent des biens et services pour les vendre à un prix couvrant approximativement les coûts de production » (SNA, 1953, p.11). Le secteur gouvernemental était composé des institutions qui assurent un certain nombre de services (éducation, défense, santé etc.) pour les autres secteurs, mais sans les vendre. Les ménages ne produisaient quant à eux aucun bien ou service. Le gouvernement était alors traité comme un producteur de biens et services. Cette production n'étant pas vendue au prix du marché, le volume de la production publique était estimé aux coûts de production (Lequiller and Blades, 2014, p.440). Cette approche limitée ne permettait pas de distinguer les différentes activités assurées par l'État, notamment les dépenses liées aux services publics et les transferts sociaux. Par ailleurs, le critère de démarcation entre les administrations publiques et le reste de l'économie n'était pas formellement établi.

Les insuffisances du premier cadre comptable onusien ont incité un certain nombre de pays à faire cavaliers seuls. A rebours de cette approche fonctionnaliste du secteur public, les comptables français développèrent dans l'après-guerre une approche institutionnelle (Vanoli, 2002, p.87). Les agents économiques étaient agrégés en ensembles homogènes en fonction de leur comportement. Le secteur public était séparé en trois groupes sociaux : les entreprises publiques, le secteur étatique et le secteur de la sécurité sociale. L'utilisation des comptes se généralisait. Le développement des institutions internationales, notamment de la Communauté européenne, a rendu nécessaire l'homogénéisation comptable. Un cadre comptable plus adéquat était alors requis pour qu'il puisse être adopté par un grand nombre de pays. La révision du système de comptabilité nationale dans les années 1960 aboutit à la création d'un nouveau système qui fut largement adopté : le SCN 68. Il introduisit un critère important pour l'analyse du secteur public : la distinction entre production marchande et production non marchande (SNA, 1968, p.17). Cette distinction servit alors à délimiter les différents secteurs institutionnels, notamment le secteur des administrations publiques. Des éléments de l'approche institutionnelle ont néanmoins été conservés pour décrire le secteur public. Le secteur des administrations publiques se subdivise entre les administrations centrales, les administrations locales et de sécurité sociale. Le critère fonctionnel conduit cependant à classer les entreprises publiques dans le secteur des entreprises non financières.

L'adoption d'un critère de délimitation formelle entre les administrations publiques et les autres secteurs permet d'observer leurs contributions à la production nationale, ainsi que leurs contributions à la demande globale. L'introduction du concept de dépense de consommation finale des administrations publiques estime de manière explicite l'usage final de ressources par le secteur public (SNA, 1968, p.109). Ces premières générations de travaux statistiques mettent en évidence une analyse keynésienne de l'action de l'état (Desrosières, 2003). Les dépenses de l'État sont alors articulées aux autres grands flux macroéconomiques et sont analysées conjointement à leurs impacts sur la croissance économique.

L'exemple français est à ce titre éclairant. La comptabilité nationale était au cœur de la planification indicative française (Gruson, 1968, p.221). Les objectifs du plan étaient établis à partir d'un taux de croissance globale ciblé. A partir de cet objectif, on estimait la demande finale pour les années à venir, compte tenu d'une évolution prévisible des revenus globaux et de leur répartition (Betout-Mossé, 1963). La contribution des différentes composantes de la demande, notamment celle des administrations publiques, était alors évaluée, permettant ainsi de déterminer le niveau de production nécessaire à la satisfaction de la demande.

1.2 La comptabilité nationale au service de la surveillance budgétaire

L'adoption du SCN 93 marque une rupture pour trois raisons. Premièrement, le SNA 93 semble avoir atteint un palier en termes de cohérence et de précision (Vanoli, 2002, p.164). Pour la première fois, une séquence complète des comptes est présentée. Le SCN 93 intègre les comptes de patrimoine. Ils n'avaient été que brièvement mentionnés dans le SCN 68. Ce nouveau cadre comptable intègre aussi la distinction entre le compte de distribution primaire des revenus et le compte de distribution secondaire. Ce qui permet d'introduire la distinction entre revenu primaire et revenu disponible, et d'intégrer l'impact des prestations sociales en espèces sur le revenu disponible des ménages. Ce nouveau cadre comptable ne change pas la définition du secteur des administrations publiques mais apporte une distinction autour des dépenses de consommation finale de ces dernières. Les dépenses de consommation finale individuelle et collective sont distinguées (SNA, 1993, p.271). Les dépenses de consommation finales individuelles sont les dépenses dont le bénéfice revient au ménage, comme les dépenses d'éducation ou de santé. Les dépenses de consommation finale collective désignent les services publics non marchands à destination de tous les secteurs institutionnels. Ce second concept est principalement constitué des dépenses liées aux fonctions régaliennes des administrations publiques, comme la justice ou les forces de l'ordre.

Deuxièmement, l'harmonisation comptable connaît une avancée décisive avec la publication du SCN 93. L'OCDE, le FMI, l'ONU, la Banque mondiale et la Communauté européenne s'associent afin de développer ce nouveau cadre comptable. L'association étroite de l'Europe signifie que le SCN et le système européen des comptes vont désormais être quasiment identiques. L'intégration européenne a été un des « moteurs » de l'harmonisation conceptuelle et de l'adoption de normes communes en matière de comptabilité nationale (Vanoli, 2002, p.259). Il fallait développer l'harmonisation des estimations faites par les

comptables nationaux afin que les statistiques produites soient utilisables dans le cadre de traités internationaux. Ce processus d'harmonisation s'est prolongé avec la préparation du SNA 2008 et du SEC 2010, comme en témoigne la création d'une « Task force on harmonization of public sector accounting ». Aujourd'hui encore, le Comité des statistiques monétaires, financières et de la balance des paiements conseille les offices statistiques nationaux et les banques centrales des États membres sur les procédures statistiques adéquates. Eurostat continue aussi son travail d'harmonisation en conseillant les États membres sur la construction de leurs statistiques nationales. En 2018, Eurostat a ainsi recommandé à l'organisme statistique allemand de classer les organismes publics de radiodiffusion dans le secteur public. Dans une procédure similaire, Eurostat a demandé à son homologue grec de classer l'industrie aérospatiale hellénique dans le secteur des administrations publiques. Les dépenses de ces deux unités institutionnelles ont dû, après ces recommandations, être intégrées dans les dépenses publiques de ces deux pays.

Troisièmement, les indicateurs développés par la comptabilité nationale autrefois centrés autour de l'étude de l'activité économique deviennent des cibles ou seuils d'encadrement des politiques publiques dans le cadre de traités internationaux. Dans les traités européens, les critères relatifs aux procédures de déficits excessifs sont définis en référence aux systèmes européens des comptes. L'utilisation des concepts introduits par le SCN 93 est prolongée et aboutit à la publication du manuel sur la dette et le déficit public d'Eurostat (ESA95 Manual on Government Debt and Deficit, 2002) qui indique comment calculer les statistiques requises par le traité de Maastricht. La révision du SCN en 2008 actera cette évolution en consacrant un chapitre à ces problématiques (SNA, 2008, chapitre 22, p.441).

Le concept de dépense totale des administrations publiques, qui permet de calculer le besoin de financement du secteur des administrations publiques, dans le SCN 93 relève d'une logique différente de celui des dépenses de consommation finale. Il ne s'agit plus d'évaluer la contribution du secteur public à la croissance mais de mesurer les besoins de financement de chaque gouvernement. Dans cette nouvelle perspective, la statistique publique devient un outil de contrôle (Supiot, 2015). Les États ne doivent pas dépasser un certain niveau de déficit public, qui est calculé comme la soustraction du total des dépenses au total des recettes des administrations publiques. Les statistiques produites par la comptabilité nationale deviennent les indicateurs qui permettent de juger si les États membres respectent les règles européennes ou non.

La comptabilité nationale « n'est (désormais) plus au service de la direction de l'économie mais (est) enrôlée dans la construction européenne et la surveillance budgétaire des États » (Lemoine, 2016, p.172). Ce nouveau rôle va profondément impacter les catégories développées et mises en avant par le système des comptes et donner une place centrale à l'indicateur « dépense publique » dans l'analyse du secteur public proposé par le SCN. « En Europe, la mesure du secteur public a été à l'origine influencée par le protocole sur la procédure de déficit excessif en annexe du Traité de Maastricht en 1992 » reconnaissait d'ailleurs le directeur des services statistique de la BCE (Mink, 2004).

La production de statistiques publiques par les États membres est elle aussi étroitement surveillée. Les instituts de statistiques nationaux, sous la direction d'Eurostat, sont chargés de produire les mesures nécessaires à la conduite des affaires européennes. Après la crise de la zone euro, l'Union européenne a renforcé son pouvoir sur la production de statistiques publiques. Eurostat vérifie désormais les pratiques des instituts de statistiques nationaux et conduit un véritable « audit » des comptes agrégés des États membres (Lequiller, 2014). Une procédure de sanction budgétaire a été mise en place pour punir les États qui ne feraient pas assez d'efforts (Règlement UE N° 1176/2011). Cette disposition a été utilisée pour la première fois contre la communauté de Valence en 2015 (Zenouvou, 2017).

La construction du système de comptabilité nationale, entamée il y a plus de 70 ans, a permis d'aboutir à une représentation comptable cohérente de nos économies. Ce système fournit notamment une définition des administrations publiques basée sur la distinction entre production marchande et production non marchande. Ce qui permet d'estimer la taille et la contribution du secteur public à la production nationale. Cependant, l'introduction du concept de dépense totale des administrations publiques dans le SNA 93 relève d'une logique différente qui sera par la suite approfondie lors de sa révision en 2008. Le calcul de la dépense publique répond à la nécessité de quantifier au niveau international, notamment européen, le déficit public. Et donc d'encadrer l'évolution des politiques budgétaires au niveau communautaire.

2. De quoi les dépenses publiques sont-elles l'image ?

Face au besoin de quantification exigé par le traité de Maastricht, les comptes nationaux ont développé le concept de dépense publique, nécessaire au calcul du déficit public. Ce faisant, ils donnent une image déformée du secteur public, source de beaucoup de malentendus et d'analyses problématiques. Pour voir ce qu'il en est, on va commencer par définir le périmètre de cet indicateur, en attirant l'attention sur les principaux écueils liés à son interprétation. Le Système européen des comptes (SEC), de 2010, sera pris comme référence, sachant que ce cadre est très proche des standards internationaux, le SCN, dont la dernière version a été publiée en 2008.

2.1 Les administrations publiques dans la comptabilité nationale

Dans la comptabilité nationale, « le secteur public comprend toutes les unités institutionnelles³⁹ résidentes de l'économie nationale qui sont contrôlées par les administrations publiques. Le secteur privé comprend toutes les autres unités résidentes. » (SEC, 2010, 1.35, p.8). Les administrations publiques ne représentent en fait qu'une fraction du secteur public. Pour définir ce secteur, le SEC a recours à deux critères : le contrôle et la distinction entre production marchande et production non marchande.

³⁹ « Une unité institutionnelle est une entité économique caractérisée par une autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale. » (SEC, 2010, p.30).

La notion de contrôle est définie comme « le pouvoir de déterminer sa politique générale, par exemple en choisissant les directeurs appropriés si nécessaire » (SEC, 2010, 2.35, p.30). Le secteur public est constitué de toutes les unités institutionnelles sous contrôle de l'État (SEC 2010, 20.08, p.466).

La distinction entre production marchande et production non marchande est le second critère qui permet de définir le secteur des administrations publiques. Une activité est considérée comme marchande si les prix proposés par les vendeurs leur permettent de rentabiliser leur activité à long terme et si les acheteurs peuvent librement acheter les marchandises (SEC, 2010, 1.37, p.8). En pratique, on estime qu'une production est marchande si elle est vendue à « un prix économiquement significatif » (SEC, 2010, 3.17, p.60). La production des entreprises non constituées en société appartenant aux ménages est considérée de facto comme marchande. Pour les autres unités institutionnelles, la réalisation d'une activité marchande est définie par un critère quantitatif : « l'unité institutionnelle doit couvrir au moins 50% de ses coûts de production par le produit de ses ventes, de manière continue sur plusieurs années » (SEC, 3.19, p.61).

Ces critères ont un impact direct sur ce que l'on comptabilise comme de la dépense publique. Ils conduisent ainsi à classer les dépenses réalisées par les universités publiques en France dans les dépenses du gouvernement tandis qu'au Royaume-Uni elles en sont exclues. Cette différence est due à une hausse des frais d'inscription pouvant aller depuis septembre 2012, de £3500 à £9000 pour les universités anglaises et galloises. Ce changement des barèmes de frais d'inscription a conduit à considérer les universités publiques britanniques et galloises comme productrices de services marchands, car le prix de ces services est devenu « économiquement significatif » (Ker, 2015). Cela s'est traduit dans le cas anglais par une baisse des dépenses publiques d'enseignement supérieur passées de 13,5 milliards d'euros à 6 milliards entre 2012 et 2017. Pour autant, le nombre d'universités publiques n'a pas été divisé par deux.

Tableau 2 : classement des différents secteurs institutionnels

	Contrôle public	Contrôle privé
Production marchande	Sociétés publiques	Sociétés privées et ménages
Production non marchande	Administrations publiques	ISBLSM*

Source : tableau 1.1 du SEC 2010.

*ISBLSM : Instituts Sans But Lucratif au Service des Ménages.

Ces deux critères permettent de distinguer quatre catégories d'unités institutionnelles : les sociétés publiques, les administrations publiques, les sociétés privées et ménages, et les ISBLSM (Tableau 2). Les administrations publiques sont les unités institutionnelles publiques assurant une production non marchande (Dupuis 2012, p.8). Ce que nous appelons alors

dépenses publiques ne correspond pas à l'ensemble des dépenses du secteur public mais seulement aux dépenses du secteur institutionnel des administrations publiques.

2.2 Cette étrange notion de « dépense »

La notion de « dépenses publiques » renvoie à une conception particulière des dépenses. Dans le SEC il existe deux concepts de dépenses. Le premier concept est défini dans le chapitre 3 du SEC, intitulé « les opérations sur produits et actifs non produits ». L'opération qui est décrite est celle des « dépenses de consommation finale » (DCF). Elle apparaît dans le compte d'utilisation du revenu. Cette notion « recouvre les dépenses contractées par les unités institutionnelles résidentes à l'acquisition de biens ou de services qui sont utilisés pour la satisfaction directe des besoins individuels ou collectifs des membres de la communauté » (SEC, 2010, 3.94, p.76).

La DCF est un concept qui a une signification particulière dans le cadre du SEC et qui doit s'interpréter au vu des objectifs du SEC. Le SEC a pour but de décrire l'ensemble des variations de flux et de stocks dans un ensemble ordonné de comptes afin de décrire l'activité économique. Dans ce cadre, il existe trois séries de comptes. Les comptes d'accumulation et les comptes de patrimoine décrivent les variations et l'encours d'actifs et de passifs des différentes unités institutionnelles. Le compte d'opération courante s'intéresse quant à lui à la formation du revenu, à sa distribution et à son usage final. Dans ce cadre, la DCF comptabilise l'utilisation finale du revenu des différentes unités institutionnelles. Les sociétés financières et non financières n'ont pas de DCF car leur activité consiste à former le revenu et à le répartir entre les ménages (salaire et profit) et les administrations publiques (impôts). Cela ne veut pas dire qu'elles ne dépendent pas. Cependant, leurs achats de biens et services sont comptabilisés comme consommations intermédiaires⁴⁰ ou comme rémunération en nature des salariés et donc imputés comme dépense de consommation finale de ces derniers. Ces dépenses ne sont pas considérées comme une utilisation finale pour satisfaire le besoin des membres de la communauté.

Le second concept de dépense est introduit pour la première fois au chapitre 20 du SEC. Il est défini dans un autre cadre conceptuel que la séquence des comptes du cadre central du SEC, ce qui explique qu'il soit introduit si tard dans le SEC et de manière distincte du concept de DCF. Ce cadre comptable alternatif est appelé « présentation en statistiques de finance publique » (SFP). Il regroupe les différentes opérations sur produits et actifs non produits issues des comptes d'opérations courantes dans le compte de capital et dans le compte financier au sein d'un compte unique (SEC 2010, 20.69, p.476). C'est dans ce cadre conceptuel que les concepts de dépense, recette, besoin de financement qui servent aujourd'hui à caractériser les administrations publiques sont définies. « Dans le système SFP (...) les dépenses constituent un agrégat de toutes les opérations enregistrées en emplois positifs et en subventions à payer

⁴⁰ « La consommation intermédiaire correspond aux biens et services utilisés comme entrées au cours de la production, à l'exclusion des actifs fixes comme la consommation de capital fixe. Les biens et services concernés sont soit transformés, soit entièrement consommés au cours du processus de production. » (SEC, 2010, 3.88, p.74).

dans les comptes courants, ainsi que les dépenses en capital (formation brute de capital fixe et transfert en capital à payer) enregistrées dans le compte de capital. » (SEC 2010, 20.70, p. 476). Ces dépenses sont toutes les opérations qui ont un impact négatif sur la capacité ou le besoin de financement des administrations publiques (SEC, 2010, 20.91, p.481).

La différence entre le concept de dépense et celui de DCF est que le premier comptabilise tout le flux budgétaire qui transite par les administrations publiques tandis que le second n'en comptabilise qu'une partie. La DCF des administrations publiques correspond à la valeur des biens et services que ces dernières produisent elles-mêmes ainsi que des achats de biens et services aux producteurs marchands à destination des ménages au titre de transferts sociaux en nature (SEC 2010, 20.106, p.484). La production des administrations publiques est estimée à partir des coûts de production auxquels est ajouté l'excédent brut d'exploitation. La DCF comptabilise l'utilisation finale des ressources des administrations publiques. Cet indicateur a pour objectif de quantifier la contribution des administrations publiques à la demande globale et à la production nationale.

La notion de dépenses publiques renvoie au second concept de dépense. C'est l'ensemble des opérations enregistrées en emplois positifs et en subventions à payer dans les comptes courants, ainsi que les dépenses en capital dans le compte de capital. Pour faire simple, cet agrégat mesure l'ensemble des flux monétaires sortant du secteur des administrations publiques. C'est donc un indicateur très « large » qui a été spécifiquement construit pour le secteur public. Il permet notamment d'étudier la dynamique du déficit public à partir des dépenses et des revenus des administrations publiques. Ce concept est toutefois trompeur car une partie importante de ce que l'on comptabilise comme de la dépense publique n'est pas réellement dépensée par l'État mais transite par les comptes des administrations publiques. Par exemple, les transferts sociaux ne sont pas une dépense au sens propre de l'État puisque ce sont les ménages qui perçoivent ces ressources financières supplémentaires et les utilisent. Les administrations de sécurité sociale collectent les cotisations sociales et les autres contributions au budget de la protection sociale puis les transfèrent aux ménages. Compter les transferts sociaux comme une dépense de l'État reviendrait alors à considérer les transactions que les banques effectuent sur ordre de leurs clients comme des dépenses de ces dernières !

2.3 Dépense publique et production nationale

La dépense publique est un indicateur, dont l'interprétation, donne lieu à de nombreuses confusions. Cependant, c'est le ratio des dépenses publiques rapportées au PIB qui est la source d'erreurs la plus fréquente. Une interprétation erronée, mais largement répandue, de ce ratio voudrait qu'il exprime la part de la richesse nationale dépensée par l'État. Ce qui ne fait aucun sens d'un point de vue comptable.

Le produit intérieur brut est le solde du compte de production, qui s'intègre dans la séquence des comptes du SEC. Le produit intérieur brut peut être mesuré de trois manières (SEC 2010, 1.133, p.24). L'approche « production » somme l'ensemble des valeurs ajoutées des activités

productrices de biens et services en ajoutant les impôts et les subventions. L'approche « dépense » permet d'étudier toutes les dépenses finales (consommation et investissement). L'approche « revenu » fait la somme des revenus en ajoutant les impôts et les importations moins les subventions.

La dépense publique est un agrégat composé de différents items de la séquence des comptes du SEC. Les rémunérations des salariés sont enregistrées dans le compte de distribution primaire, les prestations sociales autres que les transferts sociaux en nature dans le compte de distribution secondaire ; la formation de capital dans le compte de capital. Les différents agrégats composant des dépenses publiques s'intègrent dans les différentes approches pour calculer le PIB. Certains autres agrégats, comme les consommations intermédiaires, sont même exclus du calcul du PIB. L'agrégation de différents éléments de la séquence des comptes rapportée aux PIB, le solde de l'un de ces comptes, n'exprime en aucun cas une relation ou un impact des administrations publiques sur le PIB. C'est un artefact comptable qui permet de faciliter l'utilisation de l'indicateur. En 2019, la part des dépenses publiques rapportée au PIB est de 55% en France. Cela ne signifie pas que les administrations publiques produisent, dépensent ou utilisent environ la moitié de la richesse nationale. Mais seulement que l'ensemble des flux financiers sortants des administrations publiques au cours de l'année 2019 est de 55% du PIB. A cause de la construction de l'indicateur, il est d'ailleurs tout à fait possible d'imaginer un niveau de dépense publique supérieur à 100% et l'existence d'un secteur privé (Billot, 2021). On peut aussi utiliser la même méthode pour calculer les « dépenses » du secteur privé (Ramaux, 2014, Berr et al., 2021). Le ratio de dépenses privées rapportées au PIB est alors de 200%. Il serait pourtant absurde d'affirmer que le secteur privé utilise deux fois le PIB chaque année.

Il est pourtant possible de réfléchir au rôle des administrations publiques à partir de la mesure de la production nationale et des dépenses publiques. Il faut toutefois identifier à quelle approche du PIB se rapportent les différents agrégats composant les dépenses publiques. Dans le cas de l'approche « production », il faut rapporter la valeur ajoutée produite par les administrations publiques au PIB. Ce qui permet d'exprimer la part de la valeur ajoutée domestique produite par les administrations publiques. Cependant, les méthodes de calcul de la valeur ajoutée produite par les administrations publiques sous-estiment cette dernière⁴¹. Dans l'optique « dépense », on peut faire le rapport entre les dépenses de consommation finale des administrations publiques, en y ajoutant la formation brute de capital des administrations publiques, et le PIB. Ce qui permet de voir la part des dépenses finales assurée par les administrations publiques. Enfin l'approche « revenu » suppose d'additionner les revenus issus du processus de production auxquels sont ajoutés les impôts perçus. Ce qui permet de regarder la part des revenus de l'État dans la richesse nationale.

⁴¹ On peut noter qu'il existe une différence entre l'estimation des coûts de production entre le secteur marchand et non marchand. Pour le secteur marchand on ajoute au coût de production le coût du capital (SEC 2010, 3.33c, p.64), que l'on estime à partir des paiements effectifs nets en intérêt desquels on retranche les SIFIM, déjà comptés dans les consommations intermédiaires. Les intérêts payés, excepté les SIFIM, ne sont pas inclus dans le calcul des coûts de production du secteur non marchand. Cette différence est importante car elle empêche de comparer la production des administrations publiques et du secteur privé et à fortiori de leurs productivités.

Tableau 3 : part des dépenses publiques dans le PIB en fonction des différentes approches en 2019

	Total dépenses publiques	Approche production	Approche demande	Approche revenu
Allemagne	45,0	10,0	22,7	23,4
France	55,4	15,9	26,7	25,6

Source : Eurostat, calculs de l'auteur.

Ces nouveaux ratios renvoient une image bien différente du total des dépenses rapportées au PIB (Tableau 3). Pour la France et l'Allemagne, l'État représente 26,7% et 22,7% des dépenses de consommation finale et d'investissement. Il perçoit dans des proportions équivalentes, respectivement 25,6% et 23,5% des revenus. La part des administrations rapportée au PIB dans l'approche « production » est bien plus faible, un écart de plus de 10 points de PIB. Cette différence est due à la manière dont on estime la valeur ajoutée des administrations publiques. Cette dernière est calculée aux prix de production tandis que pour le secteur privé elle l'est aux prix de marché, qui incluent les marges des producteurs privés, qui gonflent mécaniquement la valeur ajoutée du secteur privé comparée à celle du secteur public.

Les dépenses publiques donnent une image très imparfaite du secteur public. Les comptes nationaux sont parfaitement au courant de ces limites. Lors d'une conférence du comité consultatif européen de l'information statistique dans les domaines économique et social, trois économistes du FMI ont d'ailleurs reconnu en 2003 qu'« il n'existe pas de mesure statistique généralement acceptée de la taille du secteur public qui convienne à tous les types d'analyses économiques, sociales et politiques. Les dépenses publiques totales sont couramment utilisées, mais probablement en raison de la facilité d'accès aux données plutôt que de la pertinence du concept. » (Dublin, Pzeiser, and Weisman 2004).

3. Dépense publique et comparaison internationale

La dépense totale des administrations publiques est l'indicateur de référence pour comparer les secteurs publics de différents pays. Pourtant, la pertinence de cet indicateur est encore plus limitée lorsqu'il s'agit de comparaisons internationales. La comparaison des dépenses de fonctionnement entre la France et l'Allemagne permet d'illustrer l'importance d'une analyse désagrégée des dépenses publiques, ainsi que de la prise en compte des spécificités institutionnelles. Cependant, il arrive aussi que les statistiques ne permettent pas de produire des comparaisons internationales. La comparaison des dépenses sociales n'est pas possible du fait des définitions conceptuelles restrictives utilisées par la CN. L'exclusion d'un trop grand nombre d'interventions publiques en la matière tend à sous-estimer les efforts de dépenses sociales dans un certain nombre de pays, notamment anglo-saxons.

3.1 Comparer deux sociétés différentes : les cas des dépenses publiques de fonctionnement en Allemagne et en France

En 2019, l'écart des dépenses publiques rapportées au PIB entre la France et l'Allemagne est de 10% : 55,4% contre 45,2%. Cet écart est expliqué principalement par trois postes des dépenses (Tableau 4). Les dépenses de protection sociale sont supérieures de 4 points de PIB en France, le système français étant plus généreux que le système allemand (Aourir and Tournoux, 2017). Les dépenses liées aux affaires économiques (classées dans les subventions dans le tableau 5), plus importantes en France, expliquent une autre partie de l'écart franco-allemand. C'est dans ce poste que sont comptabilisés les crédits d'impôts et exonérations de cotisations sociales en France. En Allemagne, ces dispositifs n'existent pas et ne donnent donc pas lieu à leur comptabilisation comme dépense publique. Enfin, les dépenses de fonctionnement expliquent à nouveau 4 points de PIB (Tableau 4). Cependant, ce dernier poste de dépense est sujet à des limites quant à son interprétation.

Tableau 4 : dépenses de fonctionnement en France et en Allemagne en 2019

	Allemagne	France	Écart
Dépenses de fonctionnement	13,2	17,1	3,9
Salaires versés	7,9	12,2	4,3
Consommations intermédiaires	5,3	4,9	-0,4
Subventions	0,9	2,7	1,8
Transferts sociaux en espèces	15,7	19,4	3,7

Source : Eurostat.

Les écarts entre les dépenses de fonctionnement allemandes et françaises sont dus à des différences dans les secteurs de la santé et de l'éducation (Tableau 5). Les dépenses de fonctionnement du système de santé allemand sont extrêmement faibles. Elles comptent pour 0,6% du PIB contre 3,1% du PIB en France (Tableau 5). Pourtant, la qualité des soins proposés est à peu près équivalente dans les deux pays. Par ailleurs, la part du public est majoritaire dans l'offre de soin des deux pays (Trisan, 2019). Comment expliquer un écart des dépenses de fonctionnement si important ?

Cette différence est due à des choix de comptabilisation. En effet, « la normalisation du système comptable, quand elle est obtenue, ne garantit pas l'homogénéité effective des estimations chiffrées des comptes » (Vanoli, 2002, p.169). Une limite importante des indicateurs développés par la comptabilité nationale est liée au choix de classification des unités institutionnelles. Il arrive que les comptes nationaux de différents pays classent les unités institutionnelles qui s'occupent de la santé, de l'éducation, de la protection sociale dans des secteurs institutionnels différents (Vergara, 2019). En France, ces unités institutionnelles sont systématiquement classées dans le secteur des administrations publiques, tandis qu'en

Allemagne une partie de ces unités institutionnelles est comptabilisées comme des sociétés non financières, des ISBLSM, voire des sociétés financières pour les compagnies d'assurances et les mutuelles. La forte concurrence qui existe entre les établissements hospitaliers en Allemagne a conduit les comptables nationaux à classer les établissements hospitaliers dans le secteur des entreprises non financières (Carnot and Debauche, 2021). Les salaires versés aux employés des hôpitaux publics sont considérés comme des dépenses des sociétés non financières (Sode, 2017). Ces services de santé sont considérés comme étant achetés par les administrations publiques. Les dépenses de fonctionnement liées à la santé sont classées par les comptables nationaux allemands comme des achats de productions marchandes plutôt que comme des salaires versés. Ils sont alors enregistrés dans les transferts sociaux en nature. L'écart entre les transferts sociaux entre l'Allemagne et la France est donc encore plus grand qu'il n'y paraît.

Tableau 5 : dépenses de santé en Allemagne et en France en 2019

	Allemagne	France
Santé		
Total	7,4	8
Dépenses de fonctionnement	0,6	3,1
Éducation		
Total	4,3	5,3
Dépenses de fonctionnement	3,2	4,2

Source : Eurostat.

Les dépenses de fonctionnement du secteur de l'éducation témoignent aussi d'un écart conséquent (1 point de PIB) entre la France et l'Allemagne. Cette différence s'explique par deux facteurs. Premièrement, cet écart renvoie à des caractéristiques démographiques différentes : la population française est plus jeune que la population allemande (Aourir and Tournoux, 2017). La part des 0-24 ans représente 31% de la population en France, tandis que cette proportion n'est que de 24% en Allemagne. L'effort consacré à l'éducation, pour un service de qualité équivalente, est donc nécessairement plus élevé en France. Deuxièmement, la prise en charge des 3-6 ans se fait selon des modalités différentes dans les deux pays. En France, les classes maternelles sont principalement publiques tandis qu'en Allemagne on considère qu'elles font partie du secteur privé. L'éducation pré-primaire est principalement assurée par des organisations religieuses, des associations de parents ou des associations de protection sociale. En Allemagne, 67% des organismes de garde d'enfant sont considérés comme appartenant au secteur privé. A quoi s'ajoute le fait qu'une partie des dépenses publiques associées au secteur pré-primaire soit comptabilisée dans les dépenses de protection sociale plutôt que dans les dépenses d'éducation (Aourir et Tournoux, 2017).

La prise en compte de tous ces facteurs conduit à réviser le constat initial : l'État français ne dépense pas forcément plus que son homologue allemand. Il apparaît évident que l'effort en matière de dépenses sociales est plus important en France. Les choix de comptabilisation pourraient d'ailleurs conduire à sous-estimer cet écart. A l'inverse, l'écart des dépenses de

fonctionnement, qui est lié aux choix des gouvernements en matière d'action publique, ne semble pas être expliqué par un excès de générosité de l'État français mais par les structures démographiques des deux pays ainsi que par les différents choix de prise en charge institutionnelle du secteur de la petite enfance et les pratiques de classification des comptes nationaux pour les dépenses de santé.

3.2 Est-il possible de comparer les dépenses sociales ?

Les dépenses sociales, définies comme les prestations en espèce, les biens et services fournis aux ménages et les avantages fiscaux, expliquent en grande partie les écarts de dépenses publiques entre les pays : c'est notamment le cas pour la France et l'Allemagne. Il n'est pourtant pas aisé de comparer deux systèmes de protection sociale. Les dispositifs de protection sociale sont le fruit de constructions nationales spécifiques dont les résultats peuvent être très différents. Les dispositifs propres à chaque pays recourent un certain nombre de mesures (prestations sociales en espèces, transferts sociaux en nature, exemptions fiscales ou de cotisations sociales etc.) qui peuvent donner lieu à des problèmes de comptabilisation. Les dépenses sociales mesurées à l'aide du SEC ne permettent alors pas de constater l'effort net des administrations publiques en matière de protection sociale ou le revenu net perçu par les ménages (DREES, 2019). Dans certains pays, les revenus provenant des transferts sociaux sont imposables tandis que dans d'autres pays, ce n'est pas le cas. Par exemple, en 1995 au Royaume-Uni, une personne seule avec deux enfants percevait 18 659\$ par an d'indemnités chômage tandis qu'elle aurait touché 24 613\$ au Danemark. Cependant, au Royaume-Uni cette personne ne payait pas d'impôts tandis qu'elle aurait dû payer 7 716\$ annuels au Danemark. Il est donc nécessaire de calculer les dépenses publiques nettes d'impôt pour connaître l'effort budgétaire réel en matière de protection sociale. Il arrive aussi que certains dispositifs de protection sociale ne transitent pas par les comptes des administrations publiques. C'est notamment le cas d'une part importante des retraites aux États-Unis. Ces différentes limites ont amené une équipe de l'OCDE à recalculer l'ampleur effective des dépenses sociales pour chaque pays (Adema et Ladaïque, 2005).

Le tableau 6 résume l'ensemble des opérations comptables permettant d'apprécier les agrégats de dépenses sociales ajustées. Pour calculer les dépenses sociales publiques nettes (5), il faut soustraire aux transferts les taxes sur les prestations sociales (2) et y ajouter les exemptions fiscales pour motifs sociaux (4) (Adema, 1999, p.9). Dans le cadre de ces estimations, il convient aussi de prendre en compte l'impact des impôts indirects, principalement les impôts sur les produits comme la TVA (3). Les dépenses publiques sociales nettes (5) permettent de constater l'effort du gouvernement en matière de transferts. Pour calculer l'effort global d'une économie en termes de dépense sociale, il faut additionner aux dépenses publiques sociales nettes les dépenses sociales privées obligatoires (6) et les dépenses privées volontaires mais incitées, notamment par des dispositifs fiscaux et par l'État (7). Le concept de dépense sociale privée est contre-intuitif. Cependant, les auteurs de l'OCDE retiennent une définition fonctionnelle des dépenses sociales. Ces dépenses assurent des fonctions de redistribution et d'assurance contre les risques. Avec cette définition, des unités

institutionnelles privées peuvent tout à fait être à l'origine de dépenses sociales (Adema 2000). Aux États-Unis, les avantages fiscaux accordés aux personnes souscrivant une assurance maladie dans le cadre de leur contrat de travail sont non négligeables. Cela représentait un point de PIB dans les années 1990. Les deux dernières catégories de dépenses du tableau 3 sont des efforts consentis ou imposés au secteur privé par le secteur public. Comme ces transferts ne transitent pas par le compte d'une administration publique, ils ne sont pas comptabilisés comme de la dépense publique.

Tableau 6 : Construction des indicateurs des dépenses sociales ajustées

Numéro de ligne	Item
1	Dépenses sociales publiques brutes
2	Impôts directs sur les prestations sociales
3	Impôts indirects sur les prestations sociales (TVA etc.)
4	Exemptions fiscales pour motifs sociaux
5 = 1 - 2 - 3 + 4	Dépenses sociales publiques nettes
6	Dépenses sociales privées obligatoires nettes d'impôt*
7	Dépenses sociales privées incitées nettes d'impôt*
8 = 5 + 6 + 7	Dépenses sociales nettes

Source : Adema, 1999, p.28 (simplifications de l'auteur) ; * les dépenses privées sont ajustées pour les impôts directs, indirects et pour les exemptions fiscales.

Tableau 7 : dépenses sociales publiques brutes, dépenses sociales publiques nettes et dépenses sociales nettes en 2015 (% du PIB)

	France	Italie	Suède	Allemagne	Royaume-Uni	États-Unis
Dépenses sociales publiques brutes	32,0	28,5	26,3	24,9	21,6	18,8
Rang	1	2	3	4	5	6
Dépenses sociales publiques nettes	28,4	23,8	22,0	23,3	19,9	20,7
Rang	1	2	4	3	6	5
Dépenses sociales nettes	31,7	25,4	24,5	24,8	24,5	30,0
Rang	1	3	5	4	6	2

Source : SOCX data, OCDE.

Les dépenses sociales publiques brutes sont principalement composées des différents transferts sociaux auxquels on ajoute les dépenses de fonctionnement des administrations de sécurité sociale. On retrouve une opposition qui est bien connue (tableau 7). Les pays anglo-saxons ont des niveaux de transferts sociaux bien plus faibles que les autres pays en proportion du PIB, 18,8% aux États-Unis et 21,6% en Grande-Bretagne. La France est le pays pour lequel

les dépenses sociales sont les plus importantes (32%) tandis que l'Italie, la Suède et l'Allemagne se situent entre ces deux groupes de pays. L'écart entre la France et les États-Unis est 13,2 points de PIB.

Les dépenses sociales publiques nettes permettent de quantifier l'effort fourni par le gouvernement en matière de dépense sociale, puisque que l'on calcule les dépenses nettes des taxes sur les prestations sociales et des exemptions fiscales. La France est toujours le pays ayant les dépenses sociales les plus importantes (28,4%), le niveau des dépenses sociales italiennes baisse de presque 5 points de PIB, trois points de PIB en moins en Suède. Les États-Unis ont un niveau de dépenses sociales publiques nettes supérieures aux brutes, ce qui signifie qu'il y a un recours important à des dispositifs d'exemption fiscale pour des motifs sociaux. Les dépenses sociales sont d'ailleurs plus élevées aux États-Unis qu'en Grande-Bretagne. L'écart entre la France et les États-Unis s'est réduit à un peu moins de 8 points de PIB.

Les dépenses sociales nettes additionnent les dépenses sociales privées et publiques et permettent de rendre compte de la part de la richesse nationale destinée à des transferts sociaux. L'Italie, la Suède, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont des dépenses sociales nettes qui se situent entre 24,5 et 25,4 points de PIB. La France est toujours le pays avec les dépenses sociales les plus élevées (31,7 %). Par contre les États-Unis montrent un niveau relativement proche (30%). Il y a presque 10% de dépense sociale privée aux États-Unis. L'écart entre les dépenses sociales est donc bien moindre si on élargit la définition de ce que l'on qualifie comme des dépenses sociales. Les systèmes sociaux des États européens n'apparaissent pas nécessairement plus dispendieux que ceux de leurs voisins anglo-saxons (Adema, Fron, et Ladaique, 2011).

Les travaux de l'OCDE permettent de constater que la conception restrictive des dépenses sociales du SCN conduit à une sous-évaluation importante des dispositifs de protection sociale dans certains pays, notamment dans les pays anglo-saxons. C'est ainsi que « le SCN 2008 autorise une certaine flexibilité dans la reconnaissance et l'enregistrement de ces droits (à la retraite) dans le cas des pensions fournies par le gouvernement via la sécurité sociale. Cette flexibilité peut sérieusement entraver la comparabilité internationale » (Van de Ven, 2015). Les comparaisons des dépenses sociales à partir des concepts retenus par SCN laisse donc à désirer en ne prenant pas en compte la diversité institutionnelle des dispositifs de protection sociale.

4. Éléments de conclusion

Depuis les années 1990, l'indicateur « dépense publique » s'est imposé comme la mesure du secteur public dans le champ scientifique. Il est aussi largement utilisé dans les champs politiques et médiatiques. Pourtant sa pertinence est largement discutable. Il ne fournit qu'une image partielle du secteur public, car seules les dépenses des administrations publiques sont considérées. De plus, la définition de dépense retenue ne renvoie à aucun concept de la théorie économique. Il s'agit d'une mesure des ressources financières transitant par les administrations publiques. La portée théorique et analytique de cet indicateur est très limitée.

Ces limites sont d'autant plus importantes dans le cadre de comparaisons internationales. Ces dernières nécessitent d'aller au-delà d'une rapide comparaison des ratios de dépenses publiques rapportées au PIB, car elles n'ont « de pertinence scientifique qu'à condition que ceux qui la pratiquent sachent la valeur des instruments qu'ils utilisent » (Lallement, 2003). Il est alors nécessaire de regarder en détail le contenu de la dépense publique en tenant compte des traditions comptables de chaque pays. Pour les dépenses sociales, c'est l'indicateur tel qu'il est conçu dans le SCN qui ne permet pas de comparer différents pays. Les comparaisons basées sur cet indicateur sont donc très limitées.

L'indicateur « dépense publique » se révèle à bien des égards insuffisant pour étudier et comparer l'intervention de l'État dans différents pays. Ces insuffisances s'expliquent en partie par son histoire. Il est issu de la comptabilité nationale. Or, la comptabilité nationale est à la fois un instrument de savoir et de pouvoir (Fourquet, 1980). L'émergence de l'indicateur « dépense publique » doit être analysée à l'aune de ce double enjeu. Cet indicateur fait son apparition dans le SCN dans les années 1990, notamment après la signature du traité de Maastricht, lorsque naît le besoin de quantifier le déficit public. Le développement de l'indicateur dépense publique répond à des impératifs politiques qui tendent à réduire sa pertinence scientifique.

Nous ne plaidons cependant pas pour son abandon dans les travaux de sciences économiques et sociales, mais pour une prise en compte plus importante des limites de ces indicateurs dans les travaux de recherche. L'investigation scientifique doit chercher à outrepasser ces limites en menant des analyses désagrégées qui permettent de saisir les spécificités nationales ainsi qu'à développer d'autres indicateurs pour étudier le secteur public.

Chapitre 5

Do European government expenditures converge?

La tension entre les deux dimensions de l'Europe, le national et le supranational, place quiconque tente de reconstituer l'histoire récente de la région en face d'un curieux dilemme analytique. Pour la raison que l'on peut présenter de la façon suivante : quoique sans précédent sur le plan historique, l'Union n'est pas moins incontestablement un régime politique, produisant des effets plus ou moins uniformes sur le territoire de sa juridiction. Et pourtant, dans les États qui la composent, la vie politique persiste à obéir à des logiques internes, et ce avec une intensité incomparablement supérieure.

Anderson, *Le Nouveau Vieux Monde : Sur le destin d'un auxiliaire de l'ordre américain*, (2011), p.7

After World War II, European countries experienced a slow but steady process of political and economic integration. European integration has been the product of agreements between national leaders in intergovernmental conferences preparatory to treaty reforms. It has taken the form of delegations of sovereignty (most often shared between the Community and the states) to supranational institutions. European integration defined a new scale for the formulation and diffusion of public policy, including a European fiscal framework. The diffusion of the European fiscal framework occurred through several mechanisms, more or less coercive (Bulmer and Padgett, 2005; Holzinger and Knill, 2005).

The European fiscal framework is composed of a set of treaties and organizations that constrain, monitor and advise Member States on their fiscal policy. Since the creation of the Economic and Monetary Union (EMU), the framework has increasingly become restrictive (Barnes, Davidsson and Rawdanowicz, 2012). The budgetary requirements in terms of the size of budget deficits and outstanding public debt set out in the Maastricht Treaty, and reinforced in the Stability and Growth Pact, have implied a convergence of fiscal imbalances towards common criteria. The sovereign debt crisis has reinforced the European fiscal framework. Additional budgetary targets have been required from Member States. Financial assistance for Member States has been conditioned to structural reforms that have a sharp impact on public expenditure.

Despite those evolutions, each Member State still has the ability to set its own fiscal policy. In this chapter, fiscal policy refers to the expenditures of public administrations. Fiscal policy

choices are not made independently of the national context of each country. The literatures on the varieties of capitalism, comparative capitalism or welfare state regimes have long emphasized that demographical, political, institutional, social and cultural differences lead to differences in the size, role, and functions of the national public sectors. The level and structure of public expenditures are the products of long-term evolutions. Differences are important among European states: public intervention is important in Nordic and continental countries whereas it tends to be less important in Eastern and Mediterranean countries.

On the one hand, Member States historically have had different levels of public intervention. On the other hand, European integration might have generated a convergence of national government expenditures. To date, there is no consensus among authors about the existence of a fiscal convergence in the EMU. According to some studies, fiscal convergence has been observed prior the Global Financial Crisis (GFC) (Sanz and Velázquez 2006; Bertarelli, Censolo, and Colombo 2014), especially for social expenditures. Convergence observed in the nineties seems to be explained by the commitment to convergence criteria before the creation of the economic and monetary union. However, other studies argue that this process of convergence is limited to the size of the public sector, not its composition (J. Ferreiro, Garcia del Valle and Gomez, 2009; Jesús Ferreiro, García-del-Valle and Gómez, 2013). If the early years of the Eurozone crisis are included, a fiscal divergence is observed (Censolo and Colombo, 2016). Existing studies adopt a global perspective, and investigate the existence of a convergence/divergence process. However, this approach masks the diversity of convergence/divergence processes among clusters of countries. In this chapter, we use methods that can uncover clusters of countries and differentiate the convergence processes among and between clusters.

It appears necessary to renew the studies of fiscal policy convergence from the early 2000's to the late 2010's to assess the overall impact of the policy responses to the Eurozone crisis and, in a more general way, of the European integration on public expenditures. During the last decade, important budgetary treaties were ratified, like the *six-pack* (2011), the *two-pack* (2013) or the Treaty on Stability, Coordination and Governance (2012). Furthermore, from 2010 to 2015, GIIPS countries had to sign memorandums of understanding to be bailed out by other Members States and supranational institutions. They drastically reduced the volume of public expenditures in exchange for financial assistance, especially social and operating expenditures. The impact of the new European fiscal policy framework on national trajectories has already been highlighted (Ceron, 2021).

To study fiscal convergence, we test two hypotheses:

- H1: Is there a convergence in the overall level of government expenditures?
- H2: Is there a convergence in the composition of public expenditures, by functions and by economic operations?

We use two empirical methodologies. We compare the paths of government spending deflated by the GDP deflator. We also compare indicators of the dispersion of the share of government spending at an aggregate and disaggregated level across different periods. The results show that

there is no fiscal convergence in the euro area, except for a slight downward convergence in operating expenses.

How can this absence of fiscal convergence process be explained? We perform a dynamic principal component analysis (PCA) with government spending disaggregated over different periods. We then use a clustering method to study the convergence/divergence of the composition of public spending across Member States. The results show the persistence of the clusters between eurozone countries with different levels and compositions of public spending. They confirm the absence of an overall fiscal convergence and suggest that varieties of capitalism may explain it. We also observed a slight convergence process between different groups of countries, especially between Mediterranean and Eastern countries.

The study of fiscal convergence is limited to the euro area for two reasons. First, some of the fiscal treaties are not ratified by all EU Member States. The *two-pack* only concerns EMU members. Moreover, the fiscal provision and the economic coordination provision of the Treaty on Stability, Coordination and Governance have not been signed by the whole EU. Outside the euro area, only Denmark and Romania have accepted these provisions. Second, the recent literature in economics has emphasized the importance of the relationship between the central bank and the treasury in ensuring a sustainable fiscal policy (Tymoigne, 2020). The absence of European Central Bank (ECB) interventions to stabilize sovereign markets during the Eurozone crisis has also been emphasized (De Grauwe, 2013; Aglietta, 2014; Lavoie, 2015). The central bank has the ability to influence interest rates through asset purchase programs and thus reduce interest payments on public debt. The ECB's decisions have an impact on the fiscal space of Member States and thus on their fiscal policy. To test for fiscal convergence, we thus restrict our sample to European countries that have ratified the same treaties and are subject to the same monetary policy.

The chapter is organized as follows: we begin with a review of the literature on the theoretical causes of fiscal convergence or divergence and their empirical tests. we then study the trajectories of government spending. The next section is devoted to the evolution of government spending dispersion. Eventually, we perform a dynamic Hierarchical Clustering on Principle Components (HCPC) analysis on disaggregated government spending and conclude with some final remarks.

1. Literature review

The literature review is divided into three subsections. First, we explain how the diversity of capitalism can explain differences in the levels and composition of public spending (1.1). Second, we explain why European integration may have led to fiscal convergence (1.2). Finally, the empirical works and its shortcomings are presented (1.3).

1.1 Government expenditures and varieties of capitalism

Comparative capitalism studies have long emphasized the large variety of countries that compose the Eurozone (chapter 2). The different institutional complementarities explain the different forms and levels of State intervention in these countries (Hall and Soskice 2001, p.145). In CMEs, the industrial structure and the vocational training system encourage companies to invest in the human capital of their employees, so that they acquire the specific skills needed. The mobility of workers is therefore much lower and certain regulations and/or social protection systems guarantee the retention of these specific skills. The level of public expenditures, especially social protection and public education, tends to be higher than in LMEs. In the latter, labor markets are weakly regulated and favor the movement of workers and adjustments by firms. Social protection is not necessary to protect specific skills. The level of public expenditures is lower than in CMEs. Social protection in Mediterranean economies is a mix of bismarckian elements (pension) and liberal ones (health) (Molina and Rhodes, 2008). The level of social benefits is expected to be important.

Former socialist countries experienced a variety of trajectories after the collapse of the USSR (Bohle and Greskovits, 2012). Transition to capitalism in the Baltic States was brutal. Social protection has been greatly reduced. They have experienced a strong deindustrialization and a significant reduction of social benefits. Visegrad countries are characterized by another social compromise. Industry was also largely privatized and sold to foreign corporations. They turned to an export-dependent growth model with strong links to Germany, Netherlands and Austria (Bohle 2017). This “industrial miracle” has been coupled with the persistence of important levels of social benefits, especially pensions. Slovenia may be the first ex-socialist country to experience a softer transition to capitalism. Because of important worker mobilization and a neocorporatist governance⁴², public employment and social protection levels have been remaining at significant levels (Bohle and Greskovits 2012, chapter 5)

While important differences between European countries persist, Eurozone members have also been experiencing a slow but continuous process of economic and political integration. At the beginning, only countries from Western Europe participated (1957). Then countries from Southern (during the 80’s), Northern (1995) and Eastern Europe (2004 and after) were progressively integrated. This process caused the development of new a European scale for the formulation and the implementation of public policies. The integration has led to the adoption of common policy but also to the transmission of policy or institutions among Member States. Has this process led to a convergence in the forms of public action across Member States? Or on the contrary, have national specificities persisted?

1.2 Policy transfers in European Union

The European Union is an important platform for policy transfer (Bulmer and Padgett, 2005; Bulmer and al. 2007, Lechevalier and Vigny, 2022.). Policy transfer refers to “a process

⁴² Neocorporatism is defined as a mode of governance in which decisions are the result of negotiations between the state, unions and companies.

in which knowledge about policies, institutional arrangements, institutions etc. in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place” (D. Dolowitz and Marsh, 1996; D. P. Dolowitz and Marsh, 2000). This process can be voluntary or coercive.

On this basis, a large part of the literature is devoted to highlighting the different mechanisms that shape the processes of diffusion or transfer of public policies in a wide variety of fields. Five main causal mechanisms have been identified (Holzinger and Knill, 2005).

Convergence through *imposition* refers to the forced adoption of a policy because of the influence of an external political entity. These situations are characterized by the asymmetrical balance of power between political entities. This causal mechanism is especially relevant to understand the adoption of austerity policy in the GIIPS countries during the Eurozone crisis.

Harmonization refers to a context where involved countries are legally bound to adopt identical laws and similar policies as part of their obligations as members of international institutions. The voluntary adhesion to supranational institutions or treaty differentiates this mechanism from *imposition*.

Regulatory competition appears with economic integration. Countries facing competitive pressure adjust their policies to each other. The mobility of factors of production has led to a race-to-the-bottom dynamic that has reduced tax rates or deregulated employment relationships. The potential threat of economic actors to shift their activities led to the convergence of public policies.

Transnational communication refers to a variety of mechanisms including lesson-drawing, transnational problem solving, emulation or promotion of a transnational model. While other mechanism supposed a form of pressure or obligation, this mechanism emphasizes the importance of communication between different States in the policies convergence.

The last causal mechanism is *independent problem solving*. It refers to the adoption of common policies without communication or pressure. According to this mechanism, countries are not informed of each other's policies but choose the same path to solve a common problem.

Since the creation of the EMU, *imposition* of public policy had the most dramatic impact on the trajectories of public expenditure (chapter 7). An important mechanism to *impose* public policy has been to resort to conditionality. In order to join the EU or EMU, countries had to meet specific targets. They had to limit the public deficit and debt, stabilize the exchange rate, and keep inflation and interest rates in line with the average of the other Member States. Conditionality could also take the form a fiscal conditionality for bail out countries. Initial works on the diffusion of public policy tend to focus on the role of supranational institutions. However, in the Eurozone, some Member States can diffuse public policy among other Member States. It is especially true for Germany (Bulmer 2014).

Economic policies transferred among Member States were based on what is usually referred as the *New Macroeconomics Consensus*. This theoretical and practical framework assigns a key role to monetary policy while downgrading fiscal policy (Arestis and Sawyer, 2003; Arestis, 2009). The latter is subordinated to the former. Monetary policy focuses on interest targeting

to control inflation and stimulate growth. Fiscal policy should be limited to generating and maintaining an environment suited for the effectiveness of the monetary policy.

According to this framework, European fiscal policy is based on three principles (J. Ferreiro, Garcia del Valle and Gomez, 2009). Fiscal policy implemented must be sound and sustainable⁴³. Governments should reduce the public deficit and the stock of public debt. They should also try to reduce the levels of public spending and taxation. These guidelines are in line with the Ordoliberal tradition, which highlights the importance of a low level of public deficit and a sound fiscal policy (Lechevalier, 2015).

The European fiscal policy framework is not limited to the level of public expenditures but also to their composition. For example, the 2015 Broad economic policy guidelines for EU countries states that Members should “prioritize “growth-enhancing spending areas (e.g. education, skills, research and development, innovation and investment in networks with positive impacts on productivity)” (Council of the European Union, 2015). Since the creation of the EMU, a lot of attention has been paid to the “quality” of public expenditures (Deroose and Kastrop, 2008). Some expenditures are perceived as productive because they generate positives externalities to firms, like education or infrastructures expenditures (Angelopoulos, Economides, and Kammass, 2007; Laboure and Taugourdeau, 2018). Member States should boost their productive expenditures and limit the others. Public investment now plays an important role. In the post-Covid era, “emphasis should be put on a high quality of investment (...). Member States should expand nationally-financed investment » (European Commission, 2022). The green transition has renewed the attention to the composition of public expenditures, especially towards green public investments (European Commission, 2021).

Box 1: the European fiscal framework

The Maastricht Treaty (1992):

By joining the Euro zone, States also committed to respecting the budgetary objectives defined in the Maastricht Treaty and subsequently confirmed in other treaties. Under the terms of the Maastricht Treaty, membership of the Economic and Monetary Union is conditioned by five criteria. Two of these criteria govern public spending: the public deficit must not exceed 3 per cent and the ratio of debt to GDP must not exceed 60 per cent. These criteria do not impose direct restrictions on public spending. They do, however, require a balanced budget without taking into account cyclical developments, which have a pro-cyclical effect.

The Stability and Growth Pact (1997):

The Stability and Growth Pact (SGP) introduces two new provisions. The first is preventive and requires States to have a balanced or surplus budget in the medium term. The second

⁴³ “Member States and the Union shall entail compliance with the following guiding principles: stable prices, sound public finances and monetary conditions and a sustainable balance of payments” (TFUE, 2012, article 119).

organizes the annual transmission to the European Commission of stability or convergence programs, which define a medium-term objective (MTO)⁴⁴ for the structural balance (since the revision of the Pact in 2005) differentiated for each Member State. In this framework, the States must also present the underlying assumptions as well as the measures planned to achieve this objective. The preventive part also provides a warning mechanism in the form of Council recommendations, to be triggered in the event of a significant deviation from the MTO or the previous path.

The second component is repressive. When States exceed the 3% public deficit threshold, on a proposal from the Commission, the Council of Ministers (Ecofin) (excluding the concerned State), must decide by a qualified majority whether the country in the excessive deficit procedure should be sanctioned. Sanctions take the form of non-interest-bearing deposits, ranging from 0.2 to 0.5% of GDP, with the European Union. The 3% criterion is therefore retained but can be exceeded in exceptional circumstances. The 2005 reform of the SGP introduces the objective of reducing the structural deficit by 0.5% per year for countries undergoing the excessive deficit procedure and the definition of exceptional circumstances of public deficit is broadened.

The Six-Pack (2011)

The Six-Pack has reinforced the European fiscal framework. It establishes the so-called "European semester" procedure, whereby budgetary surveillance is integrated into the coordination cycle in two key stages. In the first stage, after "the presentation by the Commission of the annual growth review" and the "strategic orientations" of the European Council, the Member States submit their stability programs to the Commission in April, setting out the three-year budgetary trajectory to achieve the Medium-Term Budgetary Objective and the actions to achieve it. In June, the European Council and the ECOFIN Council give their assessment of these programs. The second stage of the budgetary surveillance procedure takes place in the fall and concerns only the countries of the euro zone. Since 2013, to ensure that they take into account the budgetary recommendations, Member States must present, before October 15, their budgetary plan for the coming year, before adoption by their respective national parliaments. The Commission analyses these national budget plans. If it finds "serious violations" of the budgetary rules, it adopts a request for revision. If not, it presents an opinion to each Member State (unlike the country-specific recommendations adopted in June, the opinion is not validated by the Council),

In addition, for the first time, the Six-Pack introduces a criterion on the evolution of public expenditure based on the principle of a "prudent fiscal policy". The evolution of public expenditure is now monitored in the same way as the deficit or the debt. The growth of public expenditure must not exceed the expected (so-called "prudent") growth rate of GDP in the medium term and may even be lower if the target of a deficit below 3% has not been reached. A new criterion, this time relating to the level of debt, is also introduced. If the general government debt exceeds 60% of GDP, the deviation from the 60% threshold must be reduced

⁴⁴ The Medium Term Objectives are revised every three years.

at a rate of one twentieth per year. From the point of view of public finance, the Six-Pack complements the requirements applicable to national budgetary frameworks (accounting systems, budgetary statistics).

The Treaty on Stability, Coordination and Governance (2012)

The Treaty on Stability, Coordination and Governance within the Economic and Monetary Union (TSCG) was ratified by 25 states, while the United Kingdom and Czech Republic did not. It is modelled on the "debt brake" introduced into the German Basic Law in 2009. The Treaty includes a structural balance objective for public administrations, i.e. a deficit of no more than 0.5% of GDP, except for countries whose public debt is well below 60% of GDP. In addition, the signatory countries of the Budget Treaty have also committed themselves to translate this structural balance target into their national legislation - preferably into their constitutional order.

The Two-Pack (2013)

The Two-Pack, adopted as a complement to the Six-Pack, allows the Commission to give its opinion on budget bills in the fall. It also obliges states to base their budget bills on independent growth forecasts and to submit them to an independent budgetary control body (in France, the Haut Conseil des Finances Publiques ie, *High Council for Public Finances*).

1.3 Empirical estimations of the fiscal convergence process

The effect of the European fiscal policy framework on the dynamic of public expenditure has been largely studied. Empirical studies have looked for the existence of a process of convergence of the size and composition of public expenditures. Fiscal convergence at the aggregate and disaggregated levels (by Classification of the Functions of the Government (COFOG) classification) was observed from the 1970s to the 2000s (Sanz and Velázquez, 2006). Using β and σ -convergence techniques, Bertarelli, Censolo and Colombo (2014) support the fiscal convergence hypothesis for the 1991-2008 period at an aggregate and disaggregate level (by economic operation). The convergence of the level of public expenditure is contrasted after the creation of the EMU. A convergence of social expenditure is observed from 1980 to 2003 (Starke, Obinger and Castles 2008). These results are corroborated by another study on the 1980-2001 period (De Simone, Gaeta and Ercolano, 2010). However, convergence seems to be limited to some northern and southern European countries. In these articles, empirical tools limit the study to the global convergence within Member States. Indeed, using statistical dispersion and β and σ -convergence, the existence of subgroups and differentiated phenomena is not possible.

Other studies argue that this process of convergence is limited. If there is a convergence in the relative volume of public expenditure, measured by the statistical dispersion of the ratio of public expenditure to GDP, there is no convergence in the composition of public expenditure from 1990 to 2005 (J. Ferreira, Garcia del Valle and Gomez, 2009). These results are

corroborated by another study on the 1990-2007 periods (Jesús Ferreiro, García-del-Valle and Gómez, 2013). Studies on more recent periods tend to invalidate the hypothesis of a process of fiscal convergence. Jesús Ferreiro, García-del-Valle and Gómez (2010) showed that strong structural differences persist in the level and composition of public expenditure for the period 1999-2007. Using PCA and clustering techniques, different subgroups stand out from their study. The existence of clusters formed through the level of public expenditure and their composition (COFOG) tends to be confirmed by Apergis, Christou, and Hassapis (2013). From 1990 to 2012, a process of fiscal convergence exists but within the subgroups. From 2004 to 2012, a fiscal divergence process seems to be important between core and periphery countries at the aggregate and disaggregate (by economic operation) level (Censolo and Colombo, 2016). While PCA and clustering allows to decompose the convergence process, the aforementioned studies limit themselves to a static setting: clusters are found treating time observations as cross sectional. Therefore, clusters cannot evolve through time.

The studies mentioned above limited their analysis to the pre and early crisis period. However, the most radical change in Member States fiscal policy occurred in the context of the policy responses to the Eurozone crisis. The diffusion of fiscal policy has become much stronger. The European fiscal policy framework adopted by Member States have since then been increasingly restrictive (Barnes, Davidsson and Rawdanowicz, 2012). Our contribution is twofold. First, we overcome the technical limitations of previous studies by adopting a dynamic clustering approach, using HCPC on two different subperiods. In doing so, we adopt a dynamic framework that allows to analyse the evolution of clusters and refine the analysis of convergence. Second, we incorporate recent developments in government spending that include the post-crisis period in the euro area to understand recent dynamics.

2. Government expenditures trajectories

To study the fiscal convergence among EMU Member States, we first analyze the trajectories of government expenditures. We use publicly accessible Eurostat data⁴⁵ of total government expenditures deflated with GDP deflator. The analysis starts in 1996 because there is no harmonized data before 1995. The year 1995 is subtracted because some conjunctural expenditure linked to the 1993 recession and the German reunification temper the data.

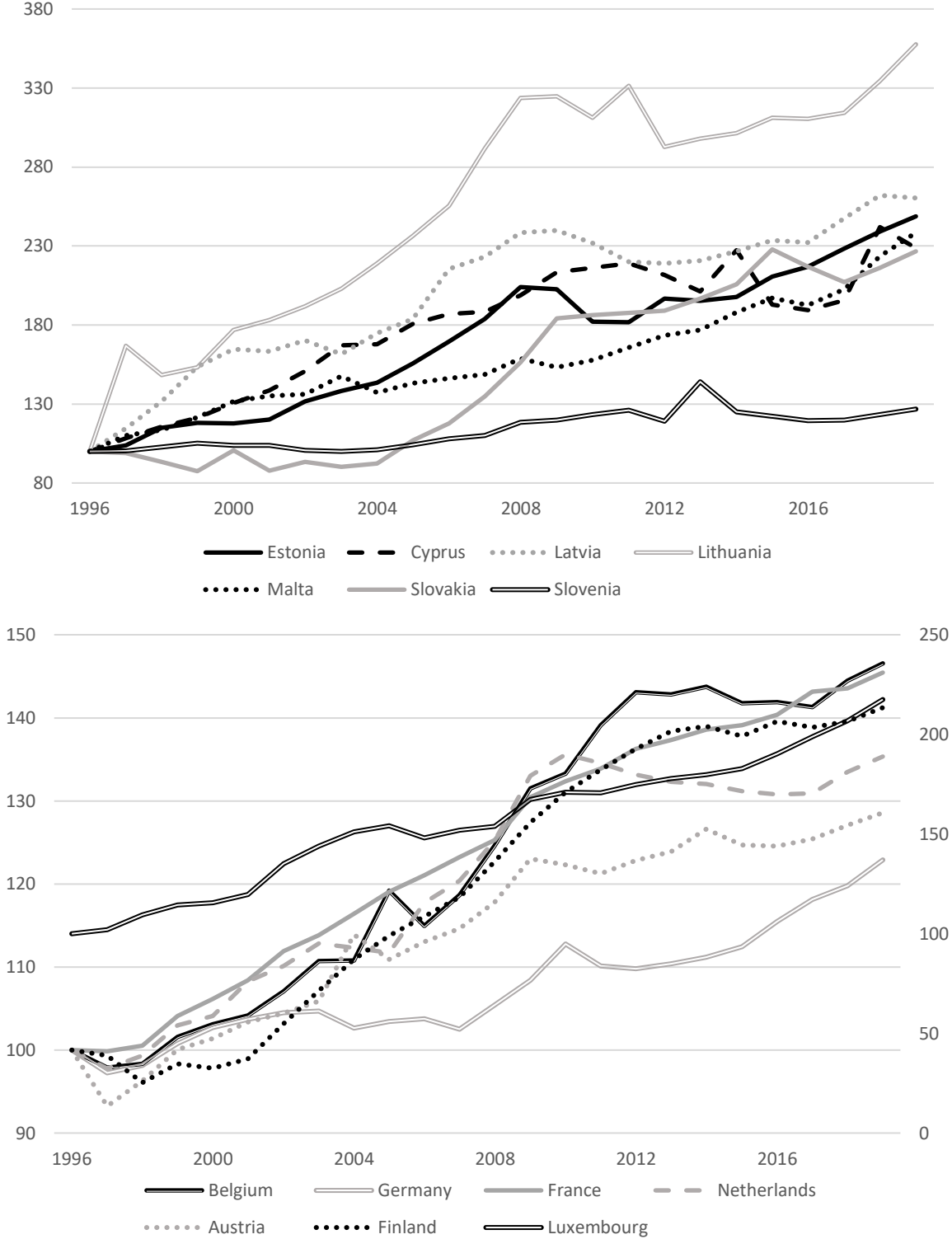
From figure 1, three dynamics stand out. First, core countries have experienced a fairly steady increase in public spending (figure 4-b). The increase was overall quick before the global financial crisis and then it slowed down. However, Germany stands out: total public spending increased at a very slow pace from 1996 to 2008 (less than 3% during the period.) Between, 2008 and 2019, it grew faster (by about 20%). Luxembourg has experienced a regular increase in public spending, but on a much larger scale.

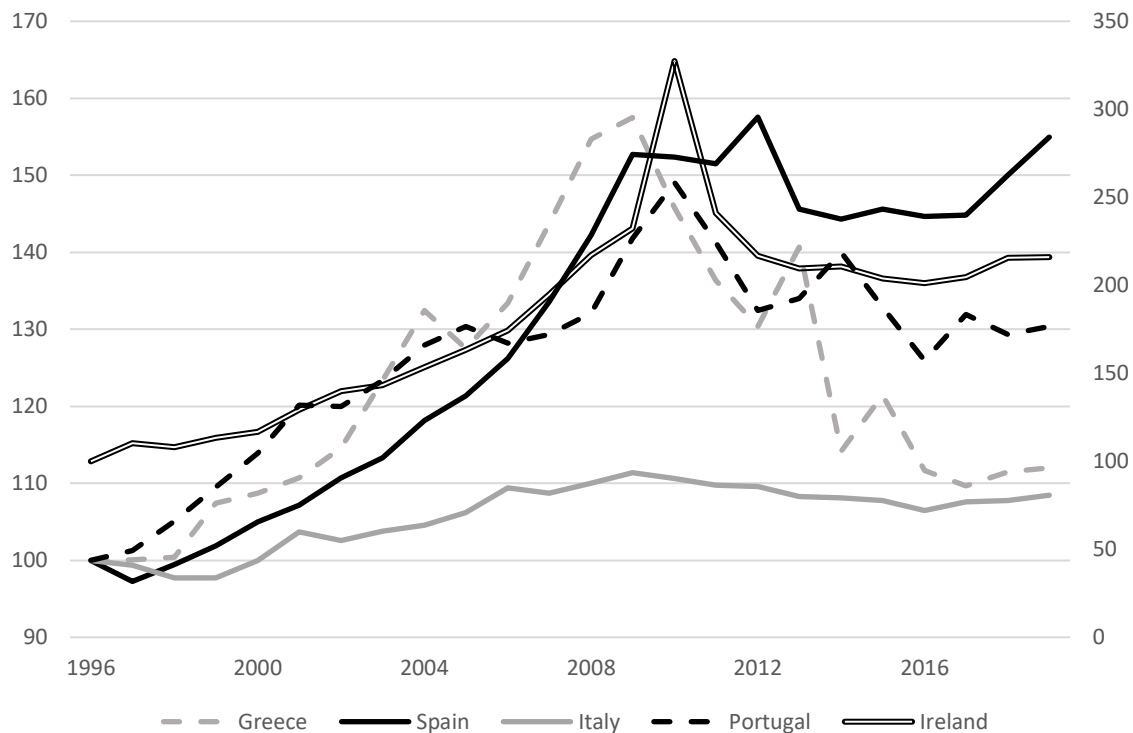
Second, eastern countries first experienced a sharp increase in public expenditure (figure 4-a). It doubled for all of them, except Slovenia. The volume of public expenditure tripled in

⁴⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/data/database>. Last accessed on November 30, 2022.

Lithuania. However, the pace slowed down after the crisis. Slovenia is an exception with a much slower progression. The Slovenian trajectory is similar to that of GIIPS countries.

Figure 4: base 100 index of public expenditures for Eurozone eastern countries (a), core countries (b) and GIIPS (c) from 1996 to 2019.





Source: Eurostat. Author's calculation. Public expenditures are deflated with the GDP deflator from Eurostat. Ireland and Luxembourg are on the left axis.

Third, GIIPS countries experienced an important increase before the crisis and then a sharp reduction (figure 4-c). Ireland epitomizes an extreme version of the group's dynamics. Before the crisis, public expenditure had more than doubled compared to 1996. Then, it decreased by 30 points compared to the pre-crisis level. On the other hand, Italy experienced the most singular trajectory. Public expenditure remained at almost the same level. The total increase over the whole period was less than 10 per cent. Contrary to popular belief, Italy appears to be the most frugal EMU Member State.

Eurozone countries experienced very contrasted trajectories. The increase in public spending has been the fastest in the Mediterranean countries and the former socialist countries before the Global Financial Crisis. It is as if a catch-up effect was taking place. This catch-up effect could have been the sign of convergence towards a European fiscal model. However, these dynamics stopped after the crisis. Government expenditures' growth slowed down and even became negative, especially for GIIPS countries.

3. Is there a convergence in the size and the composition of government expenditure?

We now analyze whether there is a convergence in the size and the composition of public expenditures. The study includes 18 countries of the Eurozone: Austria, Belgium, Cyprus, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Portugal, Slovakia, Slovenia and Spain. Ireland is excluded from the sample because it is an outlier for the subperiod "after the crisis". While the ratio of public expenditure

to GDP in 2001 was 32,2%, it had decreased to 24,2% in 2019. However, this variation is largely due to a denominator effect. Between 2013 and 2019, Irish GDP increased by 75 points.

We compare two sub-periods: 1996-2000 (the subperiod called “before the crisis”) and 2015-2019 (“after the crisis”). The first subperiod takes place from 1996 to 2000 and the second one from 2015 to 2019. The first subperiod, spanning between 1996 and 2000, includes three years before the creation of EMU and the early years of the monetary Union. The second subperiod, between 2015 and 2019, starts after the last memorandum of understanding in Greece (2015) and before the Covid-19 pandemic. These two subperiods allow to analyze the impact of the European integration and especially after the Eurozone crisis on fiscal expenditure.

Public expenditures are analyzed using the functional classification. We use the COFOG; that is, general public services, defense, public order and safety, economic affairs, environmental protection, housing and community amenities, health, recreation, culture and religion, education and social protection. We also use a breakdown by economic operation (see ESC 2010, p.429). From the raw data, we computed the average size and composition of government expenditures for subperiods to avoid conjunctural variations due to the business cycles

First, we analyze the levels and dispersions of government expenditures at aggregate and disaggregated levels. A convergence process of fiscal policy should involve a convergence of both the size and structure of public expenditures. Two hypotheses are tested:

- H1: Is there a convergence in the overall level of government expenditures?
- H2: Is there a convergence in the composition of public expenditures, by functions and by economic operations?

In order to study the dispersion of observations, we use the standard deviation and the interquartile range of the series. Standard deviation characterizes dispersion of all the observation but is affected by outliers. The interquartile range, defined as the range between the first and the third quartile, is not affected by outliers. However, it only provides information about 50% of the observations.

The average level of public expenditure has slightly decreased from 45% to 44,4% (table 8). This general trend hides very different trajectories for the different items composing government expenditures. General public services experienced a sharp decrease. That may be largely explained by the decrease in interest payment on public debt. According to Eurostat data, interest payments have decreased from 5,4 GDP points in 1996 to 1,6 in 2019. Without the fall in interest payments, government expenditures would not have decreased but slightly increased. Economic affairs, education and housing have also been decreasing. However, social expenditures experienced opposite dynamics. Health and social protection have been increasing between the two subperiods. The expansion of social protection is mainly explained by the increase in pensions, unemployment benefits and social exclusion benefits.

Table 8: public expenditures and composition by function (GDP points)

	Mean	Median
Total government expenditures		
1996-2000	45,0	45,0
2015-2019	44,5	44,4
General public services		
1996-2000	7,8	7,6
2015-2019	6,1	5,9
Defense		
1996-2000	1,4	1,3
2015-2019	1,2	1,2
Public order and safety		
1996-2000	1,8	1,7
2015-2019	1,7	1,7
Economic affairs		
1996-2000	5,3	5,1
2015-2019	4,8	4,6
Environmental protection		
1996-2000	0,7	0,6
2015-2019	0,8	0,8
Housing and community amenities		
1996-2000	0,8	0,8
2015-2019	0,5	0,4
Health		
1996-2000	5,4	5,4
2015-2019	6,1	6,3
Recreation, culture and religion		
1996-2000	1,1	1,1
2015-2019	1,2	1,2
Education		
1996-2000	5,0	5,0
2015-2019	4,9	4,9
Social protection		
1996-2000	15,5	15,5
2015-2019	17,2	17,2

Source: Eurostat, author's calculation.

Table 9: dispersion of public expenditures and composition by function (GDP points)

	Standard deviation	Interquartile range
Total government expenditures		
1996-2000	5,8	9,3
2015-2019	6,3	10,3
General public services		
1996-2000	2,6	2,3
2015-2019	1,5	2,9
Defense		
1996-2000	0,5	0,6
2015-2019	0,5	0,8
Public order and safety		
1996-2000	0,70	0,6
2015-2019	0,4	0,4
Economic affairs		
1996-2000	1,1	1,1
2015-2019	1,0	1,7
Environmental protection		
1996-2000	0,4	0,5
2015-2019	0,4	0,5
Housing and community amenities		
1996-2000	0,40	0,4
2015-2019	0,3	0,2
Health		
1996-2000	1,2	1,5
2015-2019	1,5	2,1
Recreation, culture and religion		
1996-2000	0,4	0,4
2015-2019	0,3	0,5
Education		
1996-2000	0,8	1,3
2015-2019	0,7	1,4
Social protection		
1996-2000	4,0	5,9
2015-2019	4,1	7,5

Source: Eurostat, author's calculation.

Focusing on the general size of public expenditure, convergence is not observed (Table 9). Instead, data reveals a process of divergence. Total government expenditures' standard deviation and interquartile range both increased since the creation of the EMU. Proposal H1 is rejected. However, when we look at disaggregated expenditures, we see two opposing

processes. On the one hand there is a convergence to the bottom for Education, Defense, Public Order and General Public Services expenditures. On the other hand, there is a divergence for Health and Social Protection expenditures. Proposal H2 is therefore partially accepted.

Table 10: public expenditure and composition by economic operation (GDP points)

	Mean	Median
Operating expenditure		
1996-2000	16,7	16,8
2015-2019	16,4	16,4
Intermediate consumption		
1996-2000	5,5	5,2
2015-2019	5,7	5,5
Compensation of employees		
1996-2000	11,2	10,9
2015-2019	10,7	10,8
Interest		
1996-2000	3,5	3,3
2015-2019	1,8	1,8
Subvention		
1996-2000	1,4	1,3
2015-2019	0,7	0,7
Transfers		
1996-2000	16,4	16,2
2015-2019	18,7	18,4
Social transfers in kind via market producers		
1996-2000	2,6	2,0
2015-2019	3,6	2,6
Social benefits other than social transfers in kind		
1996-2000	13,8	13,1
2015-2019	15,1	15,6
Other current expenditures		
1996-2000	1,8	1,8
2015-2019	2,2	2,0
Capital expenditures		
1996-2000	4,5	4,6
2015-2019	3,8	3,7

Source: Eurostat, author's calculation.

Table 11: dispersion of public expenditure and composition by economic operation (GDP points)

	Standard deviation	Intrquartile range
Operating expenditure		
1996-2000	2,3	3,3
2015-2019	2,3	2,4
Intermediate consumption		
1996-2000	1,7	3,1
2015-2019	1,5	1,4
Compensation of employees		
1996-2000	1,6	2,5
2015-2019	1,4	2,3
Interest		
1996-2000	2,3	2,1
2015-2019	1,1	1,5
Subvention		
1996-2000	0,7	0,7
2015-2019	0,2	0,2
Transfers		
1996-2000	4,6	7,4
2015-2019	4,7	8,5
Social transfers in kind via market producers		
1996-2000	2,2	1,9
2015-2019	2,8	2,7
Social benefits other than social transfers in kind		
1996-2000	3,2	5,5
2015-2019	3,4	6,6
Other current expenditures		
1996-2000	0,8	0,9
2015-2019	0,7	0,9
Capital expenditures		
1996-2000	0,9	1,3
2015-2019	0,8	1,1

Source: Eurostat, author's calculation.

Table 10 and 11 confirm our first findings. Proposal H2 is also partially accepted. There are two opposite dynamics in the composition of public expenditure. Operating and capital expenditures are slightly converging to the bottom. The convergence of operating expenditures is explained by a convergence of intermediary consumption and compensation of employees. Interest and subvention experienced a sharp decrease. Between the two subperiods, the average and median have almost been divided by two. Transfers have been rising and diverging. The dispersion of social transfers in kind via market producers is very important. Half of our sample

displayed levels of social transfers in kind via market producers inferior to 2,6 GDP points whereas they are superior to 8 GDP points for Germany.

This sharp dispersion highlights important differences between social protection systems. In Germany, social transfers in kind via market producers are important due to different accounting classifications. Hospitals are classified in the non-financial corporation sector (Carnot and Debauche 2021, chapter 4). Hospital expenditures are then considered as a purchase of commercial production for households. Hospital operating expenditures are then classified as social transfers in kind via market producers. Germany is a statistical outlier in our sample. But it is explained by the well-developed social protection, a specific form of intervention and a different accounting methodology.

Social benefits other than social transfers in kind experienced the fastest rise and the most important divergence. The Financial crisis had a drastic impact on social expenditures (d'Addio, 2015). In OECD countries, social benefits in cash increased by 3 GDP points while aggregate social expenditure rose by about 6 GDP points. This sharp increase is largely due to automatic stabilizers that played an important role to soften the impact of the Great Financial Crisis (OECD 2009). Estimates from the European Commission (2013, p.205) indicate that when the output gap decreased by 1%, unemployment expenditures increased by 6%, housing, family and social exclusion by almost 2% and pension by 1,46%. From 2010, social expenditures tend to stabilize at the Eurozone level (Bontout and Lokajickova, 2013). However, this hides very different dynamics. In 2012, social protection expenditures increased in Belgium, France and Luxembourg while it decreased sharply in GIIPS country. There are no common trends after the Great Financial Crisis. It explains that the dispersion of transfers increased for transfers in table 4.

In sum, evidence of a fiscal policy convergence is nuanced. The aggregate level of government expenditure was more dispersed in the second subperiod than in the first. The observations cover a broad variety of dynamics at the disaggregated level. There was a slight convergence to the bottom of operating expenditures and a sharp convergence to the bottom of interest and subvention. Transfers experienced an opposite trend. The divergence processes highlighted in this section invite to study the evolution of disaggregated public expenditures at the country level. This warrants a more in depth analysis of the composition of government expenditures. Indeed, the composition of public spending is largely explained by national specificities. Varieties of capitalism are associated with different levels and compositions of public spending across eurozone member states. Rather than studying overall convergence, convergence in sub-groups of countries is studied.

4. A dynamic cluster analysis of the composition of government expenditures (as shares of GDP) in the EMU

Section 3 hinted towards a process of slight divergence at the aggregate level of government expenditure. Can this divergence be explained by the persistence of varieties of capitalism inside the Eurozone? We conducted a dynamic cluster analysis of the composition of

government spending to investigate this issue. We used public expenditure as a share of GDP from Eurostat data. We study the same subperiods than in section 3.

First, we carry out a Principal Component Analysis (PCA) to reduce the number of variables that describe countries. From a correlation matrix, this process identifies an inferior number of continuous variables (components) which are not correlated. PCA highlights relations between variables and covers the interference of the variables that are less explicative (Husson, Josse, and Pagès, 2010). Then, we use a clustering method to identify subgroups of countries and observe the possible convergence between them. A Hierarchical Ascending Classification (HAC) was applied on PCA coordinates. We use Ward's criterion, that minimizes the variance within the clusters. The combination of the PCA and the HAC improves the stability of the clusters. We refer to this methodology as the Hierarchical Clustering on Principal Component (HCPC). A K-means method (Lloyd, 1982) is also performed to consolidate the clusters. We conducted a PCA and a HCPC on Eurozone Member States for the two subperiods. The integration of the two subperiods in the sample allows a dynamic clusters analysis. We are then able to observe countries that change clusters between the two subperiods. If clusters are stable across the two subperiods, there is no overall process of convergence. However, if variance between cluster decreases, a convergence by cluster can be observed. The stability of the clusters also show that varieties of capitalism are the main explanation of public expenditures' composition.

The decomposition according to the economic operations was used for the HCPC. However, comparison of government statistics raise a lot of issues (Dublin, Pzeiser and Weisman, 2004). Even if countries use the same framework (SNA accounting practice), some data may not be comparable. Different economic operations are not always classified in the same way in different countries. It is especially the case for public investment, approximated by capital expenditure in the SNA (Florio, 2001). Two major shortcomings make comparing capital expenditures complicated. First, the boundaries between public companies and public administration can differ between countries. It necessarily implies different volumes of capital expenditure recorded in the public administration sector. Second, it is almost impossible to assess how privatization or nationalization impact capital expenditure. For example, privatization leads to a net sell of financial assets. These transactions are recorded under "acquisition less sale of financial assets" which is included in capital expenditures. Thus, a sale of financial assets may result in a decrease in capital expenditure. This is very different from the actual decrease in government expenditure. However, there is no way to understand to what extent data are impacted by this kind of transaction. And it is impossible to know how each country recorded these types of transaction. Because of these important shortcomings, we chose to exclude capital expenditure in the first PCA and HCPC analysis. We believe that the limitations mentioned above are all the more important in this study because our sample includes former socialist countries that carried out major privatizations in the 1990s. The sample also includes several GIIPS countries that had to carry out significant privatizations during the eurozone crisis.

The PCA's first dimension (24,8% of explained variance) is positively correlated with social transfer in kind via market producers, social benefits other than social transfers in kind and other current expenditures (Table 12). It is negatively correlated with intermediate consumption, but this contribution is relatively small (Table 13). The first axis mostly differentiates countries according the level of social transfers.

The second dimension (20,7% of explained variance) is positively correlated with compensation of employees and negatively correlated with social transfers in kind via market producers (Table 12). However, the later contribute less than the first (Table 13). The second dimension highlighted an interesting correlation between these two variables. It reflects the choice between producing public services within public administrations and purchasing these services to the private sector or to public company.

The third dimension (18,4% of explained variance) is negatively corelated with interest payments and slightly positively corelated with intermediate consumption. This axis mostly illustrates the differences and the countries' variations of interest payments among Eurozone members.

The analysis uses the first three dimensions (that collectively explain 63,9% of the variance of the sample). Four clusters stand out from the HCPC (Figure 7):

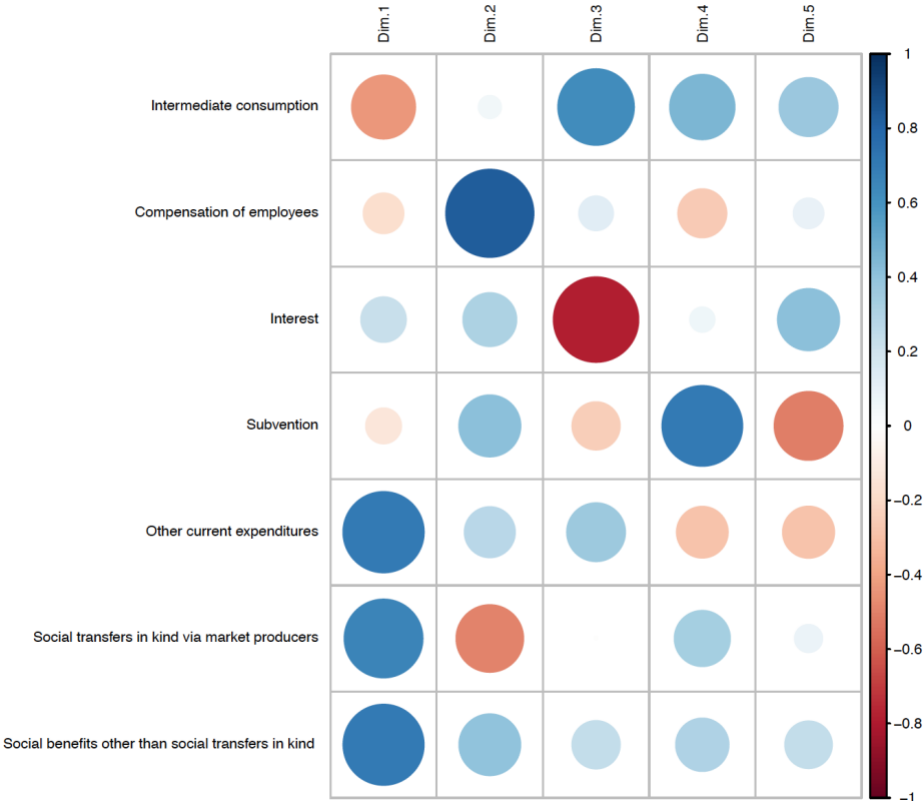
- Malta, Lithuania, Latvia, Estonia, Slovakia (Subperiod 1) and Slovenia (Subperiod 1)
- Italy, Belgium, Portugal, Greece, Spain, Cyprus, Slovenia (Subperiod 2)
- Austria, Finland, France and Luxembourg
- Germany, Netherlands and Slovakia (Subperiod 2).

The clusters are very similar to the different varieties of capitalism highlighted in the comparative capitalism literature. The first cluster is composed of eastern Eurozone members plus Malta. The second cluster is mostly made of Mediterranean countries plus Belgium. France, Austria and Finland composed the third group. Germany and Netherland constitute the last cluster. The two last groups correspond to the wealthiest countries of the Eurozone.

There is a strong stability between the two periods (Figure 7). Most of the countries are part of the same cluster. Only two countries have changed. Slovenia is part of cluster 1 (Eastern countries) for the subperiod 1 and is part of the Mediterranean cluster for the second subperiod. Slovakia was also part of the first cluster and then joined Netherlands and Germany cluster for the second subperiod. The overall stability of the clusters is another argument against a strong convergence of the structure of public expenditure among EMU Member States. Even if each country experienced significant evolutions, it does not impact our classification, excepted for Slovakia and Slovenia.

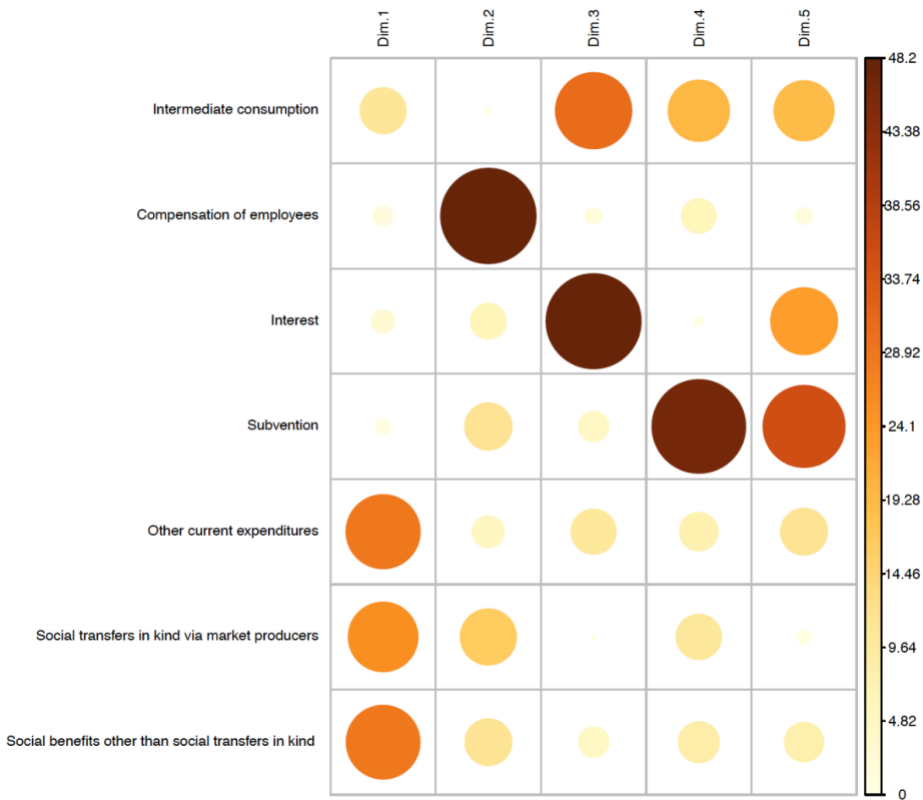
Overlaps between the first three cluster is also observed, especially for the data of the second subperiod (figure 7). That could suggest that a slight there is a slight convergence process between the first three clusters.

Table 12: variables' correlations with PCA's dimension



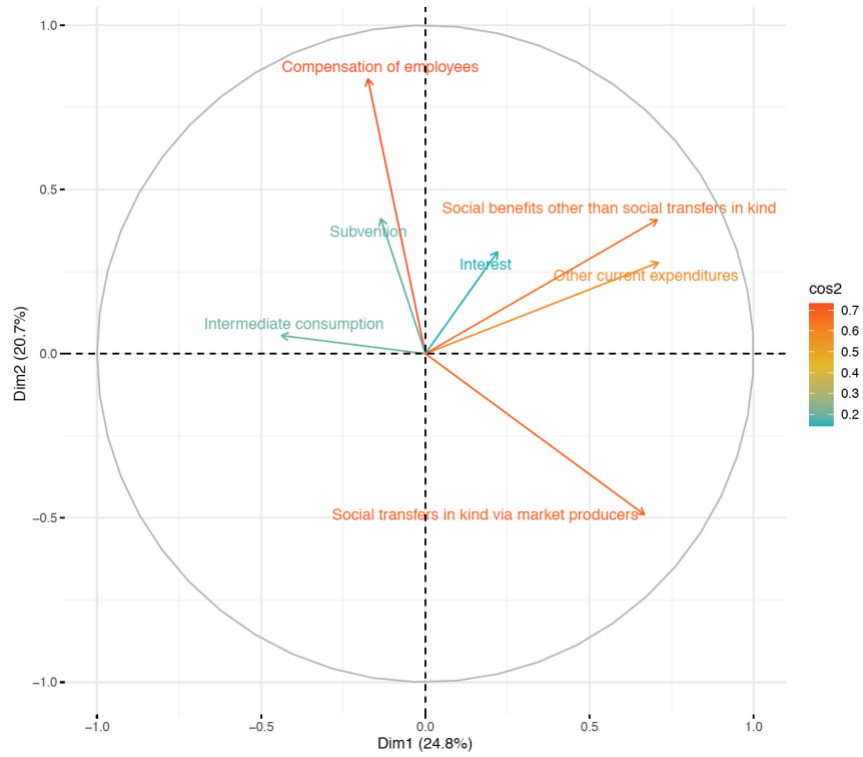
Source: data Eurostat, author's calculation.

Table 13: variables' contributions to PCA's dimension



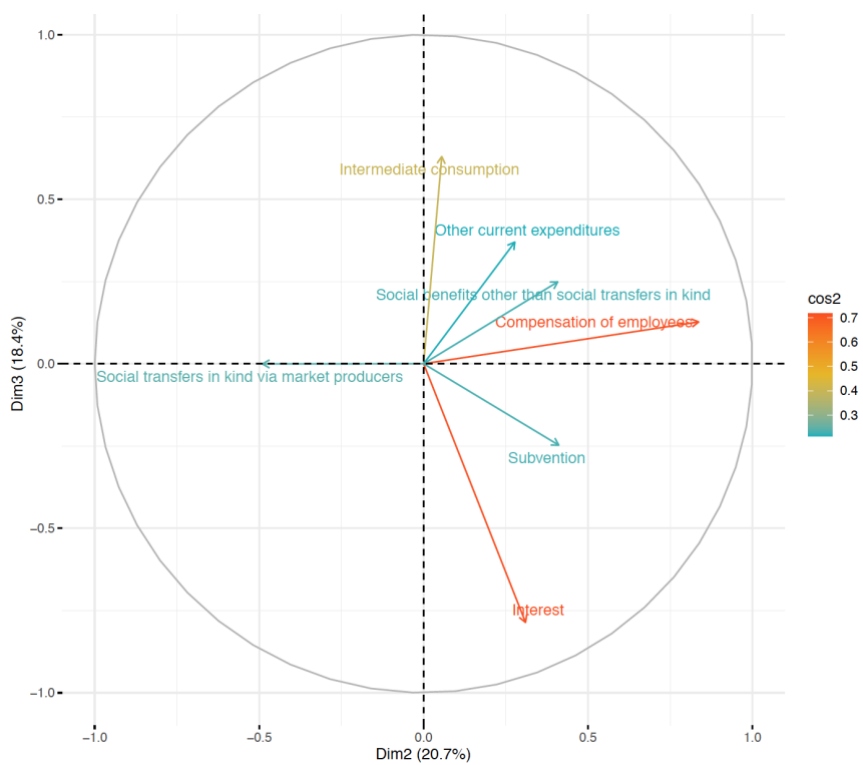
Source: data Eurostat, author's calculation.

Figure 5: PCA axis, dimension 1 and 2.



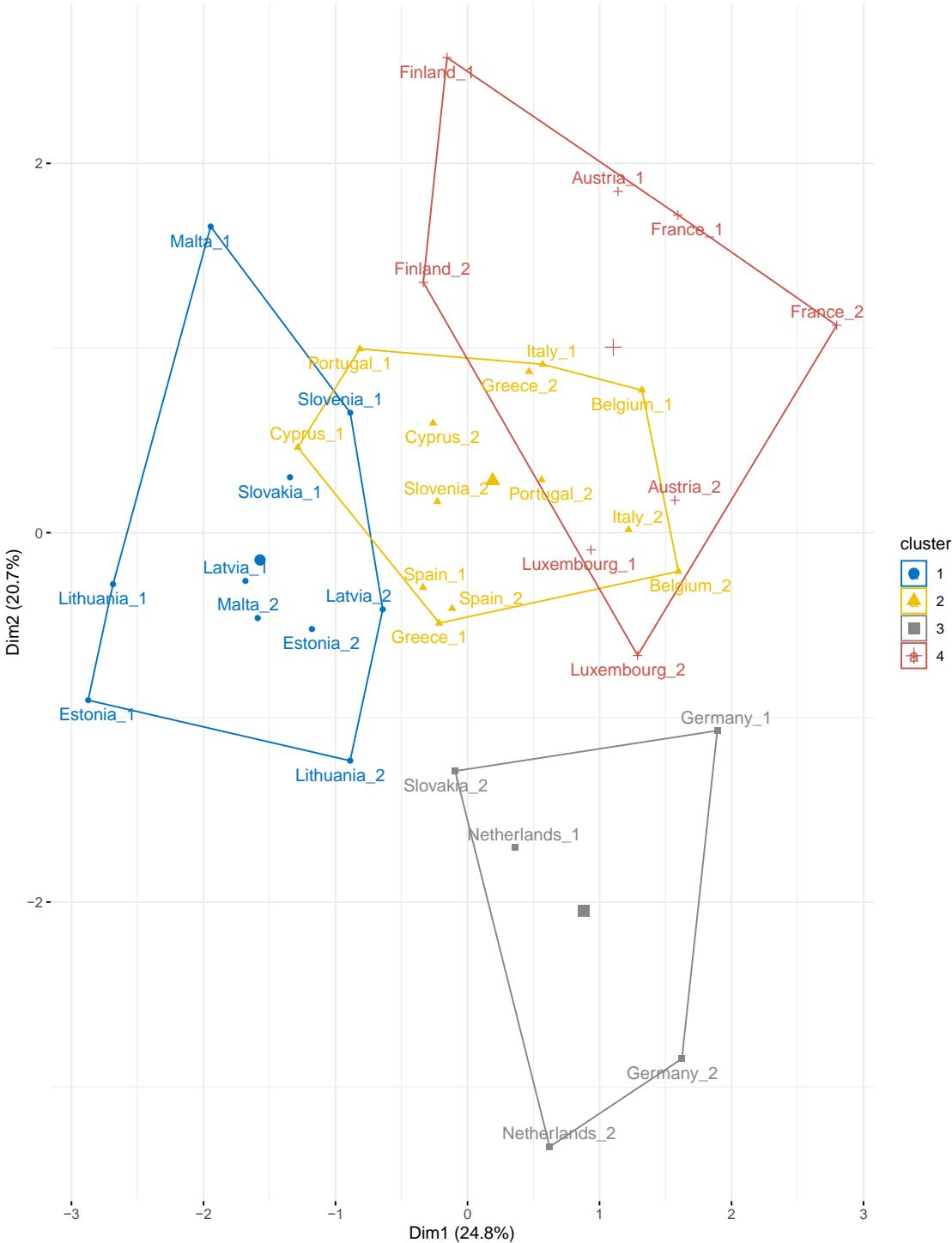
Source: data Eurostat, author's calculation.

Figure 6: PCA axis, dimension 2 and 3.



Source: data Eurostat, author's calculation.

Figure 7: classification and projection of the countries on the two first PCA's component



Source: data Eurostat, author's calculation.

Table 14: composition of public expenditure by cluster (mean) (GDP points).

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
Operating expenditure	17,5	16,0	17,8	13,9
Intermediate consumption	6,6	4,7	6,1	5,3
Compensation of employees	10,9	11,3	11,8	8,6
Interest	1,5	4,2	2,0	2,2
Subvention	1,3	0,8	1,2	1,0
Transfers	13,1	17,3	21,0	21,4
Social transfers in kind via market producers	1,3	2,6	3,4	7,4
Social benefits other than social transfers in kind	11,8	14,7	17,6	14,0
Other current expenditures	1,4	1,9	3,1	1,8
Total	34,8	40,2	45,1	40,2

Source: Eurostat, author's calculation. The total of our table does not include capital expenditures. The totals in this table are different from the general government expenditure totals due to the exclusion of capital expenditures.

Despite overlaps, clusters from HCPC display a very different composition of public expenditures. Cluster 1 is characterized by an important level of operating expenditure but a relatively low level of both kinds of transfer compared to other clusters. The ratio of public expenditure to GDP is the lowest of the four clusters. Interest payments are also among the lowest of our sample. For Eastern countries (cluster 1), government activities seem to be centered on regalian functions with low levels of social protection and of public investment.

In cluster 2, operating expenditures are close to the average of our sample. However, it displays the second level of compensation of employees and the lowest volume of intermediary consumption. This reflects an important internalization of public services within the public administration sector, with less important purchases to the private sector. Interest payments are by far the highest of the sample. It is not surprising because the cluster is only composed of countries that experienced increasing interests during the Eurozone countries. These countries also experienced very high interest rates before the creation of EMU. For Cluster 2, Slovenia and Belgium excluded, the average 10 years interest rate on public decreased from 13% in 1995 to 3,8% in 2005. The average rate was still superior to 3% in 2017. Cluster 2 experienced an average level of transfers, mainly composed of social benefits other than social transfers in kind. Mediterranean countries (cluster 2) experienced a high level of public employment and interest rate, with consequent social benefits. However, the level of transfer expenditure is not as important as in core EMU countries. Welfare State is still less developed than in core countries (Petmesidou, 2012). Healthcare expenditures are fully supported by the States. South European welfare is characterized by the central role of the family, which tends to lower state intervention (Ferrera, 1996; Moreno, 2006). Welfare State is still less developed than in the core countries. Statistics from GIIPS countries should be used with caution: the ratio of public

expenditure to GDP experienced important variations in both the numerator and the denominator.

Cluster 3 has the highest average public expenditures to GDP ratio. Operating expenditures are important, especially compensation for public employees. The average level of transfer is also the highest of the sample. Social benefits other than social transfers in kind largely contribute to the important volume of transfers. Cluster 3, which is composed of core countries, describes countries with an important level of government intervention, in the field of income redistribution and public services.

Netherlands and Germany are the main components of the fourth cluster. The average ratio of public expenditure to GDP matches the sample average (40,2%). Levels of compensation of employees are lower than in other subgroups. The level of social transfers in kind via market producers is surprisingly important (7,4%). It is more than the double of the second highest. However, it might be accounting artefact. As already discussed in chapter 4, Germany classifies its hospital in the non-financial corporation sector. Hospitals' compensations of employees are then classified as social transfers in kind via market producers rather than compensation of employees. The level of social transfers in kind via market is more important in the Netherlands. It could be explained by the same accounting specifications. The levels of transfers in these countries are probably overestimated whereas the levels of operating expenditure might be underestimated relative to the most common accounting methods in the sample. More qualitative studies need to be done to interpret these results. However, countries of Cluster 4 experienced lower levels of operating expenditures and maybe transfers than the Cluster 3. The level of interest on public bonds was also quite low in this cluster. Interest rates have been among the lowest of Eurozone members. Cluster 4's sovereign bonds are safe assets, especially German bonds (chapter 3).

Results are rather coherent with the varieties of capitalism identified in the literature. Cluster 1 is mostly composed of Baltic States with a frugal fiscal policy. Mediterranean countries are part of the same cluster (2). Although Slovenia is in Cluster 2 for subperiod 2, this should not come as a surprise nor a discrepancy, as Slovenia proves to be a special case as mentioned above (Bohle and Greskovits, 2012, chapter 5). It experienced a higher level of social protection than other Eastern countries. The two last clusters are composed of well-developed countries. Transfers are the main driver of public expenditure among Member States. The HCPC confirm the persistence of national specificities of the level and the composition of public expenditure.

To assess the robustness of the results, we carried out independent PCA and HCPC for each subperiod. This other empirical protocol allows to estimate the stability axes with different components for each subperiod. This second analysis tends to confirm our earlier results (Appendix 1). There is a strong permanence of national specificities. Germany and the Netherlands remain in the same cluster. France, Austria, Luxembourg and Finland are in two separate clusters. However, in accordance with the results from HCPC, the two clusters present very close similarities. Clusters are a little more instable for Eastern and Mediterranean countries. For subperiod 1, Latvia, Lithuania, Estonia, Slovenia and Slovakia formed two

clusters but seem to be very close (Appendix 1). Mediterranean countries plus Belgium are separated in two groups. For subperiod 2, Eastern and Mediterranean countries formed just two countries (Appendix 2). Different PCA and HCPC for the two subperiod highlighted a slight process of convergence of the composition of public expenditure for Mediterranean and Eastern countries between our two subperiods. This suggests that the overlaps observed in Figure 4 are significant, but are primarily between clusters 1 and 2.

Another way to check the robustness of the results is to integrate capital expenditure (Appendix 3). Capital expenditure do impact our results (Appendix 3). However, core countries' cluster does not change. Eastern countries' cluster is also stable (composed of Latvia, Lithuania Estonia and Malta) in the second subperiod. Capital expenditure mostly impacted the clusters of Mediterranean countries. The first Mediterranean cluster is composed by Greece, Spain, Portugal, Slovakia, Slovenia and Malta for subperiod 1 and Cyprus for the two subperiods. The other one is composed of Belgium and Italy for the two subperiods and Greece, Spain, Portugal and Slovenia for the second subperiod. The inclusion of capital expenditure tends to confirm the slight of process of convergence of Mediterranean countries. From appendix 3, table 14, it appears that the convergence between our two clusters is due two to a convergence of the level of transfers. These results need to be interpreted with caution. Mediterranean countries experienced a sharp reduction in the level of transfer during the Eurozone crisis but also a sharp decrease in GDP. It is difficult to dismantle the numerator and the denominator effect without a more in depth qualitative analysis.

We also check alternative sample by removing countries that integrated the European Union in 2004 (Cyprus, Malta, Latvia, Estonia, Lithuania, Slovenia and Slovakia). Cyprus, Malta and former socialist countries have historically had very different institutions and levels of development from Western countries, Greece included. They could be a group of outliers that hide divergences between other countries. Results are in this case quite interesting and different from our previous tests. We observe important divergences between the two subperiods. Except for Luxembourg and the Netherlands, all other countries have changed clusters between the two subperiods. Mediterranean countries and Belgium for subperiod 1 are close to the Netherlands and Germany. In fact, Germany, Belgium and Italy are part of the same cluster for subperiod 1. For subperiod 2, Mediterranean countries are closer to the other group of core countries (France, Luxembourg, Finland and Austria). More important divergences among Western countries were expected, which does not contradict our previous results. There are still three main groups of countries with two groups of core countries. On the one hand there are Germany and the Netherlands and on the other hand Austria, Finland, France and Luxembourg. These two groups are never part of the same cluster for the two subperiods. A last group is composed of Mediterranean countries, which change cluster between the two subperiods but experienced the same dynamic. Clusters from early results are more instable but still present.

5. Concluding elements

European integration led to the implementation of a European fiscal framework. According to this framework, inspired by the German *ordo-liberal* tradition, Member States should have a sound and sustainable fiscal policy. They also should limit public deficit. Since the creation of the EMU, the European fiscal framework has become increasingly restrictive. Moreover, financial assistance provided to Member States hit by the sovereign debt crisis was conditioned to the signature of memorandums of understanding. The concerned states had to implement austerity plans, including sharp reductions in public spending.

According to previous works, the diffusion of the European fiscal policy framework led to a fiscal convergence in the 1990's. However, our results qualify the existence of such a process over the next two decades. The trajectories of public spending are different among Member States. Core countries experienced a steady increase in public spending, which slowed down after the global financial crisis. Public spending increased in GIIPS countries before the crisis and then declined sharply as a result of the implementation of austerity policies. Eastern countries experienced a dramatic rise in public spending until 2008. On average, spending has more than doubled from 1996 to 2008. After the 2010, government expenditures experienced a slower progression. From 1996 to 2019, the dispersion of the share of public expenditure in GDP increased slightly. This is mainly due to the increasing dispersion of social protection spending across Member States. This increasing dispersion highlights the absence of a process of fiscal convergence.

The results from HCPC showed that Member States can be grouped in 4 clusters. Eastern and Mediterranean countries have their cluster. It is interesting to note that Slovenia is part of the Mediterranean cluster. The Netherlands and Germany are in the same groups, whereas other core countries (France, Finland, Luxembourg and Austria) form the last group. Our analysis shows that clusters are stable throughout the period. It means that European integration does not alter national specificities. Furthermore, it is another argument against the existence of an overall fiscal convergence. However, a slight convergence by cluster is observed, especially for Mediterranean and Eastern countries.

How can we explain the persistence of national specificities? We offer three explanations. First, the varieties of capitalism, the comparative capitalism and the welfare state literatures have long emphasized the importance of national specificities. European integration has not led to the convergence of Member States towards a single model. Different growth models associated with different institutional structures are still present in the eurozone (Baccaro and Pontusson 2016; Johnston and Regan 2016). Second, if the European fiscal framework has become more restrictive since the Maastricht Treaty, it has not been so binding so far, excepted for GIIPS countries. In 2004, Germany and France managed to avoid the sanctions associated to the excessive deficit procedure. The implementation of the European Commission's fiscal recommendations was modest (Darvas and Leandro, 2015). Only 29% of the recommendation have been implemented by Member States in 2014. The European fiscal framework only had important impacts on GIIPS countries. Finally, clusters from our analysis also correspond to

different stages of economic development. The literature on the determinants of public spending has highlighted the relationship between GDP growth and the level of public intervention. (Lamartina and Zaghini, 2011; Magazzino, Giolli and Mele, 2015). This stylized fact is known as Wagner's law. While we do not believe there is a monocausal link between economic growth and public spending, the relationship between levels of development and levels of public intervention seems to be a fruitful field of research to explore.

Chapitre 6

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

L'État étant donc la forme par laquelle les individus d'une classe dominante font valoir leurs intérêts communs et dans laquelle se résume toute la société civile d'une époque, il s'ensuit que toutes les institutions passent par l'intermédiaire de l'État et reçoivent une forme politique.

Marx et Engels, *L'idéologie allemande*, (1846), p.74

Les travaux sur les facteurs explicatifs de l'évolution des dépenses publiques se sont multipliés ces dernières années (Chapitre 1). Cette abondante littérature accumule les estimations économétriques sans aboutir à un constat univoque sur les facteurs expliquant les dynamiques des dépenses publiques. Cette absence de résultats témoigne à la fois de la complexité des processus à l'œuvre et des limites des méthodes de recherche utilisées. Pour pallier à ces limites, nous étudierons, dans ce chapitre, l'évolution des dépenses publiques et de leurs déterminants conformément à l'approche institutionnelle et régulationniste exposée précédemment (chapitre 2). 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 et les dynamiques structurelles.

Tableau 15 : récapitulatifs des résultats du chapitre 5

PECO (Cluster 1)	Pays méditerranéens (Cluster 2)	Pays centraux (Cluster 3)	Allemagne et Pays-Bas (Cluster 4)
Dépenses de fonctionnement élevées et niveau de transferts faible.	Dépenses de fonctionnement et transferts dans la moyenne. Intérêts sur la dette importants.	Dépenses de fonctionnement et transferts élevés.	Transferts élevés et dépenses de fonctionnement faibles.

Source : tableau de l'auteur.

Les niveaux et les structures des dépenses publiques des pays de la zone euro n'ont pas convergé depuis les années 1990 (chapitre 5). Au contraire, des sous-groupes, caractérisés par des niveaux et des structures de dépenses propres, persistent (tableau 15). Le premier, principalement composé de pays d'Europe centrale et orientale, est caractérisé par un fort niveau de dépenses de fonctionnement et un faible niveau de transferts. Les pays méditerranéens forment le second sous-groupe. Ils ont un niveau important de dépenses de

fonctionnement et des niveaux de transferts dans la moyenne. Les deux derniers sous-groupes sont composés de pays continentaux et nordiques. Ils sont caractérisés par un niveau élevé de transferts. Les pays du dernier sous-groupe possèdent cependant un niveau de dépense de fonctionnement faible, ce qui les distingue des pays du troisième sous-groupe. Dans ce chapitre, nous retracerons l'évolution des dépenses publiques en Allemagne, en France et en Grèce, qui appartiennent aux sous-groupes 2, 3 et 4. Nous avons choisi d'exclure de notre étude qualitative les pays d'Europe centrale et orientale. L'analyse des évolutions économiques, notamment des finances publiques, dans les pays qui ont connu la transition d'une économie socialiste à une économie capitaliste dépasse l'enjeu de cette thèse.

L'apport de ce chapitre est de montrer et d'expliquer les trajectoires des dépenses publiques en Allemagne, en France et en Grèce. Les institutions publiques et les dynamiques institutionnelles jouent un rôle central dans l'évolution des dépenses publiques. Les dépenses sociales, notamment en matière de retraite, contribuent fortement aux trajectoires et aux écarts de dépenses entre les trois pays de notre étude. Les caractéristiques des systèmes de protection sociale nationaux mais aussi les politiques conduites au cours de cette période expliquent ces écarts structurels de dépenses et les trajectoires associées. A rebours des approches invalidant l'importance de l'effet partisan (chapitre 1), nous montrons qu'il a un impact important sur les trajectoires de dépenses en redéfinissant les institutions publiques. Au contraire, les dynamiques structurelles, notamment la modification de la structure par âge, ont un rôle moins important.

Nous utilisons une méthodologie proche de celle utilisée par Delorme et André (1983). Nous commençons par détailler les évolutions d'ensemble des dépenses publiques, puis poste par poste afin d'en comprendre les déterminants. Nous utilisons les décompositions d'Eurostat : la décomposition des dépenses par opération économique et la décomposition par grandes fonctions. 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. 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 liées à la réunification allemande sont enregistrées, ce qui induit des valeurs extrêmes pour l'Allemagne (Vergara, 2012). 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 1 se propose d'étudier la dynamique d'ensemble. Puis nous analysons en détail les évolutions des transferts (section 2) et des dépenses de fonctionnement (section 3). Dans la section 4, nous exposons les

déterminants à l'œuvre derrière l'évolution des dépenses publiques. Enfin nous proposons des éléments de conclusion dans la section 5.

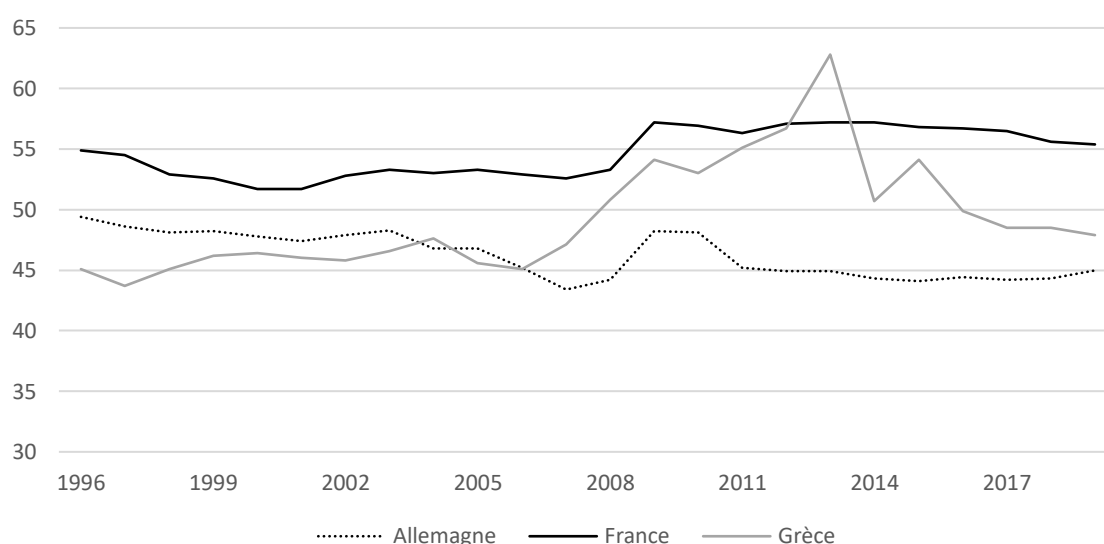
1. Dynamiques des dépenses publiques

Les niveaux et les structures des dépenses publiques en Allemagne, en France et en Grèce sont différents sur notre période d'étude (chapitre 5). Leurs trajectoires ne permettent pas d'observer une convergence. Pour comprendre les déterminants de ces évolutions, nous commencerons par caractériser ces trajectoires. Nous décomposerons ensuite les dépenses publiques, pour étudier les évolutions des différents postes de dépense. Enfin, l'importance relative de ces différents types de dépenses dans les écarts de niveau dépenses publiques entre les trois pays de notre étude sera exposée.

1.1 Dynamiques agrégées des dépenses publiques

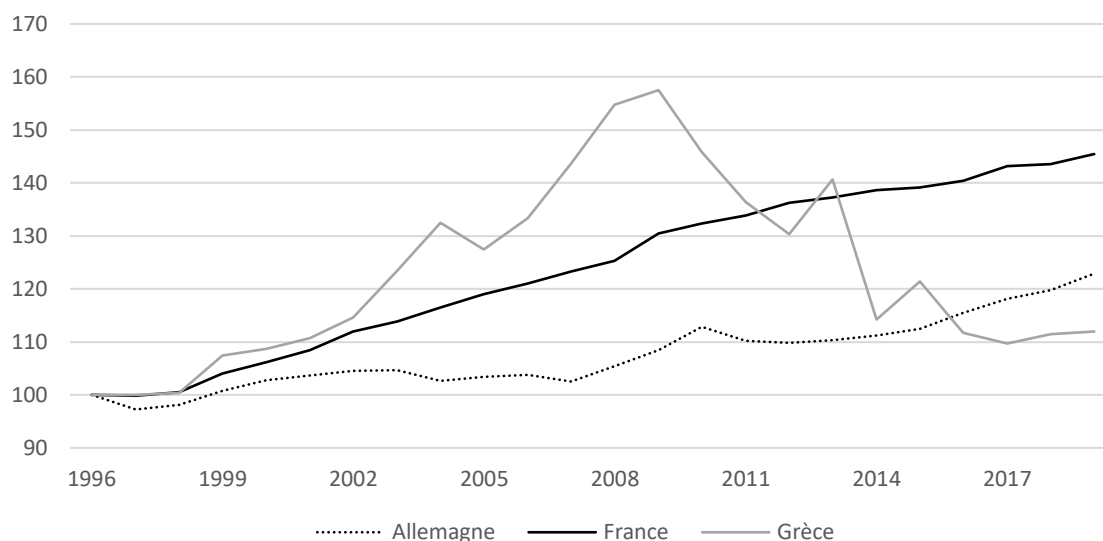
En France, le niveau des dépenses publiques rapporté au PIB est resté relativement stable, autour de 53% entre 1996 et 2008 (graphique 8). Le niveau des dépenses publiques allemand était légèrement inférieur à celui de la France en début de période (49,4%). Il a diminué jusqu'en 2008 pour atteindre 43,4%. Le volume des dépenses a stagné entre 1996 et 2008 (graphique 9). C'est la croissance du PIB allemand qui explique alors la baisse du ratio des dépenses publiques rapportées au PIB (graphique 8). Entre 1996 et 2006, le niveau des dépenses publiques grec gravitait autour de 45% du niveau du PIB. A la fin des années 1990, la croissance des dépenses en volume grecque et française était similaire (graphique 2). Cependant, elle s'est accélérée en Grèce après 2002.

Graphique 8 : évolutions des dépenses publiques en part du PIB entre 1996 et 2019



Source : Eurostat, calculs de l'auteur.

Graphique 9 : évolutions des dépenses publiques en volume⁴⁶ entre 1996 et 2019 en indice base 100.



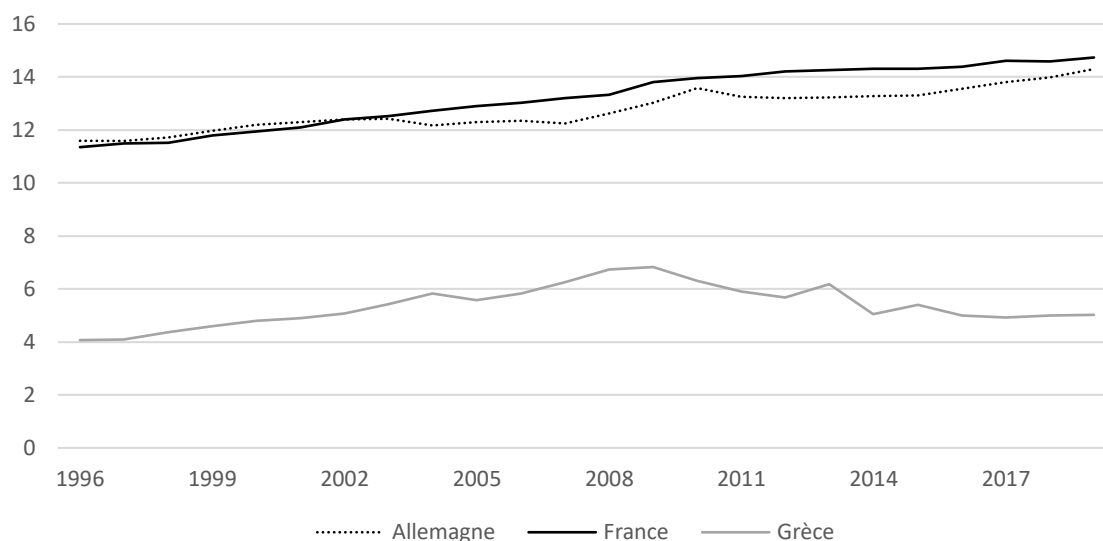
Source : Eurostat, calculs de l'auteur. Le déflateur du PIB est utilisé pour obtenir les dépenses publiques en volume.

La récession amorcée en 2008 a provoqué une hausse du niveau des dépenses publiques de 4 points de PIB en Allemagne et en France, et de 6 points en Grèce. Cette hausse illustre à la fois la contraction du PIB mais aussi une hausse du volume des dépenses publiques en réponse au ralentissement de l'activité économique (graphique 9). La crise financière a eu un impact sur les dépenses publiques, notamment sociales (d'Addio, 2015). Cette augmentation est en partie due aux stabilisateurs automatiques qui ont compensé la baisse du revenu disponible des ménages liée à la récession (OECD, 2009). L'augmentation des dépenses entre 2008 et 2010 reflète l'impact des dynamiques structurelles dans l'évolution des dépenses publiques (chapitre 2). Cependant, ces évolutions restent de faibles ampleurs comme nous le verrons.

Les dépenses publiques françaises ont ensuite oscillé autour de 56% du PIB. Tandis que la hausse fut temporaire en Allemagne, où les dépenses se sont stabilisées autour de 45% du PIB pour le reste de la décennie. L'écart entre le niveau des dépenses publiques allemandes et françaises s'est accru au cours de la période d'étude. Il a atteint 10,4 points de PIB en 2019. Après 2009, le volume des dépenses publiques grecques a fortement décliné (graphique 2). Il s'est stabilisé après 2017.

⁴⁶ 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. Ce dernier est plus adéquat pour étudier les dépenses publiques dans une perspective macroéconomique, dans laquelle les institutions publiques sont productrices de biens et services. Tandis que l'indice des prix à la consommation harmonisés publié par EUROSTAT, est le plus pertinent du point de vue des bénéficiaires des dépenses.

Graphique 10 : dynamiques des dépenses publiques en volume par habitant entre 1996 et 2019 (millier d'euros).



Source : Eurostat. Calculs de l'auteur.

Les niveaux d'intervention publique restent cependant bien moins importants en Grèce qu'en Allemagne ou qu'en France (Graphique 10). 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.

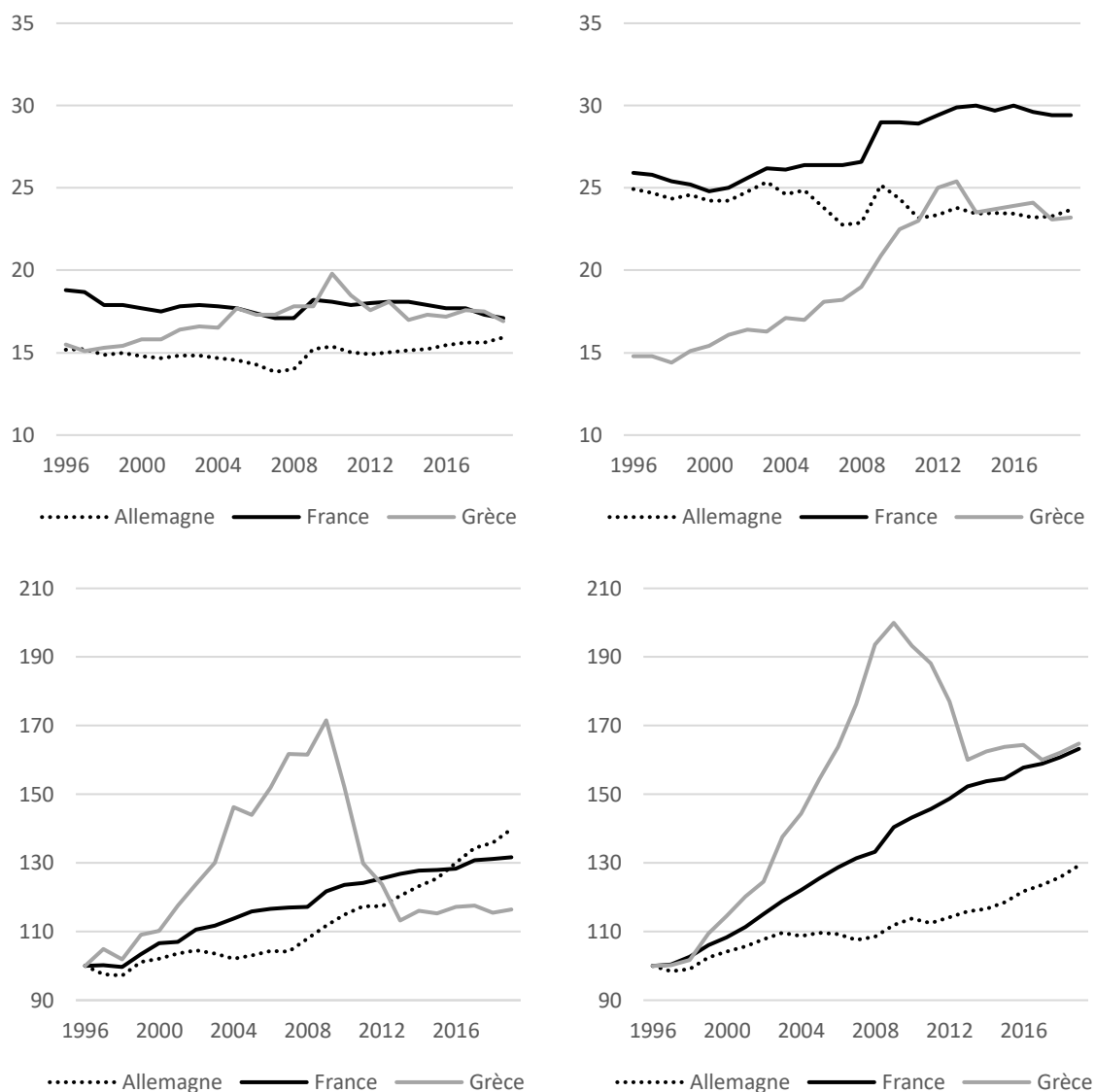
Les graphiques 8, 9 et 10 permettent de caractériser trois trajectoires de dépenses publiques différentes qu'il s'agira d'expliquer dans les sections suivantes. La progression des dépenses publiques est stable en France entre 1996 et 2019. L'évolution des dépenses publiques en volume est marquée par une alternance de périodes de stagnation et de périodes de croissance en Allemagne. La trajectoire du volume des dépenses publiques grecques est beaucoup plus contrastée. L'écart n'est que de 10 points entre le début et la fin de la période. Deux périodes aux dynamiques inverses sont observées. Les dépenses publiques ont fortement augmenté jusqu'en 2010 avant de chuter brutalement. Ces trois trajectoires différentes se couplent avec des niveaux de dépenses publiques rapportées au PIB structurellement différents entre les trois pays de notre étude. Le niveau des dépenses publiques est structurellement plus élevé en France. Tandis qu'il tend à converger en Allemagne et en Grèce.

1.2 Dynamiques désagrégées des dépenses publiques

Ces trajectoires masquent des évolutions contrastées des différents postes de dépense. Une analyse désagrégée des trajectoires des dépenses publiques permet de comprendre la

contribution de chaque poste aux trajectoires des dépenses agrégées. Nous avons choisi de décomposer les dépenses publiques par opération économique (cf. annexe 6). Cette décomposition permet notamment d'isoler des interventions de nature très différentes de l'État dans l'économie, comme les transferts et les dépenses de fonctionnement. Nous utilisons cinq opérations économiques : les transferts, les dépenses de fonctionnement, les dépenses en capital, les subventions et les intérêts payés sur la dette. Les transferts se distinguent des subventions car les premiers s'adressent aux ménages tandis que les seconds s'adressent à des entreprises (SEC, 2010, p.104).

Graphique 11 : évolutions des dépenses de fonctionnement (à gauche) et des transferts (à droite) rapportés au PIB (en haut) et en volume (en bas) entre 1996 et 2019



Source : Eurostat. Calculs de l'auteur.

Pour rendre comparables nos données, nous avons corrigé les dépenses de fonctionnement et les transferts allemands. 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 (chapitre 4). Nous avons donc retranché une partie des transferts sociaux en nature pour les ajouter aux dépenses de fonctionnement (cf. Annexe 7).

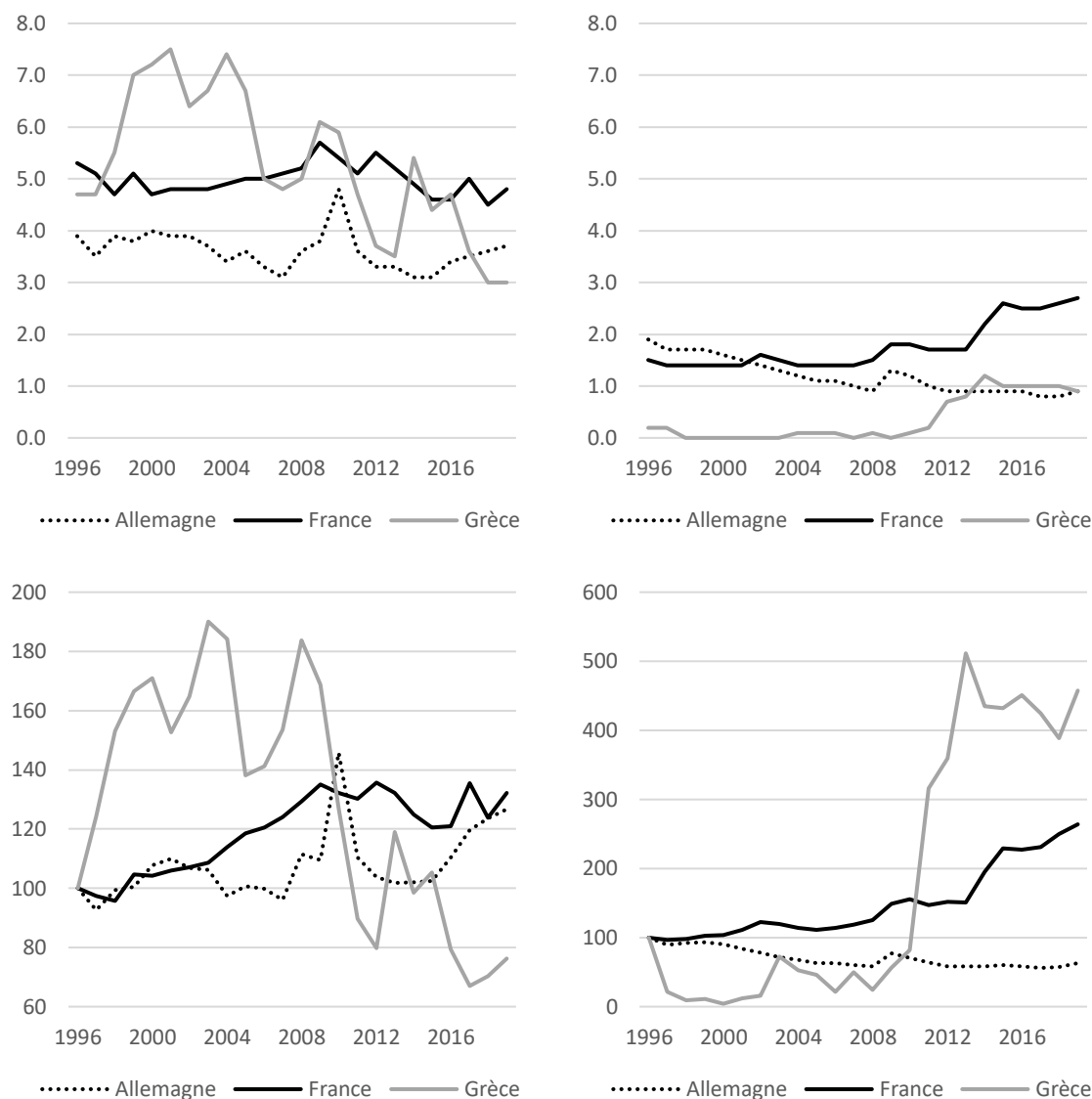
Les dépenses de fonctionnement permettent d’appréhender le niveau de biens et services produits par les administrations publiques. Cet indicateur mesure l’activité des services publics. En 1996, le niveau de dépenses de fonctionnement français (18,8%) est supérieur aux niveaux allemand et grec (environ 15%). Leurs trajectoires sont différentes pour les trois pays étudiés (graphique 11). Entre 1996 et 2019, les dépenses associées aux services publics ont cru de manière régulière en France. Cependant, leur croissance a ralenti à partir de 2004. Leur niveau par rapport au PIB a diminué sur la période. En Grèce, la trajectoire des dépenses de fonctionnement se divise en deux périodes : forte hausse du volume jusqu’en 2010 puis forte baisse. En Allemagne la dynamique est inversée : le pays connaît une période d’austérité entre 1996 et 2008. Pendant laquelle, le volume des dépenses de fonctionnement a stagné, puis une période de forte croissance sur la décennie suivante. Malgré ces trajectoires différentes, le niveau de dépenses de fonctionnement tend à converger entre 1996 et 2019.

Les trajectoires et niveaux des transferts permettent de caractériser en grande partie l’évolution des systèmes de protection sociale⁴⁷ au niveau macro-économique⁴⁸. En 1996, le niveau des transferts rapporté au PIB est équivalent en Allemagne et en France, environ 25%, tandis qu’il est bien plus faible en Grèce, à 14,8%. Cet écart illustre le faible développement du système de protection sociale grec dans les années 1990 (section 2). Entre 1996 et 2008, les transferts ont fortement augmenté en Grèce. Ensuite, leur croissance en volume s’est ralentie. En France, la croissance du volume de transferts est stable sur la période étudiée. La trajectoire des transferts allemands est marquée par une période d’austérité importante pendant les années 2000. Entre 1996 et 2002, le volume des transferts allemands a cru à un rythme proche à celui des transferts en France. Cependant, entre 2002 et 2012, les dépenses en volume ont à peine augmenté. Même entre 2008 et 2012, pendant la récession, leur croissance est restée faible. Après 2012, les transferts ont stagné à nouveau dans des proportions similaires aux transferts français. En 2019, le niveau des transferts en Allemagne et Grèce est d’environ 23,5% tandis qu’il est de 29,5% en France.

⁴⁷ Dans la comptabilité nationale, les activités liées à la santé sont classées à part des dépenses de protection sociale.

⁴⁸ Les dépenses de fonctionnement associées aux systèmes de protection sociale sont exclues de cette mesure mais il représente en moyenne moins de 5% des dépenses de protection sociale pour les pays étudiés.

Graphique 12 : évolutions des dépenses en capital (à gauche) et des subventions (à droite) rapportés au PIB (en haut), en volume (en bas) entre 1996 et 2019



Source : Eurostat. Calculs de l'auteur.

Le niveau des subventions était quasiment nul en Grèce jusqu'en 2011 (graphique 12). Il a atteint 1,2% en 2013 et s'est ensuite stabilisé à ce niveau. Le volume des subventions a diminué en Allemagne tout au long de la période étudiée, notamment dans le secteur minier et le secteur de la construction (Rosenschon, 2010). Le niveau des subventions est le même en Allemagne et en Grèce en fin de période (1 point de PIB). En 1996, le niveau des subventions françaises est inférieur au niveau allemand. Cependant, leur volume a presque triplé entre 1996 et 2019. L'aide publique aux entreprises n'a cessé d'augmenter en France depuis les années 2000 (Abdelsalam et al., 2022, Delatte, 2023, chapitre 3)⁴⁹. La hausse des subventions en France

⁴⁹ Les dépenses de subvention ne sont que la partie visible de l'aide publique aux entreprises. Les « niches fiscales » ne sont pas comptabilisées comme des dépenses mais représentent environ 6 points de PIB entre 2000 et 2010 (Delatte, 2023, p.87). Abdelsalam et al. (2022, p.31) présentent des chiffres du même ordre de grandeur. Ces chercheurs comptent aussi dans l'aide publique aux entreprises les exonérations et baisses de cotisation sociale

s'explique principalement par l'extension du crédit d'impôt recherche (CIR) en 2009 et l'introduction du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en 2014. Ces crédits d'impôt recouvrables sont considérés comme des dépenses publiques⁵⁰. 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.

En France, le niveau des dépenses en capital a été relativement stable entre 1996 et 2019, environ 5 points de PIB (graphique 12). Leur volume a stagné après 2009. Le niveau des dépenses en capital a diminué en Allemagne ; passant de 4% à 3%⁵¹. Durant toute la décennie, l'investissement public diminue (OCDE, 2010, p.30). Cette contraction de l'investissement est principalement réalisée par les communes sur les infrastructures de voiries et les établissements scolaires et universitaires (Scheller, 2016). L'Allemagne ne remplaçait alors plus les biens d'équipements et infrastructures collectives (Duval, 2013, p.163). L'investissement public a fortement augmenté en 2009. Cette hausse fut temporaire. Elle correspond aux mesures de recapitalisation des entreprises allemandes pendant la crise financière, environ 30 milliards⁵² d'euros entre 2008 et 2010 (Stolz et Wedow, 2010) ainsi qu'à la hausse combinée de 20 milliards d'euros des investissements publics sur 2009 et 2010 (OCDE, 2010, 63). La croissance des dépenses en capital s'est accélérée à partir de 2014.

Entre 1996 et 2008, les dépenses en capital grecques ont connu d'importantes variations. Elles ont fortement augmenté avant les jeux olympiques d'Athènes (2004). Pour l'organisation des jeux olympiques, l'État grec a investi 5,1 milliards d'euros entre 2002 et 2004, soit 17% du total des investissements publics sur la même période (Zonzilos et al., 2015). Après avoir baissé en 2005, les mesures de recapitalisation décidées par le gouvernement grec, environ 3 milliards d'euros, ont à nouveau poussé les dépenses de capital à la hausse en 2008 (Stolz et Wedow, 2010). Après 2009, la mise en place des plans d'austérité a conduit à diviser leur volume par deux.

Le volume d'intérêts payés est en constante baisse en Grèce (Graphique 13). En 1996, le niveau d'intérêt payé était supérieur à 10% du niveau du PIB. Il a diminué pour atteindre 4,4 points de PIB en 2007. Il reste plus important qu'en Allemagne ou France principalement à cause du niveau élevé du ratio dette publique sur PIB. Ce dernier s'explique en grande partie par les taux d'intérêt élevés et la faible croissance grecque pendant les années 1980-1990 (Husson, 2015, chapitre 7). La hausse des déficits publics et des taux d'intérêt a poussé les intérêts payés à la hausse pendant la crise des dettes souveraines. Cependant, la baisse des taux

considérées comme des dépenses « socio-fiscales » pour environ 25 milliards d'euro par an entre 2000 et 2015 (p.44).

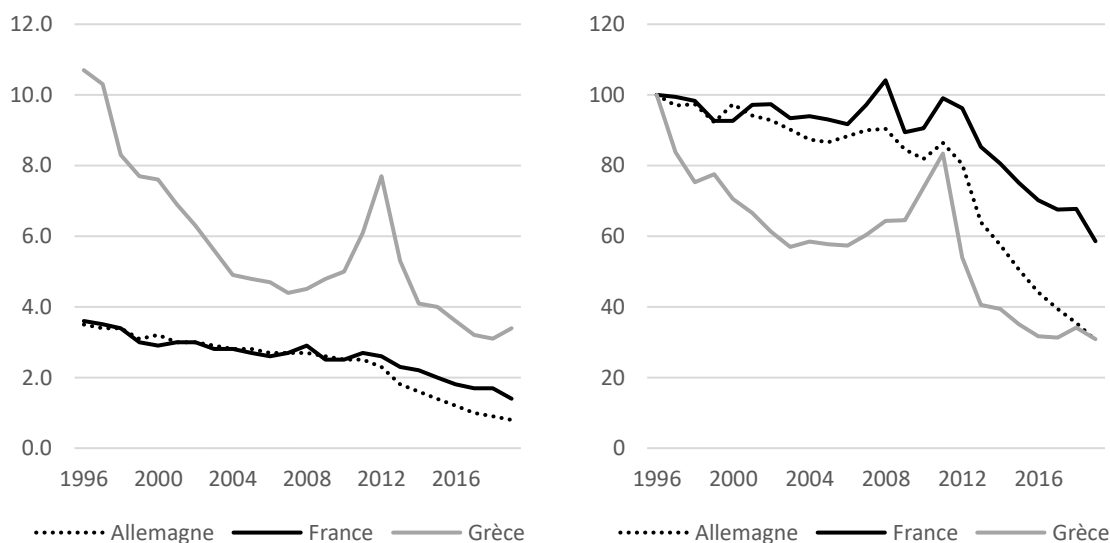
⁵⁰ La transformation du CICE en exonération de cotisations sociales en 2019 aura pour effet de réduire le niveau de dépenses publiques. Les exonérations de cotisations sociales, à la différence des crédits d'impôt recouvrables, ne sont pas considérées comme des dépenses publiques.

⁵¹ Ce niveau pourrait être sous-estimé en raison du glissement de l'investissement vers des entités semi-publiques (Scheller, 2016). L'investissement des anciennes entreprises d'intérêt général (réseau de distribution d'eau et d'électricité, transport public, télécommunication), privatisées dans les années 1990, n'est pas considéré comme public. Les capacités d'investissement de ces dernières sont cependant limitées par leurs obligations de bénéfice vis-à-vis de leurs actionnaires publics.

⁵² Ces volumes atteignent respectivement 8 milliards en France et 3 milliards en Grèce (Stolz et Wedow, 2010).

d'intérêt sur la période a conduit à une baisse des dépenses liées à la dette (chapitre 3). Le niveau des intérêts payés était beaucoup plus faible en Allemagne et en France. Il était d'environ 3,5 points de PIB en 1996 et a diminué tout au long de la période. En 2011, la charge d'intérêt est devenue plus faible en Allemagne qu'en France. Cela s'explique par un taux d'intérêt légèrement inférieur en Allemagne ainsi que par les excédents primaires dégagés, qui permettent de réduire le stock de la dette.

Graphique 13 : évolutions des intérêts payés rapportés au PIB (à gauche) en volume (à droite) entre 1996 et 2019



Source : Eurostat. Calculs de l'auteur.

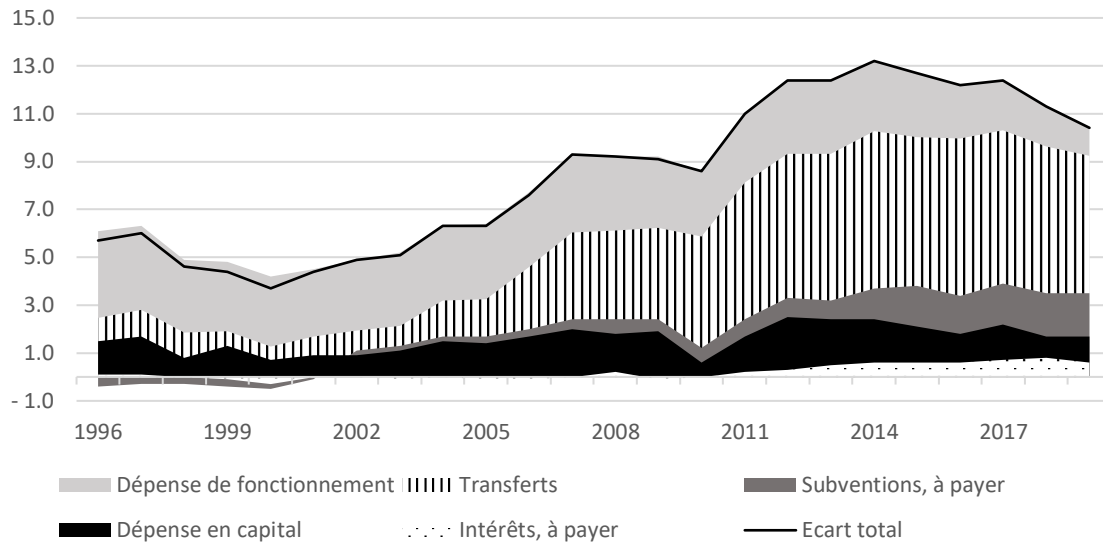
Les trois trajectoires de dépenses (1.1) que nous avons mises en évidence s'expliquent principalement par la dynamique des transferts et des dépenses de fonctionnement. Ils représentent 81,3% du total des dépenses publiques sur la période et connaissent des évolutions similaires. Les subventions et les dépenses en capital contribuent également à expliquer le niveau structurellement plus élevé des dépenses publiques en France.

1.3 Écarts entre les niveaux de dépenses publiques

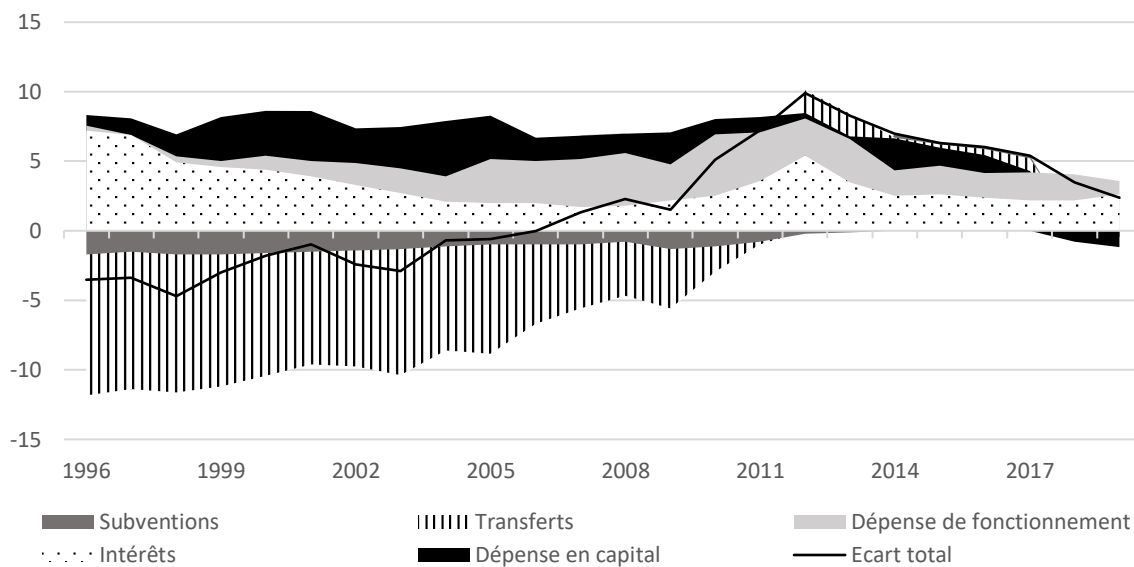
Ces trois trajectoires permettent d'expliquer les différences de niveaux de dépenses publiques en Allemagne, en France et en Grèce (graphiques 14 et 15). L'Allemagne est prise comme valeur de référence car c'est le pays qui a connu les variations les plus faibles au cours de la période. En 1996, la France a un niveau de dépenses publiques supérieur à l'Allemagne principalement du fait des dépenses de fonctionnement (3,6 points d'écart). L'écart total s'est accentué entre la France et l'Allemagne entre 2000 et 2014. Puis il a diminué. Ce sont les transferts qui sont la principale cause de cette divergence (5,7 points d'écart en 2019) et dans une moindre mesure les subventions (1,8 point d'écart en 2019). Les dépenses en capital et les dépenses de fonctionnement expliquent le reste de l'écart (environ 1 point d'écart chacun en 2019). Cependant, les écarts des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital se sont réduits au cours de la période. L'écart total a diminué depuis 2014, principalement du fait de la

hausse des dépenses de fonctionnement allemandes et de la stabilisation du niveau des transferts en France.

Graphique 14 : écarts de dépenses par opérations économiques entre la France et l'Allemagne entre 1996 et 2019



Graphique 15 : écarts de dépenses par opérations économiques entre la Grèce et l'Allemagne entre 1996 et 2019



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

A la fin des années 1990, le niveau des dépenses publiques grecques était inférieur d'environ 4 points de PIB au niveau allemand. Cet écart était dû au niveau des transferts, inférieur de plus de 10 points en Grèce. Il était en partie compensé par des intérêts payés sur la dette grecque plus importants. La réduction de l'écart total entre 1996 et 2005 témoigne du rattrapage du niveau des transferts grecs. Il est cependant accompagné d'une baisse des écarts liés aux intérêts payés. Après 2010, les niveaux des dépenses publiques grecs et allemands

tendent à converger. Cependant, ces écarts ont peu de sens en raison des importantes variations du PIB grec.

2 Différences et divergences des systèmes de protection sociale

Les transferts sociaux expliquent une partie importante des trajectoires des dépenses publiques. Ce sont aussi 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 ces évolutions (Annexe 9). Elles sont principalement expliquées par les transferts en matière de protection sociale⁵³. Ils représentent en moyenne 76% du total sur la période⁵⁴. Ces évolutions sont les résultats des interactions entre les systèmes de protection sociale, les dynamiques politiques et les dynamiques structurelles (chapitre 2). Pour les comprendre, nous commencerons par décrire les caractéristiques institutionnelles des systèmes de protection sociale allemand, français et grec. Puis, les dynamiques et déterminants spécifiques aux retraites seront ensuite analysés. Les évolutions des transferts associés aux systèmes de protection sociale seront ensuite détaillées pour ces trois pays. Nous terminerons en traitant des déterminants d'ensemble des transferts.

2.1 Diversité des systèmes de protection sociale en Allemagne, en France et en Grèce

Les études comparatives sur les systèmes de protection sociale sont dominées depuis les années 1990 par la typologie d'Esping-Andersen (1990). Trois régimes de protection sociale ont été mis en évidence. Dans les régimes « libéraux », l'assistance est minimale et fondée sur l'incapacité temporaire ou permanente d'accéder au marché du travail. Les prestations sont versées par l'État et financées par l'impôt. Les régimes « corporatistes-conservateurs » sont organisés autour des secteurs professionnels et maintiennent des différences de statuts. Les prestations sont versées par des caisses d'assurances sociales et financées par des cotisations. Les prestations sont relativement élevées et versées en fonction des besoins dans les régimes « sociaux-démocrates ». Ces derniers sont organisés selon une logique universelle où chacun est mis à contribution et finance le système par l'impôt.

Plutôt que de voir ces régimes comme des catégories réelles, il faut plutôt les comprendre comme des idéal-types d'assurances sociales au sens de Max Weber (Lechevalier et Palier,

⁵³ Les transferts en matière d'éducation et de santé expliquent dans une moindre mesure les évolutions et les écarts du total des transferts. En France, les transferts du poste éducation sont structurellement plus élevés. Ils résultent d'une spécificité française. Le niveau important des transferts en matière d'éducation est expliqué par les services annexes d'éducation qui incorporent notamment les aides en matière de « transport, de nourriture, de logement, de soins médicaux et dentaires » (Eurostat, 2019, p.224). Une partie de l'aide apportée aux élèves et étudiants est effectuée 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 transferts pour le poste éducation pour un niveau d'aide équivalent – ce qu'il n'est pas en réalité, notamment en termes de rémunération des personnels. Le niveau des transferts liés à la santé plus faible en Grèce illustre les différences entre les systèmes de protection sociale (*cf. infra*).

⁵⁴ Les problèmes de classification des statistiques allemandes compliquent la comparaison des dépenses de santé. Nous avons donc choisi de les exclure de l'analyse des systèmes de protection sociale.

2006). Les trois idéal-types correspondent à des logiques d'assurances sociales différentes : l'assurance du revenu salarial, les transferts sociaux par l'impôt universel et les transferts sociaux par l'impôt sélectif.

Le modèle d'assurance du revenu salarial « repose sur une qualification des assurées comme personne exerçant une activité professionnelle subordonnée à la conclusion d'un contrat de travail salarié » (Lechevalier, 1997). Les individus sont mis à contribution en fonction de leur participation à la production de biens et services. Leur indemnité est proportionnelle à celle-ci. Le système de protection sociale garantit la capacité à conserver un revenu d'un montant équivalent au revenu salarial. Ce modèle assurantiel lie les droits à couverture sociale à l'emploi.

Dans le modèle de transferts sociaux par l'impôt, les citoyens bénéficient d'une assurance sociale car ils sont liés par un contrat social. « Il s'agit de distribuer des avantages sociaux en fonction des besoins de chacun, et de mettre chacun à contribution en fonction des impératifs d'une politique inscrite dans le monde civique » (Lechevalier et Palier, 2006). Le modèle de transferts sociaux par l'impôt universel est distingué du modèle de transferts sociaux par l'impôt sélectif. Dans le second, « seuls des groupes délimités en fonction de caractéristiques particulières (niveau de revenu, situation familiale, etc.) sont couverts » (*Ibid.*).

Ces idéal-types n'ont pas vocation à être observés à « l'état pur ». Les systèmes de protection sociale nationaux combinent à des degrés divers ces différentes logiques. La dynamique de ces systèmes peut alors être comprise comme un réajustement entre ces différentes logiques.

En Allemagne, le système de protection sociale est organisé en différentes caisses d'assurances par secteur et par risque. Il existe une pluralité de caisses légales d'assurance maladie ou retraite. Ces différentes caisses couvrent les différents groupes socio-professionnels. Le montant des prestations dépend d'une logique d'assurance du revenu salarial, qui permet de « conserver les niveaux de vie » de ces différents groupes. Le système de protection sociale allemand est historiquement aussi fortement dépendant du *male bread winner* (Seeleib-Kaiser, 2002). Les femmes au foyer et les enfants à charge bénéficient indirectement des prestations sociales dérivées de l'emploi masculin.

Bien qu'inspiré à l'origine par la législation sur les assurances sociales allemandes (Ewald, 1986), le système de protection sociale français est devenu plus hybride (Barbier, Zemmour et Théret, 2021, chapitre 1). Il combine des éléments du modèle d'assurance du revenu salarial et des éléments du modèle transferts sociaux par l'impôt. Il diffère du système allemand par le fait que la couverture ait été progressivement universalisée. Le régime général de la Sécurité Sociale organise une solidarité interprofessionnelle. La France est plus proche de la Suède et du Danemark en matière de politique familiale. En matière de lutte contre le chômage et la pauvreté, il se rapproche du système de transfert par l'impôt sélectif. Le système français de prestations familiales était aussi historiquement (dans l'après-guerre) plus généreux que le système allemand car il existait un nombre important de prestations familiales liées à l'enfance.

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). Les dépenses sociales ont alors fortement augmenté. D'un peu plus de 10% du niveau du PIB en 1976, elles dépassaient les 20% à la fin des années 1980.

Le système de protection sociale grec partage des similarités avec le modèle d'assurance du revenu salarial (Katrougalos, 1996). Il est fragmenté et corporatiste, 84 régimes de retraites différents existaient encore dans les années 1990 (Featherstone et Tinios, 2017). Le taux de remplacement du revenu varie beaucoup selon les secteurs d'activité. Cependant, le système de protection sociale grec reste peu développé en dehors des retraites. Les systèmes de protection sociale méditerranéens, sont à cet égard, différents des autres modèles (Ferrera, 1996 ; Petmesidou, 1996 ; Moreno, 2006). La solidarité familiale joue un rôle clé pour pallier aux lacunes des prestations familiales et des minima sociaux. Elle 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). Les prestations sociales pour l'enfance et la famille, le logement ou encore contre l'exclusion sociale sont très faibles.

2.2 Les retraites : principale composante des transferts sociaux et moteur de leurs trajectoires.

Les dépenses en matière de retraites représentent en moyenne 40% des transferts en Allemagne et en France et 60% en Grèce sur la période étudiée. Ils expliquent en grande partie la dynamique des transferts (tableau 1) ainsi que les écarts entre pays (Annexe 10). En Allemagne les retraites expliquent 35% de la croissance des transferts entre 2001 et 2010. Comme les dépenses de retraite ont stagné, elles ont peu contribué à la croissance des transferts. En France, c'est 57%. Les contributions des retraites au volume des transferts sont respectivement de 45% et 49% sur la période suivante (2010-2019). En Grèce les retraites expliquent 83% de l'évolution des transferts sur la période 2001-2010 puis 52%.

Tableau 16 : part des contributions des transferts en matière de retraite dans la croissance du total des transferts en Allemagne, en France et en Grèce

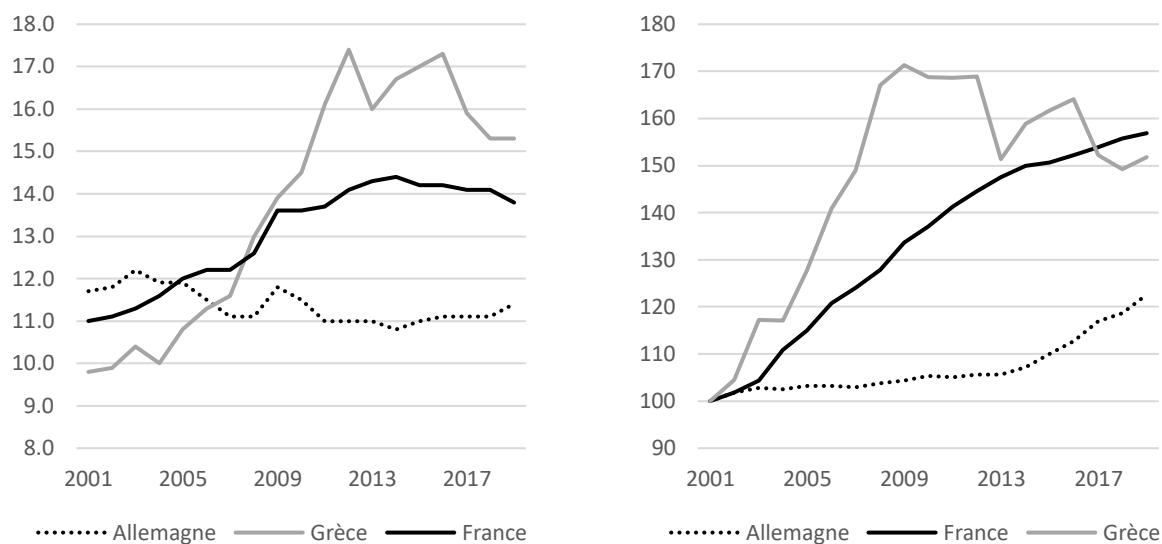
	2001-2010	2010-2019
Allemagne	35%	45%
France	57%	49%
Grèce	83%	52%

Source : Eurostat. Calculs de l'auteur. Les données pour les retraites n'existent pas avant 2001. Nous avons agrégé les postes retraite et survivant, qui sont principalement composés des pensions de réversion. Voir annexe 11 pour le graphique portant sur les contributions des transferts en matière de retraites à la croissance des transferts.

Les évolutions des transferts en matière de retraites sont relativement similaires à celles du total des dépenses publiques (graphique 16). Le volume des dépenses de retraite allemand a cru

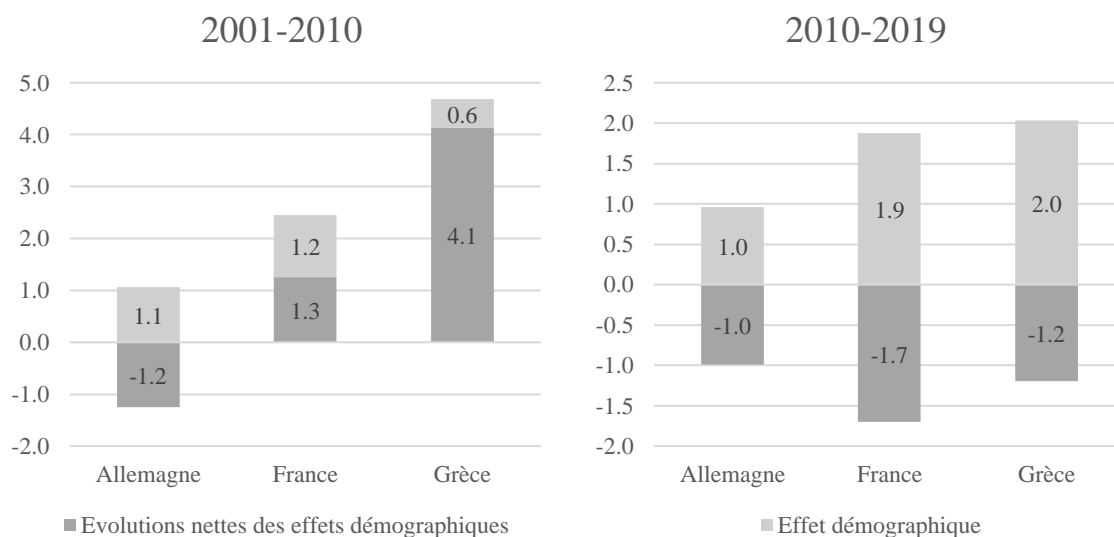
faiblement jusqu'en 2013, avant d'accélérer depuis. Leur croissance a été plus rapide en France mais tend à ralentir à partir de 2013. Leur volume a fortement augmenté en Grèce jusqu'en 2009. Puis il a diminué sur le reste de la période.

Graphique 16 : évolutions des transferts en matière de retraites en niveau du PIB (à gauche) et en volume (à droite) entre 2001 et 2019.



Source : Eurostat. Calculs de l'auteur. Les données pour les retraites n'existent pas avant 2001. Nous avons agrégé les postes retraite et survivant, qui sont principalement composés des pensions de réversion.

Graphique 17 : contribution des dépenses relatives par tête (nettes des effets démographiques) et des effets démographiques aux évolutions des transferts de retraite



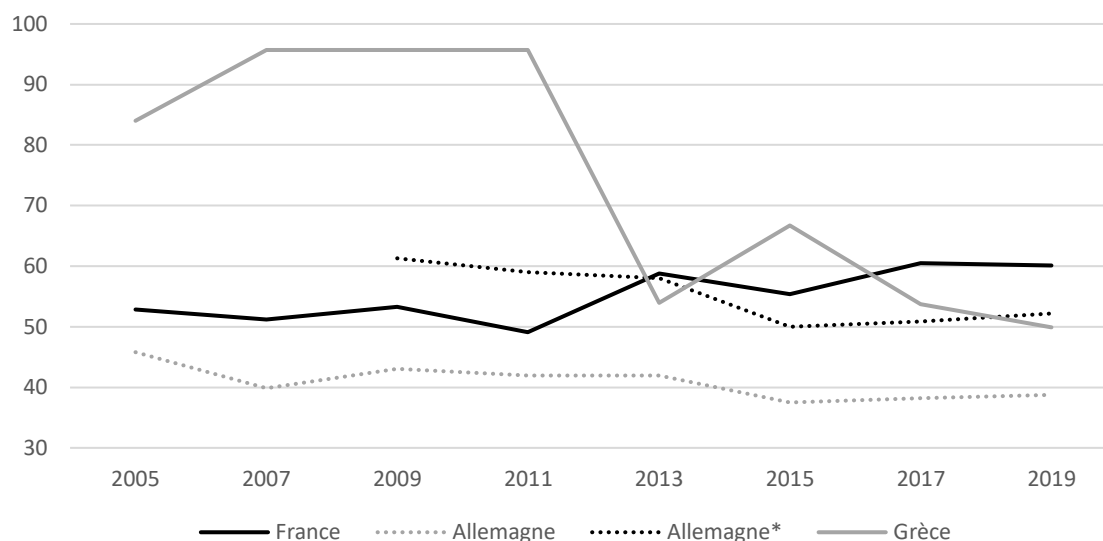
Source : Eurostat. Calculs de l'auteur. Nous avons agrégé les postes retraite et survivant, qui sont principalement composés des pensions de réversion. La décomposition utilisée est la même que celle de la DREES (2020). L'annexe 12 détaille les formules.

Le vieillissement démographique est une variable clé pour comprendre l'évolution des retraites (Graphique 17). Son effet sur les retraites est important en Allemagne et en France entre 2001 et 2010. Tandis qu'en Grèce, ce sont principalement les variables non démographiques qui poussent les dépenses à la hausse. L'impact du vieillissement démographique augmente sur la période suivante en France et en Grèce. Cependant, les dynamiques structurelles seules n'expliquent pas à elles seules la hausse des transferts en matière de retraite. Dans un contexte de fort vieillissement démographique pendant les années 2000, l'Allemagne n'a pas connu de hausse des transferts en matière de retraite. Ces évolutions démographiques ont été contrebalancées par la structure du système de retraite et les réformes mises en œuvre qui ont limité la hausse des dépenses. On observe les mêmes dynamiques compensatrices en France et en Grèce sur la décennie suivante.

En Allemagne, comme dans les autres pays européens, une partie des pensions versées n'est pas considérée comme de la dépense publique. Les retraites complémentaires allemandes ne sont en effet pas obligatoires (légales), mais depuis 2002 l'employeur est fortement incité à proposer une formule à l'employé qui le demande. Il peut aussi y avoir des obligations conventionnelles qui rendent ces retraites obligatoires pour les entreprises. En conséquence, le taux de couverture et les niveaux des retraites complémentaires (surtout d'entreprises) sont fonction de la taille des entreprises et du secteur, d'où de fortes inégalités face à l'accès à et à la générosité de ces prestations. Ce système, mis en place en 1974, concerne aujourd'hui 25% des retraités (Bönke et al., 2019). Cependant, la part des personnes en bénéficiant devrait augmenter car en 2020, 55% des salariés cotisaient auprès d'une retraite complémentaire. Si en moyenne le niveau des retraites publiques était de 1218 euros en 2021 pour les retraités ouest-allemands et de 809 euros pour les femmes, les retraites complémentaires des entreprises privées étaient de 635 (389) euros nets pour les hommes et de 244 (172) euros pour les femmes dans les anciens (nouveaux) Länder en 2019. Elles pourraient représenter un peu moins de 0,5 point de PIB en 2019⁵⁵. En France et en Grèce, qui font figure d'exception dans l'UE à cet égard, la pension de base est complétée par une retraite complémentaire légale, qui est comptabilisée comme de la dépense publique. Environ 80% des retraités en France disposent d'une retraite complémentaire versée par l'Agirc-Arrco. Si les retraites complémentaires étaient obligatoires et publiques en Allemagne, elles pourraient concerner trois fois plus de personnes (environ 75% de la population). Les dépenses associées aux retraites complémentaires pourraient alors être trois fois plus importantes, environ 1,5 points de PIB en Allemagne. Les niveaux des dépenses publiques de retraite entre l'Allemagne et la France seraient alors presque équivalents. Le taux de remplacement des retraites publiques allemandes est plus faible (Graphique 18). En raison de ces spécificités institutionnelles, le système de retraite allemand est moins généreux qu'en France ou qu'en Grèce. Il est aussi associé à un niveau de transfert public plus faible.

⁵⁵ 0,7 point de PIB représente le niveau des dépenses de retraites privées volontaires d'après l'OCDE (Base SOCX). Cet indicateur intègre aussi les plans d'assurances retraites privées hors retraites complémentaires d'entreprise. En 2019, ces dépenses sont de l'ordre de 0,3 point de PIB en France et 0,2 en Grèce. En retranchant, la moyenne du niveau de retraite privée volontaire en France et en Grèce, on peut approximer le niveau des retraites complémentaires d'entreprises en Allemagne.

Graphique 18 : taux de remplacement des retraites avant imposition en Allemagne, en France et en Grèce



Source : OCDE. Calculs de l'auteur. L'indicateur « Allemagne* » est composé du taux de remplacement avant imposition ainsi que du taux de remplacement des plans de retraite « volontaire » avant impôt. Les retraites d'entreprises ainsi que les pensions Riester sont incluses dans la catégorie plans de retraite « volontaire ».

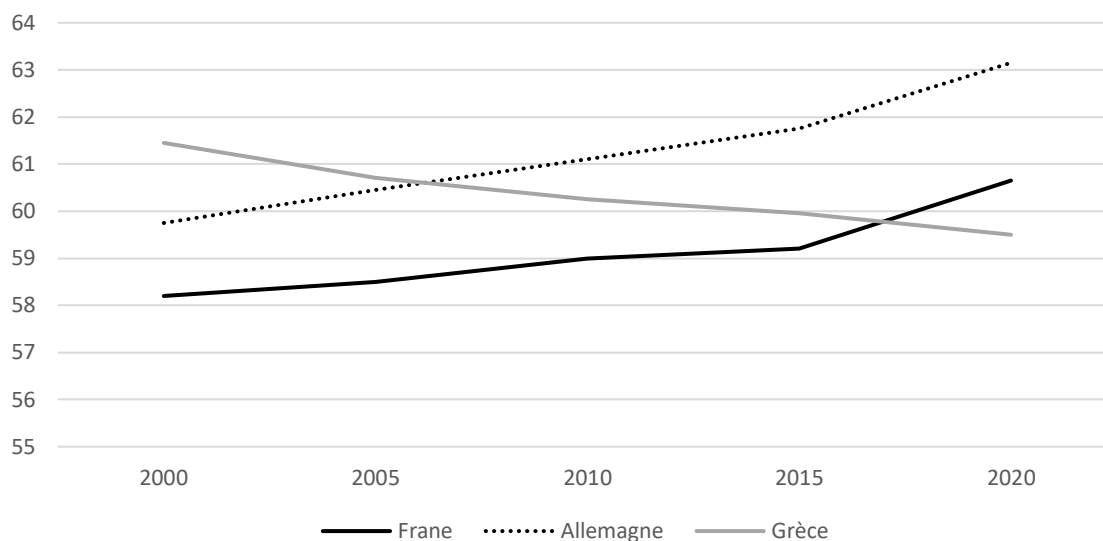
Le système allemand a largement été réformé depuis les années 1990 (Lechevalier, 1999; Tambarin, 2015). Le mode de revalorisation des pensions allemandes a été changé en 1992. Les pensions ont été alors, dans un premier temps, indexées non plus sur les salaires bruts mais sur les salaires nets. En 2001, la formule de revalorisation de la valeur du point a été changée. Deux facteurs minorant la revalorisation sur les salaires nets ont été introduits (Lechevalier, 2010) : le premier intègre la hausse du taux *global* de cotisation, en raison de la montée en charge entre 2002 et 2010 du taux de cotisation fictif moyen censé être affecté aux produits d'épargne retraite subventionnée introduits par la réforme (« Riester-Treppe »), le second les variations pondérées du ratio de dépendance entre cotisants et retraités année après année. Ce nouveau mode d'indexation des retraites a conduit à une baisse des taux de remplacement.

L'âge d'ouverture des droits est à 65 ans depuis la réforme du système de retraite de 1957. Cependant, la possibilité de prendre un départ anticipé pour invalidité permettait de prendre sa retraite plus tôt (Boersch-Supan et Jürges, 2011). Dans les années 1980, une personne sur deux liquidait sa pension pour invalidité professionnelle à un âge moyen de 53,3 ans, en plus des pensions anticipées pour handicap. Depuis, 1984, les conditions de liquidation des pensions pour invalidité ont été durcies. Les départs anticipés à 60 ans pour les femmes et les chômeurs ont été supprimés progressivement par la réforme de 1992. En 2001, l'âge minimal d'ouverture des droits a par ailleurs été reculé de 60 à 63 ans pour ces catégories. La réforme de 2007, menée à bien par le gouvernement de grande coalition, a introduit un recul progressif de l'âge de départ légal de 65 à 67 ans entre 2012 et 2029⁵⁶. Ces évolutions ont entraîné un recul de

⁵⁶ Après cette réforme, il existe toujours deux âges de départ *anticipé* avant l'âge légal, conditionnés par une durée d'assurance. D'une part, les assurés justifiant de 45 années de cotisations obligatoires peuvent partir à 63 ans et 8 mois, au taux plein (dispositif de carrière exceptionnellement longue, « Rente für besonders langjährig Versicherte ») ; cet âge anticipé sera porté à 65 ans à partir de la génération 1964. D'autre part, les assurés justifiant

l'âge de départ effectif (Graphique 19). En revanche, en 2014, les critères qui donnent accès aux pensions d'invalidité professionnelle ont été assouplis. Par ailleurs, les avantages familiaux ont été étendus et revalorisés pour les mères retraitées. En plusieurs étapes (1992, 1999, 2014), les majorations de retraite pour les mères ont été substantiellement améliorées : quelle que soit leur année de naissance, les femmes allemandes bénéficient désormais de l'équivalent de trois années de cotisation par enfant élevé, valorisées au salaire moyen. Cette réforme a provoqué une hausse des dépenses de retraite en volume (graphique 16).

Graphique 19 : âge de départ effectif moyen en Allemagne, en France et en Grèce



Source : OCDE. Calculs de l'auteur. Moyenne de l'âge de départ effectif des hommes et de celui des femmes⁵⁷.

Depuis les années 1990, un certain nombre de réformes des retraites se sont succédé en France (Barbier, Zemmour et Théret, 2021; Palier, 2021, chapitre 6). En 1993, la réforme Balladur acte que la revalorisation des retraites se fera conformément à la hausse de l'indice des prix et non plus en fonction de la croissance nominale des salaires. De même, les coefficients d'actualisation des salaires passés, qui servent au calcul des retraites, sont depuis cette réforme, revalorisés en fonction des prix et non plus de la croissance effective des salaires. Or, comme l'ont montré plusieurs travaux (Lechevalier et Pelé, 2002; Marino, 2014), les réformes des modes d'indexation sont, parmi les réformes mises en œuvre jusqu'à présent, celles qui, de loin, sont susceptibles d'avoir l'impact le plus significatif à long terme en termes

de 35 années de cotisation peuvent partir à 63 ans, mais avec une décote de 0,3 % par mois d'anticipation sur leur pension (COR, 2022).

⁵⁷ D'après le COR (2022), il existe différentes méthodes de calcul de l'âge de départ moyen de sortie du travail : la méthode de la Commission européenne et celle de l'OCDE. Les données de la Commission sont le résultat de simulations « à partir des taux observés de participation au marché du travail par genre et par âge, des probabilités moyennes d'entrée et de sortie du marché du travail sont estimées par genre et par âge en projection, à législation constante ». Cet âge de départ simulé peut s'écarter des mesures des pays. Nous lui avons préféré la méthodologie de l'OCDE qui calcule « l'âge moyen de toutes les personnes qui se retirent de la population active au cours d'une période donnée » (Keese, 2022). Le COR utilise l'âge moyen de liquidation qui est en général plus élevé que l'âge de départ effectif calculé par l'OCDE. Il a le mérite de se concentrer sur le départ à la retraite et non l'arrêt de l'activité. Cependant, il n'y a pas de données avant 2015 et ces dernières ne sont pas continues.

d'économies sur les dépenses et de baisse du niveau relatif des revenus des retraités. Ainsi, selon les hypothèses faites en matière de progression de la productivité à l'avenir (et donc de croissance des salaires qui y seraient indexés), le changement du mode d'indexation permettrait, par rapport à un scénario avec maintien d'une indexation sur les salaires, de baisser la part des retraites dans le PIB de 3,6 à 6 points d'ici à 2060 (Marino, 2014). De même, avec la réforme de 1993, les retraites du secteur privé sont désormais calculées sur les 25 meilleures années travaillées et non plus sur les 10 dernières. La réforme Fillon a appliqué ce nouveau mode d'indexation aux fonctionnaires en 2003. Ces différentes lois ont stabilisé le taux de remplacement entre 50 et 60% (Graphique 18). La hausse du taux de remplacement en 2013 n'est pas significative. Elle est due à un changement des hypothèses dans les calculs de l'OCDE (2015, chapitre 4)⁵⁸.

La durée de cotisation et l'âge de départ à la retraite ont également été allongés. La réforme Balladur a augmenté la durée de cotisation requise pour obtenir une retraite à taux plein à 40 annuités pour le secteur privé. La réforme Fillon (2003) a étendu l'allongement de la durée de cotisation au secteur public. En 2010, la nouvelle réforme dite Woerth a à nouveau allongé la durée de cotisation à 42 annuités. Elle est encore étendue jusqu'à 43 ans à partir de la génération 73 par la loi de 2014, dite Touraine. L'âge de départ légal et l'âge de départ avec annulation de la décote ont été reculés de 2 ans par la réforme Woerth (2010). Ils sont respectivement de 62 et 67 ans en 2019. Ces différentes réformes ont conduit à une hausse de l'âge de départ effectif (graphique 19). La loi Fillon (2003), qui facilite les départs anticipés à la retraite, a limité l'impact du recul de l'âge de départ légal. La loi adoptée en avril 2023 a accéléré le calendrier de mise en œuvre de la réforme Touraine (des cohortes 1972 aux cohortes 1962) et a prévu de porter progressivement l'âge d'ouverture des droits de 62 à 64 ans – hors carrières longues : à compter du 1er septembre 2023, l'âge légal de départ à la retraite reculera de 3 mois par an.

Au début des années 1990, le système de retraite grec garantissait un niveau de remplacement important mais très inégal en fonction des professions (Petmesidou, 2019). Un individu avec une carrière complète dans le secteur manufacturier avait une pension moyenne supérieure au salaire moyen du secteur. Le système était très inégalitaire. Le minimum vieillesse correspondait à 8% du salaire moyen d'un ouvrier. En 1989, le retour d'un gouvernement conservateur au pouvoir (Nouvelle Démocratie) a conduit à limiter la hausse des dépenses de retraite. 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, trois réformes ont successivement été votées en 1990 (loi 1902), 1991 (loi 1976) et 1992 (loi 2084). Cependant, le retour du pouvoir du PASOK en 1993 a de nouveau conduit à l'extension des droits sociaux. Une nouvelle prestation est versée aux ménages percevant le niveau de pension minimum. Les taux de remplacement élevés s'expliquaient par la générosité du système de retraite pour certaines professions, notamment les employés du secteur public (graphique 19). Ils ont contribué à la forte croissance des dépenses de retraite jusqu'en 2010.

⁵⁸ En 2015, l'OCDE a changé ses hypothèses en matière de progression des salaires réels et d'inflation ce qui a impacté le calcul des taux de remplacement.

A partir de 2010, le système de retraite grec a été largement réformé (Matsaganis, 2011; Matsaganis, 2012; Kourachanis, 2021). La majorité des caisses d'assurance sociale ont été rassemblées au sein du Fonds 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^{ème} et 14^{ème} mois de pension ont été supprimés. Ces mesures ont conduit à une baisse des revenus de remplacement bruts de l'ordre de 40% pour les retraités. La hausse de ce taux en 2015 est comme pour la France due aux modifications des hypothèses dans le calcul de l'OCDE.

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 cotisées. 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). Le recul de l'âge légal de départ n'a pas entraîné de recul de l'âge de départ effectif selon l'OCDE (Graphique 19). Cela s'explique par la construction de l'indicateur. L'OCDE calcule l'âge de départ effectif moyen à partir des taux d'emploi par cohorte. L'évolution de ces derniers renvoie à l'évolution des systèmes de retraites autant qu'à celle de l'emploi. La baisse de l'âge de départ effectif moyen s'explique par la baisse du taux d'emploi des 55-64 ans, provoquée par la récession, plutôt que par la baisse de l'âge de départ légal à la retraite⁵⁹.

Les écarts de retraite entre hommes et femmes sont aussi susceptibles d'expliquer les dynamiques différentes de transferts. Cet écart est plus important en Allemagne qu'en France ou qu'en Grèce (Bettio, Tinios et Betti, 2013)⁶⁰. Ces écarts dépendent de la norme d'emploi féminin qui prévaut dans le pays ainsi que de la structure institutionnelle des systèmes de retraite. Les normes d'emploi féminin sont différentes selon les pays (Lechevalier, 2018). Le modèle « *male breadwinner* », prédominant de l'autre côté du Rhin, conduit un nombre important de femmes (50%) à prendre un emploi à temps partiel, alors que la part des femmes à temps plein (70%) n'a plus baissé en France depuis le début du siècle (Giraud et Lechevalier, 2013 ; Lechevalier, 2018). La part importante de travail à temps partiel en Allemagne conduit à des niveaux des retraites féminines plus faibles qu'en France (Bonnet, Bontout et Lecourt, 2014). En Grèce, le faible taux d'emploi féminin avant la crise (environ 50%) s'expliquait par l'importante participation des femmes aux activités non déclarées. Ce faible taux d'emploi est compensé par une reconnaissance du travail informel et domestique des femmes dans le système de retraite (Vlachantoni, 2010).

Les caractéristiques institutionnelles du système de retraite allemand ont aggravé l'écart de retraite entre homme et femme. La dimension plus contributive du système à points allemand pénalise particulièrement les femmes aux carrières courtes (Chagny et Monperrus-Veroni, 2007). L'importance des retraites complémentaires volontaires, concentrées dans certains

⁵⁹ Le taux d'activité des 55-64 ans baissent de 10 points entre 2010 et 2014 (graphique 22). Il a fortement augmenté depuis 2015. Cela se traduit, selon l'OCDE, par une hausse de l'âge de départ effectif entre 2019 et 2020 qui devrait se prolonger dans les années à venir.

⁶⁰ Les dépenses consacrées aux pensions de réversion sont classées dans le poste survivant et pas dans les retraites.

secteur spécifiques, a amplifié ces écarts (Bettio, Tinios et Betti 2013, p.57). Les réformes mises en place depuis les années 2000 ont aussi poussé ces écarts à la hausse (Arcanjo, 2019).

L'évolution des dépenses de retraite dépend des interactions entre les institutions qui structurent les systèmes de protection sociale, les dynamiques politiques et les dynamiques structurelles (chapitre 2). Le vieillissement démographique conjugué à la plus grande universalité du système français a conduit à une hausse des transferts en matière de retraite entre 2001 et 2010. Le développement du système protection sociale sur la même période explique la hausse des transferts en Grèce, tandis que le renforcement de la logique d'assurance du revenu salarial propre au système par points allemand, notamment avec les réformes visant à reculer l'âge de départ à la retraite, ont entraîné une stagnation du niveau des transferts outre-Rhin. Le changement des modes d'indexation a fortement limité la hausse des dépenses de retraite en Allemagne et en France. Les dynamiques politiques contrebalancent l'effet des dynamiques structurelles entre 2010 et 2019. Les niveaux (inégaux) de dépense de retraite rapportés au niveau du PIB ont alors stagné en Allemagne et en France.

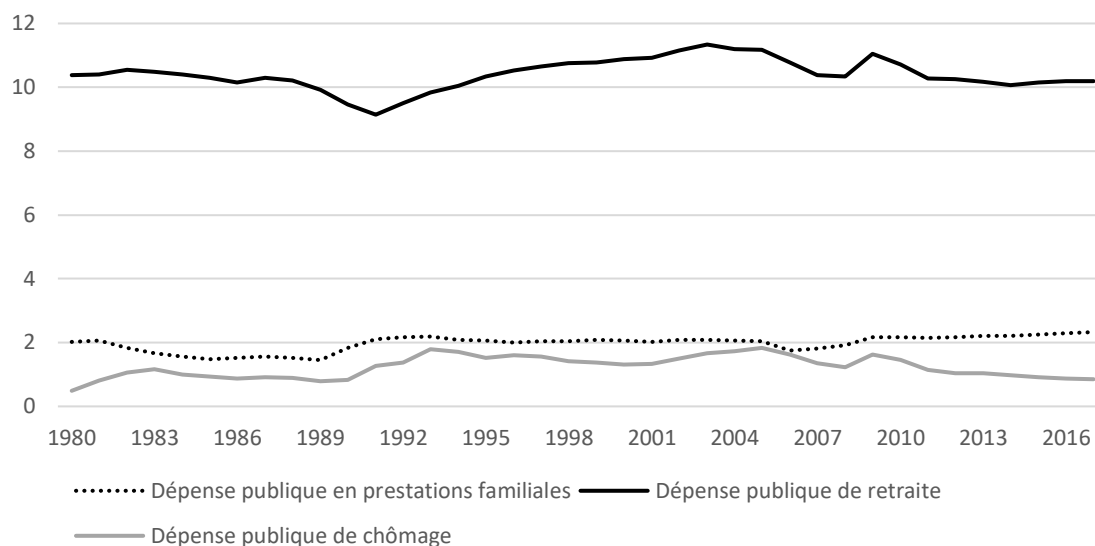
2.3 Évolutions du système de protection sociale allemand

La réunification du pays a donné lieu à des hausses de transferts sociaux importantes, notamment des Länder de l'Ouest vers les nouveaux Länder (graphique 20). Les dépenses sociales ont augmenté 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'intégration de l'Allemagne de l'Est a provoqué une hausse des dépenses de retraites, notamment en raison de leur générosité à l'Est. Le point d'indice arbitrairement plus faible en Allemagne de l'Est était compensé par une plus grande stabilité de l'emploi avant 1991. L'Agence fédérale pour l'emploi a de son côté amorti la restructuration de l'économie est-allemande. Cependant, une baisse des dépenses liées au chômage s'est amorcée dès la fin des années 1990.

Les transferts liés à la protection sociale ont diminué de 2,4 points de PIB entre 1996 et 2007, dont 1,4 points entre 2000 et 2007 (tableau 17). 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 ont abouti 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 y a aussi contribué. Les transferts en matière de lutte contre l'exclusion sociale ont baissé de 0,5 points de PIB sur la période. Cette baisse est principalement advenue 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 ont été réduites (Kemmerling et Bruttel, 2006). L'*Arbeitslosenhilfe*, allocation 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 pouvait 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),

due à des politiques de maîtrise des dépenses bien plus précoces qu'en France, tant pour les dépenses ambulatoires (enveloppe globale) que pour les dépenses hospitalières (introduction des forfaits par pathologie dès les années 1990).

Graphique 20 : dépenses sociales en Allemagne entre 1980 et 2016



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

Tableau 17 : dépenses protection sociale en Allemagne en % du PIB.

	2000	2007	2010	2019
Maladie et invalidité*	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
Total	18,8	17,4	18,5	17,9

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

*Le poste maladie et invalidité n'inclue pas les dépenses de santé. Elles incluent les transferts sociaux relatifs aux arrêts maladie et les prestations relatives à l'invalidité. Dans la classification CAFAP, santé et protection sociale sont distinguées.

Les transferts en matière de protection sociale ont augmenté 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 ont augmenté de 20 milliards d'euros entre 2008 et 2010, après avoir stagné entre 2002 et 2008. 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 temporaire 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 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 a baissé de 0,6 points de PIB. La baisse de 0,7 point de PIB du poste chômage est expliquée par la hausse de l'emploi après la crise. Les autres postes de dépenses ont fait preuve d'une remarquable stabilité, notamment les dépenses de retraite. Leurs niveaux comparés à celui de PIB sont restés stables sur toute la période.

Depuis les années 1980, le système de protection sociale allemand est entré dans une phase de « transformation duale » (Bleses et Seeleib-Kaiser, 2004). Le principe de « conservation du niveau de vie » a progressivement été remis en cause, notamment pour les risques vieillesse et chômage. Par contre, les politiques familiales ont fait l'objet d'une modernisation via l'augmentation des allocations familiales et des crédits d'impôts pour les enfants, mais surtout via l'introduction d'un congé parental « à la suédoise » comprenant donc une prestation de remplacement de salaire, possiblement partagée entre les parents, ainsi que l'augmentation des structures d'accueil de la petite enfance (Lechevalier, 2018). Ces tendances se sont accélérées après la réunification. Le système de protection sociale allemand incorpore de plus en plus d'éléments du modèle (social-libéral) « d'investissement social ». Les prestations versées au titre des risques vieillesse, chômage et exclusion sociale sont devenues moins généreuses et soumises à une exigence croissante d'activation pour ces dernières. Ces évolutions ont entraîné une baisse du niveau des transferts en matière de protection sociale entre 1996 et 2013. La trajectoire des transferts allemands est atypique entre 2000 et 2008. Dans le contexte de la mise en place de l'euro, la stagnation des dépenses sociales est associée à une stagnation de la demande intérieure. Cependant, la dynamique politique s'est inversée depuis 2013 et les transferts ont à nouveau augmenté.

2.4 Évolutions du système de protection sociale français

Les dépenses des différents transferts en matière de protection sociale, exception faite des retraites, sont restées stables en France (tableau 18). Entre 1996 et 2007, les dépenses de retraite ont augmenté de 1 point de PIB. Cependant, cette hausse est compensée par une baisse des autres postes de dépenses. 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 connu la croissance en volume la plus faible sur la période. La forte croissance de l'économie française entre 1997 et 2003 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 liée 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 est resté relativement stable par rapport à 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, et les dépenses chômage et maladie liées à la récession. Une hausse importante du volume des transferts de lutte contre l'exclusion sociale et de logement sur la période est observée. Ces deux postes de dépenses sont corrélés avec l'évolution du niveau de vie. La récession a fortement contribué à leur évolution.

Tableau 18 : dépenses de transferts de protection sociale en France

	1996	2007	2010	2019
Maladie et invalidité	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
Total	19,2	19,3	21,3	21,8

Source : Eurostat. Calculs de l'auteur.

La croissance des transferts a ralenti fortement entre 2010 et 2019 (0,5 points de PIB). Les retraites ont contribué 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. Les pensions de réversion, 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 Thérét, 2021, p.65).

Le niveau des transferts au titre de la maladie et de l'invalidité a augmenté entre 2010 et 2019 (0,3 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 de lutte contre l'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, avec environ 900 000 bénéficiaires supplémentaires. L'augmentation du nombre de chômeurs a aussi provoqué une hausse du nombre de bénéficiaires du RSA (Siguret et Cazain, 2016). Une partie des chômeurs de longue durée a fini par arriver à la fin de leur période d'indemnisation et a basculé au RSA. Le recul de l'âge de départ à la retraite a

aussi contribué légèrement à augmenter le nombre de bénéficiaires du RSA (Aubert et al., 2016).

L'introduction du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1989 avait pour objectif de lutter contre l'exclusion sociale en fournissant un revenu minimum aux plus démunis. Cette logique d'insertion a été remplacée par une logique d'incitation au retour au travail (Palier, 2008) et une logique d'activation des prestations (Barbier, 2011). Ce qui s'est traduit par le renforcement des obligations imposées aux bénéficiaires. L'introduction de la prime pour l'emploi en 2001 devait inciter le retour à l'emploi des bénéficiaires. En 2009, le RMI est remplacé par le revenu de solidarité active (RSA) qui a étendu cette logique d'incitation. Il existait un RSA socle et un RSA activité qui s'activait lorsque l'individu exerçait une activité rémunérée. Le RSA activité et la prime pour l'emploi ont été fusionnés en seul dispositif en 2015 : la prime d'activité. Cette prime versée pour un niveau de revenu allant jusqu'à 1885 euros en 2023 a permis de compléter les revenus salariaux directs. Ces dispositifs doivent inciter au retour à l'emploi. En parallèle, le niveau des allocations chômage est devenu dégressif et la durée d'indemnisation s'est raccourcie (Grégoire, Vivès et Deyris, 2020). Ces différentes réformes ont changé les logiques d'assurance du système de protection sociale face au risque chômage et exclusion sociale. La logique d'assurance du revenu salarial a progressivement été abandonnée au profit de logiques propres au modèle de transferts sociaux par l'impôt sélectif.

Les transferts dédiés au poste famille et enfant ont 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.

Le système de protection sociale français a connu d'importantes transformations (Palier, 2002). Les réformes des retraites, des minima sociaux, des prestations familiales ont transformé le système de protection sociale. Les niveaux des pensions familiales, des allocations chômage et des prestations familiales ont été abaissés. Cependant, certaines contre-tendances (vieillesse démographique et chômage élevé) ont limité l'impact quantitatif de ces réformes. Le système français est aussi devenu plus universaliste en matière de santé et de lutte contre l'exclusion sociale. Dans un contexte de vieillissement démographique et de forte récession, les dépenses du système de protection sociale ont augmenté. Une baisse du niveau des transferts s'est opérée à partir de 2013. Les nombreuses réformes du système de retraite ont conduit au ralentissement de ces dépenses. Les niveaux des prestations familiales et de logement ont baissé. Les dynamiques politiques ont infléchi la trajectoire des transferts en France après la crise financière. Un processus d'étatisation de la sécurité sociale s'est opéré en parallèle (Da Silva, 2022). Les partenaires sociaux ont progressivement perdu le contrôle des caisses de sécurité sociale et de l'assurance chômage au profit d'une implication toujours

plus importante de l'État. Cette perte de pouvoir des partenaires sociaux a renforcé la capacité de l'État à limiter les dépenses de la Sécurité Sociale.

2.5 Évolutions du système de protection sociale grec

Entre 2001 et 2007, la hausse des transferts de protection sociale est expliquée par la hausse des dépenses de retraite (Tableau 19) et dans une moindre mesure par les transferts liés au logement (0,3 point de PIB). Le système de protection sociale grec est typique des pays méditerranéens. Les transferts de retraite représentent en moyenne 71,7% de la totalité des transferts sur la période observée. La forte croissance de ces transferts a permis à la Grèce de rattraper son retard et de se trouver dans une position intermédiaire entre la France et l'Allemagne en 2007 en matière de dépenses sociales. 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 (Karamessini, 2015).

Tableau 19 : dépenses de transferts de protection sociale en Grèce

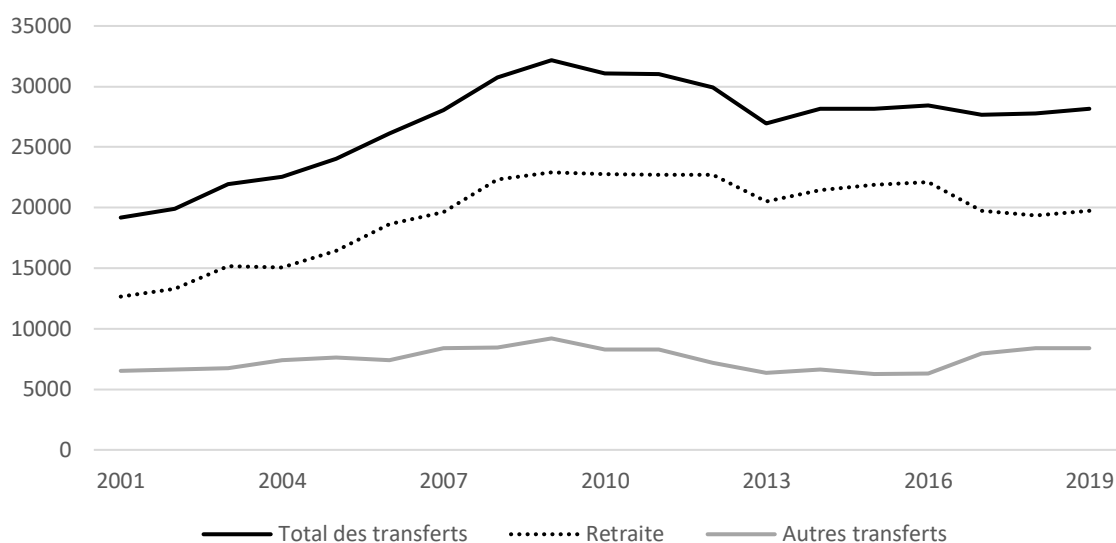
	2001	2007	2010	2019
Maladie et invalidité	1,4	1,4	1,6	1,6
Retraite	8,3	10,2	13,1	13,3
Survivant	1,5	1,4	1,4	2,0
Famille et enfance	0,5	0,4	0,7	0,8
Chômage	0,7	0,8	1,0	0,6
Logement	0,1	0,4	0,1	0,2
Exclusion sociale	0,0	0,0	0,0	0,5
Total	12,5	14,6	17,9	19,0

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

La période qui va de 2007 à 2019 est marquée par une très forte récession (-25% du PIB en volume) et par une très forte 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 fortement diminué pendant la récession. La hausse du ratio est donc entièrement due à un effet dénominateur. Nous utiliserons donc les données en volume (Graphique 21 et 22) pour étudier l'évolution des transferts en Grèce.

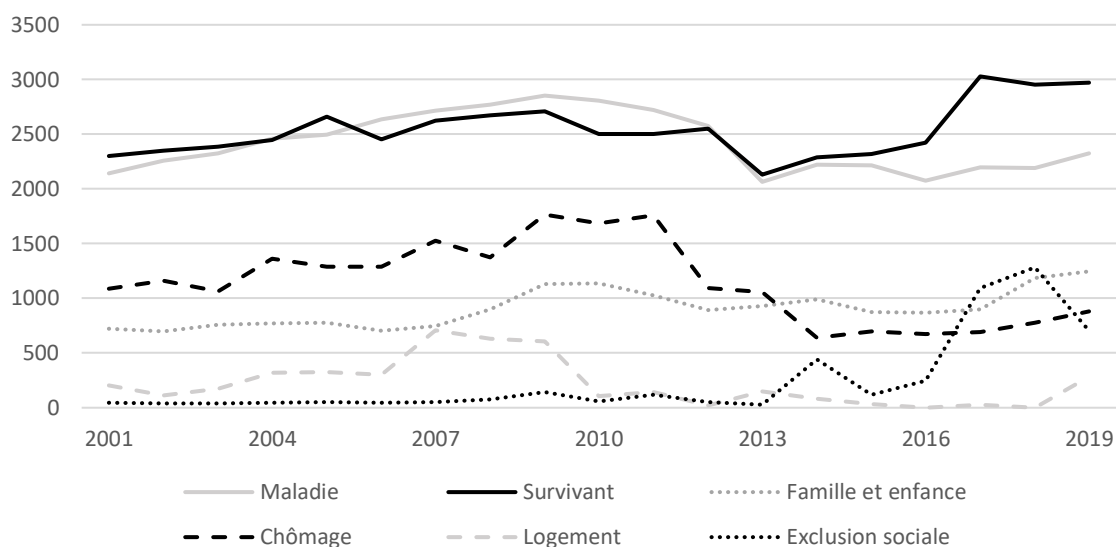
Le volume des transferts en matière de protection sociale a augmenté jusqu'en 2009 (Graphique 21). Il a ensuite diminué de 16% entre 2009 et 2013 et s'est stabilisé jusqu'à la fin de la période. Ces évolutions témoignent d'une réduction drastique des transferts par habitant. Les plans d'austérité appliqués par les gouvernements grecs après 2010 ont conduit à faire stagner les transferts du poste retraite et à faire baisser les dépenses maladie, chômage et logement (Graphique 22). Les transferts du poste survivant ont baissé puis augmenté à nouveau après 2013.

Graphique 21 : évolution des dépenses de transferts en milliers d'euros constants en Grèce entre 2001 et 2019



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

Graphique 22 : évolution des dépenses de transfert en milliers d'euros constants en Grèce entre 2001 et 2019



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

Les dépenses de lutte contre l'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 ont augmenté jusqu'en 2009 puis baissé 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 d'environ 360 euros (OCDE, 2018). L'allocation chômage a été étendue aux indépendants mais avec des conditions d'accès très restrictives (Karamessini, 2015).

Le système de protection sociale grec s'est fortement développé dans les années 1990. Au tournant des années 2000, il a commencé à rattraper les niveaux des dépenses de protection sociale observés en Allemagne et en France. Ce développement s'est accompagné d'une hausse massive des transferts, fortement concentrée sur les retraites. La crise de 2010 a interrompu cette croissance. Afin de bénéficier de l'assistance financière de la Troïka, les gouvernements grecs ont dû mettre en place des plans d'austérité. Les niveaux des prestations sociales ont alors fortement diminué. Sous la pression de la Troïka, le système de protection sociale grec a abandonné l'objectif de préservation des niveaux de vie. Il incorpore désormais les logiques du modèle libéral où l'assistance est minimale et fondée sur l'incapacité à trouver un revenu sur le marché du travail. La diminution du niveau des retraites, du chômage ou encore des prestations familiales au profit des minima sociaux illustre cette logique. Les retraites ont cependant conservé leur place centrale dans le système de protection sociale grec.

3 Trajectoires des services publics

Les évolutions des dépenses de fonctionnement des services publics ont aussi fortement contribué aux variations du total des dépenses. Elles représentent en moyenne un tiers des dépenses publiques entre 1996 et 2019. Leur croissance a été stable en France (graphique 3, section 1). En Allemagne, le volume des dépenses de fonctionnement a cru très faiblement entre 1996 et 2007 (+4%) puis il a augmenté sur la période suivante (+34%). A l'inverse, les services publics ont crû fortement entre 1996 et 2007 (+ 61% en volume) avant de décroître entre 2007 et 2019 (-28% en volume). Ces trajectoires différentes ont abouti à une convergence des niveaux de dépense de fonctionnement. Pour expliquer ces évolutions, les variations par fonctions de dépense seront exposées. Puis les déterminants propres à l'emploi public seront étudiés.

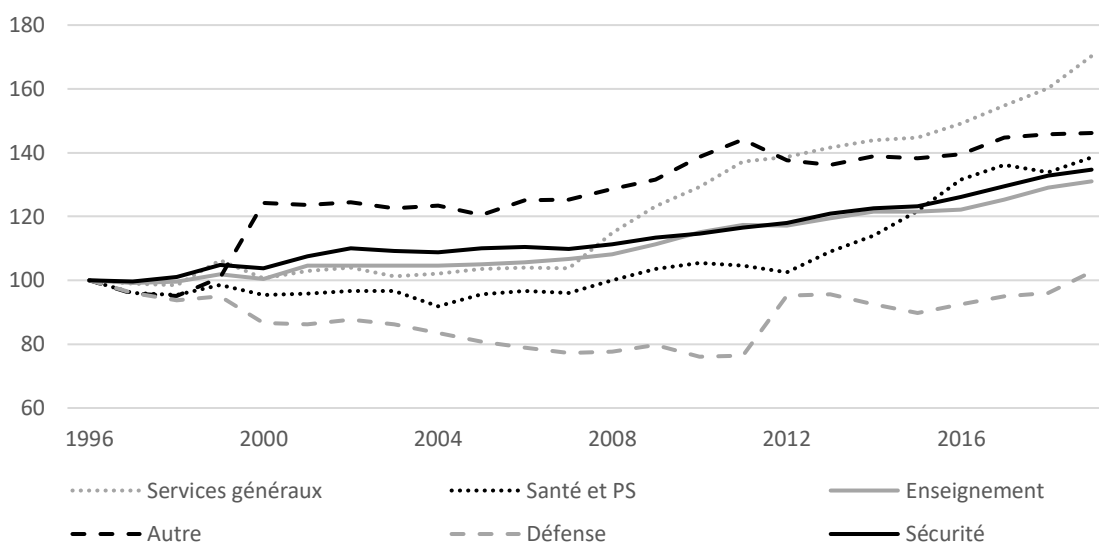
3.1 Évolution des dépenses de fonctionnement par fonction de dépenses

En Allemagne, les différents postes de dépenses de fonctionnement ont stagné jusqu'en 2007 (graphique 16). Les postes loisir, culture et culte, et affaires économiques ont fortement augmenté entre 1999 et 2000. Ce qui a poussé la catégorie « autre » à la hausse. Les dépenses de fonctionnement liées à la protection sociale ont fortement diminué. Entre 2000 et 2006, sous l'impulsion austéritaire du gouvernement Schröder, le nombre d'employés du secteur public a diminué de 330 000 (Duval, 2013, p.165). La plus forte baisse des dépenses de fonctionnement est enregistrée pour le poste défense, -22% entre 1996 et 2012. 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.

La croissance des dépenses de fonctionnement s'est accélérée après 2013 (graphique 23), soit un an après l'investiture de la grande coalition CDU-SPD en Allemagne. Les moteurs de cette croissance ont été les services généraux, la santé et la protection sociale. Les dépenses militaires ont aussi crû à un rythme soutenu. Après la décennie d'austérité qui a caractérisé l'Allemagne pendant les années 2000, les dépenses de fonctionnement des services publics ont de nouveau augmenté sur la décennie 2010. Leur niveau rapporté au PIB est passé de 15 à 16% entre 2010 et 2019.

Graphique 23 : dépenses de fonctionnement par fonctions en volume en Allemagne

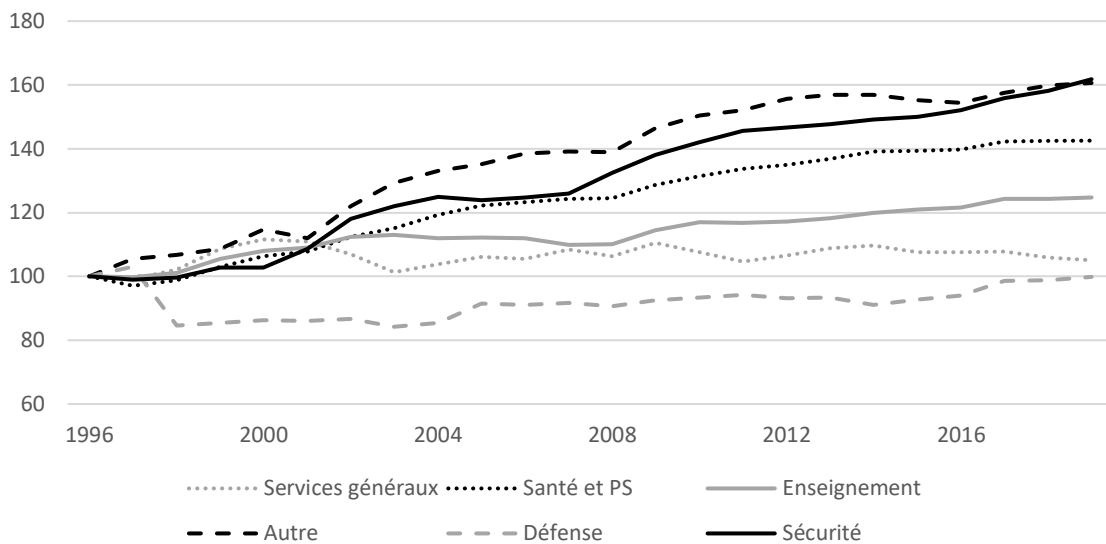


Source : Eurostat. Calculs de l'auteur. La catégorie autre est composée des postes affaires économiques, protection de l'environnement, logements et équipements collectifs ainsi que loisir, culture et culte.

Les dépenses de fonctionnement ont connu des trajectoires plus stables en France qu'en Allemagne (graphique 24). Les postes sécurité, santé et protection sociale et autres ont connu la plus forte croissance entre 1996 et 2019. Les dépenses de fonctionnement du poste enseignement ont augmenté à un rythme plus faible et tendent à diminuer en points de PIB. Cela s'explique à la fois par la baisse du pouvoir d'achat 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 le personnel administratif et d'encadrement, n'a pas augmenté sur la période (Insee, 2018, p.102). Les dépenses militaires ont aussi diminué en France après la fin de la guerre froide (Matelly et Lima, 2016). Cette baisse est le fruit d'une baisse importante des dépenses militaires adoptée par le gouvernement Jospin en 1997. Depuis, elles n'ont cessé d'augmenter. Les dépenses de fonctionnement des services généraux des administrations stagnent entre 1996 et 2019. En niveau du PIB, ce poste de dépense a diminué. Cette baisse s'explique par la volonté politique de réduire le nombre d'employés des administrations centrales et territoriales. En

2007, le gouvernement Fillon décide de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant en retraite dans la fonction publique d'État. Le poste sécurité a connu la plus forte croissance sur toute la période. Le ministère de l'intérieur est le seul qui a vu ses effectifs augmenter entre 1997 et 2014 (Serfati, 2017, p.101). Les dépenses d'équipement des forces de l'ordre ont aussi fortement augmenté, plus 180% entre 2012 et 2017 (Cour des comptes, 2018).

Graphique 24: dépenses de fonctionnement par fonctions en volume en France



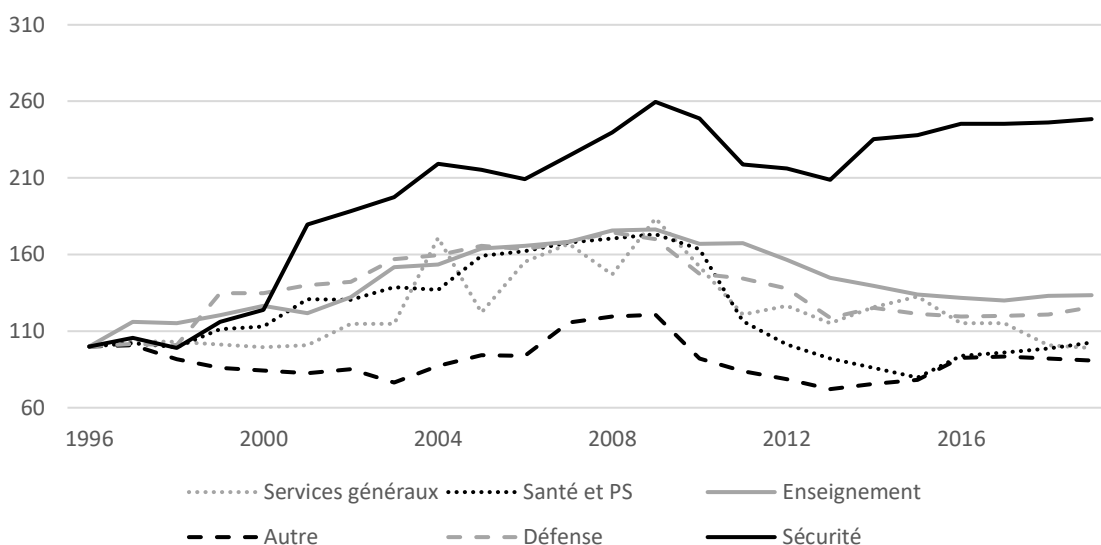
Source : Eurostat. Calculs de l'auteur. La catégorie autre est composée des postes affaires économiques, protection de l'environnement, logements et équipements collectifs ainsi que loisir, culture et culte.

L'évolution des différents postes de dépense de fonctionnement en Grèce se divise en deux périodes (graphique 25) : une forte hausse jusqu'en 2008, puis une période de réduction des dépenses. Le volume des dépenses de sécurité a plus que doublé sur la période. C'est le seul poste de dépense qui n'a pas fortement diminué. Après 2010, la ratification des « protocoles d'accord » en échange de l'assistance financière a conduit à des réductions drastiques des dépenses de fonctionnement. Le volume en 2019 des autres postes de dépenses de fonctionnement est presque identique à celui de 1999. Le poste santé et protection sociale a connu la baisse la plus marquée. Leur volume a été divisé par deux entre 2009 et 2015. Elle s'explique par 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 d'employés.

Les écarts des dépenses de fonctionnement entre l'Allemagne, la France et la Grèce ont augmenté avant 2010 mais tendent à converger par la suite. Ils s'expliquent en partie par les dépenses de défense. Le niveau de dépense militaire français et grec est historiquement plus élevé qu'en Allemagne (Kollias et Paleologou, 2016; Serfati, 2017). L'écart structurel entre la France et l'Allemagne s'explique aussi par l'enseignement. La population française plus jeune nécessite un effort en matière d'éducation plus important pour un niveau de service d'éducation équivalent (Aourir et Tournoux, 2017). Depuis 2015, l'écart total entre l'Allemagne et la France a diminué (Graphique 26). Cette baisse est due aux dépenses des services généraux qui ont augmenté en Allemagne. Les dépenses de fonctionnement du poste santé et protection sociale

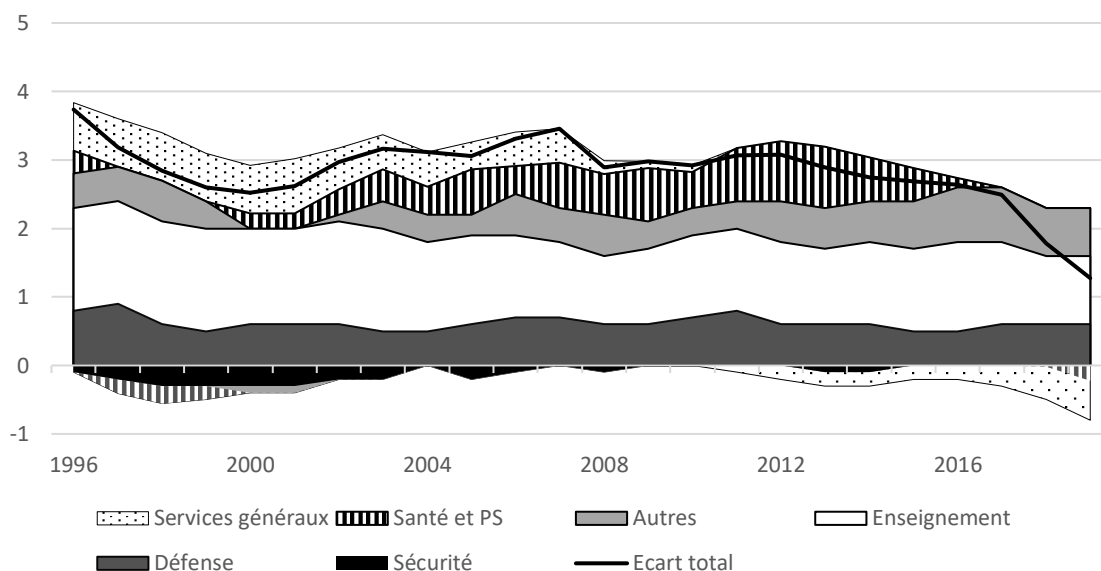
ont aussi plus fortement augmenté en Allemagne qu'en France après 2013. Leur niveau a dépassé le niveau français en 2017.

Graphique 25 : dépenses de fonctionnement par fonctions en volume en Grèce



Source : Eurostat. Calculs de l'auteur. La catégorie autre est composée des postes affaires économiques, protection de l'environnement, logements et équipements collectifs ainsi que loisir, culture et culte.

Graphique 26 : écart de dépenses de fonctionnement par poste en niveau de PIB entre 1996 et 2019 entre l'Allemagne et la France

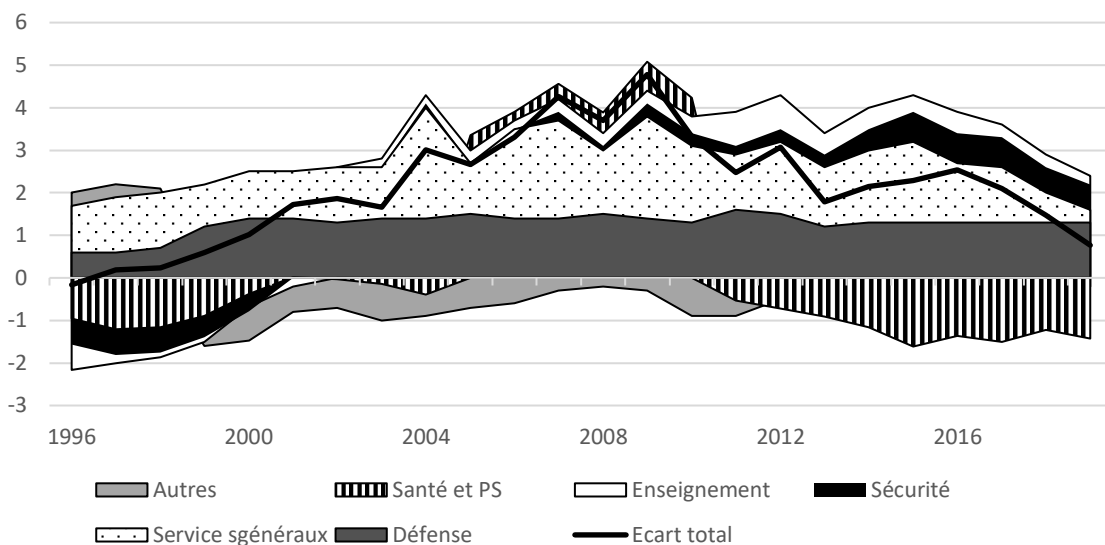


Source : Eurostat. Calculs de l'auteur. La catégorie autre est composée des postes affaires économiques, protection de l'environnement, logements et équipements collectifs ainsi que loisir, culture et culte. L'Allemagne est prise comme valeur de référence.

En Grèce, les dépenses de fonctionnement du poste services généraux sont structurellement plus élevées qu'en France et en Allemagne (graphique 27). Les écarts en matière de protection sociale et de santé sont devenus importants après 2010, en raison des mesures d'austérité et de

réduction de masse salariale appliquées en Grèce dans ces secteurs. L'important déficit de grec en matière de dépense d'enseignement, avec une population plutôt jeune, est la preuve du moindre développement du système scolaire dans les années 1990. Ces dépenses de fonctionnement ont ensuite dépassé le niveau allemand sans rattraper le niveau français.

Graphique 27 : écart de dépenses de fonctionnement par poste en niveau de PIB entre 1996 et 2019 entre l'Allemagne et la Grèce



Source : Eurostat. Calculs de l'auteur. La catégorie autre est composée des postes affaires économiques, protection de l'environnement, logements et équipements collectifs ainsi que loisir, culture et culte. L'Allemagne est prise comme valeur de référence.

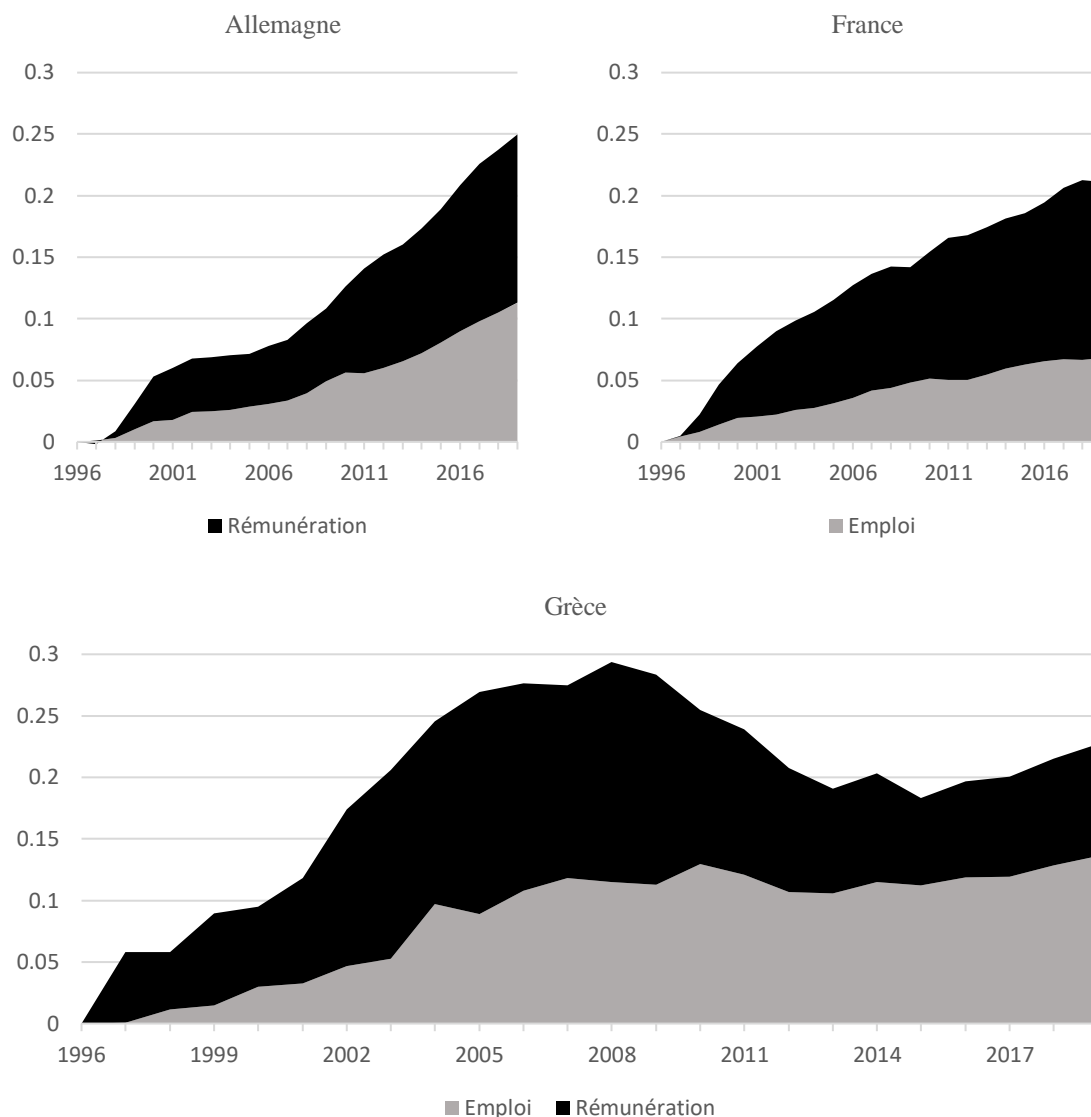
3.2 Évolution de l'emploi public

Le poste « rémunérations des employés des administrations publiques » représente environ 70% des dépenses de fonctionnement pour les trois pays de notre étude. 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 parmi 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, trois branches d'activité sont retenues : 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 permet de résoudre les problèmes de classification des dépenses de santé allemandes⁶¹.

Graphique 28 : décomposition de l'impact des salaires et du nombre d'emplois sur les dépenses de rémunération des administrations publiques entre 1996 et 2019



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

En Allemagne, la croissance des effectifs des administrations publiques et des taux de rémunération est relativement équilibrée entre 1996 et 2007 (Graphique 28). 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 moins augmenté, en raison du non renouvellement des postes de fonctionnaires (+17% entre 1996 et 2019). La hausse du poste rémunération s'explique

⁶¹ 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 les employés des consommations intermédiaires.

principalement par la hausse des salaires du secteur public (Graphique 28). 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 décliné de 14%. Entre mai 2010 et mai 2011, les salaires nominaux de la fonction publique ont diminué de 15% et ceux des services, agences et entreprises publiques de 30% (Karamessini, 2015).

Les dynamiques des rémunérations de l'emploi public s'expliquent par des évolutions d'emplois et de salaires différentes. En Allemagne, ces deux composantes ont augmenté de manière équilibrée. En France, la croissance des rémunérations s'explique par la hausse des salaires des employés publics. La mise en place de l'austérité en Grèce a principalement porté sur les rémunérations plutôt que sur les volumes d'emploi.

4 Les déterminants

L'évolution des dépenses publiques est le résultat des interactions entre les institutions, les dynamiques structurelles et les dynamiques politiques (chapitre 2). Nous exposerons successivement l'impact de ces déterminants sur l'évolution des dépenses publiques.

4.1 Le rôle central des institutions dans l'évolution des dépenses publiques

Les compromis institutionnalisés, entendus comme ensembles de règles, droits et obligations entre différentes parties prenantes, déterminent en grande partie l'évolution des dépenses publiques. La structure institutionnelle des systèmes de protection sociale explique en grande partie les différentes trajectoires des transferts en Allemagne, en France et en Grèce.

La structure institutionnelle du système de protection sociale allemand a fortement limité l'augmentation des dépenses de retraite entre 1996 et 2019 (section 2.1). La stabilité des dépenses en matière de retraite s'explique d'une part par le caractère privé et corporatiste des retraites complémentaires qui sont de fait exclues des dépenses publiques. D'autre part, les différentes réformes ont limité la hausse des dépenses publiques de retraite. L'assurance chômage et les institutions qui assuraient le versement des minimas sociaux ont largement été réformées. Ce qui a conduit à une baisse des allocations chômage et de celles consacrées à la lutte contre l'exclusion sociale. L'assurance sociale dépendait avant tout du statut de l'emploi, notamment masculin. Les politiques familiales se sont modernisées au cours des trente dernières années. Cependant, le niveau des prestations familiales est resté structurellement plus faible qu'en France. Les spécificités institutionnelles du système de protection sociale allemand ont fortement limité la croissance des dépenses sociales, notamment en matière de retraite.

La relative universalité du système de protection sociale français tend à pousser les dépenses sociales à la hausse, notamment en matière de retraite. Le niveau élevé de remplacement du régime général et du régime des fonctionnaires concerne une part conséquente de la population. Les retraites complémentaires publiques et obligatoires pour les salariés et les fonctionnaires

contribuent à des niveaux de pension plus généreux qu'outre Rhin mais aussi à des niveaux de dépenses plus importants. Malgré un durcissement des règles d'indemnisation pour le chômage, le niveau de dépenses qui leur est associé n'a pas diminué, en raison d'un niveau de chômage plus élevé qu'en Allemagne. L'obsession nataliste, née dans l'entre-deux guerres (Thébaud, 1985), a fortement influencé le système des prestations familiales. Cette « spécificité » française explique le niveau plus important des prestations familiales. Les écarts de dépenses sociales, qui constituent plus de la moitié des écarts de niveaux de dépenses publiques entre l'Allemagne et la France, sont fortement déterminés par la structure institutionnelle des systèmes de protection sociale et plus particulièrement de retraites.

En 1996, le système de protection sociale grec est moins développé. Bien que centré autour des assurances vieillesse, il a continué à rattraper les niveaux des autres pays de l'OCDE jusqu'en 2010. Cela s'est traduit par une hausse importante des transferts. Le système de protection sociale grec est centré autour des retraites. Les autres risques sont principalement à la charge de la famille. Le développement des institutions de protection sociale explique la croissance des dépenses sociales en Grèce avant la crise (Karamessini, 2015). La mise en place des « protocoles d'accord » à partir de 2010 a entraîné une profonde modification du système de protection sociale. Le niveau des prestations a fortement diminué. Des minima sociaux ont été introduits. Les assurances sociales grecques, autrefois organisées selon une logique de remplacement du revenu, assurent désormais un filet de protection minimale en l'absence de revenu marchand.

Les évolutions des dépenses de fonctionnement des services publics sont historiquement plus exposées aux volontés discrétionnaires des gouvernements. Le poids des institutions peut alors s'avérer moins déterminant que pour l'évolution des transferts. Les niveaux de dépenses de fonctionnement ont convergé entre 1996 et 2019. Ce qui confirme les résultats du chapitre 5. Cette convergence est le résultat de trajectoires différentes. Il existe des écarts structurels de dépense qui s'expliquent par des institutions spécifiques à l'Allemagne, à la France et à la Grèce. La France et la Grèce ont structurellement des niveaux de dépenses militaires plus élevés que l'Allemagne. Les dépenses d'éducation sont plus importantes en France sur toute la période. Cela s'explique par un système éducatif plus développé qu'en Grèce et une population plus jeune qu'en Allemagne.

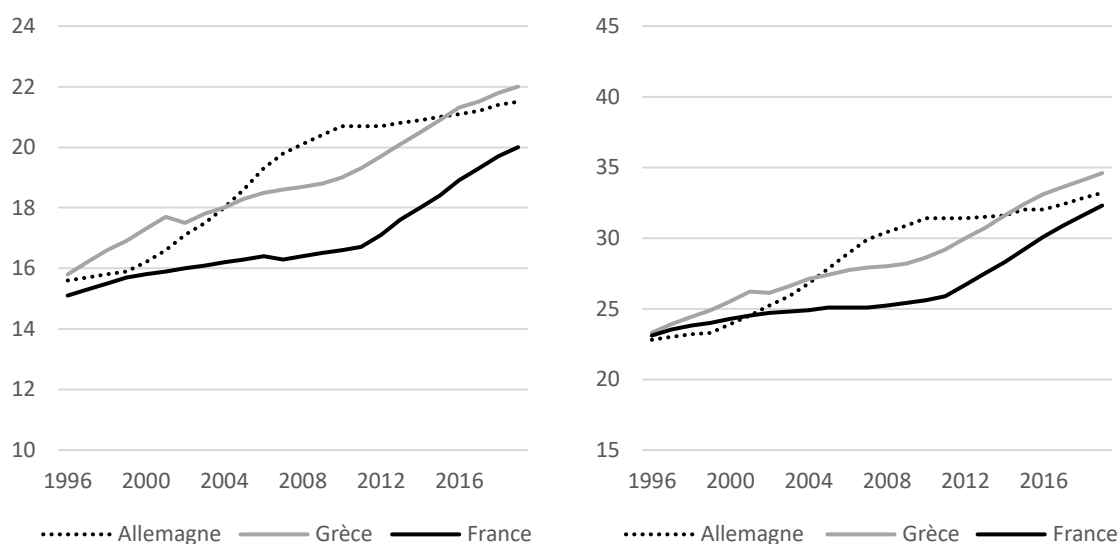
4.2 Les dynamiques structurelles

Dans un cadre institutionnel donné, les dynamiques structurelles peuvent aussi expliquer une partie des évolutions des dépenses publiques. Sur notre période d'étude, deux dynamiques sont à l'œuvre. D'une part, les évolutions démographiques peuvent modifier le niveau et la structure des dépenses publiques. D'autre part, la récession amorcée en 2008 a impacté l'évolution des dépenses publiques.

La modification de la structure par âge de la population a poussé les dépenses sociales, notamment de retraite et de santé, à la hausse (graphique 29). C'est notamment le cas en France et en Grèce entre 2001 et 2010 (graphique 17). Cependant, les spécificités institutionnelles du

système de protection sociale et les successives réformes de retraites ont limité son impact sur les dépenses sociales en Allemagne sur toute la période étudiée, en France et en Grèce après 2010. Il n'existe pas de déterminisme démographique car les dynamiques politiques restructurent les institutions publiques.

Graphique 29 : part des plus de 65 ans dans la population totale et ratio de dépendance en Allemagne, en France et en Grèce entre 1996 et 2019



Source : Eurostat. Calculs de l'auteur. Le ratio de dépendance est la part des plus de 65 ans sur la part des 15-64 ans.

Le vieillissement démographique a aussi provoqué une réduction de la part des moins de 24 ans dans la population. Le niveau des dépenses d'éducation et des prestations familiales est alors susceptible de diminuer. Ces différences démographiques sont notamment importantes pour comprendre les écarts de dépense de fonctionnement entre l'Allemagne et la France. Le niveau des dépenses d'éducation est structurellement plus élevé en France en raison d'une population plus jeune.

La crise financière a eu un double impact sur les dépenses publiques. D'une part, la récession a entraîné une hausse des dépenses sociales par l'effet des stabilisateurs automatiques. Cependant, les hausses de volume des transferts liés aux stabilisateurs automatiques ont été relativement faibles (graphique 11). D'autre part, les gouvernements ont mis en place des plans de relance dans l'objectif de limiter la baisse de la demande. Ces derniers sont principalement composés d'avantages fiscaux, d'investissement public et de recapitalisation d'entreprises. De manière générale, l'impact des dynamiques structurelles sur les trajectoires des dépenses publiques en Allemagne, en France et en Grèce a été faible.

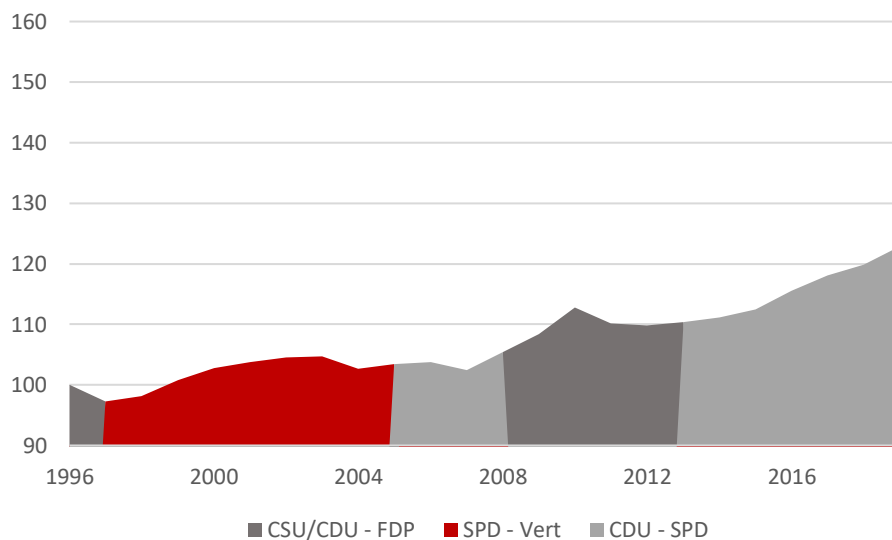
4.3 Les dynamiques politiques dans le contexte européen

Les dynamiques politiques ne semblent *a priori* pas avoir d'impact sur les trajectoires des dépenses publiques (chapitre 1, graphiques 30, 31 et 33), exception faite de l'Allemagne après 2013. Cependant, les dynamiques politiques ne se résument pas aux joutes partisans qui surviennent lors des échéances électorales. Elles résultent des évolutions à la fois matérielles et idéologiques des blocs sociaux dominants (Amable et Palombarini, 2017). Composés de différents groupes sociaux, ces derniers sont porteurs de projets politiques qui changent les compromis institutionnalisés et impactent la dynamique des dépenses publiques. Nous exposerons pour chacun des pays comment expliquer les compromis politiques portés par les groupes sociaux dominants et leur impact sur les dépenses publiques.

4.3.1 La longue austérité allemande

La période 1996-2007 est une période d'austérité budgétaire, pas uniquement pour le système de protection sociale. Le total des dépenses publiques a peu augmenté. Leur niveau rapporté au PIB a diminué. Le volume des transferts n'a que très faiblement augmenté. Tandis que le niveau des dépenses en capital, des subventions et des intérêts payés a diminué. Les dépenses de fonctionnement ont stagné sur la même période.

Graphique 30: évolution des dépenses publiques en volume et des dynamiques partisans en Allemagne



Source : Eurostat. Calculs de l'auteur.

Cette politique budgétaire restrictive est le fruit d'une part d'une crise institutionnelle qui s'est conclue par une la mise en place de réformes austéritaires (Graphique 30). A la fin des années 1980, les dépenses sociales ont servi d'amortisseur au ralentissement de la croissance. L'assurance chômage et les départs anticipés à la retraite ont compensé le faible volume d'emplois créés. Pendant un temps, cette situation a permis d'arbitrer entre les demandes sociales hétérogènes des différents groupes sociaux. La hausse des dépenses sociales a entraîné

une hausse des taux de cotisation (Streeck, 2007). Ces tendances ont été amplifiées par la réunification allemande (Wiesenthal, 2003). L'extension de l'état social ouest-allemand aux nouveaux Landers, notamment en matière de retraite, a amplifié l'augmentation des transferts sociaux et des cotisations associées par l'application de la logique assurantielle à des carrières salariales relativement stables et linéaires pour les deux sexes en Allemagne de l'Est (Lechevalier, 1999b) (section 2.3). Ces tendances ont abouti à une forme d'épuisement institutionnel avivé par le débat sur la compétitivité de l'Allemagne comme « lieu de production et d'investissement » (*Standort Deutschland*) dans la deuxième moitié des années 1990 (Busemeyer et Trampusch, 2016). Les compromis politiques qui structuraient l'intervention de l'État dans l'économie et le système de protection sociale allemand depuis l'après-guerre n'étaient plus viables. En position de force, patronat et classes aisées ont propagé l'idée qu'une hausse des taux de cotisation aurait impacté la compétitivité prix des entreprises allemandes.

La CDU⁶² au pouvoir entre 1982 et 1996 n'a pas mis en place de politique d'austérité en raison de divisions internes (Zohlnhöfer, 1999). Les courants proches des syndicats et des milieux salariés au sein de la CDU étaient opposés à la réduction des dépenses sociales. La réduction des dépenses publiques a principalement été implémentée par une coalition dirigée par le SPD⁶³ à partir des années 2000. Ce tournant austéritaire renvoie à une mutation dans la composition et l'électorat des partis socio-démocrates européens (Piketty, 2019, chapitre 16). Depuis les années 1990, l'électorat du SPD ainsi que les écologistes (*die Grünen*) est composé par une fraction toujours plus importante d'individus diplômés et issus de groupes sociaux aisés. Ce changement d'alliance de classe a conduit à un changement de programme politique. L'extension des droits sociaux a laissé place à « l'agenda 2010 ». La coalition au pouvoir a dérégulé le marché du travail et a mis en place des politiques de réduction des dépenses publiques. La baisse des taux de cotisation et la baisse des dépenses publiques ont permis de restaurer la rentabilité des entreprises. Cette limitation de la hausse des taux de cotisation était aussi un moyen de restaurer la compétitivité prix des entreprises exportatrices allemandes dans le cadre de l'intégration économique et monétaire européenne.

Ce retournement politique de partis traditionnellement associés à la gauche a acté un retour à une forme de capitalisme moins organisé (Streeck, 2009). Ce processus de « libéralisation » a abouti à une réduction des droits sociaux et de l'intervention des administrations publiques au profit de certains groupes sociaux. Les grandes entreprises et leurs propriétaires en ont été les principaux acteurs et bénéficiaires (Kinderman, 2005; Streeck, 2009, p.256). Entre 1996 et 2006, la part des salaires dans la valeur ajoutée a diminué de 5 points.

Tous les ouvriers et les employés n'ont pas été impactés de la même manière par ces évolutions. Le marché du travail allemand s'est fortement restructuré au cours des 20 dernières années (Knuth, 2014). La baisse du chômage s'est accompagnée du développement massif de formes d'emploi non standard comme les *Solo-Selbständige*, l'équivalent des autoentrepreneurs

⁶² L'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (en Allemand : *Christlich Demokratische Union Deutschlands*, abrégé en CDU).

⁶³ Le Parti social-démocrate d'Allemagne (en Allemand : *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, abrégé en SPD).

en France, les mini-jobs et les emplois à temps partiel (Giraud et Lechevalier, 2018). L'emploi féminin a été très impacté par l'éclatement de la norme d'emploi (Giraud et Lechevalier, 2013). Dans ce contexte, le système de protection sociale est de moins en moins protecteur pour les travailleurs des « zones grises » du marché du travail. Les transformations du marché du travail et du système de protection sociale ont épargné les salariés des grandes entreprises qui bénéficient d'un emploi stable. Ces derniers bénéficient toujours d'une assurance sociale qui conserve leur statut et leur revenu.

Cette phase de politique budgétaire restrictive s'est arrêtée en 2013. Le volume des dépenses publiques est reparti à la hausse, principalement tiré par les dépenses de fonctionnement des services publics. Ce changement intervient suite au retour d'une grande coalition CDU/CSU⁶⁴ et SPD pour diriger l'Allemagne. Dans un contexte de forte croissance économique et donc de croissance des revenus fiscaux, la grande coalition, à la demande du SPD, a acté une augmentation des dépenses publiques, notamment sociales (Rixen, 2019). Ce retournement politique fait notamment suite aux mauvais résultats électoraux du SPD dans l'après Schröder. Les travailleurs des « zones grises » et les chômeurs, fortement impactés par ces réformes, s'étaient détournés du SPD pour voter pour des formations plus petites et plus à gauche (Marx et Picot, 2013).

4.3.2 La France : le statut quo budgétaire

En France, la croissance des dépenses publiques entre 1996 et 2008 est liée à l'absence de remise en cause des compromis institutionnalisés, notamment en matière de protection sociale. Les contradictions entre les projets politiques et les demandes sociales des différents blocs politiques dominants au sein du système politique français ont bloqué les réformes des institutions (Amable et Palombarini, 2017). Sur cette période, l'augmentation du volume des dépenses publiques se fait dans un contexte de forte croissance économique et d'exceptionnelle croissance de l'emploi entre 1997 et 2001. Le niveau des dépenses publiques rapportées au PIB reste stable.

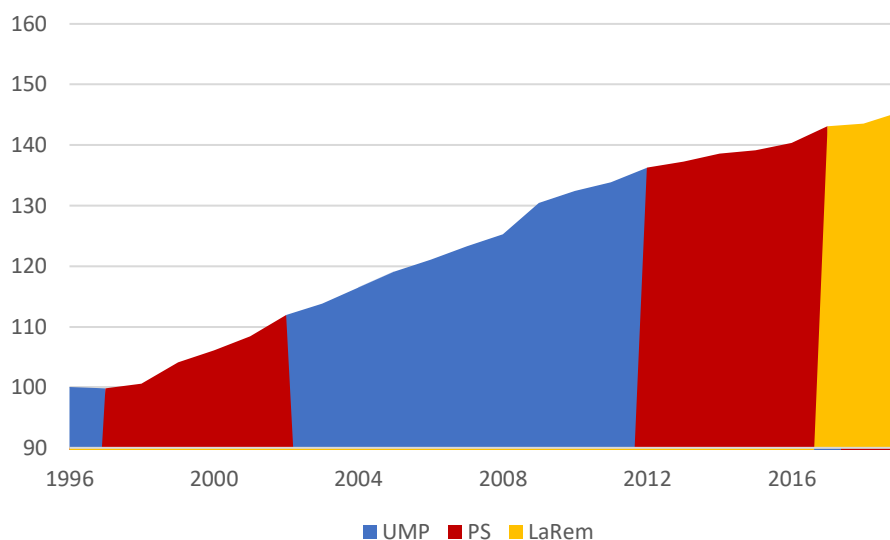
Le bloc de gauche rassemblait principalement des ouvriers, des employés, des cadres du secteur public ainsi que des professions intellectuelles. Ce bloc a été pris entre deux projets politiques contradictoires : la poursuite des réformes libérales nécessaires à l'intégration européenne ou l'augmentation du pouvoir d'achat et de la protection sociale, notamment pour les classes populaires. La mise en place d'une politique budgétaire restrictive, nécessaire à la poursuite de l'intégration européenne, était incompatible avec les attentes des classes populaires qui composaient le bloc de gauche. Les gouvernements dirigés par le parti socialiste ont alors choisi le statut quo budgétaire. Le gouvernement Jospin (1997-2002) n'a pas cherché à remettre en cause les compromis institutionnalisés qui structurent l'évolution des dépenses publiques françaises. Il s'est concentré sur des mesures de libéralisation financières, de dérégulation des

⁶⁴ L'Union chrétienne sociale an Bavière (en Allemand : *Christlich-Soziale Union in Bayern*, abrégé CSU). Ce parti forme au niveau fédéral un tandem avec la CDU.

marchés et de privatisation (Amable, 2017, p.148). Cette stabilité institutionnelle des administrations publiques explique la progression stable des dépenses sur cette période.

Le bloc de droite est composé des groupes sociaux aisés mais aussi de salariés du secteur privé, d’artisans et d’indépendants (Amable, Guillaud et Palombarini, 2012, p.38). La poursuite des réformes libérales et austéritaires est en contradiction avec le besoin de protection des catégories populaires du bloc de droite. Jusqu’en 2007, les différents gouvernements de droite ont entrepris des réformes du système de protection sociale à la marge (Amable, 2017, p.139), exception faite de la réforme Balladur en 1993 et de la réforme Juppé, dont le volet de réforme des régimes spéciaux des retraites a finalement été retiré à la suite d’un vaste mouvement social. L’impact sur les dépenses publiques est resté faible à court terme.

Graphique 31: évolution des dépenses publiques en volume et des dynamiques partisanes en France



Source : Eurostat. Calculs de l’auteur.

Après 2007, les deux blocs politiques qui ont dominé la vie politique française ont cherché à limiter la hausse des dépenses publiques. L’élection de Nicolas Sarkozy en 2007 marque une rupture avec la stratégie du bloc de droite. Il a entrepris d’importantes réformes de la protection sociale, en matière de minima sociaux et de retraite notamment, tout en cherchant à diminuer la part de l’emploi public. Cette inflexion austéritaire a été limitée par la récession amorcée dès 2007, récession qui s’est traduite par une hausse des dépenses publiques.

En 2012, le parti socialiste, parti hégémonique du bloc de gauche, accède au pouvoir. Il s’est depuis les années 1990 détourné de l’électorat populaire au profit d’autres groupes sociaux (Amable, 2017, chapitre 4), notamment des plus diplômés (Piketty, 2019, chapitre 14). Le parti socialiste a lui aussi choisi de mettre en place un programme de restructuration du système de protection sociale et d’amélioration de la compétitivité prix des entreprises. Ces choix politiques ont acté le ralentissement de la croissance des dépenses publiques amorcées sous la

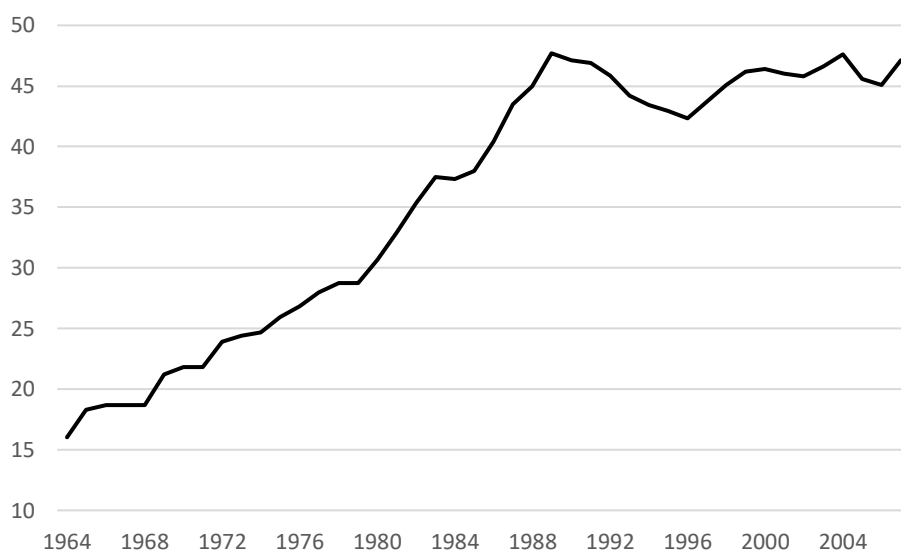
mandature précédente. L'élection d'Emmanuel Macron en 2017 avait, avant la pandémie de la Covid-19, accéléré le tournant austéritaire de la politique budgétaire française.

4.3.3 Croissance et décroissance des dépenses publiques grecques

L'évolution des dépenses publiques grecques se divise en deux périodes. Entre 1996 à 2009, 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 dynamiques politiques spécifiques à la Grèce.

La hausse des dépenses publiques est le fruit de deux évolutions. D'une part, la fin de la dictature en 1974 a conduit à l'émergence d'un nouveau compromis politique basé sur la progression des niveaux de vie et l'extension des droits sociaux (Kalyvas, 2015, p.129). D'autre part, le système politique grec s'est complètement restructuré après la dictature (Lyrintzis, 1984). Le PASOK⁶⁵ devient le nouveau parti hégémonique du système politique grec. Il est soutenu par un électorat très hétérogène, composé d'agriculteurs, d'ouvriers et d'employés du tertiaire. L'intervention croissante de l'État et la hausse des dépenses publiques ont permis de satisfaire les demandes de ces différents groupes sociaux (Lyrintzis, 1987).

Graphique 32 : dépense publique grecque en part du PIB entre 1964 et 2007



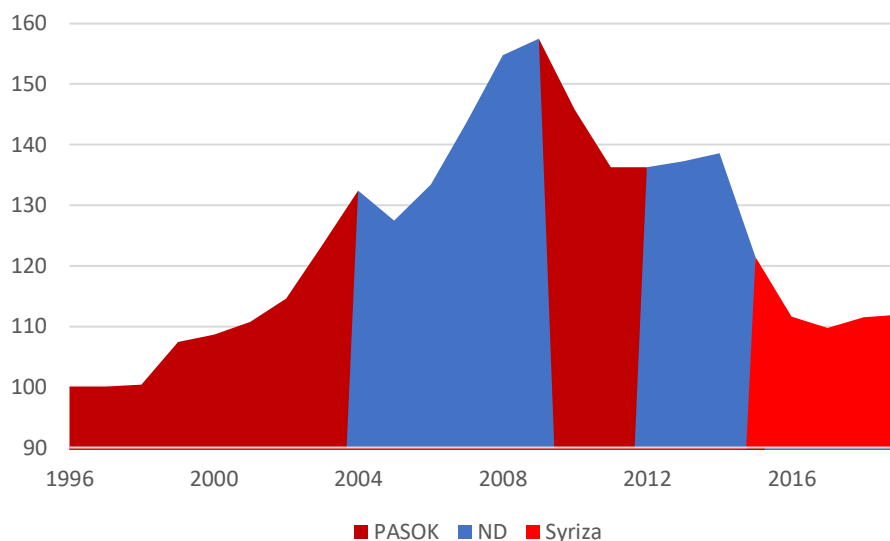
Source : OCDE et Eurostat. Calculs de l'auteur.

Après son arrivée au pouvoir en 1981, le PASOK va mettre en place une politique de développement des services publics et du système de protection sociale (Kalyvas, 2015, p.133-135). Ces choix politiques vont entraîner une hausse importante des dépenses publiques dans les années 1980 (graphique 32).

⁶⁵ Mouvement socialiste panhellénique.

A partir des années 1990, le niveau des dépenses publiques rapportées au PIB se stabilise. L'accession au pouvoir du parti conservateur Nouvel Démocratie entre 1989 et 1993 a conduit à une stabilisation du volume des dépenses. De retour au pouvoir en 1993, le PASOK a, à nouveau, mené une politique d'extension des services publics et des droits sociaux. Le rythme de croissance des dépenses s'est accéléré à la fin des années 1990 (graphique 33). Le compromis politique qui s'est forgé après la dictature et qui est porté par le PASOK explique la croissance des dépenses publiques jusqu'en 2010.

Graphique 33: évolution des dépenses publiques en volume et des dynamiques partisanes en Grèce



Source : Eurostat. Calculs de l'auteur.

Après 2010, l'évolution des dépenses publiques grecques s'infléchit. Les dynamiques du fédéralisme interétatique asymétrique propre à l'UE vont peser sur leur trajectoire. L'absence d'intervention de la BCE sur le marché souverain a contraint la Grèce à demander l'assistance financière aux autres États membres (Vigny, 2022). L'austérité budgétaire prônée par les pays créditeurs a été imposée à la Grèce (chapitre 2). L'assistance financière de la Troïka 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). Ces derniers ont été confrontés à un choix : appliquer les politiques d'austérité et rester dans la zone euro, ou changer de politique budgétaire et monétaire, et sortir de la zone euro. Ces gouvernements ont fini par s'incliner et accepter les directives imposées par les institutions européennes dans le cadre des prêts conditionnels (chapitre 7).

5 Éléments de conclusion

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 dans les années 2000. Tandis que ces dépenses ont augmenté en France, notamment après 2010, du fait de la crise financière. En Grèce, il n'y avait quasiment pas de dépenses liées à l'exclusion sociale avant 2017, car il n'existait pas de dispositifs de revenu minimum garanti. Leur baisse est le fruit de dynamiques politiques en Allemagne (loi Hartz IV). Tandis que leur augmentation est expliquée par une dynamique structurelle en France : la conjoncture macroéconomique. L'absence de dépenses de lutte contre l'exclusion sociale en Grèce témoigne des spécificités institutionnelles des systèmes de protection sociale méditerranéens. Les trajectoires des dépenses publiques s'expliquent par les trajectoires des postes de dépenses diverses, qui évoluent selon des déterminations et des temporalités multiples.

Ces logiques fragmentées n'en sont pas moins articulées (Delorme et André 1983, p.639). Dans ce chapitre, trois trajectoires de dépenses publiques très différentes ont été mises en évidence. Les dépenses publiques ont stagné en Allemagne entre 1996 et 2010. Elles ont ensuite augmenté après 2013. En France, les dépenses publiques ont augmenté de manière régulière entre 1996 et 2019. Leur rythme de croissance a ralenti à partir de 2010. Les dépenses publiques grecques ont très fortement augmenté jusqu'en 2010, puis elles ont décliné sur la période suivante.

Les écarts de trajectoires entre la France, l'Allemagne et la Grèce s'expliquent principalement par les transferts sociaux, notamment pour les retraites. La structure institutionnelle des systèmes de protection sociale et les dynamiques politiques se sont avérées être les principaux déterminants de ces évolutions. Le système de retraite français est plus généreux que le système allemand. Le caractère public et obligatoire des retraites complémentaires accroît le niveau des dépenses publiques de retraite. En Allemagne, les dynamiques politiques ont fortement limité la hausse des transferts. En raison de spécificités institutionnelles, la croissance des dépenses en Grèce est principalement le fait des retraites. Cependant, cette croissance témoigne du rattrapage du système de protection sociale grec avant 2010.

Les niveaux de dépenses de fonctionnement sont relativement homogènes dans les trois pays de notre étude. Leur niveau est cependant légèrement supérieur en France, notamment en matière d'éducation pour des raisons démographiques. Les subventions expliquent aussi les niveaux structurellement supérieurs des dépenses publiques en France. Les CIR et CICE ont été mis en place afin de dégager des marges pour les entreprises. Ces dispositifs qui n'existent ni en Allemagne ni en Grèce. Ils contribuent largement au niveau élevé de subventions en France.

Les dynamiques structurelles n'expliquent qu'à la marge l'évolution des dépenses publiques au cours de la période étudiée. Tandis que les dynamiques politiques se sont avérées être déterminantes dans le contexte spécifique de la zone euro et des caractéristiques de son fonctionnement au cours de cette période (chapitre 2). En Allemagne, la hausse des taux de cotisation est devenue source de tension. Ce conflit de répartition a été exacerbé par la

réunification. Entre 1996 et 2010, les différents partis au pouvoir ont mis en place des politiques budgétaires restrictives qui ont restauré les marges des entreprises et de leurs propriétaires, tout en épargnant les salariés des grandes entreprises. La croissance des dépenses publiques a été beaucoup plus stable en France. Les contradictions propres aux deux principales formations politiques ont bloqué les réformes du système de protection sociale et des services publics jusqu'en 2010. La croissance des dépenses s'est ensuite ralentie. En Grèce, le compromis politique porté par le PASOK a conduit à une hausse des dépenses publiques jusqu'en 2010.

L'intégration européenne est une nouvelle échelle de formulation et d'application des politiques publiques. Sur la base des analyses en termes de diffusion et de transfert des politiques publiques, il convient de différencier deux mécanismes qui lient intégration européenne et dynamiques politiques nationales : un mécanisme de *contrainte* et un mécanisme de *communication transnationale* (chapitre 1, section 4.4). Premièrement, la configuration institutionnelle initiale de la zone euro a exposé les États périphériques à une forme de contrainte budgétaire (chapitre 3). La Grèce s'est retrouvée après 2010 en situation de défaut et a dû demander une assistance financière aux autres États membres et aux institutions européennes. Cette dernière fut conditionnée à la mise en place de politiques austéritaires qui ont eu un impact fort sur les dépenses publiques. Après 2010, la dynamique des dépenses publiques grecques est imposée par les dynamiques politiques européennes. Deuxièmement, la construction de l'encadrement budgétaire s'est faite par un alignement politique et idéologique plutôt que par la contrainte. Les différentes évolutions et réinterprétations des traités budgétaires ont été fonction des dynamiques politiques européennes. Dans le cadre du fédéralisme interétatique asymétrique, dominé par les préférences politiques allemandes, un cadre juridique contraignant a été adopté (chapitre 2). Cette forme de *communication transnationale* asymétrique a eu un impact quantitatif plus faible à court terme que le premier mécanisme sur l'évolution des finances publiques, mais a néanmoins conduit à des convergences quant aux réformes de la protection sociale promues dans le cadre des « Méthodes Ouvertes de Coordination » des politiques nationales mises en œuvre après le traité d'Amsterdam. L'encadrement des finances publiques européen a incité les États membres à mettre en place des politiques budgétaires restrictives sans toutefois imposer des réductions drastiques des dépenses.

Chapitre 7

The Greek sovereign crisis: a post-Keynesian synthesis

A la fin de chaque année, nouveau déficit. Au bout de quatre ou cinq ans, nouvel emprunt. Or, chaque nouvel emprunt fournissait à l'aristocratie une nouvelle occasion de rançonner l'État, qui, maintenu artificiellement au bord de la banqueroute, était obligé de traiter avec les banquiers dans les conditions les plus défavorables.

Marx, *Les luttes de classes en France : 1848-1950*, (1850), p.24

In 2021, Greek 5-years bond yield turned negative for the first time. The entire world was just recovering from the onset of the Covid-19 pandemic and the measures taken to stop its spread. All of the Eurozone countries recorded huge deficits, but yields reached record lows. Ten years earlier, in 2011, the Greek 10-year bond yield was above 15%. Following the Global Financial Crisis (GFC), the Greek government also experienced a high public deficit. But rising interest rates nearly caused the Greek government to default at that time. How could Greece enjoy such unfavorable financing conditions 10 years ago?

Answering this question requires to understand what were the roots of the sovereign Greek crisis. In 2001, Greece was the less developed economy of the Economic and Monetary Union (EMU). In 2006, its GDP per capita was only 73% of the European average. The country displayed a high level of public indebtedness (103% of GDP) and a huge current account deficit (-16% of GDP). After the introduction of the EMU, important macroeconomic imbalances appeared. The country's private debt, current account deficits and external debt rose markedly. Several hypotheses were advanced to explain these stylized facts but there is still no consensus about their role in the crisis (Stockhammer, Constantine and Reissl, 2020). Even among post-Keynesian economists, divergences persist.

If different hypotheses coexist about the Greek economic trajectory and its implications, the decisive role of the ECB in the development of the sovereign debt crisis has been highlighted by many authors (De Grauwe, 2013; Lavoie, 2015; Aglietta, 2014, 46). From 2009 to 2015, Greece faced high interest rates and a potential default. The country has relied on financial assistance to finance current expenditures and debt repayments. Following post-Keynesian analyses, we believe that the ECB's decision was crucial to understand the Greek sovereign debt crisis. However, the ECB could have intervened on sovereign debt markets to limit interest rates. More than a flaw of the union, we believe that the lack of intervention of the ECB was a political choice. We provide an analysis of the political and economic factors that shaped this decision.

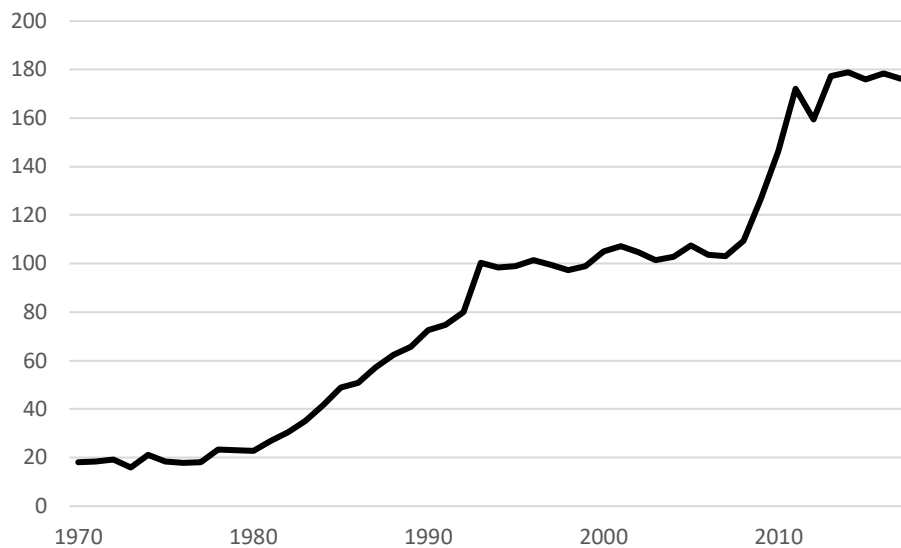
In this paper, we will confront the different explanations of the Greek trajectory with empirical facts. We refute some of the narratives and propose a post-Keynesian interpretation of the Greek macroeconomic trajectory before the crisis. We then assess its implications for the sovereign debt crisis. We also analyze the member States' conflicting interests and position and how it shaped the EMU's responses to the crisis. The main causes of the Greek public debt are identified in Section 1. We refute the alleged lack of fiscal discipline as the determinant of the high level of public indebtedness and evaluate its implications for the sovereign crisis. Section 2 examines the determinants of the current account deficits and the plausibility of the competitiveness hypothesis. Another explanation highlights expanding capital flows as the cause of the rise of the private debt. In section 3, we look into the arguments behind this hypothesis and exposes its incompatibility with the post-Keynesian framework. In section 4, we offer a post-Keynesian interpretation, which is close to the one proposed by Febrero, Álvarez and Uxó (2019) for the case of Spain. In section 5, we explain how the GFC turned into a sovereign debt crisis in Greece. The last section offers a political economy perspective on the sovereign debt crisis. We show how the EMU's mode of governance favored the interest of the largest economy. We then analyze the political process that shaped the solutions implemented to fight the crisis.

It is also important to note that the Greek crisis is a part of a broader story. Greece, Ireland, Italy, Portugal and Spain (GIIPS) were all concerned by the sovereign debt crisis. To investigate the roots of the sovereign debt crisis, we adopted an historical and institutional perspective. To go into sufficient details, we had to focus on a single country. We choose Greece because it was the most affected Eurozone member. The volume of the GDP declined by 26% between 2008 and 2013. Greece had to implement the toughest structural reforms. The austerity protocols imposed by the ECB, the IMF and the European Commission, further referred to as the *Troika*, forced the Greek government to reduce public expenditures (excluding debt charges) by 30%. We believe that a detailed monography of the most affected Eurozone member can shed light on the mechanisms behind the sovereign debt crisis.

1. Greek public debt and its implications

The first explanation, sees the lack of fiscal discipline and the growth of public expenditures as the main drivers of the crisis (Wyplosz, 2012). This lack of fiscal discipline is said to be the result of an uncontrolled development of the welfare state, particularly of the pension system (Matsaganis, 2011). The high level of public debt illustrates the inefficiency of the Greek state (Featherstone, 2011). The increasing level of debt leads the markets to a form of "debt intolerance", especially when it is owned by foreign agents (Reinhart, Rogoff and Savastano 2003).

Figure 34: public debt to GDP ratio between 1970 and 2017.



Source: Eurostat, AMECO.

The high level of the public debt can be traced back to the 1980's. Four periods stand out. From 1970 to 1980, the ratio was stable around 20% of the GDP (figure 34). Then, between 1980 and 1993, the ratio increased from 20% to 100% of the GDP. From the mid-nineties to 2007, the ratio stagnated. During the GFC, the ratio suddenly rose to 180% of the GDP. In order to understand the dynamic of the public debt before the crisis in 2007, we have to explain what happened from 1980 to 1993.

During the 60's and the 70's, Greece was led by conservative governments, which pursued a restrictive fiscal policy. In 1980, the share of government spending to GNP was about 30%. This was well below the OECD average at the time. In 1981, the PASOK, a centrist-socialist formation, won the election. The new president, Andreas Papandréou, raised the level of social benefits and hired 400.000 civil servants (Kalyvas, 2015, p.135). Between 1981 and 1984, the volume of public salaries, pensions and other social benefits doubled (OECD 1986, p.21). "This sizeable growth (of social expenditure in GNP) is explained only to a limited extent by the (economic) slack that has developed since 1980. The principal reason is the gradual transformation of a basically social insurance system dependent on contributions into a social welfare system, in which benefits granted to large categories of the population are increasingly dissociated from contributions" (OECD, 1987, p.44).

To finance these reforms, the government expected an increase in its revenues, especially in direct taxes and fought against tax evasion. However, these new tax revenues never reached the state's accounts. This is an endemic problem for Greek governments: the difficulties to collect taxes. In Greece, as in developing countries (Jha, 2007), public revenues came from indirect taxes⁶⁶. In comparison, the level of direct taxes was lower than in other "developed

⁶⁶ The fiscal revenue of the state is composed of direct and indirect taxes. Direct taxes are due directly by the legal entity and collected by the state, like taxes on salary income or capital income. Indirect taxes are not

economies”, where fiscal revenues are mostly dependent on direct taxes (Easterly and Rebelo 1993).

During the 80’s, there were systematic gaps between the provisional budget and the outcome for direct taxes (OECD, 1986, p.22). These losses were due to fiscal evasion. This problem of tax evasion was responsible for two thirds of the public deficit in 1985 (OECD 1986, 22). In the beginning, tax evasion was mostly a problem for direct taxes, but then some frauds also appeared for indirect taxes. The Tax on Value Added (VAT) was introduced in 1987. In 1988 and 1989, the Greek VAT generated half less revenues than expected (OECD 1990, p.13).

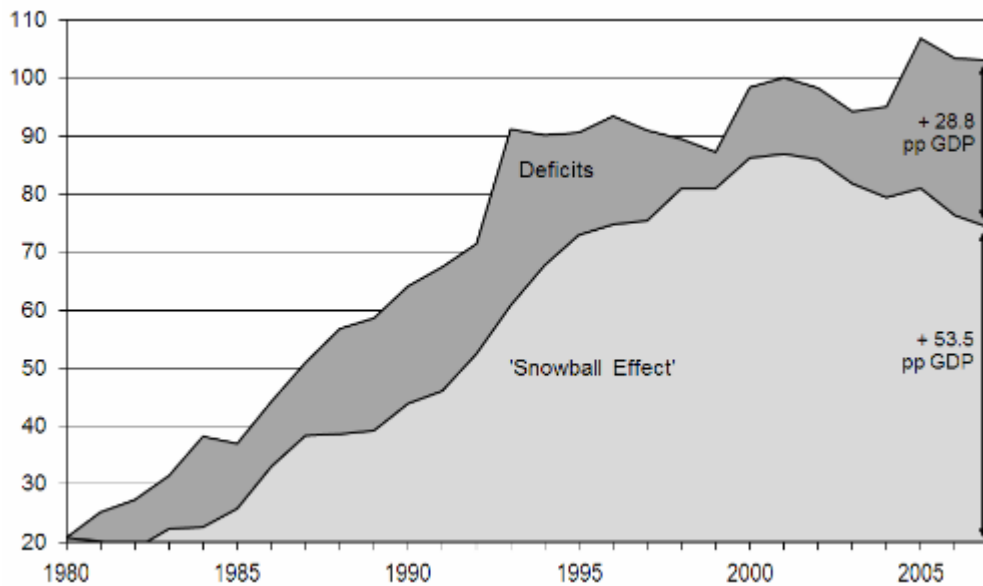
What is the origin of this fiscal issue? If we ignore that “public conscience are not adequately developed to cope with such an important problem” (OECD, 1986, p.19), tax evasion is directly linked with the development of the informal sector⁶⁷, which rose from 23% of the GDP in 1980 to 31% in 1988 (Kalyvas, 2015, p.127). The Greek informal sector was mainly composed of agricultural activities and of the self-employed. In 1985, taxes paid by the peasants represented 0,2% of the national product while the value added by this sector was 18% of GNP (OECD, 1987, p.42). Tax rates for farmers were also far lower than for the other sectors (OECD, 1990, p.57).

Accordingly, the increase in public expenditures has not been compensated by the rise in government revenues, which led to high public deficits. High interest rates have blown up the ratio of debt to GDP: this is the “snowball effect”. “This poetic term refers to a situation where the real interest rate on public debt is higher than the growth rate, which generates a self-sustaining increase of the debt to GDP ratio” (Tinel, 2016, p.91, our translation).

From 1975 to 1985, interest payments have been the fastest growing budget item. This burden has been expected to increase, because the Greek central bank gradually raised its interest rates (OECD, 1986, p.33). The growing weight of interests has also been due to the increase of loans from abroad: interests paid were higher because of the currency risk. Interests paid to foreign creditors has been rising from 20% of the total in 1980 to 33% in 1984 (OECD, 1987, p.49). This exposure was problematic because when the Drachma was devaluated, it implied a mechanic increase of foreign claims (OECD, 1986, p.33). Between 1980 and 2007, the debt to GDP ratio rose from 20,8% to 103,1% (figure 35). The growth can be decomposed into two elements: 53,5 percentage points are due to the snowball effect, that is to the usurious interest rates at which the state borrowed, and 28,8 points to the accumulation of public deficits (Husson, 2015b).

⁶⁷ The informal sector is composed of all market activities of production which are deliberately hidden from public authorities, in order to avoid taxes or regulations (Schneider, 2011, 5).

Figure 35: components of the Greek debt (% of GDP)



Source: Husson, 2015.

From 1989 onwards, the public deficit decreased. During this third period, the debt level began to stabilize slowly. However, the "snowball effect" was still at work because of high interest rates. Thus, the public debt was still increasing. The decisive break has been the sharp decline in interest rate that happened in the 90's. The yield on ten-year government bonds fell from 18 percent to 5 percent between 1995 and 2001 (Eurostat). The fall in interest rates eventually led to the stabilization of the level of public debt at around 100% of GDP.

The fiscal hypothesis supposes that excess government expenditures led to the over-indebtedness of the public sector. However, the high level of debt can be traced back to the 80's. Instead of being caused by fiscal irresponsibility, the rise in public debt was due to the combined effect of weak tax collection and usurious interest rates, which led to the explosion the debt to GDP ratio. Furthermore, the level of public debt is not a factor of crisis in itself. But it can be destabilizing in non-sovereign monetary countries (Wray and Nersisyan, 2021). Monetary sovereignty refers to the degree of coordination between the Central Bank and the Treasury (Tymoigne, 2020). This coordination ensures that the Treasury is always able to finance its expenditures with low interest rates and without disturbing the payment system. Central bank intervention in sovereign markets is a key element of this coordination. For post-Keynesians, however, Eurozone countries are not sovereign because the ECB is prohibited from intervening in sovereign debt markets. We believe that it is more complex. ECB's decisions are not taken independently of the pressure exerted by member states (Hartwell, 2019). The risks of crisis due to the high level of public debt depends on the economic situation and the political dynamics of the EMU.

2. The origin of the current account deficit

The second hypothesis points to the loss of price competitiveness of the Greek economy as the main cause of the crisis (Seccareccia, 2017). The loss of price competitiveness from southern countries would be due to wage moderation in core countries like Germany (Weeks, 2014; Lapavitsas, 2019), or to the lack of collective agreements to restrain wage increases in southern countries (Johnston, Hancké and Pant, 2013). The growing imbalances would have led to an increase in private debt, especially foreign debt. The over-indebted private sector would then have been unable to repay its creditors. This situation required government intervention, which eventually led to the sovereign debt crisis.

Declining competitiveness is illustrated by the growing gap between Unit Labor Costs (ULC) in core and periphery countries (Bibow, 2012). Differences in the evolution of ULC were exacerbated by the introduction of the single currency (Johnston and Regan, 2016). The monetary union implies fixed exchange rates between Eurozone members, which leads to an overvaluation of the exchange rate in southern countries and an undervaluation in northern countries (Mazier and Petit, 2013).

The comparison of ULC evolutions to interpret the current accounts deficits is misleading. The competitiveness hypothesis assumes that price competitiveness matters between Greece and core European countries. "A comparable product which was sold at the same price in the common European and in the global market in 1999 could be sold by Germany in 2010 for 25 per cent less on average – compared to the other countries in EMU – without touching the profit margin." (Flassbeck and Spiecker, 2011). There could have been price competition between Greece and Germany if they produced and exported the same goods. However, Germany and Greece did not export the same goods. Germany's exports were concentrated in the most complex products in the world (Abdon et al., 2010) whereas Greece exported less complex goods. Rising ULC could have been the sign of Greece's declining price competitiveness compared to countries that exports similar goods. This argument supposes that labor costs were a major determinant of goods' total cost. But labor costs only made up 15% of the manufacturing gross output price in Greece (Storm and Naastepad, 2015). This explains why the statistical evidences of a negative impact of ULC growth is weak (Naastepad and Storm, 2006) or non-existent (Gabrisch and Staehr, 2013). Price competitiveness had a small impact in the case of Greece and it cannot explain current account deficits.

The competitiveness hypothesis is based on a wrong interpretation of ULC. It is necessary to make a distinction between their meaning at the microeconomic level and at the aggregate level. At the firm level, the relation between labor costs and productivity is crucial to understand the dynamics of market shares and growth expectation. At the macroeconomic level, ULC, calculated with aggregated data, are no more than the economy's labor share in total output multiplied by a price effect (Felipe and Kumar, 2011). In Greece, rising ULC is the sign of a rising wage share and increasing prices. Consequently, the correlation between ULC growth and the current account deficit reflects an increase in imports due to higher consumption expenditures rather than the impact of price competitiveness on exports (Table 20).

Table 20: Greek's import and export shares and nominal unit labor cost

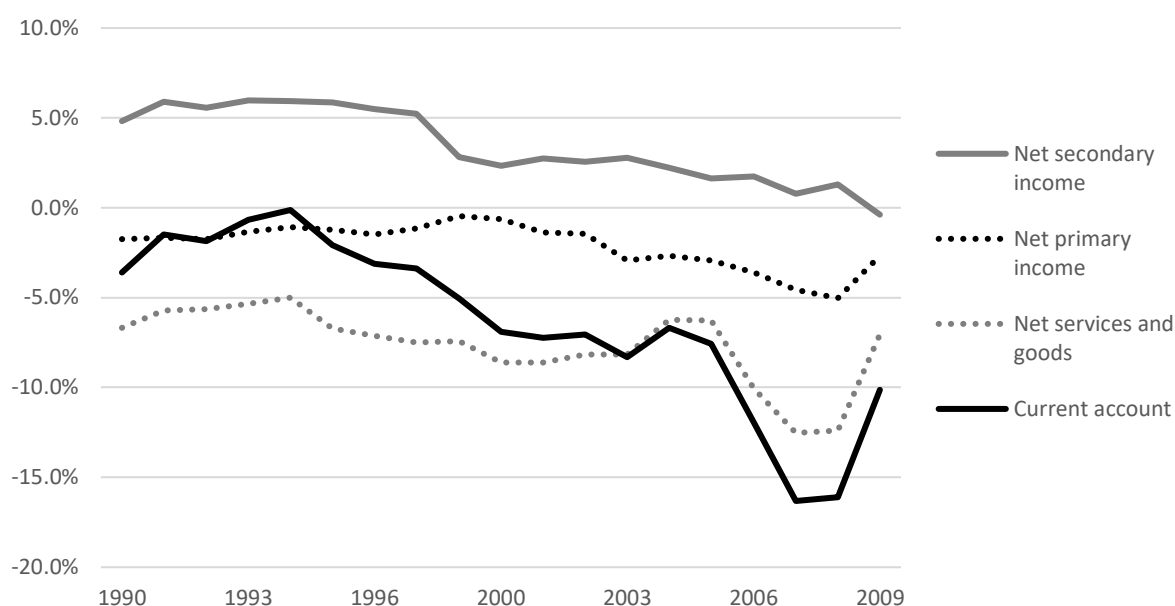
	2002	2005	2008
Goods exports	7%	8%	9%
Goods imports	21%	22%	27%
Services exports	13%	14%	14%
Services imports	7%	7%	8%
NULC	100	114	123

Source: Eurostat, author's calculation.

The Greek trade balance has been structurally in deficit. The country imported more goods than it produced. Service exports, especially sea transport and travel, partly offset the deficit. From 1990 to 2005, the trade balance has been in deficit by about 6% of GDP (Figure 36). The stability of the deficit reveals that the difficulties of Greek exports have been due to the industrial structures of the economy. The industrial sector was underdeveloped and produced low technology commodities. The share of the manufacturing sector in the GDP was 5% below the average of the European Union. Low technology commodities represented an important part of Greek exports (Reyes, 2015). Imports also consisted mainly of manufactured goods, but medium and high-tech manufactured goods (47% of imported goods). "The Greek economy's limited capacity to produce high and intermediate technology industrial products implies increased reliance on the corresponding imported products for the fulfilment of the country's needs in capital goods"(Papazoglou, 2009, p.32). The structural trade deficit had more to do with "non-price competitiveness", which was due to the weak development of the industrial sector, than with a problem of price competitiveness.

The counterparts of the current account deficit are debt inflows. Debt inflows led to debt interest repayment, which are recorded in the primary income. From 1997 to 2005, the main drivers of current account deficits have been primary and secondary incomes (Figure 36). About 61% of the degradation of the current account is due to income transfers. About 80% of primary incomes deficits have been mostly due to interest payments to foreign creditors. The structural nature of the Greek trade deficit has created a vicious circle where past deficits have exacerbated those of the next period. The decline of public transfers from other Eurozone members and the increase of migrants remittance led to the secondary income deficits (OECD 2009b, 20-21).

Figure 36: Greek current balance from 1980 to 2016 (% of GDP)



Source: Balance of Payments from IMF, International Financial Statistics, and GDP from World Bank

A sharp deterioration in the trade balance occurred in 2005, 4 years after joining the EMU. Between 2005 and 2007, the current balance suddenly fell from 9 points of GDP, mostly because of goods imports. The dramatic increase in imports relative to exports between 2005 and 2007 can hardly be explained by the long-term dynamics of the Greek competitiveness. The decade prior the crisis saw credit to the private sector increase a lot (OECD 2011, p.32). We believe that strong household consumption and rising credit have led to increased imports (see subsection 5).

The current accounts deficits are explained by two factors. First, the low development of the industrial sector led to a structural deficit in medium and high technology manufactured goods. Second, evolutions of the Greek domestic demand are the other explanation of the current account deficit, especially for the sharp imports' increase from 2005 to 2007 (Table 20).

3. Capital flows and EMU imbalances

A third explanation of the Greek crisis relies on the development of European capital flows (Lane, 2012; Fuller, 2018). Credit expansion is explained through the lens of the loanable funds theory. In order to grant a credit, banks need to collect funds. These funds can be collected on the domestic market or abroad, that is, by borrowing from foreign banks. It is said that capital flows funded a credit boom and compressed interest rates in peripheral countries. The more there are funds to lend, the lower the interest rates and the bigger is the demand for credit. Hence, it is believed that rising capital flows lowered interest rates, which boosted the demand for credit and fuelled private indebtedness.

The rationale is the following one. The EMU led to a sharp development of European financial flows. Core countries accumulated excess savings and funded a credit boom in

peripheral countries. These capital flows funded non-productive activities like real estate or private consumption and had little impact on productivity growth. Peripheral countries have then been unable to increase their domestic output and domestic savings. The GFC led to a sudden stop (Merler and Pisani-Ferry, 2012). The private sector of peripheral countries was unable to refinance itself and needed government intervention. This was seen as a kind of balance of payment crisis inside the Eurozone.

From a post-Keynesian perspective this is a fallacious explanation. First, money is endogenous. Unlike in the loanable funds approach, deposits do not determine the volume of credit. Credits are granted by banks who create money *ex-nihilo* (Lavoie, 2014, p.188). GIIPS' banks did not need funds from core countries to extend credit. The demand from Greek borrowers deemed creditworthy determined the volume of credit. Furthermore, capital flows from core countries did not lower interest rates in peripheral countries. Short-term interest rates depend on the base rate set by the central bank. Then, liquidity preference determines the differentials between short and long term rates. For post-Keynesians, capital flows cannot lead to an increase in bank credit (Kohler, 2021).

Second, foreign debt was important but the Greek private and public sectors have been mostly indebted towards other European agents in euros (Chen, Milesi-Ferretti and Tressel, 2013; Hale and Obstfeld, 2016). As long as Greek external debt is issued in euros, there can be no balance of payments crisis in the Eurozone (Lavoie, 2015b) because sudden stop cannot lead Greek banks to default. Indeed, transactions within the eurozone are settled by moving reserves from one bank to another (Bortz, 2019). And Greek banks cannot run out of reserves. If a Greek bank is in need of reserves and can't borrow them on European money markets, it can always refinance itself at the Bank of Greece (BoG).

The transfer of reserves from the GIIPS to core countries could have put some National Central Banks (NCBs) in an unsustainable debit position but the European settlement system (Target 2) prevents this from happening. In the Eurozone, transfers of deposit between different member banks are recorded by NCBs. When a Greek customer buys goods from a German producer, its account at the Greek bank is debited while that of the producer at the German bank is credited. The Greek bank will have a debit position at the Bank of Greece (BoG) and the German one will have a credit position at the Bundesbank (BuBa). As NCBs provide uncollateralized and unlimited lines of credit, the BuBa also debits the account of the BoG. At the end of the day, all NCBs must settle with each other. The different credit and debit are recorded on the books of the ECB. And "there is no limit to the debit position that a NCB can incur on the ECB books, that is, its liabilities vis-à-vis the rest of the Eurosystem are not limited." (Lavoie 2014, 503). Because of Target 2, the BoG's debit position vis-à-vis another NCB is always sustainable.

4. A post-Keynesian interpretation of the rise of private debt, current account deficits and capital flows

The fourth explanation of the Greek crisis centers on the domestic credit bubble, which was fuelled by a dramatic increase in private debt that raised the risk of a financial crisis (Febrero, Uxó, and Bermejo, 2018). Credit to the nonfinancial private sector has more than doubled from 1997 to 2007 (table 21). The volume of credit granted to households increased fivefold between 1997 and 2007 while the volume of loans granted to the government and to businesses respectively stagnated and doubled.

Table 21: credit to Private non-financial sector from all sectors at Market value, percentage of GDP

	1999	2007	Growth
Greece	42,5	101,8	2,4
Spain	93,0	205,8	2,2
Ireland	110,7	225,2	2,0
Portugal	119,1	196,7	1,7
Italy	68,4	112,8	1,6
France	128,1	156,9	1,2
United Kingdom	127,7	186,6	1,5
United States	127,9	168,5	1,3
Germany	119,4	117,0	-1,0
Euro area	116,2	151,3	1,3

Source: BIS, credit statistic.

As many countries prior to the crisis, Greece experienced a real estate bubble. All types of loans increased but mortgages have known the fastest growth after 2003 (Louzis, Vouldis, and Metaxas, 2012). Households' credits fuelled the growth of the construction sector, which grew twice as fast as the rest of the economy. Some conjunctural factors could explain the extent of the real estate boom. Before 2007, there were two real estate booms in Greece. From 2001 to 2004, the sector's value added grew by 50% due to the organization of the Olympic games, and then fell sharply in 2005. In 2006, the growth of the sector was again around 50%. This sudden construction boom in 2006 was due to the introduction of VAT on construction the following year and was characterized by a flagrant increase in the number of permits issued and in the share of construction in investment (OECD, 2009b, p.39).

A more structural trend may have fuelled the real estate bubble: the sharp decline in interest rates during the 2000s. In the endogenous money perspective, the volume of credit is demand-led. Corporate investment depends on effective demand more than interest rate variations. However, recent studies have highlighted that real estate investments may be sensitive to

changes in interest rates (Deleidi, 2018). It is therefore possible that the drop in interest rates has prompted households to take on more debt to finance real estate investments.

The credit boom was amplified by the deregulation and privatisation of financial activities. The banking sector of Greece went through two substantial changes from the 1980's to 2007: the liberalization of public banks and the deregulation of the sector. The deregulation of the financial system started when Greece joined the European Community (1981). The Greek government had to set up a regulation in line with Western practices, especially in order to integrate the Single Market (1986) and then the EMU (Eichengreen et Gibson, 2001, p.4). Until 1993, banks had to hold Treasury bills for an amount of 40% of their deposits. In addition, they had to channel 10% of their credit to small companies and 9% towards state owned companies. Meanwhile, the Greek State privatized public banks. Between 2000 and 2008, state owned shares of the banking sector fell from 50% of the total sector to 10% (OECD, 2009b, p.36). The integration to the EMU amplified the two former dynamics.

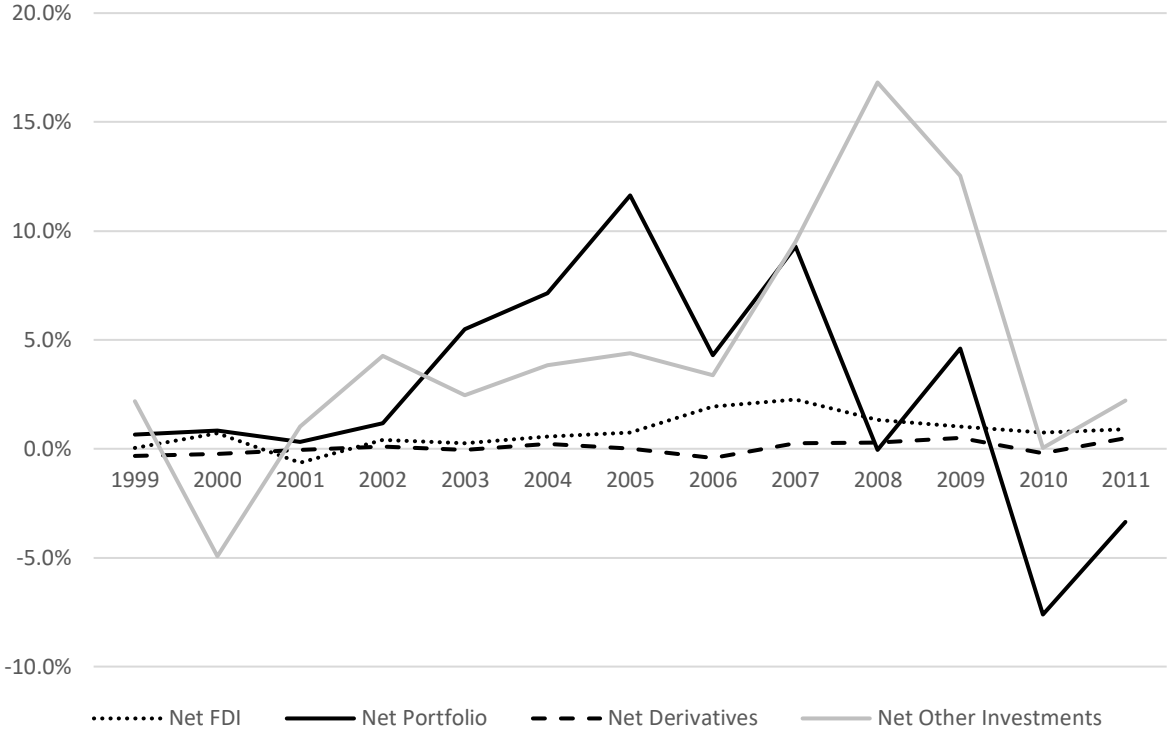
The good economic situation prior to the crisis and the credit boom led to an increase in imports that drove the current account deficit. In line with the endogenous money framework, banks granted credit to the non-financial private sector. A part of these credits has been used to buy goods, especially to the foreign sector. The dynamic has been reinforced by the weak Greek industrial development. The Greek economy mostly relies on imports for investment goods. As noted by the Bank of Greece (2006, p.35), investment was an important driver of the current account deficit, especially the purchase of ships, which explains 29.6% of the increase of current account deficit in 2006 (*ibid.* p36). The strength of private consumption, fuelled by consumer credits, entailed expenditures for imports of consumption goods (*Ibid.*, p.38). Increasing oil prices amplified this dynamic.

The sharp increase in imports led to capital inflows. Two cases need to be distinguished: imports from Eurozone countries and imports from the rest of world. In the first case, we suppose that a Greek company buys some goods to a German one. The buyer's account at the Greek bank will be debited while that of the seller at the German bank will be credited. As a consequence, the Greek bank will have a debit position at the Bank of Greece while the German bank will have a credit position at the Bundesbank. And these newly acquired reserves could be lent to the Greek bank, which bids for funds on the interbank market. In short, the import leads to a "shift" of deposits from the Greek bank to the German one while reserves flow the other way around. These transactions are recorded in the "other investment" item of the financial account, which is part of what is labelled as capital flows

The decade prior to the crisis, Greek imports increased mainly with non-member States (Bank of Greece, 2006; Chen and al., 2013). However, we believe that Greek imports from the rest of the world led to the same result as intra-European trade. As noted, before, Greek banks were mostly indebted toward banks from the Eurozone. We assume that to sell products in the Eurozone, non-EMU firms have accounts in Eurozone banks, probably banks from core countries. As such, imports from Greek firms or households also led to the transfer of deposits

from Greek banks to core banks and to a reverse flow of reserves. In the two cases, increasing imports led to capital flows from core banks to Greek banks.

Figure 37: Greek financial accounts from 1999 to 2011 (% of GDP)



Source: Balance of Payments from IMF, International Financial Statistics.

The Greek financial accounts are in line with our interpretation. The large increase of “other investments” after 2005 represents interbank transactions. The credit boom led to additional imports. Greek deposits have been transferred to core EMU countries. In return, core banks have been lending reserves to Greek banks. The large increase of portfolio investment could have stimulated the rise of private credit through a wealth effect (Kohler, 2022). Capital inflows towards domestic assets, especially financial and residential assets, led to the rise of the assets’ nominal value. Rising asset prices improved agents’ financial situations and enabled them to go further into debt. The increase in 2005 and 2007 was mainly caused by the purchase of public securities by foreign agents (Bank of Greece, 2005, p.305). The wealth effect could have amplified the indebtedness of holders of government securities.

The large increase in private debt is a key element of the Greek crisis. It allows us to explain the current account deficit and the development of capital flows between member States in a post-Keynesian perspective. Furthermore, the credit boom had important destabilizing effects on peripheral economies. Greece has experienced the fastest rise of credit to the non-financial sector (Table 21). The onset of the global financial crisis led to large losses in the banking sectors. Bank losses necessitated capital injections from the Greek state to prevent financial institutions from bankruptcy. However, growing private indebtedness was not a Greek

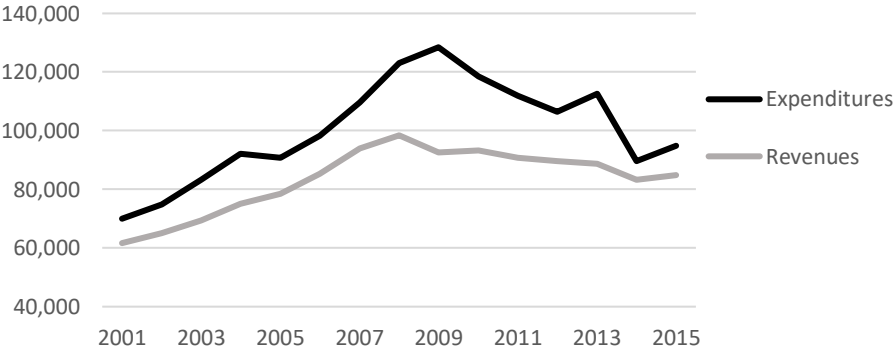
singularity. It has been the common trend for OECD countries (Table 21). Hence, it is not a sufficient explanation to understand the Greek sovereign crisis.

5. Greece's decade of crisis

The Greek crisis can be decomposed in two stages. The first period began in 2007. The Greek economy, following the Western world, entered in recession. The industrial sector was notably hit by the fall of foreign orders: the new foreign manufacturing orders from the Balkans and from the Eurozone respectively shrunk by 30% and 40% (OECD, 2009, p.24). Commercial activities and tourism were also shrinking. The over-indebtedness of the private sector led to one of the largest rises of default in the private sector (OCDE, 2011, p.51). Banks were suffering large losses from the world economic slowdown and the rise of Non-Performing Loans. Because of the recession, the unemployment rate started to rise in the second half of 2008 from 7,6% to 14,3% by the end of 2010. The capacity utilization rate was also declining from 78% to 67%.

A 3 billion euros (1.3% of GDP) fiscal stimulus was also voted on April 2009. It was financed by up to 70% of European funds and intended to “convert the seasonal unemployment benefit to an employment subsidy for hired workers in the tourism sectors and the creation of 20 000 new posts in municipalities” (OECD, 2009b, p.24). The Greek government also supported the financial sector. It has provided assistance to financial institutions that could amount to up to 28 billion of euros (11,5% of GDP), mainly loan guarantees (OECD 2009b, p.42). The Greek fiscal impulse has been very limited and mostly focused on the financial sector. As requested by the European Commission, the fiscal stimulus stopped in the summer of 2009, before the beginning of the sovereign debt crisis.

Figure 38: the dynamics of public expenditures and public revenues between 2001 and 2015



Source: Eurostat, government statistics.

The second stage of the Greek crisis began in 2009. The recession turned into a sovereign debt crisis. The economic slowdown led to a sharp rise in the public deficit. This rise was not due to countercyclical measures but to the fall of tax receipts (Figure 38). However, Greece was not the only country with a high public deficit. All EMU countries saw a significant increase in their deficit. But these new debts were treated differently by investors. Default or restructuration risks appeared to be greater for peripheral countries. Spreads between German and other

securities began to widen. This trend accelerated when the Greek government revaluated the deficit from 4% to 13% of its GDP in autumn 2009. Peripheral countries, especially Greece, have been facing increasing borrowing costs. Without the intervention of the ECB, the possibility that the Greek government may not be able to balance its budgets, including interest payments, had become a reality.

According to Lavoie (2015), the design of the Eurozone is the main cause of the sovereign debt crisis. The ECB framework consisted only in refinancing operations. The ECB was only focused on the control of short term rates and its inflation target. But European Treaties prevented the ECB from intervening in sovereign markets. Direct advances were also forbidden and asset purchases were supposed to be small and exceptional. As such, the ECB could not act as the lender of last resort to member States.

The increase in perceived default risk led to a significant drop in demand for Greek bonds, while the Treasury's borrowing needs increased. Bond yields then began to rise. The rate at which the bonds were issued had to be attractive relative to real yields in the financial markets. As long as yields rose, Greece's borrowing costs continued to rise as well. In the absence of an ECB intervention, rising interest rates brought the government to the brink of default. Interventions by other European countries were necessary to avoid this.

European assistance was provided with the supervision of the *Troika*. Loans to the Greek government have been conditioned on structural reforms (with higher taxes, lower public expenditure and markets deregulations). Due to the high value of the multiplier (Blanchard and Leigh, 2013; Fazzari, Morley and Panovska, 2015), the recessionary effect of these measures amplified the recession already affecting the Greek economy and led the country into a vicious cycle. As the economic downturn further narrowed the tax base and increased the public deficit, more austerity was needed to balance the public budget. These measures exacerbated the recession.

From 2009 to 2016, the volume of public expenditures decreased by about 30%. Operating expenditures contributed the most to this reduction (-12%). Public compensations (such as year-end bonuses) decreased and wages were frozen. The government also had to reduce public employment. According to the European Commission (2014, p.38), the number of public employees fell by one third, from 907 000 to 606 000 between 2009 and 2016. Transfers accounted for one fifth of the decline in government spending. The pension system was largely reformed: the statutory retirement age was raised to 67 years old and the minimum age for means-tested Pensioners' Social Solidarity Benefit was also raised from 60 to 65 years (OECD, 2013, p.49). In 2012, the number of "painful professions" was reduced in order to bring the number of people under special treatment to less than 10% of the population. In the end, all the measures taken reduced the replacement income of retired people by 10% (OECD, 2016, 82). Public gross fixed capital formation also decreased sharply. To raise public revenues, tax rates were increased and some tax allowances were removed.

From 2007 to 2017, the volume of the Greek GDP fell by almost 22%. The structural reforms led to a decrease of output via two channels: lower public spending and higher tax revenues. Fiscal consolidations failed to reduce public deficits and caused an economic slowdown (Kitromilides, 2011). The long recession decreased tax revenues, making austerity protocols even more necessary to improve the primary balance (Boyer, 2012). Greece was trapped in a vicious austerity-recession spiral from 2009 to 2017.

6. Political economy of the Greek crisis

At the beginning, the euro zone was based on a strict separation between the ECB and the member states due to the independence of the ECB guaranteed by the Treaty⁶⁸ (TFUE, Article 123) in various ways. For post-Keynesians, member states are non-sovereign countries because of this strict independence of the ECB (Ehnts and Höfgen, 2019; Stockhammer, Constantine, and Reissl, 2020). However, we believe that this interpretation is misleading. It assumes that each member state is equal before the European law and institutions. Following Lavoie (2013), we believe that the degree of sovereignty differs across countries. In the Eurozone, the degree of sovereignty depends on the ability of member states to influence EMU policy decisions. Theoretically, Central Banks are supposed to be independent but they are far from being isolated from civil society and its contradictions. Even the ECB, the most independent Central Bank in the world, cannot escape from member States' political pressures (Hartwell, 2018). However, the influence on the ECB differs according to member States.

During the eurozone crisis, the contradictions within the ECB Governing Council revealed the diverging interests of member states on monetary policy issues (Panico and Purificato, 2013). The ECB's opinion on financial issues has also been bypassed several times. For example, the ECB was opposed to the participation of the IMF in member states' rescue plans or to any private sector involvement. These positions were overpassed each time, especially because of German pressure on these two points. The conflicts inside the ECB and between the ECB and member States highlighted the political nature of the sovereign debt crisis. More than a legal obligation, the absence of ECB intervention to stabilize the sovereign market was a political choice. This non-intervention and the various attempts to solve the sovereign debt crisis have been shaped by the influence of member States on the governance of the Eurozone.

Since the beginning of the European integration, the most influential member States, France and especially Germany, managed to impose their view on European policy (Maris and Sklias, 2020). Before the creation of the Eurozone, Germany already had an important influence on the EMU's design, which is very close to the Bundesbank model (Bibow, 2013)⁶⁹. In line with the ordoliberal tradition, the strict legal separation was the precondition of any German

⁶⁸ The article 130 (Treaty on the Functioning of the European Union) states the ECB independence.

⁶⁹ Germany was in a strong negotiating position because it was the last country to give up its monetary sovereignty. Other European States had given up their monetary sovereignty for a long time. Since the collapse of the Bretton-Woods system, other ERM countries had to adapt their monetary policy to that of Germany, because of its impact on their exchange rate against the Deutsch Mark, the reference currency in Europe.

participation in the monetary union, as shown by the content of the Delors report⁷⁰. Another example of the influence of the largest economies is France and Germany's ability to avoid the excessive deficit procedure in 2003.

The influence of the largest economies is also favoured by the mode of governance of the EMU (chapter 2). The European Community was a union of States at the beginning. The political decisions were taken based on a consensual approach. The Maastricht Treaty (1992), which introduced the European Union, introduced another mode of governance. It instituted a dual constitutional regime: the single market was managed by supranational institutions and new crucial policies were adopted on an intergovernmental basis (Fabbrini, 2014). The Lisbon Treaty (2007) then assigned the economic policy of the EMU to the control of intergovernmental institutions. The Eurozone crisis has changed the balance between these two modes of governance (Fabbrini, 2016). EMU policies are now negotiated through intergovernmental institutions (such as the European Council). The EMU intergovernmental governance has amplified the asymmetric bargaining position between member States.

The largest EMU economies also influence the political choices inside the ECB. Monetary policy decisions are taken by the Board of governor. The board is composed of National Central Banks' Governors and the six members of the executive committee of the ECB. The executive Board is the key decision body of the ECB (Wyplosz, 2011). Its members try to reach an agreement among themselves before the policy making meetings, which largely impacts the vote. Members of the executive board are nominated according to "the spoiler system", which reserves a seat for the four largest countries of the Eurozone. Because of this "spoiler system", the largest economies usually have a lot influence on the Board and so, on the ECB council.

The institutional design of the EMU allows the biggest economies of the EMU to influence the political decision process. When the recession in Greece turned into a sovereign debt crisis, European economic policy has been mostly conducted and dictated by the interest of core member States. In 2008, 51% of the Greek debt and 70% of the public debt were held by foreigners (Lapavitsas and al., 2010, 8). Greece was mostly indebted to France, Germany, the Netherlands and Belgium (Hale and Obstfeld, 2016). The resolution of the Greek sovereign crisis was crucial for the core countries and their financial institutions. A Greek default would have caused additional losses to core banks, which were already in trouble, especially the French and the German ones.

Without the intervention of the ECB to calm sovereign market, bilateral loans were the only possibility to avoid a Greek default. According to Bortz (2019), 98.2% of loans from the two first bailouts granted to Greece served to bank recapitalization and debt repayment. Most of the aid has been used to help the financial sector and to avoid a new financial crisis, triggered by a Greek default. In counterpart to this "assistance", the Greek government had to implement structural measures. The bailouts have been inefficient to solve the Greek sovereign crisis and

⁷⁰ The section 32 of the Delors report (1989) state the European System of Central Banks is independent from member States and European institutions.

the country was trapped in a vicious austerity-recession spiral caused by these structural reforms. However, creditors received ongoing repayments. The European financial stability was preserved in the short term.

Throughout the years, there has been no consensus among major Eurozone economies on the solution to the crisis. Since May 2010, the French and the Italian governments have been in favour of the ECB's intervention (Tooze, 2018, 385), but the German government has been opposed to any intervention on sovereign markets. The German position proved to be central in the EMU's decisions making process (Bulmer, 2014; Carstensen and Schmidt, 2018). It has been and still is the largest economy of the union. Germany was also the main creditor in the bilateral loans and the leader of the coalition of northern eurozone countries, which was very conservative on fiscal issues.

Until 2012, the German government was strongly opposed to any large intervention from the ECB in sovereign markets. In line with the ordoliberal approach, member States were responsible for their budgetary situation for the Merkel government and the Bundesbank. When Jean-Claude Trichet announced the Security Market Program, the first large European asset purchase program, the two German members of the boards of the ECB resigned in sign of protestation⁷¹. The German government's political coalition at that time had not favoured a more conciliating position (Bulmer, 2014)⁷². Two parties of the coalition (the CDU and the FDP) were strongly against the debt mutualisation and then adopted a position close to Euroscepticism. Business opinions was also uncertain. There was no doubt about their commitment to the monetary union (Georgiou, 2016). They were not in favor of debt mutualization. As long as Greece and other peripheral countries were the only countries affected, the German government would not change its position.

In 2011-2012, the sovereign risk has spread to the largest economy of the Eurozone. Bonds' yields were rising for the large economies of the Eurozone, like Spain, Italy and even France. The sovereign debt crisis was threatening the existence of the EMU and the whole financial stability. This dramatic situation led European leaders to agree on the possibility of large ECB interventions on sovereign markets. We often tend to consider Draghi's "*whatever it takes*"⁷³ as the turning point of the sovereign debt crisis. Without denying the importance of the announcement of the president of the ECB, we believe that the ECB's change of position must to be understood in a broader context.

In June 2012, Mario Monti and Barack Obama proposed a plan to Merkel at the G20. The ESM or the ECB would have to intervene on the secondary market in order to limit bonds' yields. However, Merkel refused and stated that "ECB autonomy was sacred". In May 2012,

⁷¹ Axel Weber, president of the Bundesbank, and Jürgen Stark, member of the executive Board of the ECB, have both resigned from their positions after Jean-Claude Trichet announcement.

⁷² The Merkel coalition was formed by the Christian Democratic Union (a center-right party) and two conservative parties: the Christian Social Union and the Free Democratic Party.

⁷³ The July 26th, Mario Draghi gave a speech at the Global Investment Conference. Where, he reaffirmed his commitment to save the Eurozone. His words have had a significant impact. In particular, when he said: "Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough."

François Hollande, from the Socialist party, was elected as the new French president. During his campaign, he had taken a stand against austerity and certain European treaties, especially the Treaty on Stability, Cooperation and Governance (2012) TSCG. In June 2012, Merkel was also forced to constitute a new coalition with Social Democratic Party, which aligned its positions on the French socialist party, recently elected. In this changing political situation and facing the risk of the eurozone implosion, the Merkel government finally decided to support Draghi's Outright Monetary Purchase announcement. Hereafter, the ECB had the political support to intervene of sovereign debt markets.

During the sovereign debt crisis, economic policies have been decided and dictated to Greece by the largest economies of the Eurozone. The different Greek governments accepted these policies. However, two times a Greek government tried to contest the *Troika's* conditions. In 2011, the structural reforms implemented in Greece led to massive popular protests. Facing a very internal conflicting situation, Greece's prime minister, George Papandreou, proposed to organize a referendum about the Troika's conditions in 2011. However, other member States, especially Germany and France, could not accept that Papandreou questioned the bailouts agreement. He was removed a few days after his announcement by a more cooperative government constitute with a bipartisan coalition (PASOK and New Democracy). This Prime Minister change has been largely supported by the Commission, France and Germany (Tooze, 2018, 357-61).

Greek democracy was bypassed once again in 2015. An anti-austerity party, Syriza, won the election and the new Prime Minister, Tsipras, tried to renegotiate the bailout conditions. In 2015, Greece needed another bailout. The new Prime Minister first tried to negotiate with Merkel, but the German government did not allow the new Greek government to conduct anti-austerity policies. On June 27th, Tsipras announced a referendum about the Troika's conditions. He positioned himself against the creditor's conditions. On June 28th, the ECB froze its Emergency Liquidity Access for Greek banks. This led to a huge bank run the day after (Seccareccia 2015). The ECB was pressuring Tsipras to implement the bailout conditions. Despite the rejection of the austerity program, the Greek government had to surrender to the Troika's terms to avoid another crisis. To implement the bailouts program, the largest Eurozone countries had to overthrow an elected Prime Minister and then force the hand of a democratically elected government opposed to austerity policy. From this perspective, the implementation of the *memorandum of understanding* has been a denial of the Greek democracy.

Greece and other GIIPS countries did not have the influence to forced ECB interventions in sovereign market and to escape the *memorandums of understanding*. Despite political opposition, Greece had to implement structural reforms for the whole decade. Greece's fate was in the hand of the largest European economies, which rule the EMU. To remain in the Eurozone, Greece had to give up its domestic economic and social policies. The situation was perfectly analysed by the then German finance minister Wolfgang Schäuble, who said in 2015 that "elections cannot be allowed to change the economic policies of any country".

7. Concluding elements

The Greek crisis shocked by its magnitude and by the radical nature of the policies implemented in its aftermath. The volume of the GDP has declined by one fourth between 2008 and 2013. The quasi-default of the Greek government in 2009, 2012 and 2015 has forced other European countries to provide financial assistance. The loans granted have been conditioned to the implementation of austerity measures such as labor market deregulation, privatization, spending cuts and tax increases that radically changed the Greek society.

In this paper, we reviewed the different explanations of the Greek crisis and proposed some arguments to refute them. The first hypothesis points the high level of public debt and the lack of fiscal discipline as the trigger of the sovereign crisis. However, the high level of Greek public debt was caused by high interest rates and a narrow tax base. Furthermore, its sustainability depends on Central Bank monetary policies. Greece's current account deficit and export performance have also been analysed as potential crisis factors. The decline in competitiveness and growing external debt eventually led to a balance of payments crisis in the euro zone. In this paper, we provide a detailed analysis of the current account deficit that disprove this explanation. Greece's external deficit has been structural. Trade balance deficit, especially for capital goods, has been due to the low development of the manufacturing sector. The large current account deficit between 2005 and 2007 was caused by a credit boom, not by a sudden competitiveness drop. The development of European capital flows is another explanation of the Greek crisis. The sharp capital flows increase from core countries to peripheral countries, such as Greece, would have led to a credit boom. The reversal of capital flows during the global financial crisis triggered the sovereign debt crisis. However, this argument relies on the loanable fund approach that is incompatible with the post-Keynesian perspective. It also ignores the functioning of the European payment system and the associated interbank transactions.

We proposed an alternative interpretation of the Greek macroeconomic trajectory before the sovereign crisis. Prior to the crisis, Greece have experienced a rapid private debt increase. The rise of private debt depends on domestic factors, especially a real estate boom. The rise of private debt fuelled private consumption which led to increasing imports and caused the current account deficit. To make the international payments, Greek banks have transferred deposits to core countries banks. Core financial institutions then lend their excess reserves to Greek banks, that were in deficit. These reversal transactions were then recorded as capital flows. They have been the consequences of the credit boom and current account deficit rather than the cause.

The rise of private debt explains Greek stylized facts before the crisis but are not sufficient to cause the sovereign debt crisis. As post-Keynesian authors already pointed out, the absence of ECB's interventions have led to the crisis. The EMU political governance has been the cause of the crisis. It has led Greece close to default. The Greek government had to implement the so-called *memorandum of understanding* to receive financial assistance from other European states. The imposed austerity has led to a never-ending crisis, which has lasted a bit less than a decade. In the EMU, Greece is a non-sovereign country. The EMU political decision are shaped by the largest member States, which enjoy a more favourable status.

Has the Greek situation changed since the crisis? The ECB has changed its framework and now conducted large asset purchase programs. Since the introduction of the Public Sector Purchase Program in 2015, the ECB has intervened on the sovereign market on a large scale. The Covid-19 recession has enlarged the scale of asset purchase programs⁷⁴. The ECB will hold just under one third of outstanding European government debt by the end of 2021 (Lane, 2020). Asset purchase programs seem to become a permanent feature of the Eurozone. The president of the ECB even acknowledged that “monetary policy has to keep the financial sector liquid and ensure supportive financing conditions for all sectors in the economy. This applies equally to individuals, families, firms, banks and governments.” (Lagarde, 2020). Since 2020 and the introduction of Pandemic Emergency Purchase Program, Greek bonds are part of the ECB’s asset purchase program. The ECB now has the ability to control the interest rate on government bonds and the willingness to use it. How long will this last? And for what purpose?

European elites try to negotiate an evolution of the European treaties and policies that favour their national interests (Johnston and Regan, 2018). This trend is exacerbated by the institutional evolutions of the European Union: inter-governmental institutions have more decisional powers than the Commission or the European Parliament. This led to an interstate-federalism, which tends to prioritize national interests (Lechevalier, 2018). In the absence of a democratic decision making process, national interests will shape European politics, a fortiori monetary policy. In this asymmetric balance of power, the biggest countries (Germany, France, Italy, Netherlands) have more influence on the Eurozone economic policies. Yet Greece is in dramatic need of fiscal policies. In 2019, the GDP was inferior of 17% to the 2005 level. The unemployment rate was still very high, 17,3%. Despite its needs, Greece’s fate still seems to depend on the goodwill of those countries.

⁷⁴ The ECB intervenes on sovereign markets through two programs: Public Sector Purchase Program and Pandemic Emergency Purchase Program. These programs aim to ensure good to support monetary policy transmission and ensure price stability. Quantitative easing was not introduced to facilitate government financing operations but it certainly helps to ease financing conditions.

Conclusion générale

L'ambition de cette thèse était de montrer l'importance des institutions et des dynamiques politiques pour comprendre l'évolution des dépenses publiques en Europe à partir d'une analyse comparative entre l'Allemagne, la France et la Grèce. L'intégration économique et politique de certains pays européens a redéfini le contexte institutionnel dans lequel sont formulées les politiques publiques en général et les politiques en matière de finances publiques en particulier. Cependant, l'intégration européenne a eu un impact asymétrique sur les trajectoires des dépenses publiques des pays. La configuration institutionnelle de l'union monétaire a principalement impacté les trajectoires des dépenses publiques des pays périphériques. Les trajectoires des dépenses publiques sont déterminées d'une part par les spécificités institutionnelles propres à chaque pays et d'autre part par les dynamiques politiques qui redéfinissent les formes institutionnelles.

1. Retour sur la thèse

Le déficit public et la dette publique sont au centre des débats économiques sur les finances publiques, tout particulièrement depuis le traité de Maastricht. Les États européens sont comparés en fonction de leur gestion de leurs finances publiques. L'analyse des dépenses publiques se limite souvent à celle de leur impact sur le déficit et la dette. Le parti pris de cette thèse a été de changer de perspective pour étudier et comparer les finances publiques des États membres de la zone. L'objectif était d'étudier les trajectoires des dépenses publiques et de leurs déterminants.

La question des déterminants des dépenses publiques fait l'objet d'un nombre important de travaux depuis une trentaine d'années. La « loi de Wagner » postule que la croissance des dépenses publiques s'explique par la croissance économique. Une corrélation entre croissance et hausse des dépenses publiques est statistiquement bien observée jusque dans les années 1980 (Durevall et Henrekson, 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 (Pierson, 1996; Allan et Scruggs, 2004; Korpi, 2006); les caractéristiques des systèmes politiques (Persson et Tabellini, 2003), ainsi que l'ouverture internationale (Cameron, 1978; Rodrik, 1998, Busemeyer, 2009). Des déterminants plus spécifiques aux dépenses sociales ont aussi été mis en avant, notamment le vieillissement démographique (Shelton, 2007).

Cette littérature importante n'a pas été en mesure de produire de résultats clairs sur les déterminants des dépenses publiques. Les méthodes d'investigation, principalement économétriques, ont été mises en cause (Facchini, 2018). Zohnhöfer, Engler et Dümig (2018) proposent quatre pistes d'amélioration. Premièrement, les modèles utilisés ne permettent pas de capter la complexité et l'hétérogénéité des processus à l'œuvre. Deuxièmement, plus

d'attention devrait être consacrée au choix de la variable dépendante (Clasen et Siegel, 2007). Troisièmement, les études aboutissent souvent à des résultats contradictoires. Il est alors nécessaire de comprendre les facteurs qui expliquent les différences de résultats entre ces travaux. Enfin, d'autres méthodes d'analyse de données, plus qualitatives notamment, doivent venir compléter ces estimations économétriques. Sur la base de ces recommandations, et plus particulièrement de la quatrième, notre travail s'est efforcé de compléter l'analyse des trajectoires des dépenses publiques en Europe.

Comment comprendre et expliquer les trajectoires des dépenses publiques en Allemagne, en France et en Grèce ? La présente thèse apporte trois réponses. Premièrement, la comptabilité nationale a permis de construire des statistiques des finances publiques comparables à l'échelle européenne. Les différents États calculent le total des dépenses publiques avec la même méthodologie. Cependant, cet indicateur souffre de trois limites majeures. Le total des dépenses publiques permet de calculer le déficit public, mais il rend mal compte de l'activité économique des administrations publiques. Il agrège des opérations économiques qui sont de nature très différente et difficilement comparables. Pour étudier les institutions publiques, il est préférable de désagréger les dépenses publiques.

Deuxièmement, la comparaison des dépenses publiques désagrégées n'est pas toujours possible avec les données fournies par Eurostat. Les choix de classification des comptes nationaux qui alimentent les statistiques européennes varient selon les pays. On l'a ainsi montré à propos du secteur hospitalier en l'Allemagne comparé à l'enregistrement statistique dont il fait l'objet en France ou en Grèce. Avant de comparer les dépenses publiques, il faut comprendre comment elles sont calculées dans les différents pays étudiés.

Enfin les règles de classification définies par les systèmes de comptabilité nationale sont restrictives. Un transfert est considéré comme de la dépense publique s'il transite par une administration publique. Pourtant certains systèmes de protection sociale reposent sur des logiques d'assurance non étatique ou mutualiste. C'est notamment le cas des États-Unis et des Pays-Bas où les assurances contre certains risques sociaux (maladie, retraite), quoique privées font l'objet d'un encadrement et d'incitations fortes par l'État. Ces dépenses, en grande partie obligatoires, sont alors exclues du champ des dépenses publiques. Comparer l'activité des administrations publiques suppose de comprendre les spécificités des systèmes de protection sociale. La prise en compte de ces limites est indispensable pour comparer les trajectoires des dépenses publiques.

Le deuxième apport de cette thèse est de montrer le rôle central des institutions dans la dynamique des dépenses publiques. Les trajectoires de dépenses sont en grande partie déterminées par les spécificités institutionnelles propres à chaque pays. Les écarts de dépenses publiques entre l'Allemagne et la France en 2019 sont principalement expliqués par les dépenses sociales, notamment de retraite. La structure des systèmes de retraite est à cet égard un facteur crucial à prendre en compte. En Allemagne, les retraites complémentaires sont privées. Elles ne sont pas intégrées dans les dépenses publiques. En France, elles sont pour l'essentiel publiques et comptabilisées comme des dépenses publiques. Dans une moindre

mesure les dynamiques structurelles expliquent aussi à cadre institutionnel donné une partie des trajectoires de dépenses. Les différences de structures démographiques sont la cause des écarts de dépenses de fonctionnement en matière d'éducation entre l'Allemagne et la France. La population française plus jeune nécessite un effort en matière d'éducation plus important.

Dans les années 1990, les écarts de dépenses entre la Grèce et les deux autres pays étudiés s'expliquent par le faible développement du système de protection sociale en Grèce. La forte croissance des dépenses publiques grecques jusqu'en 2010 s'explique par à une forme de rattrapage institutionnel. Le système de protection sociale, notamment le système de retraite, s'est fortement développé entre les années 1980 et les années 2000.

Les dynamiques institutionnelles sont un facteur clé pour comprendre l'évolution des dépenses publiques. Les institutions publiques sont le résultat de compromis institutionnalisés passés et sont refaçonnées par les dynamiques politiques. Les spécificités nationales des institutions publiques sont constituantes des différents modèles de croissance observés parmi les pays de la zone euro. La persistance des modèles de croissance et de leurs institutions propres expliquent une partie importante des écarts de dépenses publiques. Cependant, sous l'influence de dynamiques politiques spécifiques ces compromis institutionnalisés peuvent évoluer. C'est le cas en Allemagne où les dépenses publiques ont fortement crû après 2013.

Les dynamiques institutionnelles sont le fruit des rapports de force politiques. Trois dynamiques politiques différentes sont observées en Allemagne, en France et en Grèce. En Allemagne, dans le contexte post-réunification, marqué par le débat sur la compétitivité de l'économie allemande, une politique d'austérité a été portée par le SPD au début des années 2000 afin de limiter la hausse des prélèvements sociaux. Cette politique de restrictions budgétaires a été rendue possible par la mutation de la social-démocratie allemande en direction du *Third Way* blairiste et d'une nouvelle assise électorale. En France, les attentes contradictoires des différents groupes sociaux composant les blocs politiques dominants ont empêché la mise en place de politique de réductions systématiques des dépenses publiques jusqu'à la fin des années 2000. Le gouvernement Fillon a amorcé un tournant austéritaire qui a été contrarié par la récession mondiale amorcée en 2008. Les mutations des alliances de classes portées par le parti socialiste ont permis la mise en place d'une rigueur budgétaire lors de son accession au pouvoir (2012) et ainsi amorcé un ralentissement de la croissance des dépenses publiques. Ce tournant budgétaire s'est aussi accompagné d'un changement de la composition des dépenses : les dépenses de fonctionnement tendent à diminuer tandis que les subventions ont fortement augmenté au cours des dernières décennies. En Grèce, le compromis social post-dictature était basé sur une élévation des niveaux de vie, notamment via le développement du système de protection sociale et l'augmentation de l'emploi public. Cette ligne politique a conduit à une hausse des dépenses publiques jusqu'en 2010. Dans la décennie suivante, la politique budgétaire grecque a été principalement déterminée par les dynamiques politiques à l'échelle européenne.

Le troisième apport de la thèse est de proposer une analyse du processus d'intégration européenne à trois niveaux. Premièrement, l'intégration politique européenne prend la forme

d'un fédéralisme interétatique asymétrique. Les relations entre les entités fédérées prennent de manière prédominante la forme de conseils intergouvernementaux. Les différents États disposent d'une influence variable dans ces instances. Le contexte historique (fonctionnement asymétrique du SME et réunification du pays) dans lequel la monnaie unique a vu le jour et le rôle spécifique dévolu à l'Allemagne ont conduit à donner le primat à l'objectif de stabilité des prix de la BCE et à lui subordonner les règles budgétaires nationales et les mécanismes de surveillance dont elles font l'objet. Deuxièmement, l'encadrement budgétaire européen n'a pas conduit à une convergence des niveaux et des structures des dépenses publiques des différents États membres. Au contraire, on peut observer que les spécificités institutionnelles des pays persistent.

Pour finir, la création de la zone euro a plus impacté l'évolution des dépenses publiques que les contraintes institutionnelles instaurées par les différents traités budgétaires, notamment pour les pays périphériques. L'intégration monétaire a changé profondément les relations institutionnelles entre la Banque Centrale et les Trésors publics. La configuration anti-chartaliste qui prévalait jusqu'au milieu des années 2010 a fait peser une contrainte sur la politique budgétaire de certains États membres. Dans une situation de quasi défaut de certains États membres, les dynamiques politiques européennes ont conduit à conditionner l'assistance financière à la discipline budgétaire. Les pays périphériques, et notamment la Grèce, ont dû mettre en place d'importants plans d'austérité. Dans cette perspective, la crise grecque n'est pas celle d'un État trop gourmand en matière de dépenses ou pas assez compétitif, mais celle d'une union monétaire incomplète. La sortie de crise par l'austérité s'explique par le fonctionnement du fédéralisme interétatique asymétrique.

2. Perspectives de recherche

Si nous avons étudié les trajectoires des dépenses publiques et leurs déterminants, de nombreuses questions sont restées sans réponse et n'apparaissent qu'en filigrane dans la thèse. Elles constituent autant des futures pistes de recherche qu'il faut encore explorer. Parmi ces différentes perspectives, quatre nous tiennent à cœur et nous semblent importantes à développer pour comprendre les évolutions des pays d'Europe et le processus d'intégration en cours.

La première concerne le processus de construction des politiques publiques en Europe. Quelles sont les relations entre les différentes échelles de formulation et d'implémentation des politiques publiques ? Quel est le poids des institutions européennes sur le choix et la mise en œuvre de ces politiques ? Il existe trois manières de répondre à ces questions : une première thèse met en avant le rôle déterminant de l'Union européenne quant aux réformes mises en œuvre par les États membres ; une thèse alternative soutient que le contenu des stratégies macroéconomiques et les choix politiques demeurent très largement de la responsabilité des États membres qui instrumentalisent à l'occasion les dictats de « Bruxelles » ou les contraintes que font peser les marchés financiers ; une troisième thèse privilégie le fait que la politique communautaire est le fruit des préférences politiques de certains des différents États, qui pèsent inégalement. Les recommandations politiques des institutions européennes dépendent alors des dynamiques politiques nationales. L'enjeu est important car s'agit de comprendre comment

s'articulent les dynamiques politiques nationales et les dynamiques européennes. La réforme des procédures de suivi des politiques nationales à l'échelle de l'UE, instaurées dès 2011 dans le cadre « du semestre européen » (avec les « programmes de stabilité »), et renouvelées depuis dans le cadre des réponses à la crise Covid-19 rend crucial cet enjeu des interactions entre l'UE et les États membres dans la conception et la mise en œuvre des politiques économiques et sociales.

La deuxième piste de recherche concerne la crise de la Covid-19 et ses conséquences sur les finances publiques des États membres. D'une part, dans quelle mesure la pandémie de la Covid-19 a-t-elle changé les perspectives concernant les finances publiques au sein de l'Union européenne ? Depuis la crise de la Covid-19, la ligne ordolibérale sur laquelle reposait la conception des finances publiques en Europe ne semble plus être la seule option politique considérée. Certains secteurs considérés comme stratégiques sont l'objet d'interventions publiques croissantes et sont fléchés (Green Deal, Numérique) dans le cadre des plans nationaux transmis par les États membres pour bénéficier des subventions de la Facilité pour la reprise et la résilience, principale composante de *Next Generation EU* (cf. *infra*). Le cadre budgétaire européen se doit alors d'être moins restrictif en matière de dépenses publiques. D'autre part, la pandémie de la Covid-19 a poussé les États à intervenir massivement, notamment via la politique budgétaire. Trois nouvelles questions de recherche se posent alors. Quel a été l'impact de cet épisode sur les trajectoires des dépenses publiques ? Comment les institutions propres à chaque pays ont-elles façonné leurs réponses à la crise ? Enfin, dans quelle mesure *Next Generation EU* marque une rupture ou une simple inflexion temporaire des politiques budgétaires nationales dans le cadre de l'UE et d'une politique de transferts redistributifs à l'échelle européenne ?

Le troisième axe de recherche concerne l'étude des dépenses publiques dans les pays d'Europe centrale et orientale. Le chapitre 5 de la présente thèse montre que certains de ces pays forment un sous-groupe dont les spécificités institutionnelles persistent au cours des 20 dernières années. Nous avons choisi de les exclure de l'analyse en raison de l'histoire complexe de ces pays qu'il nous était difficile d'aborder. La transition du socialisme au capitalisme que ces pays ont opérée au cours des années 1990 a provoqué des bouleversements institutionnels majeurs. Il nous semble qu'il serait particulièrement intéressant d'étendre l'analyse de la dynamique des dépenses publiques et des institutions publiques à ces pays et notamment à ceux pour lesquelles la transition post-soviétique a été brutale.

La quatrième perspective de recherche concerne la construction d'indicateurs plus adéquats pour étudier les évolutions des institutions publiques. Les indicateurs développés par les comptabilités nationales se sont avérés insuffisants pour étudier les systèmes de protection sociale (Adema, 1999), mais aussi les aides publiques aux entreprises (Abdelsalam et al., 2022, partie 1). Il nous apparaît nécessaire de continuer cet effort de développement d'indicateurs pluriels afin de mieux comprendre l'évolution des interventions étatiques. La construction d'indicateurs pour comprendre l'évolution des services publics et de l'emploi public nous paraît à cet égard cruciale. Ainsi, il n'existe aujourd'hui pas de mesure harmonisée de l'emploi public.

Ce dernier est seulement approximé par trois branches d'activité : les administrations publiques, l'éducation et la santé.

3. Perspectives pour les politiques économiques

Cette thèse pose sans doute autant de questions qu'elle n'apporte de réponses. Néanmoins un certain nombre de résultats ressortent de nos travaux. S'ils doivent être considérés avec précaution et confirmés par d'autres travaux, ils permettent d'avancer quelques réflexions et questions d'ordre plus général.

Les relations entre la BCE et les États membres

La crise des dettes souveraines fut le résultat de l'architecture incomplète de l'union monétaire. Dans un premier temps, l'absence d'intervention de la BCE sur les marchés souverains (Art. 123 du TFUE - ex article 101 du TCE) a conduit certains membres au bord du défaut. L'introduction des programmes de rachat d'actifs a apporté une solution à la crise. Les interventions de la BCE sur les marchés souverains ont permis de garantir le financement des déficits publics et la soutenabilité des dettes publiques. Bien que contesté juridiquement, cette nouvelle configuration institutionnelle s'avère être résistante et efficace. Elle a notamment permis aux États membres de lutter contre la pandémie de la Covid-19 et la récession qui en a découlé (Blot, Bozou et Creel, 2021).

Le fédéralisme interétatique européen tend à privilégier les intérêts nationaux, qui pèsent de manière asymétrique (Lechevalier, 2018). La récession liée à la pandémie de Covid-19 a été considérée, à la différence de la crise de la zone euro, comme un choc symétrique. Au lieu du paradigme de "l'aléa moral et de l'intergouvernementalisme sans contrainte" qui prédominait pendant la crise de la zone euro, les réponses à la crise de Covid-19 ont été guidées par un nouveau paradigme "basé sur les nouvelles ressources propres [de l'UE] et avec un partage de la responsabilité décisionnelle entre la Commission et le Conseil" (Buti et Fabbrini, 2023, p.683).

Face à ce choc, la BCE est intervenue massivement sur les marchés souverains grâce à nouveau programme de rachat d'actifs (*Pandemic Emergency Purchase Program* – PEPP). Au final, 1,970 milliards d'euros d'achat d'actifs supplémentaires ont été introduits en zone euro. D'après les estimations de la BCE, la part des titres publics détenus par l'Eurosystème est de 30 % en 2021 (Lane, 2020). Si les États membres étaient frappés de manière asymétrique par une nouvelle crise, la configuration institutionnelle actuelle permettrait-elle de réagir de la même manière ? En l'absence d'institutionnalisation des nouvelles pratiques de la BCE, ces changements pourraient être remis en cause et ont commencé à l'être dans le contexte de reprise forte de l'inflation qui a conduit la BCE à revenir à ses « fondamentaux ».

La création d'Euro bonds a longtemps été avancée comme une solution à la hausse des taux d'intérêt des titres périphériques (Claessens, Mody et Vallée, 2012; Beetsma et Mavromatis, 2014). L'endettement commun des États membres permettrait de réduire les risques perçus par

les investisseurs et ainsi de faire baisser les taux d'intérêt payés par les États membres. Cependant, la mise en place d'un endettement commun à l'échelle européenne a longtemps semblé infaisable politiquement car les pays créditeurs en position de force dans les négociations européennes ne semblent pas en vouloir (Baccaro, Bremer et Neimanns, 2022). Si l'émission de titres de dette par la Commission Européenne dans le cadre du plan *Next Generation EU* pourrait s'apparenter à une forme d'endettement commun, les montants restent encore limités à l'échelle européenne.

La crise des dettes souveraines et celle de la Covid-19 ont esquissé une alternative institutionnelle à la mutualisation des dettes entre États membres. Pour éviter l'incertitude actuelle, le rôle de la BCE comme garante de la stabilité des marchés souverains pourrait être inscrit dans les traités européens. Ce nouveau rôle apparaît aussi justifié par les nouvelles missions de l'institution en matière de stabilité financière. La BCE pourrait ainsi explicitement cibler un taux d'intérêt sur les titres publics afin de garantir de faibles coûts de financement aux États membres. Certains pays se sont déjà engagés dans des voies similaires. Depuis 2016, la Banque Centrale japonaise (BoJ) conduit des opérations de contrôle des taux souverains (*Yield Curve Control*). La BoJ cible un taux d'intérêt sur les titres publics à maturité de 10 ans de -0,1% et s'engage à intervenir pour maintenir ce taux (Saint-Louis Fed, 2020). Les programmes de rachat d'actifs permettent alors d'atteindre les taux désirés. L'Australie a aussi introduit des mesures similaires en juin 2020. La banque centrale y a choisi de limiter à 0,25% le rendement des obligations d'État à 3 ans. Le *Yield Curve Control* pourrait limiter la hausse des spreads et permettre d'assurer la stabilité des marchés souverains.

La réforme de l'encadrement budgétaire

Depuis la pandémie de la Covid-19, les États membres de la zone euro sont autorisés à dépasser les critères de déficit et de dette publique fixés par le Traité de Maastricht. En plus d'être suspendus, les critères de Maastricht et ceux, révisés à plusieurs reprises, du Pacte de croissance et de stabilité ont aussi été largement critiqués (Godley, 1992). D'une part, ils se sont avérés inefficaces pour réduire les niveaux de dettes publiques et empêcher la crise des dettes souveraines. D'autre part, ils ne permettent juridiquement pas aux États de conduire une politique budgétaire de relance en période de crise et d'investir massivement dans la transition écologique. Au contraire, l'encadrement budgétaire incite les États membres à conduire des politiques budgétaires restrictives coûte que coûte, au mépris des enjeux sociaux et écologiques – à l'exception des dispositions transitoires associées au fonds de résilience et de reprise et des conditions de bénéfice des fonds associées au *Green deal*.

Les récentes propositions de la Commission Européenne (2022), du Parlement et du Conseil européen (Commission Européenne, 2023) ne semblent pas changer fondamentalement la donne. Les critères du Traité de Maastricht, totalement arbitraires et sans fondement économique, sont une nouvelle fois maintenus. Cependant, les outils de la surveillance et de l'ajustement budgétaire ont changé. La Commission (2022) propose une nouvelle architecture de gouvernance centrée sur la soutenabilité et la croissance. La surveillance budgétaire se fera via l'introduction d'un indicateur : les dépenses publiques nettes des mesures discrétionnaires,

des paiements d'intérêts et des variations conjoncturelles (*Ibid.* p.8). Les États qui ne respectent pas les critères de Maastricht devront adopter un plan de réduction des dépenses publiques nettes sur 4 ans afin d'avoir un solde primaire excédentaire (*Ibid.*, 4.1, p.11). Une fois ces plans validés par la Commission, ils seront soumis à l'approbation du Conseil européen. La procédure de déficit excessif et les sanctions financières (amendes et exclusion du bénéfice des fonds européens) seront maintenues. Cette nouvelle proposition doit laisser des marges de manœuvre aux États membres en matière d'investissement public.

Pour donner suite aux critiques allemandes (Lindner, 2023), le Parlement européen et le Conseil européen (2023) ont fait une nouvelle proposition encore plus conservatrice. Cette nouvelle proposition confirme l'attention portée aux dépenses publiques nettes. La croissance de ces dernières doit rester inférieure à la croissance du PIB à moyen terme (*Ibid.* article 6). Cependant, les investissements semblent cette fois inclus dans l'indicateur de dépense publique nette.

Si l'intégration des dépenses publiques dans la surveillance des trajectoires des États membres peut paraître souhaitable, ces nouvelles propositions semblent acter un retour de l'austérité en Europe via des indicateurs agrégés qui peinent à saisir le rôle des institutions publiques. Cela soulève deux problèmes. D'une part, les indicateurs développés par la comptabilité nationale ne permettent pas de comparer les trajectoires de dépenses de manière satisfaisante. Les nombreux dialogues entre la Commission, Eurostat et les États membres montrent que le processus d'harmonisation statistique est toujours en cours. Par exemple, l'OCDE a récemment demandé à l'Allemagne d'inclure les véhicules spéciaux d'investissement dans le secteur public (Kowalcze, 2023). Ce truchement statistique permet de faire baisser de manière artificielle le niveau d'endettement et de dépense des administrations publiques. En l'état, les statistiques publiques peuvent difficilement servir de critères de gouvernance à l'échelle européenne.

D'autre part, plutôt que de définir des critères budgétaires qui ont pour objectif premier d'imposer aux États membres une surveillance et une maîtrise renforcée des dépenses publiques, il faudrait se poser la question de l'organisation institutionnelle souhaitable à cette fin. Par exemple, le système de retraite français conduit à un niveau élevé de dépenses publiques. Cependant, il est aussi associé avec de meilleures performances sociales, notamment en matière de conservation, au-delà de la période d'activité, du niveau de vie. À l'inverse le système allemand est associé avec un niveau de dépenses plus faible mais à un taux de pauvreté plus élevé pour les individus de plus de 60 ans. En 2018, ce dernier est de 19,2% en Allemagne contre 8,4% en France (DREES, 2020, fiche thématique 11, p.61). L'encadrement budgétaire européen pourrait se concentrer sur le fonctionnement des institutions spécifiques à chaque pays via une série d'indicateurs pluriels, plutôt que de définir des trajectoires de dépenses communes à tous les États membres.

Cette attention portée aux institutions n'empêche pas de surveiller la soutenabilité des finances publiques. Cependant, les récents « protocoles d'accord » appliqués dans les pays périphériques ont montré qu'il était vain d'essayer de réduire rapidement l'endettement des

institutions publiques par le biais de politiques d'austérité (Semieniuk, Truger et van Treeck 2011; Blot et al. 2014). Au contraire, la réduction du niveau de dette publique dans l'après-guerre s'est faite grâce à une croissance et une inflation importante (Tinel, 2016, p.81). Une politique budgétaire expansionniste peut être associée avec des niveaux de dette publique stables si l'impact sur le PIB est important ou si le taux d'intérêt est faible (Goldey et Lavoie, 2007; Ryoo et Skott, 2013; Parui, 2021).

L'essor d'un budget fédéral européen ?

Le troisième point sur lequel il nous semble intéressant de travailler est le potentiel essor d'un budget fédéral européen, notamment depuis la crise de la Covid-19. Il convient de noter que la présence de l'UE via la Commission sur les marchés n'est pas une nouveauté. Avant la crise de la Covid-19, la Commission menait trois programmes financés par emprunts sur les marchés financiers⁷⁵. Le Mécanisme Européen de Stabilité Financière (MESF)⁷⁶, créé en 2010, a permis à la Commission de fournir une assistance financière aux États membres en difficulté. En tout, 46 milliards d'euros ont été utilisés pour venir en aide à l'Irlande et au Portugal. La Commission gère deux autres programmes financés par la dette mais qui sont de bien moindre importance. Le programme de balance des paiements, qui vient en aide aux États membres hors zone euro : 13,4 milliards ont été déboursés pour venir en aide à la Hongrie, à la Roumanie et à la Lettonie, et le programme d'assistance macro-financière, qui aide les pays hors de l'UE bénéficiant d'un programme du FMI. La Commission européenne avait avant la crise du Covid-19 environ 50 milliards d'obligations en circulation. De plus, la crise du Covid-19 a conduit la Commission à développer le programme SURE (*Support to mitigate Unemployment Risk in an Emergency*). Ce programme a fourni environ 100 milliards d'aides financières aux États membres dans le cadre des dépenses pour préserver l'emploi (principalement par le financement de mesures de chômage partiel ou d'activités réduites etc.). Ces aides se sont faites sous forme de prêts.

Un tournant décisif a été acté par l'introduction du plan *Next Generation European Union* (NGEU). Ce nouvel instrument temporaire est doté d'une capacité financière de 750 milliards d'euros, dont 390 milliards de transferts budgétaires aux gouvernements nationaux et 360 milliards de prêts (Article 6, Conseil Européen, 2020). Dans le cadre de ce plan, la Commission Européenne a la possibilité d'emprunter 750 milliards d'euros auprès des marchés financiers. Tous les fonds seront distribués entre 2021 et 2023. La clé de répartition du fonds dépend en 2021 de la baisse observée du PIB réel en 2020 et de la baisse cumulée du PIB réel entre 2020 et 2021 pour les deux années suivantes (Article 16, *ibid.*). Il n'y a pas a priori de conditionnalité à ces transferts C'est une concession importante de la part de l'Allemagne et des « *Frugal*

⁷⁵ Site internet de la Commission Européenne – <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/how-does-eu-finance-its-financial-assistance.en>.

⁷⁶ Il ne faut pas confondre le MESF avec le Fond Européen de Stabilité Financière qui a apporté de l'aide financière aux États en difficulté. Ce dernier est géré par les États membres et garanti par eux tandis que le MESF est géré par la Commission et garanti par sa propre dotation.

four »⁷⁷, rendue possible par le deal sur les abattements concernant les contributions nationales attribuées à ces États dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027. En 2020, les États membres ont en effet aussi convenu dans le cadre des procédures normales de l'UE d'un budget de 1074,3 milliards d'euros sur 7 ans. Ce « cadre financier pluriannuel » et le NGEU sont les principaux outils budgétaires mis en place récemment à l'échelle européenne (Article 2, *ibid.*).

Le plan de relance européen a été l'équivalent d'un stimulus budgétaire annuel de 2,8 % du PIB de la zone euro entre 2021 et 2023 s'il était entièrement utilisé. Si l'on enlève le budget de l'Union qui est financé par les États membres, le stimulus budgétaire se limite à 1,7 % du PIB de l'Eurozone, dont l'entièreté pourrait ne pas être utilisée, notamment les 360 milliards de prêts aux États membres. Les montants de ce plan ne sont pas très importants comparés aux efforts des États membres consentis sur la seule l'année 2020. A titre de comparaison les États-Unis ont mis en place un plan de relance budgétaire de 2 200 milliards de dollars en mars 2020, soit environ 10% du PIB de 2019 (*Financial Times*, 2020). Le plan est financé par un endettement de la Commission Européenne sur les marchés financiers (Article 3, *ibid.*), ce qui est la novation majeure puisque dans le cadre du fédéralisme interétatique propre à l'UE, les États-membres s'étaient toujours refusés à le faire jusque-là autrement que pour des montants limités. Les fonds sont ensuite transférés aux entités bénéficiaires : États membres et programmes de l'Union. Cependant la Commission est censée ne plus emprunter après 2026 (Article 5, *ibid.*). C'est donc une disposition exceptionnelle. Elle devra donc trouver un moyen de rembourser sa dette passée cette date ou bien l'accord du 21 juillet 2020 devra être alors amendé. La question, pourtant décisive (Lindseth et Fasone, 2021), des ressources propres de l'UE demeure en suspens.

Au regard de nos résultats de recherche, l'essor d'un budget européen interroge. Le budget des États est principalement structuré par des institutions spécifiques à chaque pays. Le développement d'un budget européen suppose le développement d'institutions à l'échelle européenne, notamment de protection sociale. Les débats sur autour de la création d'une assurance chômage à l'échelle européenne nous semblent à ce titre féconds (Andor et al., 2014). Une assurance chômage européenne permettrait la mise en place de politique budgétaire contracyclique coordonnée à l'échelle européenne (de Lannoy et Ragot, 2017). Elle permettrait de développer la solidarité entre les populations des États membres qui bénéficieraient d'une assurance commune. Si la construction d'une assurance chômage européenne conduirait *in fine* au développement de transferts budgétaires entre les États membres, l'accent est plus mis sur des logiques d'assurance et de solidarité plutôt que sur les logiques financières associées aux transferts.

Les systèmes d'assurance chômage sont le fruit de compromis sociaux de longue date. Le développement d'assurance sociale à l'échelle européenne nécessiterait de construire un nouveau socle institutionnel qui devra être associé à une représentation politique commune. Ce nouveau pas dans l'intégration politique européenne empiéterait à la fois sur les compromis

⁷⁷ Les « *frugal four* » est un groupe de pays composé de l'Autriche, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark. Ces États sont opposés à une hausse trop importante des budgets européens et à la non conditionnalité des transferts budgétaires.

institutionnalisés et sur la gouvernance propre à chaque État membre. Les transferts de compétence, notamment en matière de finances publiques, à l'échelle européenne ont jusqu'à présent trouvé une forte résistance de la part des États et de leurs populations. Certains États craignent, légitimement au regard du fonctionnement du fédéralisme européen, que le développement d'institutions ou de transferts soit associé avec un contrôle renforcé des politiques économiques. Cependant, sans le développement d'institutions à l'échelle européenne, l'essor du budget européen resterait cantonné à des formes de transferts entre États membres. Le plafond du budget fédéral, qui limite le volume de ces transferts, est encore aujourd'hui fixé à 1,4% du revenu national brut des États membres⁷⁸. Tant que l'intégration européenne se fera selon la logique d'un fédéralisme interétatique asymétrique, ces transferts resteront de faible envergure.

⁷⁸ Ce plafond est exceptionnellement relevé de 0,6 points de RNB pendant la période de mise en place du plan de relance Next Generation EU.

Références bibliographiques

- Abbas, S. Ali, Alex Pienkowski, and Kenneth Rogoff. 2019. *Sovereign Debt: A Guide for Economists and Practitioners*. Oxford University Press.
- Abbott, Andrew, and Stanley DeViney. 1992. “The Welfare State as Transnational Event: Evidence from Sequences of Policy Adoption.” *Social Science History* 16 (2). Cambridge University Press: 245–274.
- Abdelsalam, Aïmane, Florian Botte, Laurent Cordonnier, Thomas Dallery, Vincent Duwicquet, Jordan Melmiès, Simon Nadel, Franck Van de Velde, and Loïck Tange. 2022. “Un Capitalisme Sous Perfusion.”
- Abdon, Arnelyn, Marife Lou Bacate, Jesus Felipe, and Utsav Kumar. 2010. “Product Complexity and Economic Development.” *Levy Economics Institute, Working Papers*, no. 616.
- Abélès, Marc. 1990. *Anthropologie de l'État*. Armand Colin Paris.
- Acemoglu, Daron. 2005. “Constitutions, Politics, and Economics: A Review Essay on Persson and Tabellini’s *The Economic Effects of Constitutions*.” *Journal of Economic Literature* 43 (4): 1025–1048. doi:10.1257/002205105775362069.
- Acemoglu, Daron, Suresh Naidu, Pascual Restrepo, and James A. Robinson. 2015. “Democracy, Redistribution, and Inequality.” In *Handbook of Income Distribution*, 2:1885–1966. Elsevier. doi:10.1016/B978-0-444-59429-7.00022-4.
- Adema, W. 1999. *Net Social Expenditures, Labour Market and Social Policy Occasional Paper N 39*. OECD, Parigi.
- Adema, Willem. 2000. “Revisiting Real Social Spending across Countries: A Brief Note.” *OECD Economic Studies*. Citeseer, 191–197.
- Adema, Willem, Pauline Fron, and Maxime Ladaïque. 2011. “Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX).” OECD.
- Adema, Willem, and Maxime Ladaïque. 2005. “Net Social Expenditure, 2005 Edition: More Comprehensive Measures of Social Support.” OECD.
- Afonso, António, and José Alves. 2017. “Reconsidering Wagner’s Law: Evidence from the Functions of the Government.” *Applied Economics Letters* 24 (5): 346–350. doi:10.1080/13504851.2016.1192267.
- Agell, Jonas, Henry Ohlsson, and Peter Skogman Thoursie. 2006. “Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries: A Comment.” *European Economic Review* 50 (1): 211–218. doi:10.1016/j.eurocorev.2004.11.006.
- Aglietta, Michel. 2014. *Europe: Sortir de La Crise et Inventer l'avenir*. Editions Michalon.
- Aglietta, Michel. 2017. “Capitalisme : Les Mutations d’un Système de Pouvoir.” Dans *CEPII, L'économie Mondiale 2018*.
- Akitoby, Bernardin, Benedict Clements, Sanjeev Gupta, and Gabriela Inchauste. 2006. “Public Spending, Voracity, and Wagner’s Law in Developing Countries.” *European Journal of Political Economy* 22 (4): 908–924. doi:10.1016/j.ejpoleco.2005.12.001.
- Alber, Jens. 1982. *Vom Armenhaus Zum Wohlfahrtsstaat: Analysen Zur Entwicklung Der Sozialversicherung in Westeuropa*. Campus-Verlag.
- Alesina, Alberto, and George-Marios Angeletos. 2005. “Fairness and Redistribution.” *American Economic Review* 95 (4): 960–980. doi:10.1257/0002828054825655.
- Alesina, Alberto, and Paola Giuliano. 2011. “Preferences for Redistribution.” In *Handbook of Social Economics*, 1:93–131. Elsevier. doi:10.1016/B978-0-444-53187-2.00004-8.

- Alesina, Alberto, and Edward L. Glaeser. 2006. "Why Are Welfare States in the US and Europe so Different?" *Horizons Stratégiques*, no. 2. La Documentation française: 51–61.
- Alesina, Alberto, Edward Glaeser, and Bruce Sacerdote. 2001. *Why Doesn't the US Have a European-Style Welfare System?* w8524. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. doi:10.3386/w8524.
- Alesina, Alberto, and Eliana La Ferrara. 2005. "Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities." *Journal of Public Economics* 89 (5–6): 897–931. doi:10.1016/j.jpubeco.2004.05.009.
- Alesina, Alberto, Armando Miano, and Stefanie Stantcheva. 2018. *Immigration and Redistribution*. NBER Working Papers 24733. Cambridge, MA: NBER.
- Allan, James P, and Lyle Scruggs. 2004. "Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies," 17.
- Alt, James, and Torben Iversen. 2017. "Inequality, Labor Market Segmentation, and Preferences for Redistribution: Segmentation and Redistribution." *American Journal of Political Science* 61 (1): 21–36. doi:10.1111/ajps.12264.
- Amable, B., D. Gatti, and J. Schumacher. 2006. "Welfare-State Retrenchment: The Partisan Effect Revisited." *Oxford Review of Economic Policy* 22 (3): 426–444. doi:10.1093/oxrep/grj025.
- Amable, Bruno. 2003. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford University Press, Oxford.
- Amable, Bruno. 2017. *Structural Crisis and Institutional Change in Modern Capitalism: French Capitalism in Transition*. Oxford University Press.
- Amable, Bruno. 2022. *Nothing New under the Sun: The so-Called "Growth Model Perspective"*. Working Paper.
- Amable, Bruno, Elvire Guillaud, and Stefano Palombarini. 2012. *L'Économie Politique Du Néolibéralisme-Le Cas de La France et de l'Italie*. HAL.
- Amable, Bruno, and Stefano Palombarini. 2005. "L'économie Politique n'est Pas Une Science Morale." *Lectures, Publications Reçues*. Raisons d'agir.
- Amable, Bruno, and Stefano Palombarini. 2009. "A Neorealist Approach to Institutional Change and the Diversity of Capitalism." *Socio-Economic Review* 7 (1). Oxford University Press: 123–143.
- Amable, Bruno, and Stefano Palombarini. 2017. *L'illusion Du Bloc Bourgeois. Alliances Sociales et Avenir Du Modèle Français*. Raisons d'agir.
- Amin, Samir. 1973. *Le Développement Inégal: Essai Sur Les Formes Sociales Du Capitalisme Périphérique*. Ed. de minuit.
- Anderson, Edward, and Samuel Obeng. 2021. "Globalisation and Government Spending: Evidence for the 'Hyper-globalisation' of the 1990s and 2000s." *The World Economy* 44 (5). Wiley Online Library: 1144–1176.
- Anderson, Perry. 1977. *Les Passages de l'antiquité Au Féodalisme*. Maspero. Paris.
- Anderson, Perry. 1978. *L'État Absolutiste. Tome 1 : L'europe de l'ouest*. Maspero. Paris.
- Anderson, Perry. 2011. *Le Nouveau Vieux Monde: Sur Le Destin d'un Auxiliaire de l'ordre Américain*. Agone.
- Andor, László, Sebastian Dullien, H. Xavier Jara, Holly Sutherland, and Daniel Gros. 2014. "Designing a European Unemployment Insurance Scheme." *Intereconomics* 49 (4). Springer: 184–203.
- André, Christine, and Robert Delorme. 1979. *Etude Comparative de l'évolution Des Dépenses Publiques En Longue Période Dans Six Pays Industrialisés Occidentaux*. Cepremap.
- 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.

- Angelopoulos, Konstantinos, George Economides, and Pantelis KAMMAS. 2007. "Tax-Spending Policies and Economic Growth: Theoretical Predictions and Evidence from the OECD." *European Journal of Political Economy* 23 (4). Elsevier: 885–902.
- Aourir, Marie, and H elo ise Tournoux. 2017. "L'écart de Dépenses Publiques Entre La France et l'Allemagne." *Banque de France, Rue de la Banque*, , no. 46.
- Arcanjo, Manuela. 2019. "Retirement Pension Reforms in Six European Social Insurance Schemes between 2000 and 2017: More Financial Sustainability and More Gender Inequality?" *Social Policy and Society* 18 (4). Cambridge University Press: 501–515.
- Arestis, Philip. 2009. "Fiscal Policy within the New Consensus Macroeconomics Framework." *Current Thinking on Fiscal Policy, Basingstoke: Palgrave Macmillan*. Citeseer, 6–27.
- Arestis, Philip, and Malcolm Sawyer. 2003. "Reinventing Fiscal Policy." *Journal of Post Keynesian Economics*, 25.
- Artous, Antoine, Tran Hai Hac, José Luis Sol z Gonzalez, and Pierre Salama. 2015. *Nature et Forme de l' tat Capitaliste : Analyses Marxistes Contemporaines*. Syllepse.
- Asensio, Angel. 2013. "Coping with the European Public Debt Problem: The Desperate New" Growth Pact" of 2012 and Its Aftermath." *International Journal of Political Economy* 42 (2). Taylor & Francis: 42–62.
- Atkinson, Tony. 2002. "Globalization and the European Welfare State at the Opening and the Closing of the Twentieth Century." In *Europe and Globalization*, 249–273. Springer.
- Aubert, Patrick, Louis Kuhn, Gwenna l Solard, Catherine Pollak, and No mie Jess. 2016. "Invalidité et Minima Sociaux: Quels Effets Du Passage de La Retraite de 60   62 Ans?" *Dossiers de La Drees* 6.
- Auteri, Monica, and Antonello Maruotti. 2011. "The Political Determinants of Social Expenditure: Empirical Evidence from OECD Countries," 31.
- Baccaro, Lucio, Bj rn Bremer, and Erik Neimanns. 2022. "Strategic Interdependence and Preferences for Debt Mutualization in the Eurozone." *Review of International Political Economy*. Taylor & Francis, 1–27.
- Baccaro, Lucio, and Fabio Bulfone. 2022. "Growth and Stagnation in Southern Europe." *Diminishing Returns: The New Politics of Growth and Stagnation*. Oxford University Press, 293.
- Baccaro, Lucio, and Jonas Pontusson. 2016. "Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective." *Politics & Society* 44 (2): 175–207. doi:10.1177/0032329216638053.
- Baccaro, Lucio, and Jonas Pontusson. 2018. "Comparative Political Economy and Varieties of Macroeconomics." Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Baccaro, Lucio, and Jonas Pontusson. 2022. "The Politics of Growth Models." *Review of Keynesian Economics* 10 (2). Edward Elgar Publishing Ltd: 204–221.
- Bacon, Francis. 1857. *Novum Organum*. Paris: Hachette.
- Bairam, Erkin I. 1995. "Level of Aggregation, Variable Elasticity and Wagner's Law." *Economics Letters* 48 (3–4): 341–344. doi:10.1016/0165-1765(94)00628-F.
- Baker, Dean. 2023. "Aging Populations and Great Power Politics: The Problem Is for the Elites, Not the Masses." CEPR.
- Balaban, Suzana. 2021. "Validity of Wagner's Law in Transition Economies: A Multivariate Approach." *Hacienda Publica Espanola*, no. 236. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Administraciones ...: 105–131.
- Bandau, Frank, and Leo Ahrens. 2020. "The Impact of Partisanship in the Era of Retrenchment: Insights from Quantitative Welfare State Research." *Journal of European Social Policy*, 14.
- Bank of Greece. 2005. *Annual Report*.

- Barbier, Jean-Claude. 2005. “Remettre La Comparaison Internationale Sur l’ouvrage et Dans Ses Mots.” *Comparaisons Internationales Des Politiques Sociales, Enjeux Épistémologiques et Méthodologiques/Cross-National Comparison of Social Policies: Epistemological and Methodological Issues*, Edited by J.-C. Barbier & MT Letablier. Brussels: PIE-Peter Lang, 17–43.
- Barbier, Jean-Claude. 2011. “Activer Les Pauvres et Les Chômeurs Par l’emploi ? [Leçons d’une Stratégie de Réforme].” *Revue Des Politiques Sociales et Familiales* 104 (1). Persée-Portail des revues scientifiques en SHS: 47–58.
- Barbier, Jean-Claude, Michaël Zemmour, and Bruno Théret. 2021. *Le Système Français de Protection Sociale*. La découverte.
- Barnes, Sebastian, David Davidsson, and Łukasz Rawdanowicz. 2012. “Europe’s New Fiscal Rules.” OECD.
- Batifoulier, Philippe, Nicolas Da Silva, and Victor Duchesne. 2019. “The Dynamics of Conventions: The Case of the French Social Security System.” *Historical Social Research/Historische Sozialforschung* 44 (1 (167)). JSTOR: 258–284.
- BCE. 2017. “ECB Provides Further Details on APP Purchases of Assets with Yields below the Deposit Facility Rate.”
https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2017/html/pr170119_1.en.html.
- BCE. 2020. “Meeting of 3-4 June 2020.”
<https://www.ecb.europa.eu/press/accounts/2020/html/ecb.mg200625~fd97330d5f.en.html>.
- Beetsma, Roel, and Kostas Mavromatis. 2014. “An Analysis of Eurobonds.” *Journal of International Money and Finance* 45. Elsevier: 91–111.
- Bell, Stephanie. 2001. “The Role of the State and the Hierarchy of Money.” *Cambridge Journal of Economics* 25 (2). Oxford University Press: 149–163.
- Benabou, Roland, and Efe A Ok. 2001. “Social Mobility and the Demand for Redistribution: The POUM Hypothesis.” *Quarterly Journal of Economics*, 42.
- Benabou, Roland, and Jean Tirole. 2006. “Beleif in a Just World and Redistributive Politics.” *Quarterly Journal of Economics*, 49.
- Bénicourt, Emmanuelle, and Bernard Guerrien. 2016. “Y A-t-Il Quelque Chose à Garder Dans La Microéconomie ?”
<http://bernardguerrien.com/wpcontent/uploads/2017/07/AQuoiSertLaMicro.pdf>.
- Benson, David, and Andrew Jordan. 2011. “What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited.” *Political Studies Review* 9 (3). SAGE Publications Sage UK: London, England: 366–378.
- Beramendi, Pablo, Silja Häusermann, Herbert Kitschelt, and Hanspeter Kriesi. 2015. *The Politics of Advanced Capitalism*. Cambridge University Press.
- Berr, Eric, Léo Charles, Arthur Jatteau, Jonathan Marie, and Alban Pellegris. 2021. *La Dette Publique - Précis d’économie Citoyenne*. Le Seuil.
- Bertarelli, Silvia, Roberto Censolo, and Caterina Colombo. 2014. “Fiscal Convergence in the European Union before the Crisis.” *Contemporary Economic Policy* 32 (4): 784–801. doi:10.1111/coep.12073.
- Betout-Mossé, Eliane. 1963. “La Comptabilité Nationale Dans La Préparation Du IVE Plan.” *Economie et Statistique* 18 (4). Persée-Portail des revues scientifiques en SHS: 265–318.
- Bettio, Francesca, Platon Tinios, and Gianni Betti. 2013a. “The Gender Gap in Pensions in the EU.” Publications Office of the European Union Luxembourg.
- Bettio, Francesca, Platon Tinios, and Gianni Betti. 2013b. *The Gender Gap in Pensions in the EU*. Publications Office of the European Union Luxembourg.

- Bibow, Jörg. 2013. "At the Crossroads: The Euro and Its Central Bank Guardian (and Saviour?)." *Cambridge Journal of Economics* 37 (3): 609–626. doi:10.1093/cje/bet004.
- Bibow, Jörg. 2012. "The Euro Debt Crisis and Germany's Euro Trilemma." *SSRN Electronic Journal*. doi:10.2139/ssrn.2060325.
- Billot, Sylvain. 2021. "Pourquoi Parler de « part Des Dépenses Publiques Dans Le PIB » Est Une Imposture." <https://blogs.alternatives-economiques.fr/les-economistes-atterres/2021/05/09/pourquoi-parler-de-part-des-depenses-publiques-dans-le-pib-est-une-imposture>.
- Black, Duncan. 1948. "On the Rationale of Group Decision-Making." *Journal of Political Economy* 56 (1). The University of Chicago Press: 23–34.
- Blanchard, Olivier J, and Daniel Leigh. 2013. "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers." *American Economic Review* 103 (3): 117–120. doi:10.1257/aer.103.3.117.
- Bleses, Peter, and Martin Seeleib-Kaiser. 2004. *The Dual Transformation of the German Welfare State*. Vol. 192. Springer.
- Bloch-Lainé, François, and Pierre de Vogüé. 1960. *Le Trésor Public et Le Mouvement Général Des Fonds*. Presse universitaire de France. Science Économique. Paris.
- Blot*, Christophe, Marion Cochard, Jérôme Creel, Bruno Ducoudré, Danielle Schweisguth, and Xavier Timbeau. 2014. "Fiscal Consolidation in Times of Crisis: Is the Sooner Really the Better?" *Revue de l'OFCE*, no. 1. Cairn/Softwin: 159–192.
- Blot, Cristophe, Caroline Bozou, and Jérôme Creel. 2021. "Monetary Policy during the Pandemic: Fit for Purpose?" *Parlement européen*. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/230815/OFCE_final.pdf.
- Blot, Cristophe, Jérôme Creel, and Paul Hubert. 2018. "La BCE et Sa Politique de Collatéral." *Le Blog de l'OFCE*. <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/la-bce-et-sa-politique-de-collateral/>.
- Blume, Lorenz, Jens Müller, Stefan Voigt, and Carsten Wolf. 2009. "The Economic Effects of Constitutions: Replicating—and Extending—Persson and Tabellini." *Public Choice* 139 (1–2): 197–225. doi:10.1007/s11127-008-9389-4.
- Boersch-Supan, Axel H., and Hendrik Jürges. 2011. *Disability, Pension Reform and Early Retirement in Germany*. National Bureau of Economic Research.
- Bohle, Dorothee. 2017. "Varieties of Capitalism in Eastern Europe." In *The Routledge Handbook of East European Politics*, 267–280. Routledge.
- Bohle, Dorothee. 2018. "European Integration, Capitalist Diversity and Crises Trajectories on Europe's Eastern Periphery." *New Political Economy* 23 (2): 239–253. doi:10.1080/13563467.2017.1370448.
- Bohle, Dorothee, and Béla Greskovits. 2007. "Neoliberalism, Embedded Neoliberalism and Neocorporatism: Towards Transnational Capitalism in Central-Eastern Europe." *West European Politics* 30 (3). Taylor & Francis: 443–466.
- Bohle, Dorothee, and Béla Greskovits. 2012. "Capitalist Diversity on Europe's Periphery." In *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. Cornell University Press.
- 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.
- Bonnet, Carole, Olivier Bontout, and Anne-Juliette Lecourt. 2014. "Une Décomposition Des Différences de Niveaux de Vie Des Actifs et Des Retraités En Europe." *Economie et Statistique* 469 (1). Persée-Portail des revues scientifiques en SHS: 121–146.
- Bontout, Olivier, and Terezie Lokajickova. 2013. *Social Protection Budgets in the Crisis in the EU*. Citeaser.

- Bortz, Pablo G. 2019. "The Destiny of the First Two Greek 'Rescue' Packages: A Survey." *International Journal of Political Economy* 48 (1): 76–99. doi:10.1080/08911916.2018.1564493.
- Bosc, Yannick, and Marc Belissa. 2021. *Le Consulat de Bonaparte*. La Fabrique.
- Bourdieu, Pierre. 1984. *Questions de Sociologie*. Minuit.
- 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.
- Boyer, Robert. 2012. "The Four Fallacies of Contemporary Austerity Policies: The Lost Keynesian Legacy." *Cambridge Journal of Economics* 36 (1): 283–312. doi:10.1093/cje/ber037.
- Boyer, Robert. 2003. "Les Institutions Dans La Théorie de La Régulation." *Cahiers d'économie Politique/Papers in Political Economy*, no. 1. L'Harmattan: 79–101.
- Boyer, Robert. 2015. *Économie Politique Des Capitalismes*. La Découverte.
- Boyer, Robert, and Michel Freyssenet. 2016. "The Theory of Productive Models Developments and Perspectives." In *The 24th GERPISA International Colloquium The "New Frontiers" of the World Automotive Industry. Technologies, Applications, Innovations, Markets*, 1:3.
- Boyer, Robert, and Yves Saillard. 2002. *Théorie de La Régulation, l'état Des Savoirs*. La découverte.
- Brady, David, and Hang Young Lee. 2014. "The Rise and Fall of Government Spending in Affluent Democracies, 1971–2008." *Journal of European Social Policy* 24 (1): 56–79. doi:10.1177/0958928713511281.
- Braudel, Fernand. 1958. "Histoire et Sciences Sociales: La Longue Durée." In , 13:725–753. Cambridge University Press.
- Braudel, Fernand. 1969. *Écrits Sur l'histoire*. Paris: Flammarion.
- Braudel, Fernand. 1982. *La Méditerranée et Le Monde Méditerranéen à l'époque de Philippe II. Tome 1*. 5ème. Paris: Armand Collin.
- Brückner, Markus, Alberto Chong, and Mark Gradstein. 2012. "Estimating the Permanent Income Elasticity of Government Expenditures: Evidence on Wagner's Law Based on Oil Price Shocks." *Journal of Public Economics* 96 (11–12): 1025–1035. doi:10.1016/j.jpubeco.2012.08.002.
- Buchanan, James M. 2007. "The Origins and Development of a Research Program." *Public Choice*, 16.
- Bulmer, Simon. 2014. "Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics." *West European Politics* 37 (6): 1244–1263. doi:10.1080/01402382.2014.929333.
- Bulmer, Simon, David Dolowitz, Peter Humphreys, and Stephen Padgett. 2007. *Policy Transfer in European Union Governance: Regulating the Utilities*. Routledge.
- Bulmer, Simon, and Stephen Padgett. 2005. "Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective." *British Journal of Political Science* 35 (1). Cambridge University Press: 103–126.
- Busemeyer, M. R. 2013. "Education Funding and Individual Preferences for Redistribution." *European Sociological Review* 29 (6): 1122–1133. doi:10.1093/esr/jcs085.
- Busemeyer, Marius R. 2007. "Determinants of Public Education Spending in 21 OECD Democracies, 1980–2001." *Journal of European Public Policy* 14 (4). Taylor & Francis: 582–610.
- Busemeyer, Marius R. 2009. "From Myth to Reality: Globalisation and Public Spending in OECD Countries Revisited." *European Journal of Political Research* 48 (4): 455–482. doi:10.1111/j.1475-6765.2009.00838.x.

- Busemeyer, Marius R., and Christine Trampusch. 2016. "Liberalization by Exhaustion: Transformative Change in the German Welfare State and Vocational Training System." *Zeitschrift Für Sozialreform* 59 (3). De Gruyter Oldenbourg: 291–312.
- Buti, Marco, and Sergio Fabbrini. 2023. "Next Generation EU and the Future of Economic Governance: Towards a Paradigm Change or Just a Big One-Off?" *Journal of European Public Policy* 30 (4). Taylor & Francis: 676–695.
- BVerfG. 2020. "ECB Decisions on the Public Sector Purchase Programme Exceed EU Competences." *Communiqué de Presse*. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-032.html>.
- Cameron, David. 1978. "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis." *The American Political Science Review*, 1243–1261.
- Carlin, W., and D. Soskice. 2008. "German Economic Performance: Disentangling the Role of Supply-Side Reforms, Macroeconomic Policy and Coordinated Economy Institutions." *Socio-Economic Review* 7 (1): 67–99. doi:10.1093/ser/mwn021.
- Carnot, Nicolas, and Étienne Debauche. 2021. "Dans Quelle Mesure Les Administrations Publiques Contribuent-Elles à La Production Nationale?" <https://blog.insee.fr/dans-quelle-mesure-les-administrations-publiques-contribuent-elles-a-la-production-nationale/>.
- Carstensen, Martin B., and Vivien A. Schmidt. 2018. "Power and Changing Modes of Governance in the Euro Crisis." *Governance* 31 (4): 609–624. doi:10.1111/gove.12318.
- Castles, Francis G. 2005. "Social Expenditure in the 1990s: Data and Determinants." *Policy & Politics* 33 (3). Policy Press: 411–430.
- Censolo, Roberto, and Caterina Colombo. 2016. "The Impact of the Crisis on Fiscal Convergence in the EU: The Early Signs." *Journal of European Integration* 38 (6): 703–717. doi:10.1080/07036337.2016.1177044.
- Ceron, Mathilde. 2021. "The Impact of EU Economic Governance on the Composition of Public Expenditures in the Member States." UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO.
- Cesaratto, Sergio. 2013. "The Implications of TARGET2 in the European Balance of Payments Crisis and Beyond." *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 10 (3): 359–382. doi:10.4337/ejeep.2013.03.09.
- Cesaratto, Sergio. 2015. "Balance of Payments or Monetary Sovereignty? In Search of the EMU's Original Sin: Comments on Marc Lavoie's 'the Eurozone: Similarities to and Differences from Keynes's Plan.'" *International Journal of Political Economy* 44 (2). Taylor & Francis: 142–156.
- Cesaratto, Sergio. 2016. "The State Spends First: Logic, Facts, Fictions, Open Questions." *Journal of Post Keynesian Economics* 39 (1): 44–71. doi:10.1080/01603477.2016.1147333.
- Cesaratto, Sergio. 2017. "Alternative Interpretations of a Stateless Currency Crisis." *Cambridge Journal of Economics* 41 (4). Oxford University Press UK: 977–998.
- Cesaratto, Sergio. 2018. "The Nature of the Eurocrisis: A Reply to Febrero, Uxó and Bermejo." *Review of Keynesian Economics* 6 (2). Edward Elgar Publishing Ltd: 240–251.
- Cesaratto, Sergio. 2020. *Heterodox Challenges in Economics: Theoretical Issues and the Crisis of the Eurozone*. Springer Nature.
- Chagny, Odile, and Paola Monperrus-Veroni. 2007. "Les Paramètres de La Réforme: Une Comparaison France-Allemagne." *Retraite et Société*, no. 1. Cairn/Isako: 77–113.
- Chavance, Bernard. 2012. *L'économie Institutionnelle*. La Découverte. Repères.
- Chen, Ruo, Gian Maria Milesi-Ferretti, and Thierry Tresselt. 2013. "External Imbalances in the Eurozone." *Economic Policy* 28 (73): 101–142. doi:10.1111/1468-0327.12004.

- CJUE. 2018. *Communiqué de Presse N° 192/18 - Le Programme PSPP de La BCE Sur l'acquisition d'obligations Souveraines Sur Les Marchés Secondaires n'enfreint Pas Le Droit de l'Union.* <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180192fr.pdf>.
- Claessens, Stijn, Ashoka Mody, and Shahin Vallée. 2012. *Paths to Eurobonds*. International Monetary Fund.
- Clasen, Jochen, and Nico A. Siegel. 2007. *Investigating Welfare State Change: The Dependent Variable Problem in Comparative Analysis*. Edward Elgar Publishing.
- Clévenot, Mickaël. 2006. "Financiarisation, Régime d'accumulation et Mode de Régulation. Peut-on Appliquer Le "Modèle" Américain à l'économie Française?" Université Paris-Nord-Paris XIII.
- Clévenot, Mickaël. 2008. "Les Difficultés à Nommer Le Nouveau Régime de Croissance." *Revue de La Régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, no. 3/4. Association Recherche & Régulation.
- Cœuré, Benoît. 2017. "Bond Scarcity and the European Central Bank's Asset Purchase Programme." <https://www.bis.org/review/r170403a.pdf>.
- Cœuré, Benoît. 2019. "A Tale of Two Money Markets: Fragmentation or Concentration." In *Speech at the ECB Workshop on Money Markets, Monetary Policy Implementation and Central Bank Balance Sheets*. Vol. 12.
- Colander, D. 2000. "The Death of Mainstream Economics." *Journal of the History of Economic Thought* 22 (2): 127–143.
- Colander, David, Richard Holt, and Barkley Rosser Jr. 2004. "The Changing Face of Mainstream Economics." *Review of Political Economy* 16 (4). Taylor & Francis: 485–499.
- Commission Européenne. 2022. "Communication on Orientations for a Reform of the EU Economic Governance Framework."
- Commission Européenne. 2023. *Proposal for a Regulation on the Effective Coordination of Economic Policies and Multilateral Budgetary Surveillance and Repealing Council Regulation. 1466/97*.
- Conseil de l'Union européenne. *Council Recommendation on Broad Guidelines for the Economic Policies of the Member States and of the European Union. 2015/1184*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015H1184>.
- Conseil Européen. 2020. "Special Meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions." <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>.
- COR. 2022. "Âges et Durées de Retraite Dans Les Pays Suivis Par Le COR : Document N° 3 de La Séance Plénière Du Conseil d'orientation Des Retraites Du 27 Janvier 2022."
- Cours de Justice Européenne. 2018. *Renvoi Préjudiciel – Politique Économique et Monétaire – Décision (UE) 2015/774 de La Banque Centrale Européenne – Validité – Programme d'achats d'actifs Du Secteur Public Sur Les Marchés Secondaires – Articles 119 et 127 TFUE – Attributions de La BCE et Du Système Européen de Banques Centrales – Maintien de La Stabilité Des Prix – Proportionnalité – Article 123 TFUE – Interdiction Du Financement Monétaire Des États Membres de La Zone Euro. ECLI:EU:C:2018:1000*. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=D6A27383CA0FF54332A33FD45ACC6FEC?text=&docid=208741&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=16966676>.
- Cours des comptes. 2018. *L'équipement Des Forces de l'ordre : Un Effort de Mutualisation et de Rationalisation à Poursuivre*. https://www.ccomptes.fr/system/files/2018-09/20180919-equipement-forces-de-l-ordre_0.pdf.

- Coyne, Christopher J, Abigail Hall, and Matthew Owens. 2022. "The Ratchet Effect." *Available at SSRN*.
- Cusack, T., T. Iversen, and P. Rehm. 2006. "Risks at Work: The Demand and Supply Sides of Government Redistribution." *Oxford Review of Economic Policy* 22 (3): 365–389. doi:10.1093/oxrep/grj022.
- d'Addio, Anna Cristina. 2015. "The Dynamics of Social Expenditures over the Cycle: A Comparison across OECD Countries." *OECD Journal: Economic Studies* 2015 (1). OECD: 149–178.
- Da Silva, Nicolas. 2022. *La Bataille de La Sécu. Une Histoire Du Système de Santé*. La Fabrique. Paris.
- Dahlberg, Matz, Karin Edmark, and Heléne Lundqvist. 2012. "Ethnic Diversity and Preferences for Redistribution." *Journal of Political Economy* 120 (1): 41–76. doi:10.1086/665800.
- Darvas, Zsolt M, and Álvaro Leandro. 2015. *The Limitations of Policy Coordination in the Euro Area under the European Semester*. Bruegel Policy Contribution.
- De Grauwe, Paul. 2013. "The Political Economy of the Euro." *Annual Review of Political Science* 16 (1): 153–170. doi:10.1146/annurev-polisci-060911-085923.
- De Grauwe, Paul, and Yuemei Ji. 2013. "From Panic-Driven Austerity to Symmetric Macroeconomic Policies in the Eurozone: From Panic-Driven Austerity to Symmetric Macroeconomic Policies." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 51 (September): 31–41. doi:10.1111/jcms.12042.
- de Lannoy, Léo Aparisi, and Xavier Ragot. 2017. "Une (Ré) Assurance Chômage Européenne." *OFCE Policy Brief*, no. 28: 1–14.
- De Simone, Elina, Giuseppe Lucio Gaeta, and Salvatore Ercolano. 2010. "Exploring Convergence in Some OECD Public Social Expenditure Trends."
- Debrun, Xavier, Jonathan D. Ostry, Tim Willems, and Charles Wyplosz. 2019. "Debt Sustainability." *Sovereign Debt: A Guide for Economists and Practitioners* 151. Oxford University Press Oxford.
- Delatte, Anne-Laure. 2023. *L'État Droit Dans Le Mur*. Fayard.
- Deleidi, Matteo. 2018. "Post Keynesian Endogenous Money Theory: A Theoretical and Empirical Investigation of the Credit Demand Schedule." *Journal of Post Keynesian Economics* 41 (2): 185–209.
- Delorme, Robert, and Christine André. 1983. *L'État et l'économie*. Seuil.
- Deroose, Servaas, and Christian Kastrop. 2008. *The Quality of Public Finances: Findings of the EPC-Working Group: First Period 2004-2007*. European Commission.
- Desrosières, Alain. 2003. "Historiciser l'action Publique: L'État, Le Marché et Les Statistiques." *Historicités de l'action Publique, Paris, PUF*, 207–221.
- Desrosières, Alain. 2008. "La Statistique, Outil de Gouvernement et Outil de Preuve." *Pour Une Sociologie Historique de La Quantification: L'argument Statistique* 1.
- Disney, Richard. 2007. "Population Ageing and the Size of the Welfare State: Is There a Puzzle to Explain?" *European Journal of Political Economy* 23 (2). Elsevier: 542–553.
- Dolls, Mathias, Clemens Fuest, and Andreas Peichl. 2012. "Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe." *Journal of Public Economics* 96 (3–4). Elsevier: 279–294.
- Dolowitz, David, and David Marsh. 1996. "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature." *Political Studies* 44 (2). SAGE Publications Sage UK: London, England: 343–357.
- Dolowitz, David P., and David Marsh. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-making." *Governance* 13 (1). Wiley Online Library: 5–23.

- Doukakis, Konstantinos. 2018. "The Greek Welfare State: A Tale of Reforms and Inequalities, 1951-2008." *The Journal of European Economic History* 47 (2). Banca Editrice S p A: 41–80.
- Downs, Anthony. 1957. "An Economic Theory of Political Action in a Democracy." *Journal of Political Economy*.
- Drazen, Allan. 2000. "The Political Business Cycle after 25 Years."
- DREES. 2019. "Vue d'ensemble - Fiches Thématiques France - Fiches Thématiques Europe : Annexe - Tableaux Détaillés."
- DREES. 2020. *La Protection Sociale En France et En Europe En 2018 - Résultats Des Comptes de La Protection Sociale*. Panoramas de La DREES.
- Dublin, Keith, John Pzeiser, and Ethan Weisman. 2004. "Te Size of the Government Sector – How to Measure." In . <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/5764173/KS-PB-03-006-EN.PDF/8b646621-5ef8-46a3-a5f4-53c0141fa7af?version=1.0>.
- Duchesne, Victor. 2017. "La Réforme de La Sécurité Sociale de 1967, Prémices Du Débat Contemporain Sur Le Modèle Économique Sous-Jacent." *Economie Sociale et Économie Politique. Regards Croisées Sur l'histoire et Sur Les Enjeux Contemporains*. Louvain: Presses Universitaires de Louvain, 93–108.
- Duménil, Gérard, and Dominique Levy. 2012. "Dynamiques Historiques: Modes de Production, Classes, Ordres Sociaux Et États."
- Dupuis, Jean-Pierre. 2012. "Les Administrations Publiques Dans Les Comptes Nationaux." Insée.
- Durevall, Dick, and Magnus Henrekson. 2011. "The Futile Quest for a Grand Explanation of Long-Run Government Expenditure." *Journal of Public Economics* 95 (7–8): 708–722. doi:10.1016/j.jpubeco.2011.02.004.
- Duval, Guillaume. 2013. *Made in Germany. Le Modèle Allemand Au-Delà Des Mythes: Le Modèle Allemand Au-Delà Des Mythes*. Média Diffusion.
- Easterly, William, and Sergio Rebelo. 1993. "Fiscal Policy and Economic Growth." *Journal of Monetary Economics* 32 (3): 417–458.
- Ehnts, Dirk H., and Maurice Höfgen. 2019. "Modern Monetary Theory: A European Perspective." *Real World Economics Review*.
- Ehrmann, Michael, and Marcel Fratzscher. 2017. "Euro Area Government Bonds–Fragmentation and Contagion during the Sovereign Debt Crisis." *Journal of International Money and Finance* 70. Elsevier: 26–44.
- Eichengreen, Barry, and Heather D Gibson. 2001. "Greek Banking at the Dawn of the New Millennium." *Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper*, , no. 2791: 73.
- Elias, Norbert. 1975. *La Dynamique de l'Occident*. Calmann-Lévy.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. OUP Oxford.
- European Commission. 2014. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece (Fourth Review)*. Occasional Paper 192.
- European Commission. 2021. *Green Budgeting : Towards Common Principles*.
- European Commission. 2022. "Fiscal Policy Guidance for 2023."
- European Commission. Directorate-General for Employment. 2013. *Employment and Social Developments in Europe 2012*. Vol. 1. Publications Office of the European Union.
- Eurostat. 2010. "Système Européen Des Comptes."
- Fabbrini, Sergio. 2014. "Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis." *SSRN Electronic Journal*. doi:10.2139/ssrn.2411959.

- Fabbrini, Sergio. 2016. "From Consensus to Domination: The Intergovernmental Union in a Crisis Situation." *Journal of European Integration* 38 (5): 587–599. doi:10.1080/07036337.2016.1178256.
- Facchini, Francois. 2014. "The Determinants of Public Spending: A Survey in a Methodological Perspective."
- Facchini, Francois. 2018. "What Are the Determinants of Public Spending? An Overview of the Literature." *Atlantic Economic Journal* 46 (4). Springer: 419–439.
- Fazzari, Steven M., James Morley, and Irina Panovska. 2015. "State-Dependent Effects of Fiscal Policy." *Studies in Nonlinear Dynamics & Econometrics* 19 (3): 285–315.
- Featherstone, Kevin. 2011. "The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime." *Journal of Common Market Studies* 49 (2): 193–217. doi:10.1111/j.1468-5965.2010.02139.x.
- 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.
- Febrero, Eladio, Ignacio Álvarez, and Jorge Uxó. 2019. "Current Account Imbalances or Too Much Bank Debt as the Main Driver of Gross Capital Inflows? Spain during the Great Financial Crisis." *Journal of Economic Issues* 53 (4): 1126–1151.
- Febrero, Eladio, Jorge Uxó, and Fernando Bermejo. 2018. "The Financial Crisis in the Eurozone: A Balance-of-Payments Crisis with a Single Currency?" *Review of Keynesian Economics* 6 (2): 221–239.
- Felipe, Jesus, and Utsav Kumar. 2011. "Unit Labor Costs in the Eurozone: The Competitiveness Debate Again." *Levy Economic Institute, Working Paper*, , no. 651: 32.
- Ferreiro, J., M. Garcia del Valle, and C. Gomez. 2009. "Is the Composition of Public Expenditures Converging in EMU Countries?" *Journal of Post Keynesian Economics* 31 (3): 459–484.
- Ferreiro, Jesús, M. Teresa García-del-Valle, and Carmen Gómez. 2010. "Social Preferences and Fiscal Policies: An Analysis of the Composition of Public Expenditures in the European Union." *Journal of Post Keynesian Economics* 32 (3): 347–370. doi:10.2753/PKE0160-3477320302.
- Ferreiro, Jesús, M. Teresa García-del-Valle, and Carmen Gómez. 2013. "An Analysis of the Convergence of the Composition of Public Expenditures in European Union Countries: Public Expenditures Convergence in Europe." *American Journal of Economics and Sociology* 72 (4): 799–825. doi:10.1111/ajes.12028.
- 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.
- Fiebiger, Brett. 2012. "A Constructive Critique of the Levy Sectoral Financial Balance Approach: Resurrecting a 'Robin Hood' Role for the State's Taxing-and-Spending Functions," no. 64: 22.
- Fiebiger, Brett. 2016. "Fiscal Policy, Monetary Policy and the Mechanics of Modern Clearing and Settlement Systems." *Review of Political Economy* 28 (4): 590–608. doi:10.1080/09538259.2016.1225445.
- Financial Times. 2020. "What's in the Historic \$2tn US Stimulus Deal?," March 25.
- Finseraas, Henning. 2012. "Poverty, Ethnic Minorities among the Poor, and Preferences for Redistribution in European Regions." *Journal of European Social Policy* 22 (2): 164–180. doi:10.1177/0958928711433655.
- Flassbeck, Heiner, and Friederike Spiecker. 2011. "The Euro—a Story of Misunderstanding." *Intereconomics* 46 (4). Springer: 180–187.

- 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.
- Florio, Massimo. 2001. "On Cross-Country Comparability of Government Statistics: Public Expenditure Trends in OECD National Accounts." *International Review of Applied Economics* 15 (2): 181–198. doi:10.1080/02692170151137050.
- Fourquet, François. 1980. *Comptes de La Puissance*. Recherches.
- Fuller, Gregory W. 2018. "Exporting Assets: EMU and the Financial Drivers of European Macroeconomic Imbalances." *New Political Economy* 23 (2): 174–191. doi:10.1080/13563467.2017.1370444.
- Fullwiler, Scott T. 2016. "The Debt Ratio and Sustainable Macroeconomic Policy," 31.
- Funashima, Yoshito. 2017. "Wagner's Law versus Displacement Effect." *Applied Economics* 49 (7): 619–634. doi:10.1080/00036846.2016.1203063.
- Funashima, Yoshito, and Kazuki Hiraga. 2017. "Wagner's Law, Fiscal Discipline, and Intergovernmental Transfer: Empirical Evidence at the US and German State Levels." *International Tax and Public Finance* 24 (4): 652–677. doi:10.1007/s10797-017-9458-z.
- Funk, Patricia, and Christina Gathmann. 2013. "How Do Electoral Systems Affect Fiscal Policy? Evidence from Cantonal Parliaments, 1890–2000." *Journal of the European Economic Association* 11 (5): 1178–1203. doi:10.1111/jeea.12031.
- Furman, Jason, and Lawrence Summers. 2020. "A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates." *Discussion Draft, Harvard University*.
- Gabor, Daniela. 2014. "The ECB and the Political Economy of Collateral." In *Central Banking at a Crossroads_ Europe and Beyond*.
- Gabor, Daniela, and Cornel Ban. 2016. "Banking on Bonds: The New Links Between States and Markets: Banking on Bonds." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 54 (3): 617–635. doi:10.1111/jcms.12309.
- Gabrisch, Hubert, and Karsten Staehr. 2013. "The Euro Plus Pact: Competitiveness and External Capital Flows in the EU Countries," Bank of Estonia Working Papers, .
- Gadrey, Jean. 2006. "Les Conventions de Richesse Au Cœur de La Comptabilité Nationale. Anciennes et Nouvelles Controverses." *L'économie Des Conventions, Méthodes et Résultats, Paris, La Découverte*.
- Galasso, Vincenzo, and Paola Profeta. 2007. "How Does Ageing Affect the Welfare State?" *European Journal of Political Economy* 23 (2). Elsevier: 554–563.
- Galetta, Diana-Urania, and Jacques Ziller. 2021. "C'était La Moindre Des Choses... A Propos de La Procédure d'infraction Contre l'Allemagne En Relation Avec La Décision de La Cour Constitutionnelle Fédérale Dans l'affaire Weiss-PSPP." *Blog Droit Européen*. <https://blogdroiteuropeen.com/2021/06/15/cetait-la-moindre-des-choses-a-propos-de-la-procedure-dinfraction-contre-lallemagne-en-relation-avec-la-decision-de-la-cour-constitutionnelle-federale-dans-laffaire-weiss-pspp/>.
- Garrett, Geoffrey, and Deborah Mitchell. 2001a. "Globalization and the Welfare State," 50.
- Garrett, Geoffrey, and Deborah Mitchell. 2001b. "Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD." *European Journal of Political Research* 39 (2): 145–177. doi:10.1111/1475-6765.00573.
- Gaxie, Daniel. 1978. *Le Cens Caché: Inégalités Culturelles et Ségrégation Politique*. FeniXX.
- Gemmell, Norman, Richard Kneller, and Ismael Sanz. 2008. "Foreign Investment, International Trade and the Size and Structure of Public Expenditures." *European Journal of Political Economy* 24 (1): 151–171. doi:10.1016/j.ejpoleco.2007.06.004.
- Genschel, Philipp. 2004. "Globalization and the Welfare State: A Retrospective." *Journal of European Public Policy* 11 (4). Taylor & Francis: 613–636.

- Georgiou, Christakis. 2016. "The Eurozone Crisis and the European Corporate Elite: Bringing Corporate Actors into Focus." *Economy and Society* 45 (1): 51–76. doi:10.1080/03085147.2016.1159054.
- Ghosh, Atish R., Jun I. Kim, Enrique G. Mendoza, Jonathan D. Ostry, and Mahvash S. Qureshi. 2013. "Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies." *The Economic Journal* 123 (566). Oxford University Press Oxford, UK: F4–F30.
- Gilardi, Fabrizio, Katharina Füglistner, and Stéphane Luyet. 2009. "Learning from Others: The Diffusion of Hospital Financing Reforms in OECD Countries." *Comparative Political Studies* 42 (4). Sage Publications Sage CA: Los Angeles, CA: 549–573.
- Giraud, Olivier. 2012. "L'analyse Scalaire Des Régimes d'action Publique En Europe: L'apport Méthodologique Des Comparaisons Infranationales." *Revue Internationale de Politique Comparée* 19 (2). De Boeck Supérieur: 15–36.
- Giraud, Olivier, and Arnaud Lechevalier. 2013. "Les Femmes Au Coeur de l'éclatement de La Norme d'emploi En Allemagne." *Travail, Genre et Sociétés*, no. 2. La Découverte: 189–194.
- Giraud, Olivier, and Arnaud Lechevalier. 2018. "The Grey Zone and Labour Market Dynamics in Germany: New Regulations and New Ways of Using Employment Categories. Self-Employment and Traineeships." *Transfer: European Review of Labour and Research* 24 (3). SAGE Publications Sage UK: London, England: 317–336.
- Giraud, Pierre-Noël. 2019. *L'inégalité Du Monde. Économie Du Monde Contemporain*. 2ème. Gallimard.
- Gnos, Claude, and Louis-Philippe Rochon. 2002. "Money Creation and the State : A Critical Assessment of Chartalism." *International Journal of Political Economy* 32 (3): 41–57. doi:10.1080/08911916.2002.11042881.
- Godley, Wynne. 1992. "Maastricht and All That." *London Review of Book* 14 (19).
- Goldey, Wynne, and Marc Lavoie. 2007. "Fiscal Policy in a Stock-Flow Consistent (SFC) Model." *Journal of Post Keynesian Economics* 30 (1). Taylor & Francis: 79–100.
- Gräbner, Claudius, Philipp Heimberger, Jakob Kapeller, and Florian Springholz. 2018. "Measuring Economic Openness: A Review of Existing Measures and Empirical Practices." ICAE Working Paper Series.
- Grant, Taylor, and Matthew J. Lebo. 2016. "Error Correction Methods with Political Time Series." *Political Analysis* 24 (1): 3–30. doi:10.1093/pan/mpv027.
- Gregoire, Guillaume. 2018. "Crise Des Dettes Souveraines et Risque de Conflit Juridictionnel: Retour Sur l'affaire Outright Monetary Transactions." *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, no. 1. Bruylant, Bruxelles, Belgium.
- Grégoire, Mathieu, and Claire Vivès. 2018. "Combien de Chômeurs Indemnisés? Un Taux de Couverture Au plus Bas Occulté Par Un Changement de Définition." *Notes de l'Institut Européen Du Salariat*, no. 42: 4.
- Grégoire, Mathieu, Claire Vivès, and Jérôme Deyris. 2020. "Quelle Évolution Des Droits à l'assurance Chômage?(1979-2020)." IRES.
- Gruson, Claude. 1968. *Origine et Espoirs de La Planification Française*. Dunod.
- Guerrien, Bernard. 2020. "Qui Paiera La Dette? Covid et Idéologie." http://bernardguerrien.com/wp-content/uploads/2021/01/Covid_et_ideologie1.pdf.
- Guerrien, Bernard, and Emmanuelle Bénicourt. 2020. *La Théorie Économique Néoclassique*. La découverte.
- Guillemard, Anne-Marie. 1986. *Le Déclin Du Social: Formation et Crise Des Politiques de La Vieillesse*. FeniXX.
- Guisan, Carmen. 2001. "Causality and Cointegration between Consumption and GDP in 25 OECD Countries: Limitations of the Cointegration Approach." *Applied Econometrics and International Development* 1: 23.

- Guizot, François Pierre Guillaume. 1839. *Histoire Générale de La Civilisation En Europe*. Jamar.
- Gygli, Savina, Florian Haelg, Niklas Potrafke, and Jan-Egbert Sturm. 2018. “The KOF Globalisation Index-Revisited.” CESifo Working Paper.
- Haelg, Florian, Niklas Potrafke, and Jan-Egbert Sturm. 2022. “The Determinants of Social Expenditures in OECD Countries.” *Public Choice*. Springer, 1–29.
- Hale, Galina, and Maurice Obstfeld. 2016. “The Euro and the Geography of International Debt Flows.” *Journal of the European Economic Association* 14 (1): 115–144. doi:10.1111/jeea.12160.
- Hälg, Florian, Niklas Potrafke, and Jan-Egbert Sturm. 2020. “Determinants of Social Expenditure in OECD Countries,” 42 p. doi:10.3929/ETHZ-B-000407604.
- Hall, Peter A. 2018. “Varieties of Capitalism in Light of the Euro Crisis.” *Journal of European Public Policy* 25 (1): 7–30. doi:10.1080/13501763.2017.1310278.
- Hall, Peter A., and David W. Soskice, eds. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford [England]; New York: Oxford University Press.
- Hartwell, Christopher A. 2019. “On the Impossibility of Central Bank Independence: Four Decades of Time-(and Intellectual) Inconsistency.” *Cambridge Journal of Economics* 43 (1). Oxford University Press UK: 61–84.
- Hatzfeld, Henri. 1971. *Du Paupérisme à La Sécurité Sociale: Essai Sur Les Origines de La Sécurité Sociale En France, 1850-1940*. Colin Paris, France.
- Häusermann, Silja, Georg Picot, and Dominik Geering. 2013. “Rethinking Party Politics and the Welfare State—Recent Advances in the Literature.” *British Journal of Political Science* 43 (1). Cambridge University Press: 221–240.
- Heimberger, Philipp. 2021. “Does Economic Globalization Affect Government Spending? A Meta-Analysis.” *Public Choice* 187 (3). Springer: 349–374.
- Heimberger, Philipp, and Nikolaus Krowall. 2020. “Seven ‘Surprising’ Facts about the Italian Economy.” Social Europe. <https://socialeurope.eu/seven-surprising-facts-about-the-italian-economy>.
- Henneguelle, Anaïs, and Arthur Jatteau. 2021. *Sociologie de La Quantification*. La Découverte.
- Henrekson, Magnus. 1993. “Wagner’s Law — A Spurious Relationship?,” 15.
- Hercowitz, Zvi, and Michel Strawczynski. 2004. “Cyclical Ratcheting in Government Spending: Evidence from the OECD.” *Review of Economics and Statistics* 86 (1). MIT Press 238 Main St., Suite 500, Cambridge, MA 02142-1046, USA journals ...: 353–361.
- Herwartz, Helmut, and Bernd Theilen. 2014. “Partisan Influence on Social Spending under Market Integration, Fiscal Pressure and Institutional Change.” *European Journal of Political Economy*, 16.
- Herzog-Stein, Alexander, Fabian Lindner, and Simon Sturm. 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.
- Hjerpe, Reino. 2004. “Undercovering the Dimensions of the Common Good - Problems of Measurement of the Size of the Public Sector.” In .
- Holzinger, Katharina, and Christoph Knill. 2005. “Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence.” *Journal of European Public Policy* 12 (5). Taylor & Francis: 775–796.
- Huber, Evelyne, and John D. Stephens. 2010. *Development and Crisis of the Welfare State*. University of Chicago press.

- 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.
- Husson, François, Julie Josse, and Jérôme Pagès. 2010. "Analyse de Données Avec R- Complémentarité Des Méthodes d'analyse Factorielle et de Classification." In , nc.
- Husson, Michel. 2015a. "Deux Ou Trois Choses Que Je Sais de La Dette Grecque." *Savoir/Agir*, no. 3. Cairn/Isako: 49–57.
- Husson, Michel. 2015b. "Greek Public Debt before the Crisis." Hussonet.
- Ingham, Geoffrey. 2013. *The Nature of Money*. John Wiley & Sons.
- Insee. 2014. "Vingt Ans de Réformes Des Retraites : Quelle Contribution Des Règles d'indexation ?" *Insee Analyse* 17.
- Insee. 2018. *Tableau de l'économie Française. Edition 2018*. Insee Références.
- Iversen, T. 2001. *The Dynamics of Welfare State Expansion. In the New Politics of the Welfare State, Edited by Paul Pierson*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Iversen, Torben, and David Soskice. 2001. "An Asset Theory of Social Policy Preferences." *American Political Science Review* 95 (4): 875–893. doi:10.1017/S0003055400400079.
- Iversen, Torben, and David Soskice. 2006. "Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More than Others." *American Political Science Review*, 165–181.
- Iversen, Torben, and David Soskice. 2015. "Democratic Limits to Redistribution: Inclusionary versus Exclusionary Coalitions in the Knowledge Economy." *World Politics* 67 (2): 185–225. doi:10.1017/S0043887115000039.
- Jallais, Sophie. 2018. "D'un Monde à l'autre Ou Les Rhétoriques de l'exemple Dans Les Manuels de Microéconomie." *Revue de La Régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, no. 23. Association Recherche & Régulation.
- Jany-Catrice, Florence. 2019. "L'indice Des Prix à La Consommation En France: Acteurs et Conflits Autour de Sa Mesure." *Revue Française de Socio-Economie*, no. 1. La découverte: 19–43.
- Jessop, Bob. 1996. "Post-Fordism and the State." *Comparative Welfare Systems: The Scandinavian Model in a Period of Change*. Springer, 165–183.
- Jobert, Bruno. 2003. *Politique de La Comparaison*. CNRS Editions.
- Johnston, Alison, Bob Hancké, and Suman Pant. 2013. "Comparative Institutional Advantage in the European Sovereign Debt Crisis." *LSE Europe in Question*, Discussion Paper Series, , no. 66: 48.
- Johnston, Alison, and Aidan Regan. 2016. "European Monetary Integration and the Incompatibility of National Varieties of Capitalism: Assistant Professor, Oregon State University." *Journal of Common Market Studies* 54 (2): 318–336. doi:10.1111/jcms.12289.
- Johnston, Alison, and Aidan Regan. 2018. "Introduction: Is the European Union Capable of Integrating Diverse Models of Capitalism?" *New Political Economy* 23 (2): 145–159. doi:10.1080/13563467.2017.1370442.
- Joyce, Michael, and Matthew Tong. 2011. "The United Kingdom's Quantitative Easing Policy: Design, Operation and Impact," 13.
- Kalyvas, Stathis. 2015a. *Modern Greece: What Everyone Needs to Know®*. Oxford University Press.
- Kalyvas, Stathis. 2015b. *Modern Greece: What Everyone Needs to Know®*. Oxford University Press.
- Karabarbounis, Loukas. 2011. "One Dollar, One Vote." *The Economic Journal* 121 (553): 621–651. doi:10.1111/j.1468-0297.2010.02406.x.

- 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.
- Keen, Michael, and Maurice Marchand. 1997. "Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending." *Journal of Public Economics* 66 (1). Elsevier: 33–53.
- Keese, Mark. 2022. "A Method for Calculating the Average Effective Age of Retirement." <https://www.oecd.org/els/emp/39371923.pdf>.
- 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.
- Ker, Daniel. 2015. "National Accounts Sector Classification: Classification Update and Forward Workplan, September 2015." <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/uksectoraccounts/articles/nationalaccountssectorclassifications/2015-09-29>.
- Keynes, John Maynard. 1939. "The League of Nations Professor Tinbergen's Method." *The Economic Journal* 49 (195). Oxford University Press Oxford, UK: 558–577.
- Keynes, John Maynard, Donald Edward Moggridge, and Elizabeth S. Johnson. 1971. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. Vol. 30. Macmillan London.
- Kim, Tae Kuen, and Karen Zurlo. 2009. "How Does Economic Globalisation Affect the Welfare State? Focusing on the Mediating Effect of Welfare Regimes." *International Journal of Social Welfare* 18 (2). Wiley Online Library: 130–141.
- Kinderman, Daniel. 2005. "Pressure from without, Subversion from within: The Two-Pronged German Employer Offensive." *Comparative European Politics* (4). Palgrave Macmillan Ltd: 432.
- Kitromilides, Yiannis. 2011. "Deficit Reduction, the Age of Austerity, and the Paradox of Insolvency." *Journal of Post Keynesian Economics* 33 (3): 517–536. doi:10.2753/PKE0160-3477330306.
- Kittel, Bernhard, and Herbert Obinger. 2003. "Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity." *Journal of European Public Policy*, 27.
- Kjell, G. Nyborg. 2017. *Collateral Frameworks: The Open Secret of Central Banks*. Cambridge University Press.
- Knill, Christoph. 2005. "Introduction: Cross-National Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors." *Journal of European Public Policy* 12 (5). Taylor & Francis: 764–774.
- Knuth, Matthias. 2014. "2014 German Labour Market Outlook." *International Labor Brief* 2: 17–31.
- Kohler, Karsten. 2021. *Capital Flows and Geographically Uneven Economic Dynamics: A Monetary Perspective*. Financial Geography Working Paper Series 31, Global Network on Financial
- Kohler, Karsten. 2022. *Capital Flows and the Eurozone's North-South Divide*.
- Koleva, Petia, Nathalie Rodet-Kroichvili, and Julien Vercueil. 2006. *Le Cahier Des Charges Théoriques: Une Analyse Économique Évolutionnaire Des Institutions*. Presses de l'Université de Technologie de Belfort Montbéliard.
- Kollias, Christos, and Suzanna-Maria Paleologou. 2016. "Investment, Growth, and Defense Expenditure in the EU15: Revisiting the Nexus Using SIPRI's New Consistent Dataset." *The Economics of Peace and Security Journal* 11 (2).

- Kolluri, Bharat, and Mahmoud Wahab. 2007. "Asymmetries in the Conditional Relation of Government Expenditure and Economic Growth." *Applied Economics* 39 (18): 2303–2322. doi:10.1080/00036840600707126.
- Korpi, Walter. 1985. "Power Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanations in the Study of Power." *Sociological Theory* 3 (2). JSTOR: 31–45.
- Korpi, Walter. 2006. "Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists." *World Politics*.
- Korpi, Walter. 2018. *The Democratic Class Struggle*. Vol. 22. Routledge.
- 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.
- Kowalczek, Kamil. 2023. "Germany's Off-Budget Funds Hurt Financial Credibility, OECD Says." *Bloomberg*, May 8.
- Kuckuck, Jan. 2014. "Testing Wagner's Law at Different Stages of Economic Development." *FinanzArchiv* 70 (1): 128. doi:10.1628/001522114X679183.
- Kühner, Stefan. 2007. "Country-Level Comparisons of Welfare State Change Measures: Another Facet of the Dependent Variable Problem within the Comparative Analysis of the Welfare State?" *Journal of European Social Policy* 17 (1). SAGE Publications Ltd: 5–18.
- Kuziemko, Ilyana, Michael I. Norton, Emmanuel Saez, and Stefanie Stantcheva. 2015. "How Elastic Are Preferences for Redistribution? Evidence from Randomized Survey Experiments." *American Economic Review* 105 (4): 1478–1508. doi:10.1257/aer.20130360.
- Laboure, Marion, and Emmanuelle Taugourdeau. 2018. "Does Government Expenditure Matter for Economic Growth?" *Global Policy* 9 (2). Wiley Online Library: 203–215.
- Labrousse, Agnès. 2006. "Éléments Pour Un Institutionnalisme Méthodologique: Autonomie, Variation d'échelle, Réflexivité et Abduction." *Économie et Institutions*, no. 8. Association Économie et Institutions: 5–53.
- Labrousse, Agnès. 2019. "Réduction Du Pluralisme, Expansion Du Mainstream." *La Revue Nouvelle* 7 (7). Association la Revue nouvelle: 57–65.
- Labrousse, Agnès, Julien Vercueil, Jean-Pierre Chanteau, Pascal Grouiez, Thomas Lamarche, Sandrine Michel, and Martino Nieddu. 2017. "Ce Qu'une Théorie Économique Historisée Veut Dire. Retour Sur Les Méthodes de Trois Générations d'institutionnalisme." *Revue de Philosophie Économique* 18 (2). Cairn/Softwin: 153–184.
- Lagarde, Christine. 2020. "Our Response to the Coronavirus Emergency." *The ECB Blog*. <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200319~11f421e25e.en.html>.
- Lallement, Michel. 2003. "Conclusion : Pragmatisme de La Comparaison." In *Stratégies de La Comparaison Internationale*, CNRS. Paris.
- Lamartina, Serena, and Andrea Zaghini. 2011. "Increasing Public Expenditure: Wagner's Law in OECD Countries: Increasing Public Expenditure." *German Economic Review* 12 (2): 149–164. doi:10.1111/j.1468-0475.2010.00517.x.
- Lane, Philip R. 2012. "The European Sovereign Debt Crisis." *The Journal of Economic Perspectives* 26 (3): 49–67.

- Lane, Philip R. 2020a. “The Monetary Policy Response to the Pandemic Emergency.” *The ECB Blog*.
<https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200501~a2d8f514a0.en.html>.
- Lane, Philip R. 2020b. “The ECB’s Monetary Policy Response to the Pandemic: Liquidity, Stabilisation and Supporting the Recovery.” inancial Center Breakfast Webinar, June 24.
<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200624~d102335222.en.html>.
- Lang, Dany, Thomas Coutrot, Henri Sterdyniak, and Benjamin Coriat. 2012. *L’Europe Mal-Traitée: Refuser Le Pacte Budgétaire et Ouvrir d’autres Perspectives*. HAL.
- Lang, Dany, and Mark Setterfield. 2006. “History versus Equilibrium? On the Possibility and Realist Basis of a General Critique of Traditional Equilibrium Analysis.” *Journal of Post Keynesian Economics* 29 (2). Taylor & Francis: 191–209.
- Lapavitsas, Costas. 2019. “Political Economy of the Greek Crisis.” *Review of Radical Political Economics* 51 (1): 31–51. doi:10.1177/0486613417730363.
- Lapavitsas, Costas, Annina Kaltenbrunner, G Lambrinidis, Duncan Lindo, Nuno Teles, Jo Michell, James Meadway, et al. 2010. *The Eurozone between Austerity and Default*. Research on Money and Finance.
- Lavoie, Marc. 2013. “The Monetary and Fiscal Nexus of Neo-Chartalism: A Friendly Critique.” *Journal of Economic Issues* 47 (1): 1–32. doi:10.2753/JEI0021-3624470101.
- Lavoie, Marc. 2014a. *Post-Keynesian Economics: New Foundations*. Edward Elgar Publishing.
- Lavoie, Marc. 2014b. *Post-Keynesian Economics: New Foundations*. Edward Elgar Publishing.
- Lavoie, Marc. 2015a. “The Eurozone: Similarities to and Differences from Keynes’s Plan.” *International Journal of Political Economy* 44 (1). Routledge: 3–17. doi:10.1080/08911916.2015.1035980.
- Lavoie, Marc. 2015b. “The Eurozone Crisis: A Balance-of-Payments Problem or a Crisis Due to a Flawed Monetary Design?: A Reply to Sergio Cesaratto.” *International Journal of Political Economy* 44 (2): 157–160. doi:10.1080/08911916.2015.1060831.
- Lavoie, Marc. 2022. “MMT, Sovereign Currencies and the Eurozone.” *Review of Political Economy* 34 (4). Taylor & Francis: 633–646.
- Le Monde. 2017. “Investissements, Réduction Des Dépenses... Macron Dévoile Son Programme Économique.” https://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2017/article/2017/02/23/plan-d-investissements-publics-reduction-des-depenses-macron-devoile-son-programme-economique_5084562_4854003.html.
- Lechevalier, Arnaud. 1997. “Les Réformes Des Systèmes de Protection Sociale: D’un Modèle à l’autre.” *Revue Française d’économie* 12 (2). Persée-Portail des revues scientifiques en SHS: 97–132.
- Lechevalier, Arnaud. 1999a. “La Réforme Des Retraites Publiques En Allemagne [Quelques Enseignements Des Débats Sur Le Modèle Assurance Du Revenu Salarial].” *Revue de l’OFCE* 68 (1). Persée-Portail des revues scientifiques en SHS: 83–125.
- Lechevalier, Arnaud. 1999b. *Protection Sociale et Équité. Une Illustration à Partir de La Réunification Du Système de Pension En Allemagne*.
- Lechevalier, Arnaud. 2010. “Generationengerechtigkeit Und Rentenreform Am Beispiel Der Rentenanpassungsformel.” *Zeitschrift Für Sozialreform* 56 (3). De Gruyter Oldenbourg: 373–394.
- 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. 2015. "Eucken under the Pillow: The Ordoliberal Imprint on Social Europe." *Arnaud Lechevalier et Jan Wielgohs (Éds), Social Europe: A Dead End*, 49–103.
- Lechevalier, Arnaud. 2018. *Dynamics of Gendered Employment Regimes in France and Germany over the Last Two Decades: How Can They Be Explained?*
- Lechevalier, Arnaud, and Arnaud Lechevallier. 2018. "Social Europe and Eurozone Crisis: The Divided States of Europe," 25.
- Lechevalier, Arnaud, and Bruno Palier. 2006. "Essai d'analyse Des Caractéristiques Économiques, Sociales et Politiques Du Régime d'assurance Du Revenu Salarial." In *Colloque Etat et Régulation Sociale*, 11–13.
- Lechevalier, Arnaud, and Louis-Paul Pelé. 2002. "Mode d'indexation et Inégalités Intergénérationnelles Dans Les Systèmes de Retraite Par Répartition." *Revue d'économie Politique*. JSTOR, 437–460.
- Lee, Frederic S. 1999. *Post Keynesian Price Theory*. Cambridge University Press.
- Leibrecht, Markus, Michael Klien, and Özlem Onaran. 2011. "Globalization, Welfare Regimes and Social Protection Expenditures in Western and Eastern European Countries." *Public Choice* 148 (3). Springer: 569–594.
- Lemoine, Benjamin. 2016. *L'ordre de La Dette: Enquête Sur Les Infortunes de l'État et La Prospérité Du Marché*. La découverte.
- Lequiller, François. 2014. "Statistiques de Finances Publiques: Après Les Crises, l'harmonisation Se Renforce." *Statistique et Société* 2 (1): 41–46.
- Lequiller, François, and Derek Blades. 2014. *Understanding National Accounts*. OECD publishing.
- Lerner, Abba P. 1947. "Money as a Creature of the State." *The American Economic Review* 37 (2). JSTOR: 312–317.
- Les Echos. 2014. "François Hollande Engage l'après Bataille Des Économies." <https://www.lesechos.fr/2014/01/francois-hollande-engage-lapre-bataille-des-economies-288860>.
- Les Echos. 2021. "François Villeroy de Galhau : « La BCE n'agit Pas Pour Financer Les Déficits Français »." <https://www.lesechos.fr/economie-france/conjoncture/francois-villeroy-de-galhau-la-bce-nagit-pas-pour-financer-les-deficits-francais-1373676>.
- Lim, Sijeong, and Brian Burgoon. 2020. "Globalization and Support for Unemployment Spending in Asia: Do Asian Citizens Want to Embed Liberalism?" *Socio-Economic Review* 18 (2). Oxford University Press: 519–553.
- Lindert, Peter H. 2004. *Growing Public: Volume 1, the Story: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Vol. 1. Cambridge University Press.
- Lindner, Christian. 2023. "We Need to Strengthen EU Fiscal Rules, Not Dilute Them." *Financial Times*, April 25. <https://www.ft.com/content/8ec1d936-aabb-4f8a-b8db-ed45430888ab>.
- Lindseth, Peter, and Cristina Fasone. 2021. "L'Union Européenne et Les Limites de La Gouvernance Administrative Supranationale: De La Crise de La Zone Euro à La Réponse Au Coronavirus." *Revue Française d'administration Publique*, no. 4. Cairn/DILA: 859–882.
- Lloyd, Stuart. 1982. "Least Squares Quantization in PCM." *IEEE Transactions on Information Theory* 28 (2). IEEE: 129–137.
- Lott, Jr, John R, and Lawrence W Kenny. 1999. "Did Women's Suffrage Change the Size and Scope of Government?" *Journal of Political Economy* 107 (6). The University of Chicago Press: 1163–1198.
- Louka, Elli. 2020. *The Global Economic Order: The International Law and Politics of the Financial and Monetary System*. Edward Elgar Publishing.

- Louzis, Dimitrios P., Angelos T. Vouldis, and Vasilios L. Metaxas. 2012. "Macroeconomic and Bank-Specific Determinants of Non-Performing Loans in Greece: A Comparative Study of Mortgage, Business and Consumer Loan Portfolios." *Journal of Banking & Finance* 36 (4): 1012–1027. doi:10.1016/j.jbankfin.2011.10.012.
- Lupu, Noam, and Jonas Pontusson. 2011. "The Structure of Inequality and the Politics of Redistribution." *American Political Science Review* 105 (2): 316–336. doi:10.1017/S0003055411000128.
- Lütz, Susanne. 2007. "Policy-Transfer Und Policy-Diffusion." In *Handbuch Governance*, 132–143. Springer.
- 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.
- Lyrantzis, Christos. 1984. "Political Parties in Post-junta Greece: A Case of 'bureaucratic Clientelism'?" *West European Politics* 7 (2): 99–118. doi:10.1080/01402388408424473.
- Lyrantzis, Christos. 1987. "The Power of Populism: The Greek Case." *European Journal of Political Research* 15 (6): 667–686. doi:10.1111/j.1475-6765.1987.tb00899.x.
- Magazzino, Cosimo. 2012. "Wagner's Law and Augmented Wagner's Law in EU-27. A Time-Series Analysis on Stationarity, Cointegration and Causality," no. 89: 16.
- Magazzino, Cosimo, Lorenzo Giolli, and Marco Mele. 2015. "Wagner's Law and Peacock and Wiseman's Displacement Effect in European Union Countries: A Panel Data Study" 5 (3): 8.
- Mandon, Pierre, and Antoine Cazals. 2019. "Mandon, P., & Cazals, A. (2019). Political budget cycles: Manipulation by leaders versus manipulation by researchers? Evidence from a meta-regression analysis." *Journal of Economic Surveys* 33 (1): 274–308. doi:10.1111/joes.12263.
- Mares, Isabela. 2003. *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*. Cambridge University Press.
- Marie, Jonathan, and Sébastien Charles. 2018. *L'inflation Comme Rapport Social*. Seuil.
- Marino, Anthony. 2014. "Vingt Ans de Réformes Des Retraites: Quelle Contribution Des Règles d'indexation?" *Insee Analyses*, no. 17.
- Maris, Georgios, and Pantelis Sklias. 2020. "European Integration and Asymmetric Power: Dynamics and Change in the EMU." *European Politics and Society* 21 (5): 634–649. doi:10.1080/23745118.2019.1710998.
- Marx, Karl. 1850. *Les Luttes de Classes En France : 1848-1850*. Les classiques de science sociale. Version Numérique. UQAC. <http://piketty.pse.ens.fr/files/Marx1850.pdf>.
- Marx, Karl, and Friedrich Engels. 1846. *L'idéologie Allemande*. Éditions sociales. Paris.
- Marx, Paul, and Georg Picot. 2013. "The Party Preferences of Atypical Workers in Germany." *Journal of European Social Policy* 23 (2). SAGE Publications Sage UK: London, England: 164–178.
- 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.
- Mazier, J., and P. Petit. 2013. "In Search of Sustainable Paths for the Eurozone in the Troubled Post-2008 World." *Cambridge Journal of Economics* 37 (3): 513–532. doi:10.1093/cje/bet012.

- McManus, Ian P. 2019. "The Re-Emergence of Partisan Effects on Social Spending after the Global Financial Crisis." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 57 (6): 1274–1291.
- Meltzer, Allan H., and Scott F. Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government." *Journal of Political Economy* 89 (5): 914–927. doi:10.1086/261013.
- Merler, Silvia, and Jean Pisani-Ferry. 2012. *Sudden Stops in the Euro Area*. Bruegel policy contribution.
- Michel, Sandrine, and Delphine Vallade. 2007. "Une Analyse de Long Terme Des Dépenses Sociales." *Revue de La Régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, no. 1.
- Mink, Reimund. 2004. "The Size of the Government Sector in the Euro Area, the US and Japan: How to Measure." In .
- Molina, Oscar, and Martin Rhodes. 2007. "The Political Economy of Adjustment in Mixed Market Economies: A Study of Spain and Italy." *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions and Complementarities in the European Economy*, 223–252.
- Molina, Oscar, and Martin Rhodes. 2008. "The Reform of Social Protection Systems in Mixed Market Economies." *Pôle Sud*, no. 1: 9–33.
- Molina-Morales, Agustin, Ignacio Amate-Fortes, and Almudena Guarnido-Rueda. 2013. "Social Expenditure in the European Union: Does Inequality Matter?" *Journal of Economic Issues* 47 (3). Taylor & Francis: 745–764.
- Moosa, Imad A. 2012. "The Failure of Financial Econometrics: 'Stir-Fry' Regressions as a Con Job."
- Moosa, Imad A. 2017a. *Econometrics as a Con Art: Exposing the Limitations and Abuses of Econometrics*. Edward Elgar Publishing.
- Moosa, Imad A. 2017b. "Blaming Suicide on NASA and Divorce on Margarine: The Hazard of Using Cointegration to Derive Inference on Spurious Correlation." *Applied Economics* 49 (15): 1483–1490. doi:10.1080/00036846.2016.1218434.
- Moreno, Luis. 2006. "The Model of Social Protection in Southern Europe." *Revue Française Des Affaires Sociales*, no. 5. La Documentation française: 073–095.
- Mueller, Dennis C. 2003. *Public Choice III*. Cambridge University Press.
- Müller-Graph, Peter-Christian. 2021. "L'arrêt PSPP de La Cour Constitutionnelle Fédérale Allemande." In *Annuaire Du Droit de l'Union Européenne*.
- Naastepad, C. W. M., and Servaas Storm. 2006. "OECD Demand Regimes (1960-2000)." *Journal of Post Keynesian Economics* 29 (2). Taylor & Francis: 211–246.
- Navarro, V., J. Schmitt, and J. Astudillo. 2004. "Is Globalisation Undermining the Welfare State?" *Cambridge Journal of Economics* 28 (1): 133–152. doi:10.1093/cje/28.1.133.
- Nekby, Lena, and Per Pettersson-Lidbom. 2017. "Revisiting the Relationship between Ethnic Diversity and Preferences for Redistribution: Comment." *The Scandinavian Journal of Economics* 119 (2): 268–287. doi:10.1111/sjoe.12209.
- Nölke, Andreas, and Arjan Vliegthart. 2009. "Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe." *World Politics* 61 (4). Cambridge University Press: 670–702.
- Nyasha, Sheilla, and Nicholas M. Odhiambo. 2019. "Government Size and Economic Growth: A Review of International Literature." *SAGE Open* 9 (3): 215824401987720. doi:10.1177/2158244019877200.
- Obinger, Herbert, Carina Schmitt, and Peter Starke. 2013. "Policy Diffusion and Policy Transfer in Comparative Welfare State Research." *Social Policy & Administration* 47 (1). Wiley Online Library: 111–129.
- OCDE. 2010. *German Economic Survey*.
- OCDE. 2015. "Pensions at a Glance 2015." https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/pension_glance-2015-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.
- OCDE. 2019. *Panorama Des Dépenses Publiques - 2019*.
- OECD. 1986. *OECD Economic Surveys: Greece 1986*.
- OECD. 1987. *OECD Economic Surveys: Greece 1987*.
- OECD. 1990. *OECD Economic Surveys: Greece 1990*.
- OECD. 1997. “Measuring Public Employment in OECD Countries: Sources, Methods and Results.” OECD Paris.
- OECD. 2009. “Chapter 3: The Effectiveness and Scope of Fiscal Stimulus.” In *OECD Economic Outlook, Interim Report 2009*. OECD Publishing.
- OECD. 2009a. *OECD Economic Surveys: Greece 2009*.
- OECD. 2011. *OECD Economic Surveys: Greece 2011*. doi:10.1787/eco_surveys-grc-2011-en.
- OECD. 2013. *OECD Economic Surveys: Greece 2013*.
- OECD. 2016. *OECD Economic Surveys: Greece 2016*.
- OECD, OECD. 2009b. *Economic Outlook, Interim Report March 2009*. OECD Publishing.
- Olaskoaga, Jon, Ricardo Alaez-Aller, and Pablo Diaz-De-Basurto-Uraga. 2013. “Beyond Welfare Effort in the Measuring of Welfare States.” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 15 (3): 274–287. doi:10.1080/13876988.2013.785148.
- Onaran, Özlem, and Valerie Boesch. 2014. “The Effect of Globalization on the Distribution of Taxes and Social Expenditures in Europe: Do Welfare State Regimes Matter?” *Environment and Planning A: Economy and Space* 46 (2): 373–397. doi:10.1068/a45370.
- Palier, Bruno. 2002. “De La Crise Aux Réformes de l’État-Providence: Le Cas Français En Perspective Comparée.” *Revue Française de Sociologie*. JSTOR, 243–275.
- Palier, Bruno. 2008. “Du Welfare Au Workfare: Les Transformations Des Politiques de Lutte Contre La Pauvreté.” *Regards Croisés Sur l’économie*, no. 2. Cairn/Softwin: 162–168.
- Palier, Bruno. 2021. *Réformer Les Retraites*. Presses de Sciences Po.
- Panico, C., and F. Purificato. 2013. “Policy Coordination, Conflicting National Interests and the European Debt Crisis.” *Cambridge Journal of Economics* 37 (3): 585–608. doi:10.1093/cje/bet009.
- Papazoglou, Christos. 2009. “Is Greece’s Export Performance Really Low?” Banf of Greece, Economic Bulletin n°32.
- Parui, Pintu. 2021. “Government Expenditure and Economic Growth: A Post-Keynesian Analysis.” *International Review of Applied Economics* 35 (3–4). Taylor & Francis: 597–625.
- Peacock, Alan, and Alex Scott. 2000. “The Curious Attraction of Wagner’s Law,” 18.
- Peacock, Alan, and Jack Wiseman. 1967. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*.
- Persson, Torsten, Gerard Roland, and Guido Tabellini. 2000. “Comparative Politics and Public Finance.” *Journal of Political Economy* 108 (6): 1121–1161.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini. 1999. *The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians*. w6848. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. doi:10.3386/w6848.
- Persson, Torsten, and Guido Enrico Tabellini. 2003. *The Economic Effects of Constitutions*. Munich Lectures in Economics. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Persson, Torsten, Guido Tabellini, and Gerard Roland. 2007. “Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies.” *Quarterly Journal of Political Science* 2 (2): 155–188. doi:10.1561/100.00006019.

- Pesce, Sébastien. 2019. “Expliquer et comprendre. (explaining and understanding – explicar y entender).” *Dictionnaire de sociologie clinique*. Toulouse: Érès. Cairn.info. <https://www.cairn.info/dictionnaire-de-sociologie-clinique--9782749257648-page-278.htm>.
- 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. 2012. “Southern Europe.” In *The Routledge Handbook of the Welfare State*, 205–214. Routledge.
- Petmesidou, Maria. 2019. “Social Protection in Greece in the Nineties: Reforming the ‘Weak’ Welfare State.” In *Contemporary Greece and Europe*, 303–330. Routledge.
- Pfeil, Christian F. 2016. “Electoral System Change and Spending: Four Quantitative Case Studies,” 52.
- Pierson, Paul. 1996. “The New Politics of the Welfare State.” *World Politics*, 37.
- Pierson, Paul. 2001. “Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States.” *The New Politics of the Welfare State* 1: 80–105.
- Pierson, Paul. 2011. “The Welfare State over the Very Long Run.” *ZeS-Arbeitspapier*, 31.
- Piketty, T. 1995. “Social Mobility and Redistributive Politics.” *The Quarterly Journal of Economics* 110 (3): 551–584. doi:10.2307/2946692.
- Piketty, Thomas. 2019. *Capital et Idéologie*. Seuil.
- Potrafke, Niklas. 2015. “The Evidence on Globalisation.” *The World Economy* 38 (3): 509–552. doi:10.1111/twec.12174.
- Potrafke, Niklas. 2017. “Partisan Politics: The Empirical Evidence from OECD Panel Studies.” *Journal of Comparative Economics*, 39.
- Potrafke, Niklas. 2019. “The Globalisation–Welfare State Nexus: Evidence from Asia.” *The World Economy* 42 (3). Wiley Online Library: 959–974.
- Ramaux, Christophe. 2014. “Calculée Comme La Dépense Publique, La Dépense Privée Dépasserait 200% Du PIB.” <https://www.nouvelobs.com/rue89/rue89-chez-les-economistes-atterres/20140507.RUE0109/calculée-comme-la-dépense-publique-la-dépense-privée-dépasserait-200-du-pib.html>.
- Rehm, Philipp, Jacob S. Hacker, and Mark Schlesinger. 2012. “Insecure Alliances: Risk, Inequality, and Support for the Welfare State.” *American Political Science Review* 106 (2): 386–406. doi:10.1017/S0003055412000147.
- Reinhart, Carmen M., Kenneth S. Rogoff, and Miguel A. Savastano. 2003. *Debt Intolerance*. National Bureau of Economic Research.
- Reyes, Fidel Aroche. 2015. “The Greek Economic Structure in the 2000’s: A Road to Crisis?.” *South-Eastern Europe Journal of Economics* 12 (1).
- Rixen, Thomas. 2019. “Administering the Surplus: The Grand Coalition’s Fiscal Policy, 2013–17.” *German Politics* 28 (3). Taylor & Francis: 392–411.
- Robinson, Joan. 1974. “History versus Equilibrium.” *Indian Economic Journal* 21 (3). University of Bombay, School of Economics and Sociology.: 202.
- Rochon, Louis-Philippe, and Sergio Rossi. 2007. “Central Banking and Post-Keynesian Economics.” *Review of Political Economy* 19 (4): 539–554. doi:10.1080/09538250701622402.
- Rochon, Louis-Philippe, and Sergio Rossi. 2011. “Monetary Policy without Reserve Requirements: Central Bank Money as Means of Financial Payment on the Interbank Market.” In *Credit, Money and Macroeconomic Policy_ A Post-Keynesian Approach*, Edward Elgar.
- Rockey, James. 2012. “Reconsidering the Fiscal Effects of Constitutions.” *European Journal of Political Economy* 28 (3): 313–323. doi:10.1016/j.ejpoleco.2012.01.005.

- Rodrik, Dani. 1998. "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy* 106 (5): 997–1032. doi:10.1086/250038.
- Rogoff, Kenneth, and Anne Sibert. 1988. "Elections and Macroeconomic Policy Cycles." *The Review of Economic Studies* 55 (1): 1–16.
- Rosenschon, Astrid. 2010. "Die Entwicklung Der Subventionen in Deutschland in Den Jahren 2000 Bis 2009." *Wirtschaftsdienst: Zeitschrift Für Wirtschaftspolitik* 90 (7). Heidelberg: Springer: 492–494.
- Ryoo, Soon, and Peter Skott. 2013. "Public Debt and Full Employment in a Stock-Flow Consistent Model of a Corporate Economy." *Journal of Post Keynesian Economics* 35 (4). Taylor & Francis: 511–528.
- Saint-Louis Fed. 2020. "What Is Yield Curve Control?" <https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2020/august/what-yield-curve-control>.
- Sampognaro, Raul. 2018. "Les Effets de La Politique Budgétaire Depuis 2008 Dans Six Économies Avancées." *Revue de l'OFCE*, no. 1. OFCE: 267–301.
- Samuelson, Paul A. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure." *The Review of Economics and Statistics*. JSTOR, 387–389.
- Sanz, Ismael, and Francisco J. Velázquez. 2006. "Has European Economic Integration Affected the Functionnal Composition of Government Expeditures?" *Contemporary Economic Policy* 24 (2): 300–315. doi:10.1093/cep/byj022.
- Sardon, Jean-Paul. 2006. "Évolution Démographique Récente Des Pays Développés." *Populations* 61 (3). Cairn/Softwin: 227–300.
- Sarkozy, Nicolas. 2010. "Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de La République, Sur Les Efforts En Faveur d'une Réduction Du Déficit Des Finances Publiques." <https://www.elysee.fr/nicolas-sarkozy/2010/05/20/declaration-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-sur-les-efforts-en-faveur-dune-reduction-du-deficit-des-finances-publiques-a-paris-le-20-mai-2010>.
- Savage, Lee. 2019. "The Politics of Social Spending after the Great Recession: The Return of Partisan Policy Making." *Governance* 32 (1): 123–141.
- Scheller, Henrik. 2016. "Le Dilemme de La Politique de l'investissement Public En Allemagne – Entre Le Frein à La Dette et Un Retard Croissant de l'investissement?" *Note Du Cerfa*, no. 131.
- Schiek, Dagmar. 2014. "The German Federal Constitutional Court's Ruling on Outright Monetary Transactions (OMT)–Another Step towards National Closure?" *German Law Journal* 15 (2). Cambridge University Press: 329–342.
- 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.
- Schimmelfennig, Frank, and Thomas Winzen. 2019. "Grand Theories, Differentiated Integration." *Journal of European Public Policy* 26 (8). Taylor & Francis: 1172–1192.
- Schmidt-Catran, Alexander. 2016. "Economic Inequality and Public Demand for Redistribution: Combining Cross-Sectional and Longitudinal Evidence." *Socio-Economic Review*, no. 1: 119–140.
- Schmitt, Carina. 2013. "Culture, Closeness, or Commerce? Policy Diffusion and Social Spending Dynamics." *Swiss Political Science Review* 19 (2). Wiley Online Library: 123–138.
- Schmitt, Carina. 2015. "Panel Data Analysis and Partisan Variables: How Periodization Does Influence Partisan Effects," 19.
- Schneider, Friedrich. 2011. "The Shadow Economy and Shadow Economy Labor Force: What Do We (Not) Know?" *IZA Discussion Paper*, no. 5769: 68.

- Schuknecht, Ludger, and Holger Zemanek. 2021. "Public Expenditures and the Risk of Social Dominance." *Public Choice* 188 (1–2). Springer: 95–120.
- Seccareccia, Mario. 2015. "The ECB and the Betrayal of the Bagehot Rule." *Economia e Politica* 7 (10).
- Seccareccia, Mario. 2017. "Is High Employment in the Eurozone Possible? Some Reflections on the Institutional Structure of the Eurozone and Its Crisis." *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 14 (3). Edward Elgar Publishing Ltd: 351–371.
- Seeleib-Kaiser, Martin. 2002. "A Dual Transformation of the German Welfare State?" *West European Politics* 25 (4). Taylor & Francis: 25–48.
- Semieniuk, Gregor, Achim Truger, and Till van Treeck. 2011. "Reducing Economic Imbalances in the Euro Area: Some Remarks on the Current Stability Programs, 2011–14." *Levy Economics Institute, Working Papers Series*, no. 694.
- Semik, Sofia, and Lilli Zimmermann. 2022. "Determinants of Substantial Public Debt Reductions in Central and Eastern European Countries." *Empirica* 49 (1): 53–70. doi:10.1007/s10663-021-09529-2.
- Serfati, Claude. 2017. *Le Militaire. Une Histoire Française*. Amsterdam. Paris.
- Shelton, Cameron A. 2007. "The Size and Composition of Government Expenditure." *Journal of Public Economics* 91 (11–12): 2230–2260. doi:10.1016/j.jpubeco.2007.01.003.
- Sideris, Dimitrios. 2007. *Wagner's Law in 19th Century Greece: A Cointegration and Causality Analysis*. Working Paper 64. Bank of Greece.
- 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*.
- Sode, Arthur. 2017. "Les Dépenses et Déficits Publics : Divergences Institutionnelles." In . *Panorama Du CEPII*.
- Solard, Gwennaél. 2016. "L'effet de La Réforme Des Retraites de 2010 Sur Les Pensions d'invalidité." *Les Cahiers de La Drees*.
- Starke, Peter, Herbert Obinger, and Francis G Castles. 2008. "Convergence towards Where: In What Ways, If Any, Are Welfare States Becoming More Similar?" *Journal of European Public Policy* 15 (7). Taylor & Francis: 975–1000.
- Starke, Peter, and Jale Tosun. 2019. "Globalisierung Und Diffusion." In *Handbuch Sozialpolitik*, 181–201. Springer VS, Wiesbaden.
- Stiglitz, Joseph E., and Jay K. Rosengard. 2015. *Economics of the Public Sector: Fourth International Student Edition*. WW Norton & Company.
- Stigum, Marcia L., and Anthony Crescenzi. 2007. *Stigum's Money Market*. Vol. 4. McGraw-Hill New York.
- Stockhammer, Engelbert, Collin Constantine, and Severin Reissl. 2020. "Explaining the Euro Crisis: Current Account Imbalances, Credit Booms and Economic Policy in Different Economic Paradigms." *Journal of Post Keynesian Economics* 43 (2). Taylor & Francis: 231–266.
- Stolz, Stephanie, and Michael Wedow. 2010. "Extraordinary Measures in Extraordinary Times: Public Measures in Support of the Financial Sector in the EU and the United States." Available at SSRN 2785377.
- Storm, S., and C. W. M. Naastepad. 2015. "Europe's Hunger Games: Income Distribution, Cost Competitiveness and Crisis." *Cambridge Journal of Economics* 39 (3): 959–986. doi:10.1093/cje/beu037.
- Streeck, Wolfgang. 2007. "Endgame? The Fiscal Crisis of the German State." DEU.
- Streeck, Wolfgang. 2009. *Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*. Oxford University Press on Demand.

- Supiot, Alain. 2015. *La Gouvernance Par Les Nombres*. Fayard.
- Swank, Duane. 2005. "Globalisation, Domestic Politics, and Welfare State Retrenchment in Capitalist Democracies." *Social Policy and Society* 4 (2). Cambridge University Press: 183–195.
- Swank, Duane. 2006. "Tax Policy in an Era of Internationalization: Explaining the Spread of Neoliberalism." *International Organization* 60 (4). Cambridge University Press: 847–882.
- Swank, Duane, and Hans-Georg Betz. 2019. "Do Radical Right Populist Parties Matter? The Case of the European Welfare State." In . Washington DC.
- Tambarin, Marcel. 2015. "Les Retraites En Allemagne: Une Réforme Exemplaire?" *Revue Française Des Affaires Sociales*, no. 4. La Documentation française: 61–81.
- Tashevskaja, Biljana, Marija Trpkova-Nestorovska, and Borce Trenovski. 2019. "Socio-Economic Determinants of Social Spending in the EU," 14.
- Taylor-Gooby, Peter. 2005. *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Springer.
- Testart, Alain. 2021. *Principes de Sociologie Générale*. CNRS éditions.
- Thames, Frank C., and Martin S. Edwards. 2006. "Differentiating Mixed-Member Electoral Systems: Mixed-Member Majoritarian and Mixed-Member Proportional Systems and Government Expenditures." *Comparative Political Studies* 39 (7): 905–927. doi:10.1177/0010414005282383.
- Thébaud, Françoise. 1985. "Le Mouvement Nataliste Dans La France de l'entre-Deux-Guerres: L'Alliance Nationale Pour l'accroissement de La Population Française." *Revue d'histoire Moderne et Contemporaine (1954-)* 32 (2). JSTOR: 276–301.
- Théret, Bruno. 1990. "La Place de l'État Dans Les Théories Économiques Françaises de La Régulation: Éléments Critiques et Repositionnement à La Lumière de l'histoire." *Économie Appliquée* 43 (2): 43–81.
- Théret, Bruno. 1992. *Régimes Économiques de l'ordre Politique: Esquisse d'une Théorie Régulationniste Des Limites de l'Etat*. Presses Universitaires de France-PUF.
- Théret, Bruno. 2016. "Dettes Publiques et Auto-Répression Monétaire Des États." *Savoir/Agir*, no. 1. Cairn/Isako: 63–75.
- Thornton, John. 1999. "Cointegration, Causality and Wagner's Law in 19th Century Europe." *Applied Economics Letters* 6 (7): 413–416. doi:10.1080/135048599352916.
- Tinel, Bruno. 2016. *Dettes Publiques : Sortir Du Catastrophisme*. Raison d'agir.
- Tooze, Adam. 2018. "Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World." *London: Allen Lane*.
- Trisan. 2019. "Le Secteur Hospitalier En France, En Allemagne et En Suisse."
- Tymoigne, Eric. 2014. "Modern Money Theory, and Interrelations Between the Treasury and Central Bank: The Case of the United States." *Journal of Economic Issues* 48 (3): 641–662. doi:10.2753/JEI0021-3624480303.
- Tymoigne, Eric. 2020a. "Monetary Sovereignty: Nature, Implementation, and Implications." *Public Budgeting & Finance*, June, pbaf.12265. doi:10.1111/pbaf.12265.
- Tymoigne, Eric. 2020b. "Monetary Sovereignty: Nature, Implementation, and Implications." *Public Budgeting & Finance*, June, pbaf.12265. doi:10.1111/pbaf.12265.
- Tymoigne, Eric, and L. Randall Wray. 2013. "Modern Money Theory 101: A Reply to Critics." *SSRN Electronic Journal*. doi:10.2139/ssrn.2348704.
- United Nations. 1953. "A System of National Accounts and Supporting Tables - 1953."
- United Nations. 1968. "A System of National Accounts - 1968."
- United Nations. 1993. "System of National Accounts - 1993."
- United Nations. 2008. "System of National Accounts - 2008."
- Vahabi, Mehrdad. 2020. "Introduction: A Symposium on the Predatory State." *Public Choice* 182 (3–4). Springer: 233–242.

- Van de Ven, Peter. 2015. "New Standards for Compiling National Accounts: What's the Impact on GDP and Other Macro-Economic Indicators." *Statistics Brief*. Paris: OECD.
- Van den Noord, Paul. 2000. "The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond." OECD.
- Van Kersbergen, Kees, and Philip Manow. 2009. *Religion, Class Coalitions, and Welfare States*. Cambridge University Press.
- Van Riet, Ad. 2017. *Addressing the Safety Trilemma: A Safe Sovereign Asset for the Eurozone*. European Systemic Risk Board. Working Paper 35, February.
- Vercueil, Julien. 2013. "Vers Une Économie Institutionnelle Du Changement: Clarifier Les Concepts et Leurs Articulations." *Économie Appliquée: Archives de l'Institut de Science Économique Appliquée* 66: 31–57.
- Vergara, Francisco. 2012. "La Dépense Publique Allemande : A-t-Elle Vraiment Diminué ?" *Alternative Économique*.
- Vergara, Francisco. 2019. "Sur La Comparaison Internationale Des 'Dépenses Publiques' : (Notre Comptabilité Nationale, Induit-Elle En Erreur ?)." *Alternative Économique*.
- Vernengo, Matías. 2005. "Money and Inflation: A Taxonomy." *A Handbook of Alternative Monetary Economics*, Edward Elgar.
- Vigny, Léo. 2022. "The Greek Sovereign Crisis: A Post-Keynesian Synthesis." *International Journal of Political Economy* 51 (2). Taylor & Francis: 151–169.
- Vigour, Cécile. 2016. *La Comparaison Dans Les Sciences Sociales*. La découverte.
- Vlachantoni, Athina. 2010. "Gender and Pension Individualisation: The Case of Greece." *South European Society and Politics* 15 (2). Taylor & Francis: 225–245.
- Wahab, Mahmoud. 2004. "Economic Growth and Government Expenditure: Evidence from a New Test Specification." *Applied Economics* 36 (19): 2125–2135. doi:10.1080/0003684042000306923.
- Weeks, John. 2014. "Euro Crises and Euro Scams: Trade Not Debt and Deficits Tell the Tale." *Review of Political Economy* 26 (2): 171–189. doi:10.1080/09538259.2014.881009.
- Weidmann, Jens. 2020. "Statement by Bundesbank President Jens Weidmann on the Judgement of the Federal Constitutional Court." <https://www.bundesbank.de/en/press/press-releases/statement-by-bundesbank-president-jens-weidmann-on-the-judgement-of-the-federal-constitutional-court-bundesverfassungsgericht--832414>.
- Wiesenthal, Helmut. 2003. "German Unification and 'Model Germany': An Adventure in Institutional Conservatism." *West European Politics* 26 (4). Taylor & Francis: 37–58.
- World Bank. 2010. "Primary Dealer Systems."
- World Bank, International Monetary Fund. 2001. *Developing Government Bond Markets: A Handbook*.
- Wray, L. Randall. 2019. "Alternative Paths to Modern Money Theory." *Real World Economics Review*.
- Wray, L. Randall, and Yeva Nersisyan. 2021. "Does the National Debt Matter?" *The Japanese Political Economy*, January, 1–27. doi:10.1080/2329194X.2020.1867586.
- Wyplosz, Charles. 2011. "Changing the Guards at the ECB." European Parliament.
- Wyplosz, Charles. 2012. *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*. w17884. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. doi:10.3386/w17884.
- Yay, Gülsün Gürkan, and Tolga Aksoy. 2018. "Globalization and the Welfare State." *Quality & Quantity* 52 (3): 1015–1040. doi:10.1007/s11135-017-0501-z.
- Zenouvou, Lionel. 2017. "Premier Cas Desanction Européenne Pour Manipulation "des Comptes Publics Nationaux"."
- Zohlnhöfer, Reimut. 1999. "Institutions, the CDU and Policy Change: Explaining German Economic Policy in the 1980s." *German Politics* 8 (3). Taylor & Francis: 141–160.

- Zohlnhöfer, Reimut, Fabian Engler, and Kathrin Dümig. 2018. "The Retreat of the Interventionist State in Advanced Democracies." *British Journal of Political Science* 48 (2): 535–562. doi:10.1017/S0007123416000454.
- Zonzilos, N., E. Demian, E. Papadakis, N. Paratsiokas, and S. Danchev. 2015. "The Impact of the 2004 Olympic Games on the Greek Economy." *Athens, Greece. The Foundation for economic and industrial research*.
- Zürn, Michael. 1998. "Gesellschaftliche Denationalisierung Und Regieren in Der OECD-Welt." In *Regieren in Entgrenzten Räumen*, 91–120. Springer.

Annexes du chapitre 5 :

Appendix 1: PCA and HCPC for the subperiod 1

Table 22: variables' correlations with PCA's dimension for subperiod 1



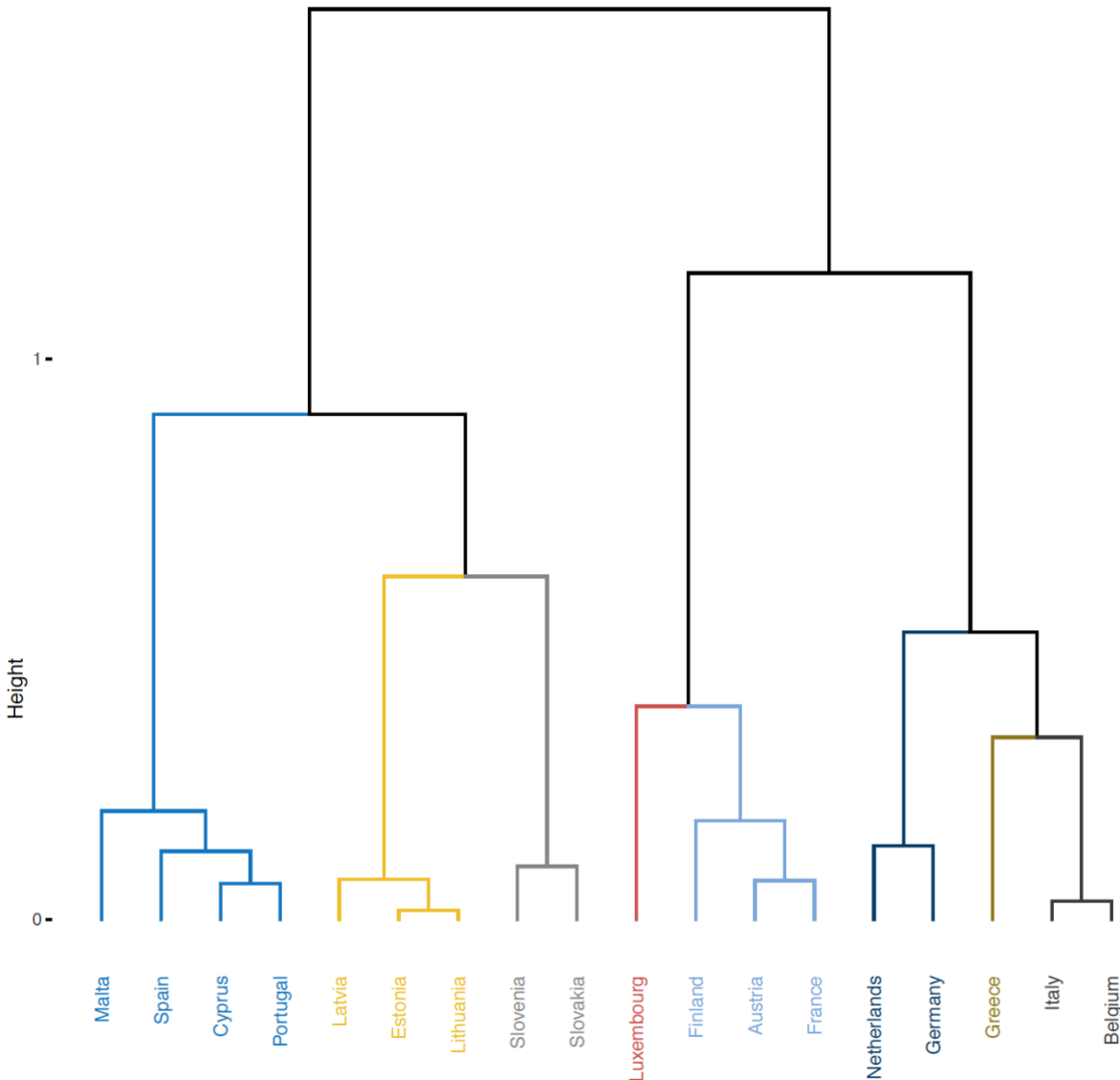
Source: data Eurostat, author's calculation.

Table 23: variables' correlations with PCA's contribution for subperiod 1



Source: data Eurostat, author's calculation.

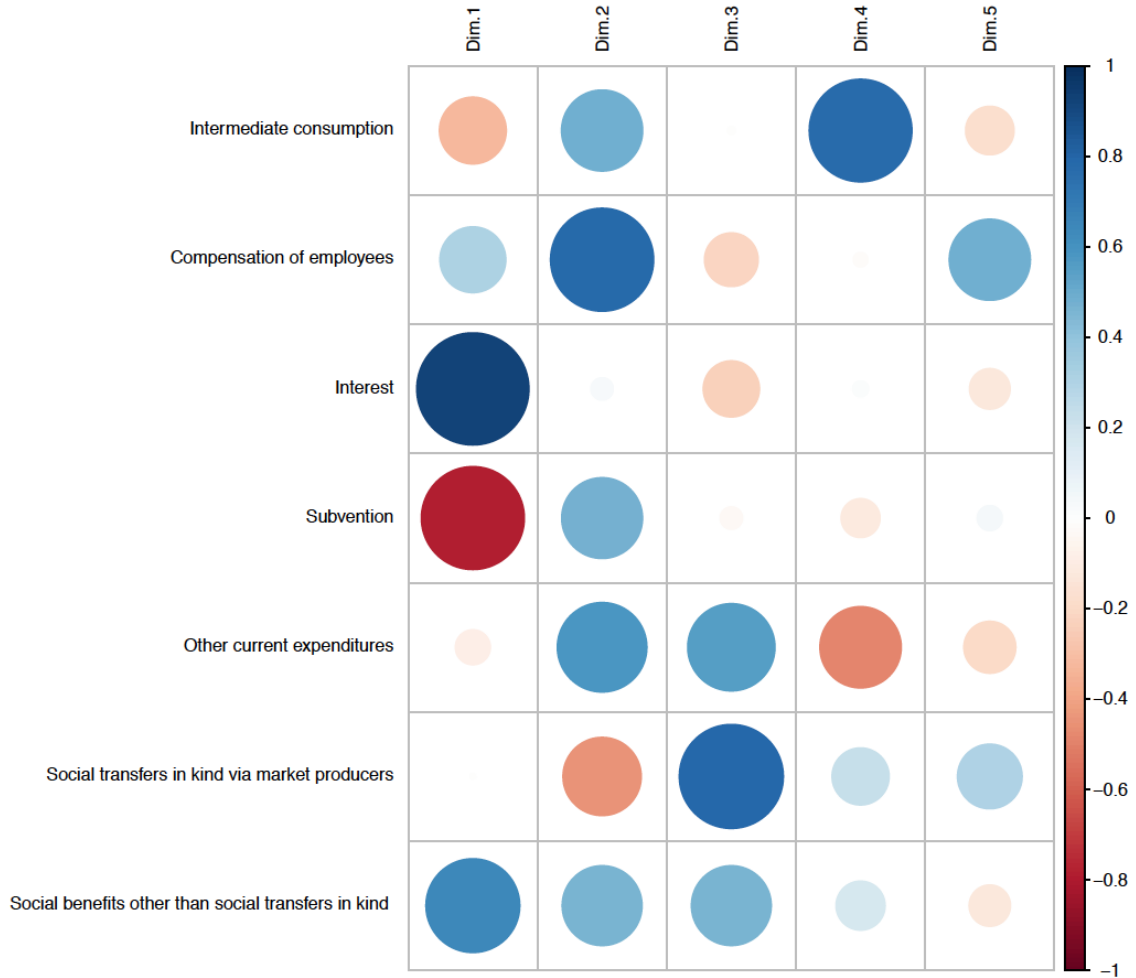
Figure 39: HCPC’s dendrogram on PCA results for subperiod 1.



Source: data Eurostat, author’s calculation.

Appendix 2: PCA and HCPC for the subperiod 2

Table 24: variables' correlations with PCA's dimension for subperiod 2



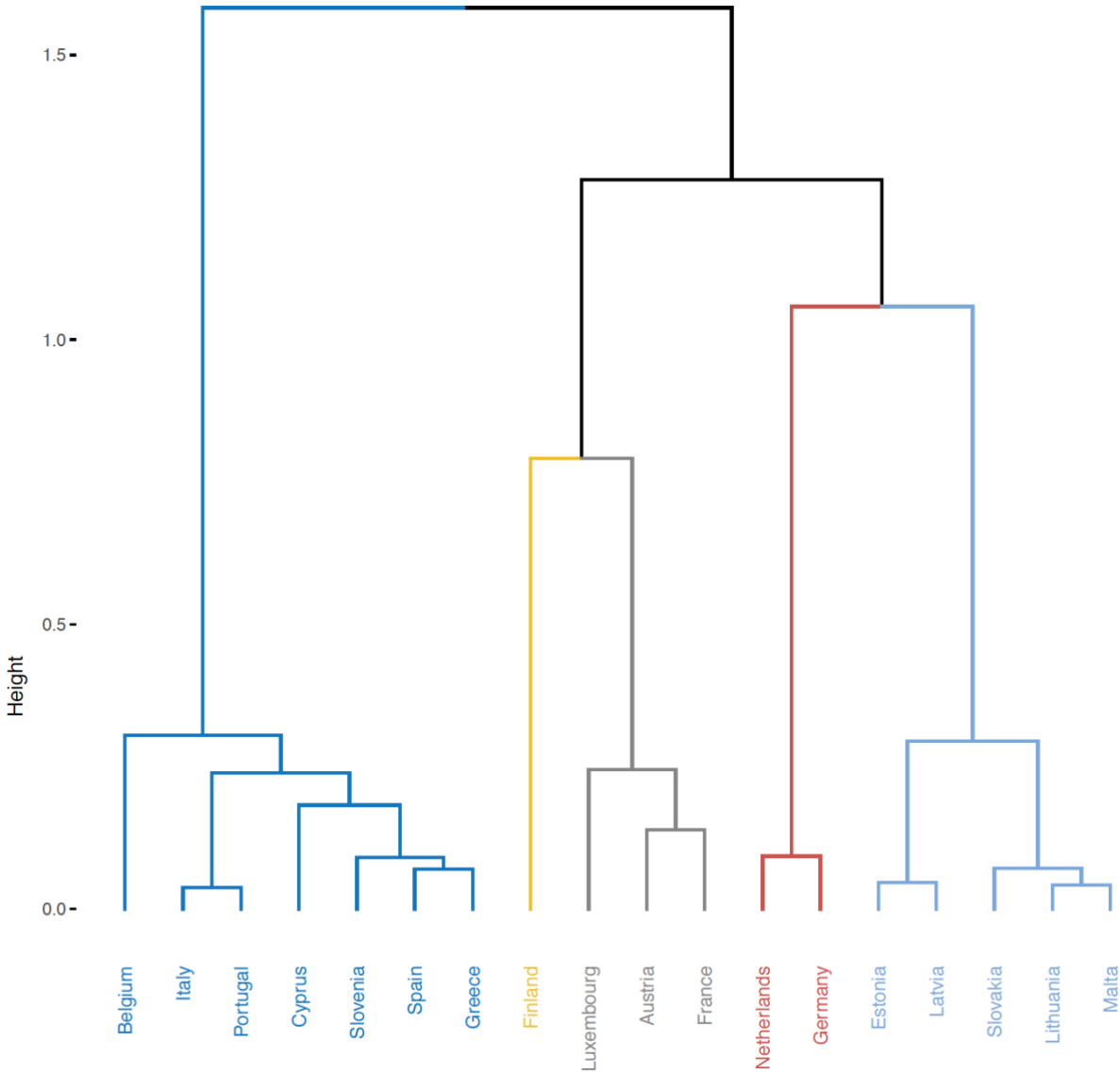
Source: data Eurostat, author's calculation.

Table 25: variables' contributions with PCA's dimension for subperiod 2



Source: data Eurostat, author's calculation.

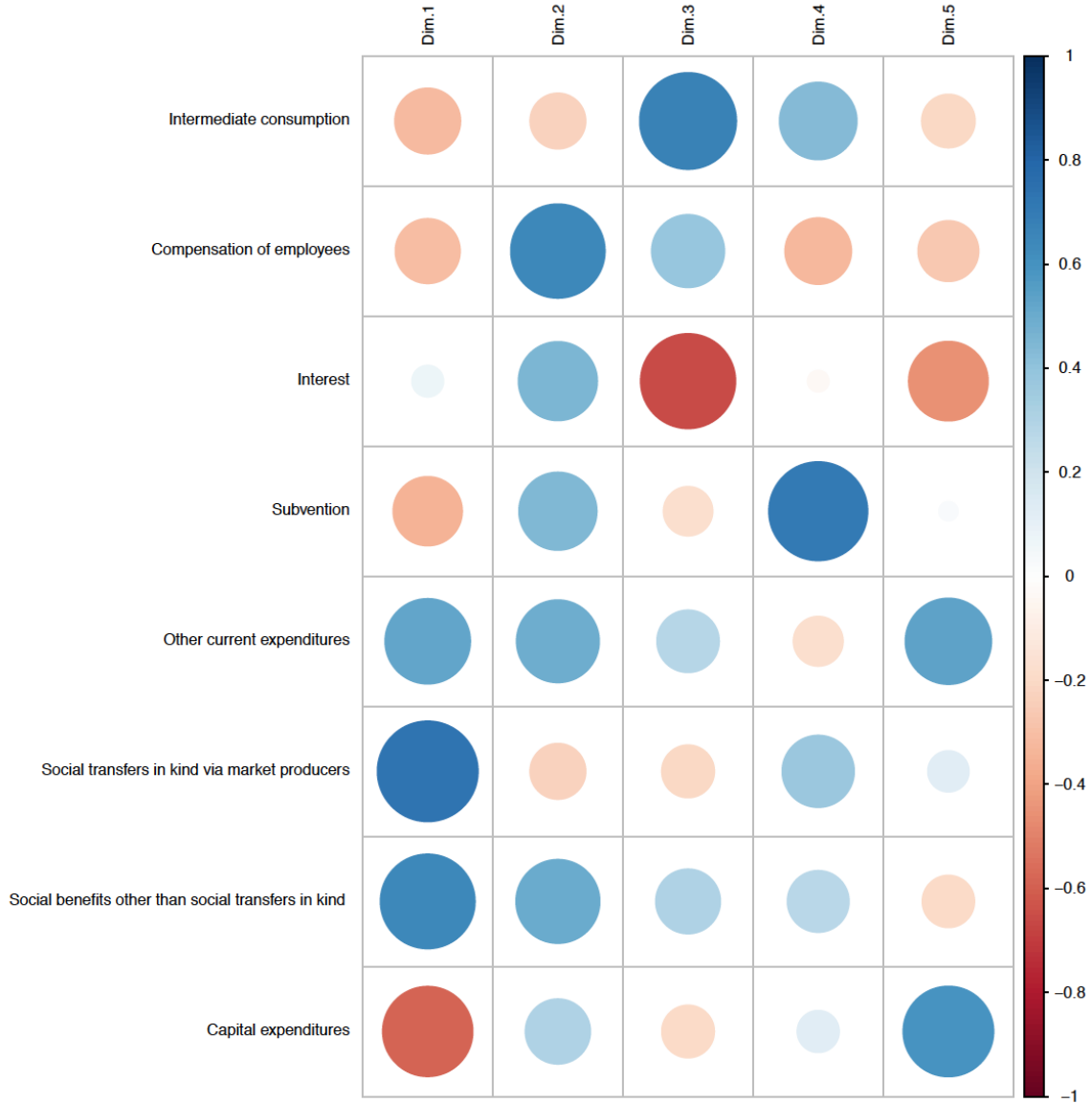
Figure 40: HCPC's dendrogram on PCA results for subperiod 2.



Source: data Eurostat, author's calculation.

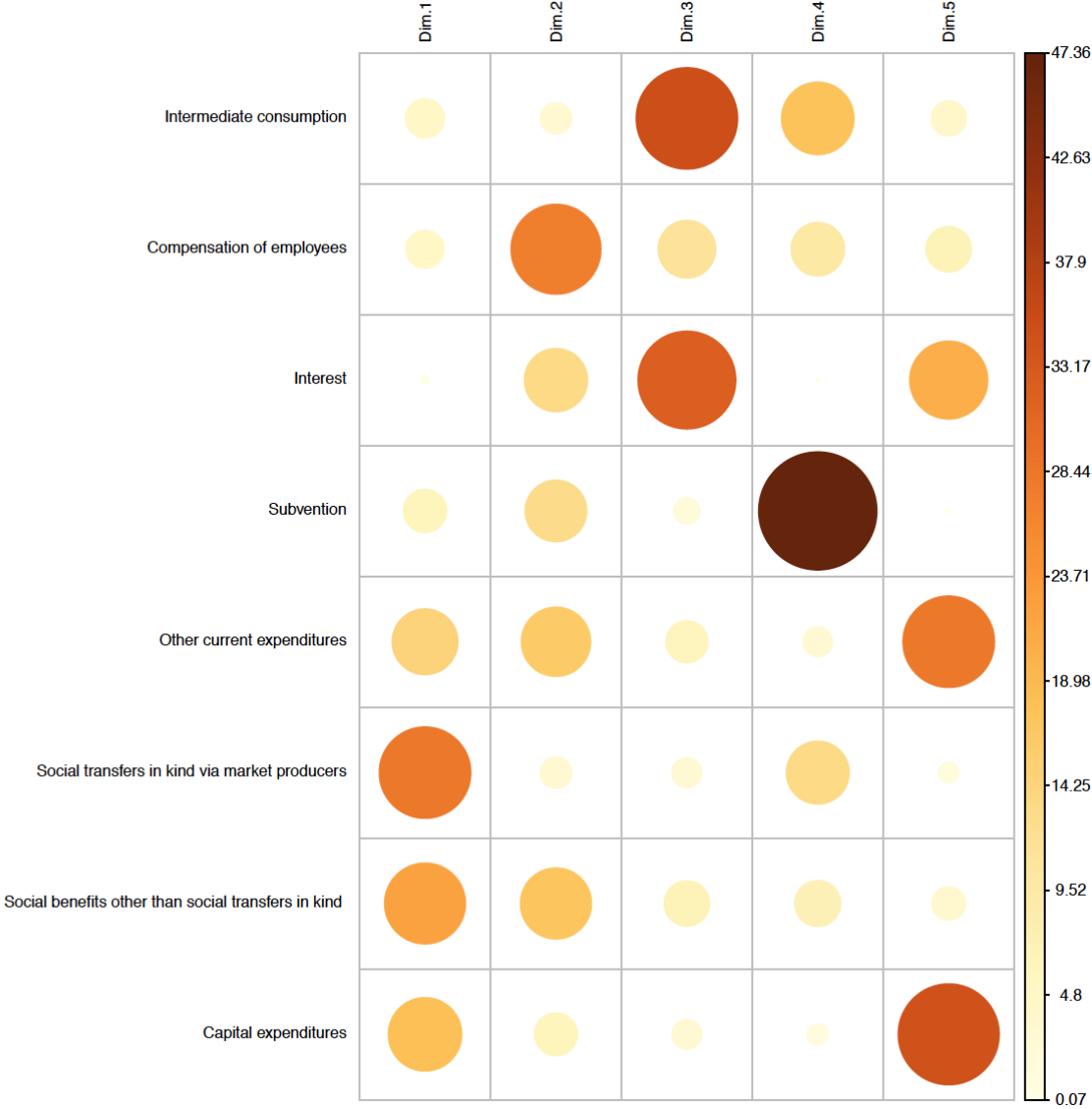
Appendix 3: PCA and HCPC with capital expenditures for the two subperiods

Table 26: variables' correlations with PCA's dimension with capital expenditures for the two subperiods



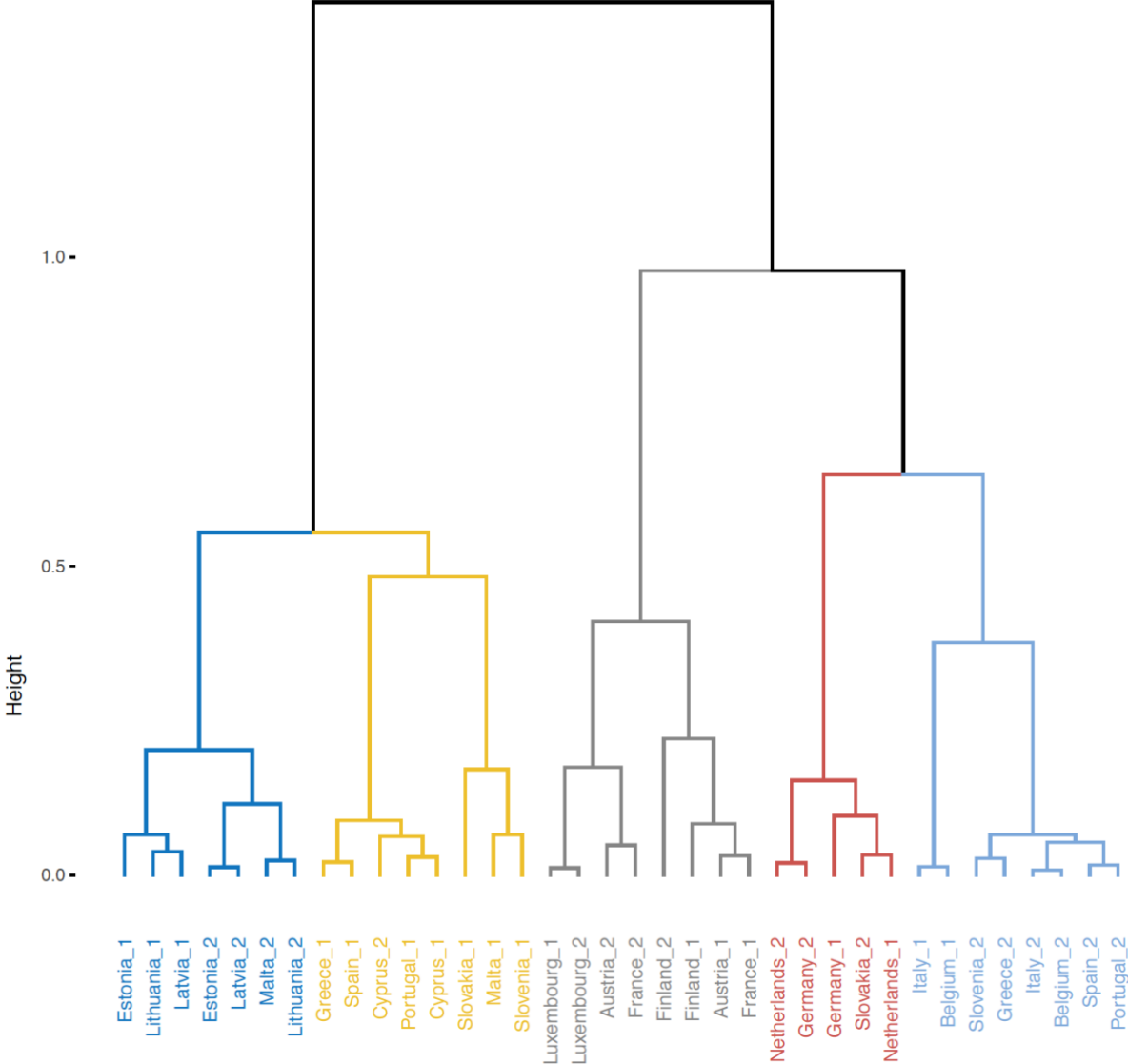
Source: data Eurostat, author's calculation.

Table 27: variables' contributions with PCA's dimension with capital expenditures for the two subperiods



Source: data Eurostat, author's calculation.

Figure 41: HCPC’s dendrogram on PCA results with capital expenditures for the two subperiods



Source: data Eurostat, author’s calculation.

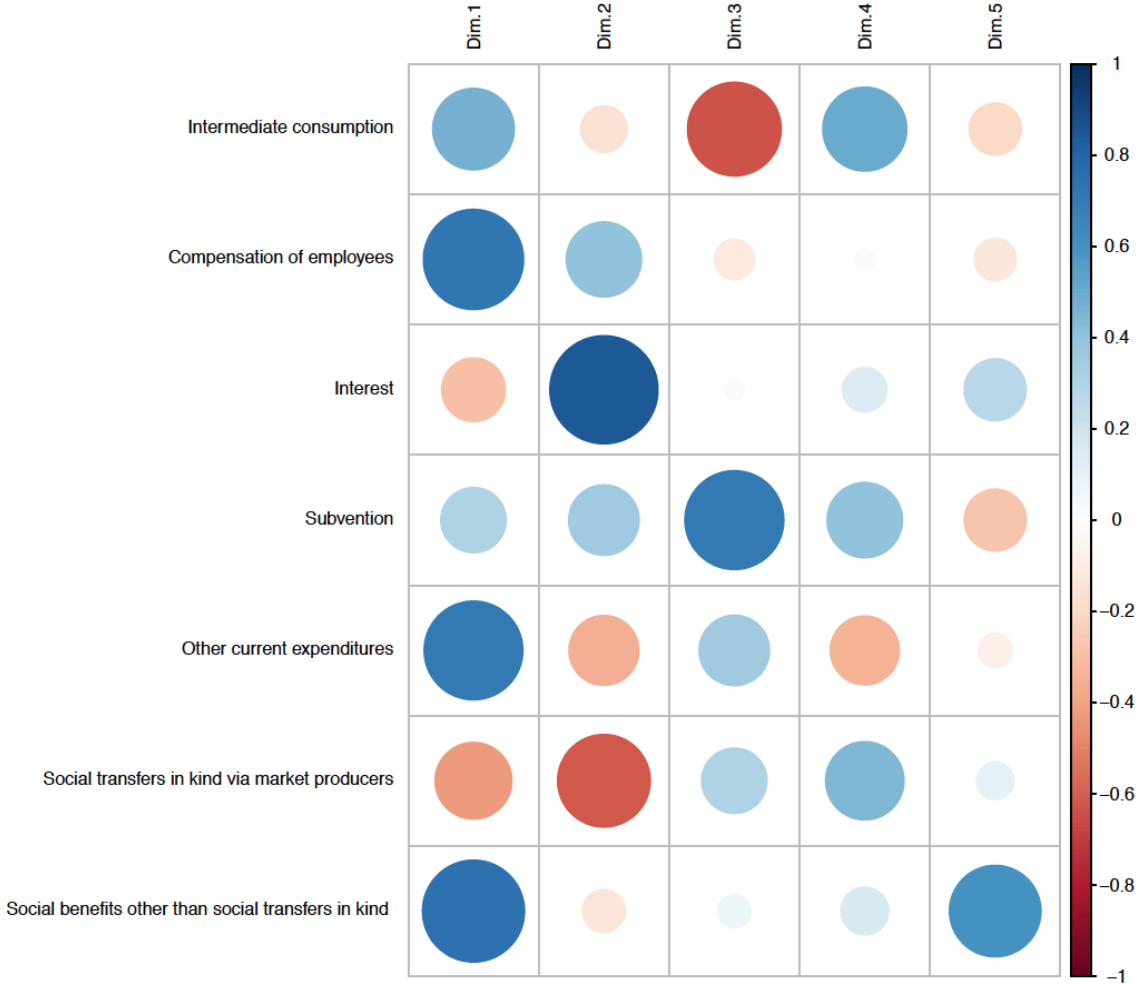
Table 28: composition of public expenditure for the two Mediterranean's clusters (mean).

	Mediterranean's cluster 1	Mediterranean's cluster 2
Operating expenditure	16,3	16,1
Intermediate consumption	4,8	5,0
Compensation of employees	11,5	11,1
Interest	3,6	4,2
Subvention	1,4	0,8
Transfers	13,6	20,4
Social transfers in kind via market producers	1,3	3,4
Social benefits other than social transfers in kind	12,2	17,0
Other current expenditures	1,6	1,9
Capital expenditures	5,1	3,2
Total	41,6	46,7

Source: Eurostat, author's calculation.

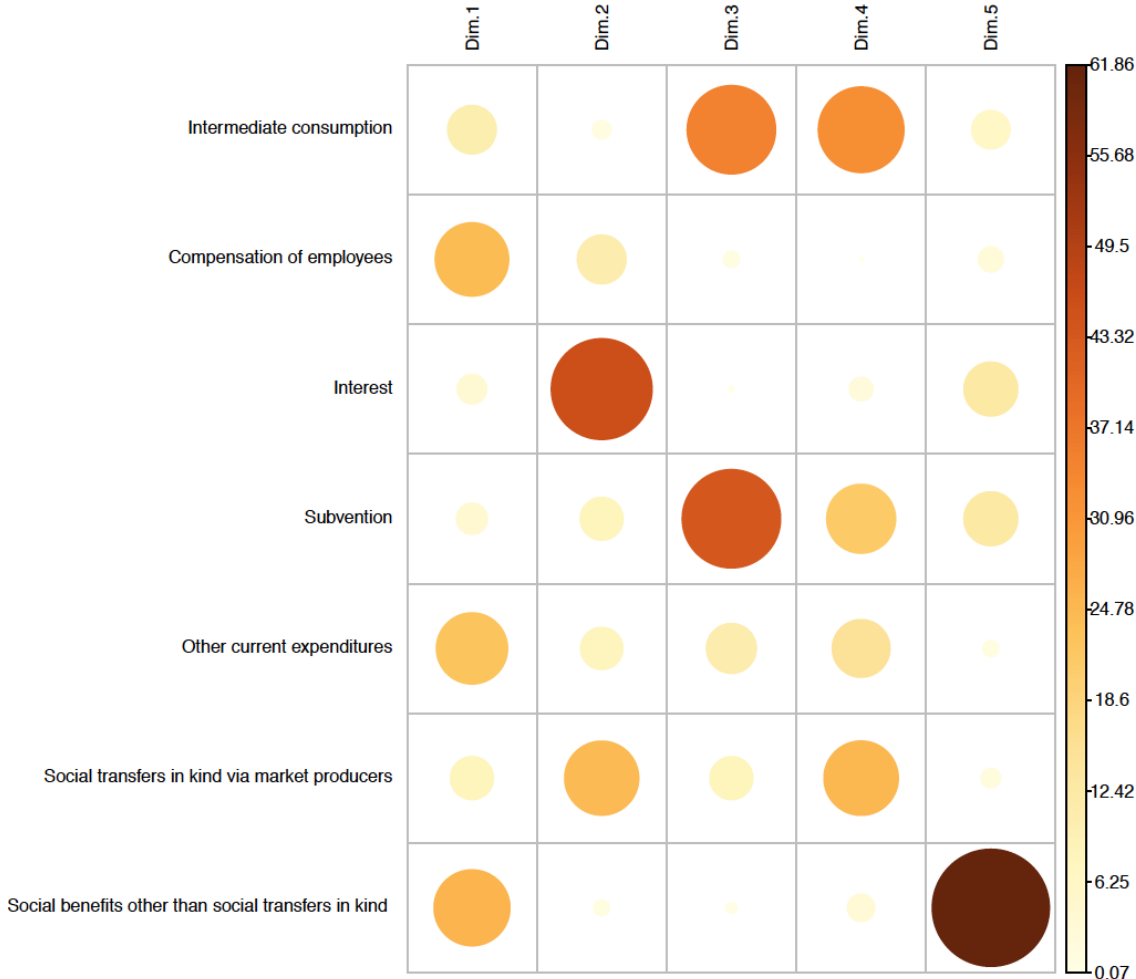
Appendix 4: PCA and HCPC without Malta, Cyprus and former socialist countries for the two subperiods

Table 29: variables' correlations with PCA's dimension without Malta, Cyprus and former socialist countries for the two subperiods



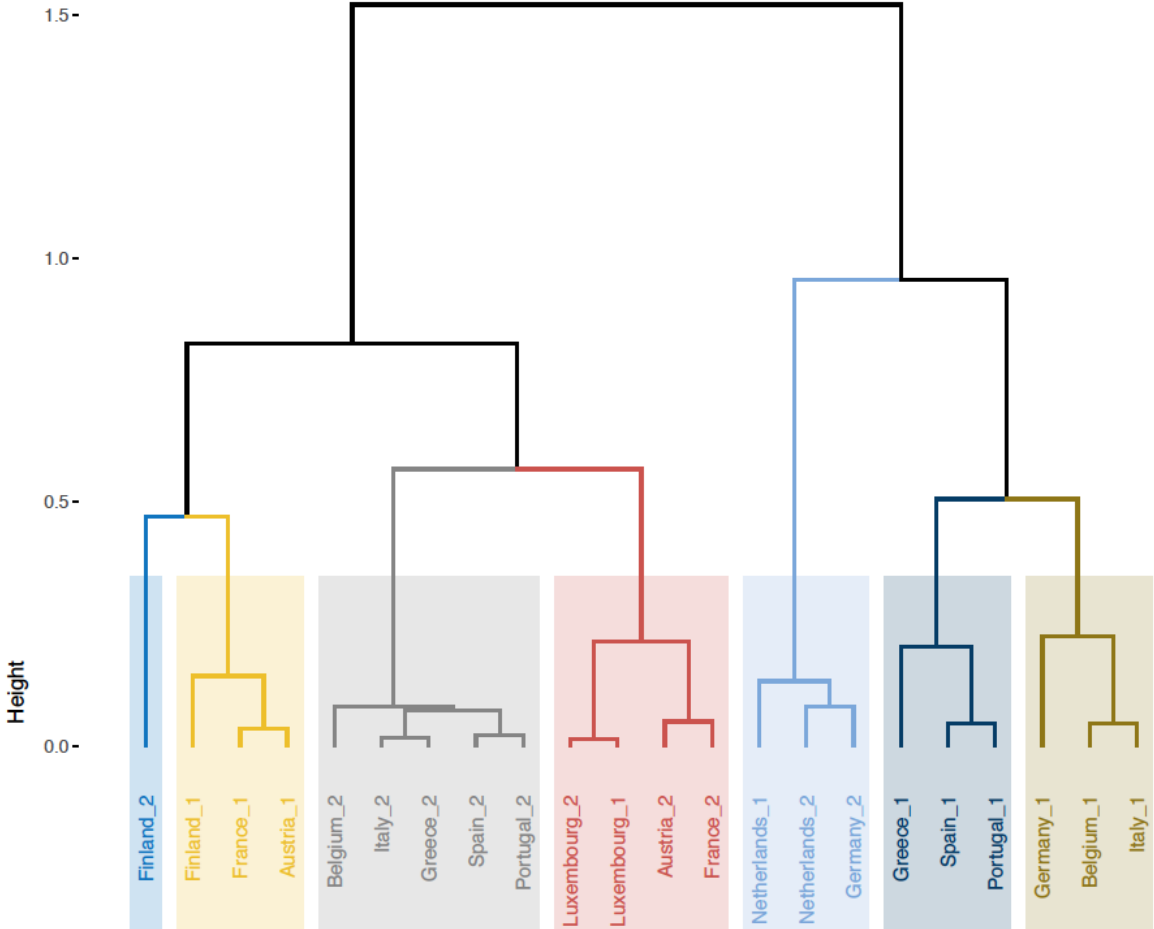
Source: Eurostat, author's calculation.

Table 30: variables' contribution with PCA's dimension without Malta, Cyprus and former socialist countries for the two subperiods



Source: Eurostat, author's calculation.

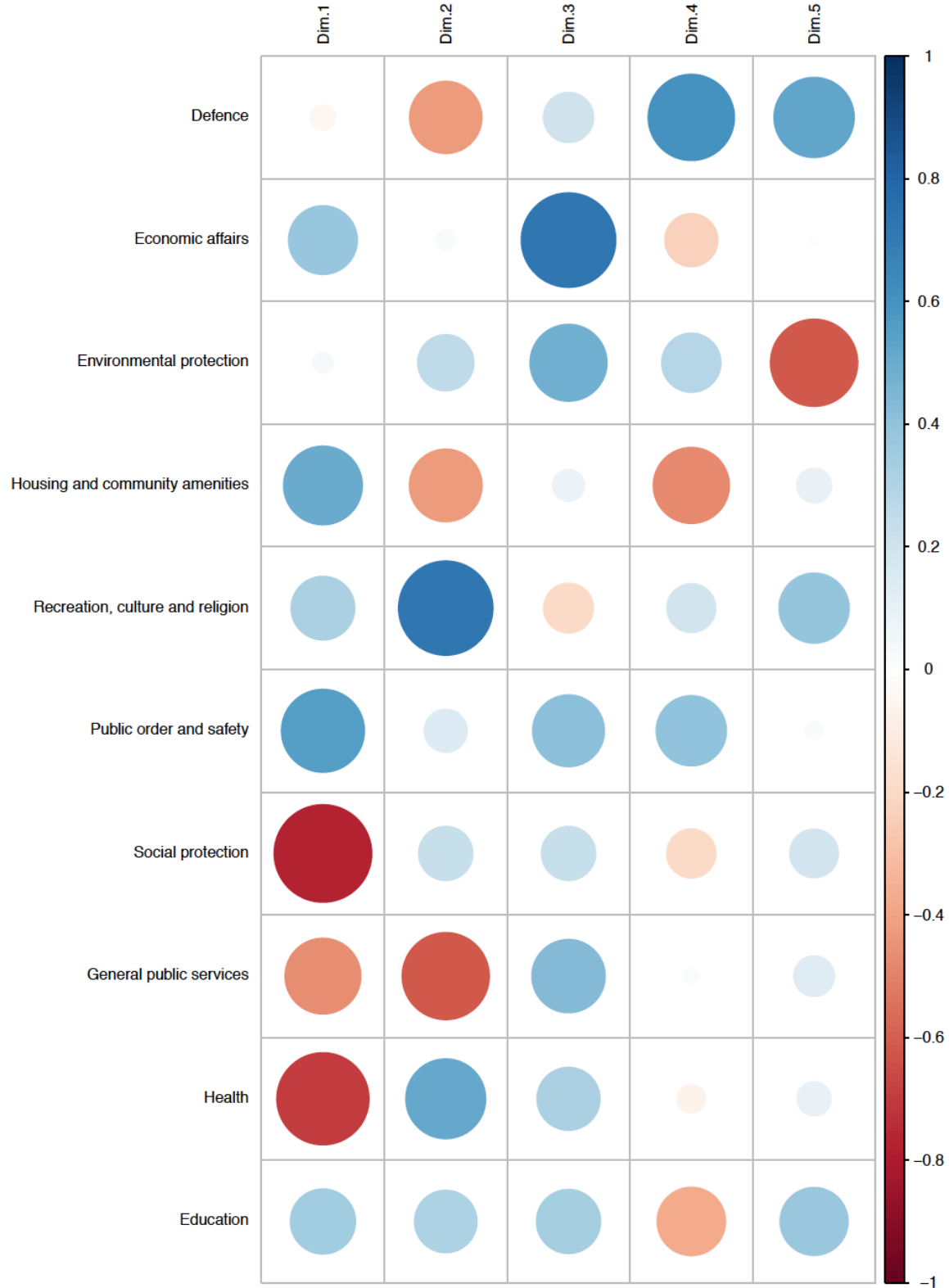
Figure 42: HCPC’s dendrogram on PCA results without Malta, Cyprus and former socialist countries for the two subperiods



Source: Eurostat, author’s calculation.

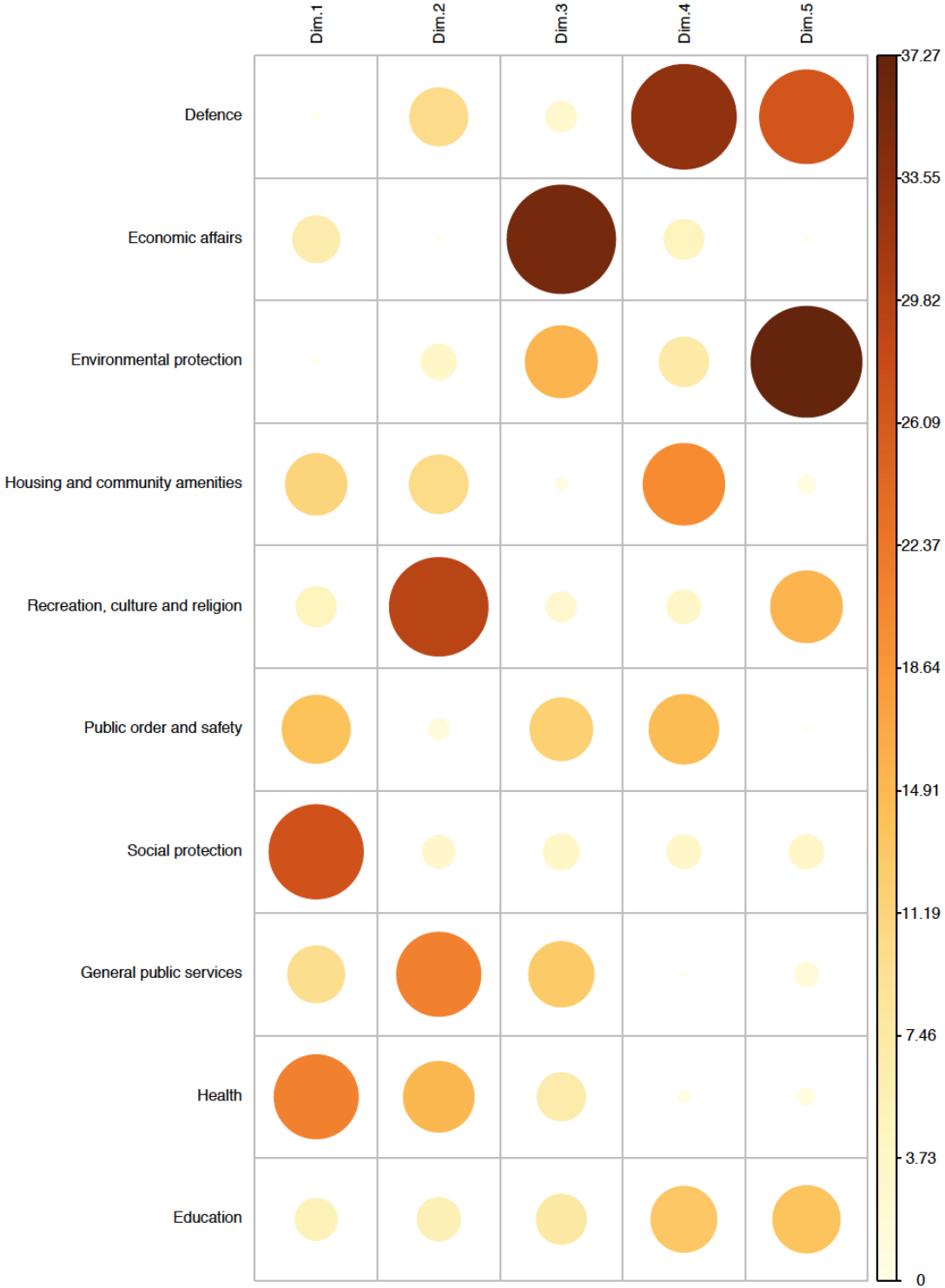
Appendix 5: PCA and HCPC with COFOG classification for the two subperiods

Table 31: variables' correlations with PCA's dimension with COFOG classification for the two subperiods



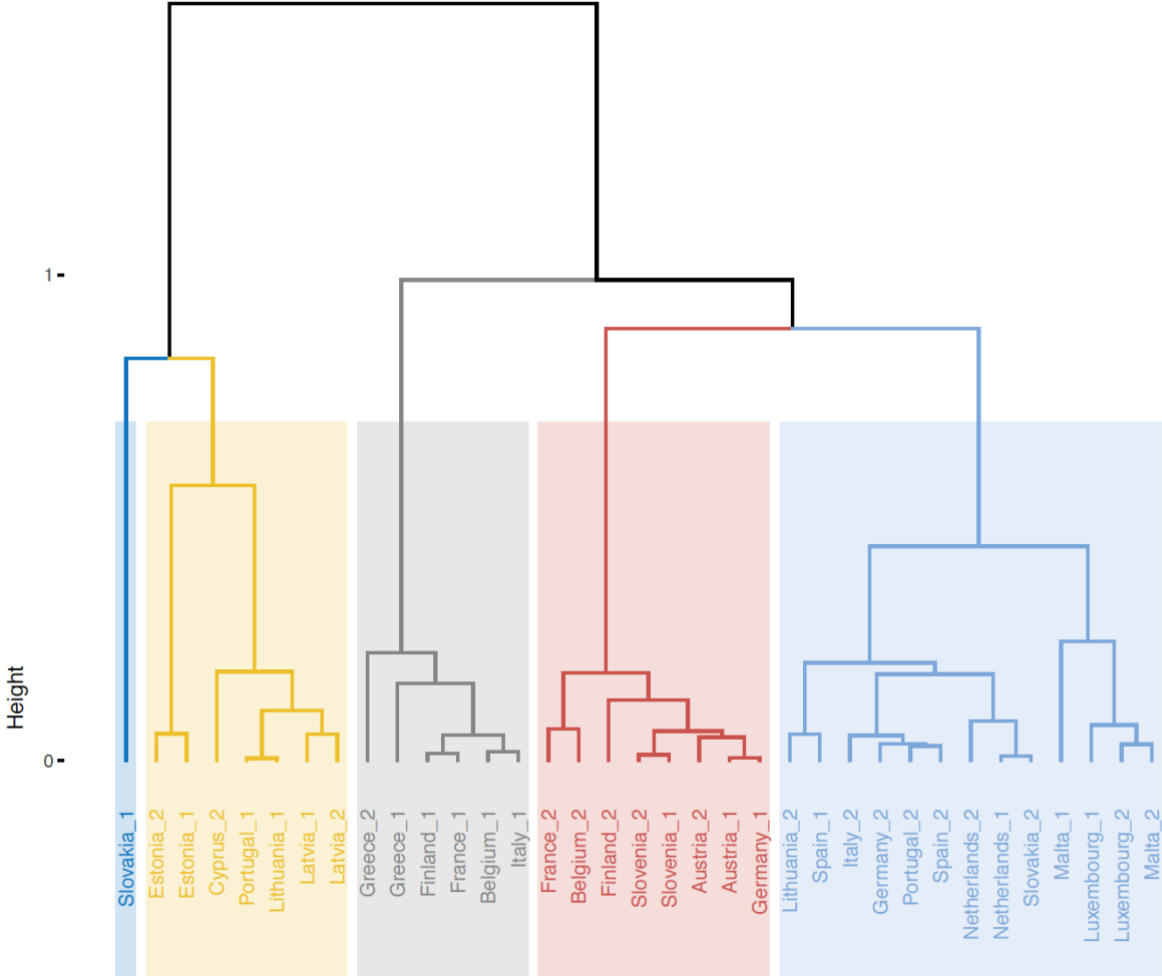
Source: Eurostat, author's calculation.

Table 32: variables' contribution with PCA's dimension with COFOG classification for the two subperiods



Source: Eurostat, author's calculation.

Figure 43: HCPC's dendrogram on PCA results with COFOG classification for the two subperiods



Source: Eurostat, author's calculation.

Annexes du chapitre 6 :

Annexe 6 : décomposition des dépenses publiques par opération économique

La décomposition des dépenses publiques par opération économique se fait comme indiqué sur le tableau. Pour simplifier, nous utilisons dans ce chapitre une décomposition en 5 opérations : les dépenses de fonctionnement, les subventions, les intérêts, les transferts et les dépenses en capital (tableau).

Tableau 33 : décomposition des dépenses publiques par opération économique

Consommation intermédiaire - P2
Formation brute de capital - P5
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits - NP
Rémunération des salariés, à payer - D1
Autres impôts sur la production, à payer - D29
Subventions, à payer - D3
Revenus de la propriété, à payer - D4
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine, à payer - D5
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature, à payer - D62
Transferts sociaux en nature ? production marchande achetée, à payer - D632
Autres transferts courants, à payer D7
Ajustement pour variation des droits à pension - D8
Aides à l'investissement à payer - D92
Transferts en capital, à payer - D99
Total des dépenses des administrations publiques (somme des différents postes)

Source : SEC, 2010.

Tableau 34 : décomposition des dépenses publiques en 5 opérations économiques

Dépense de fonctionnement = P2 + D1
Consommation intermédiaire – P2
Rémunération des salariés – D1
Subventions, à payer – D3
Intérêts, à payer – D41
Transferts = D62 + D632 + D29 + (D4-D41) + D5 + D7 + D8
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature, à payer – D62
Transferts sociaux en nature ? production marchande achetée, à payer – D632
Autre transfert
<i>Autres impôts sur la production, à payer – D29</i>
<i>Revenus de la propriété, à payer - Intérêts, à payer – D4-D41</i>
<i>Impôts courants sur le revenu et le patrimoine, à payer – D5</i>
<i>Autres transferts courants, à payer – D7</i>
<i>Ajustement pour variation des droits à pension – D8</i>

Dépense en capital = NP + D92 + D99 + P5
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits - NP
Aides à l'investissement à payer – D92
Transferts en capital, à payer – D99
Formation brute de capital – P5
Total des dépenses des administrations publiques

Source : auteur.

Annexe 7 : ajustement des statistiques allemandes

Il existe un écart persistant entre les transferts sociaux en nature allemands et ceux du reste de la Zone euro. 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 7 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 35 : 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 8). 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 36 : transferts sociaux en nature des dépenses de santé rapportés au 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 37 : 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 10.

Tableau 38 : 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 9 : dépenses de transferts par fonction

Tableau 39 : dépenses de transferts par fonction de dépenses* en Allemagne, en France et en Grèce.

	Total	Services publics généraux	Affaires économiques	Santé**	Éducation	Protection sociale
Allemagne						
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
France						
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
Grèce						
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.

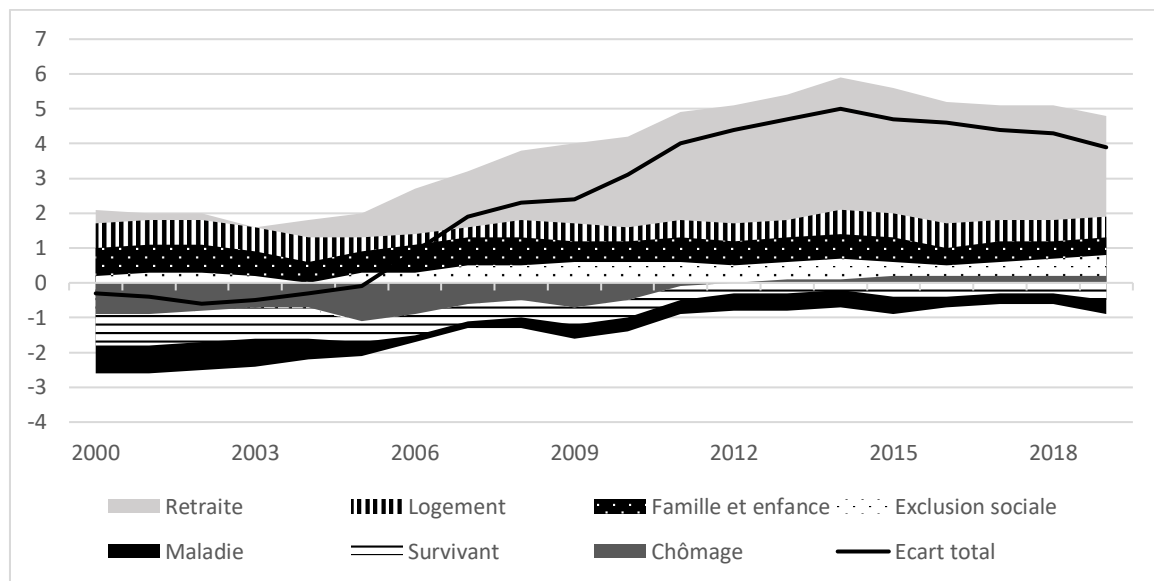
*Toutes les catégories de dépenses de la classification CAFAP n'apparaissent pas car il n'y pas de transferts pour certains postes de dépenses ou parce qu'ils sont extrêmement faibles. C'est le cas des dépenses de transfert pour le poste défense en France (0,1 point de PIB) et le poste religion pour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

** La classification CAFAP permet de différencier les dépenses en fonction de la finalité de leurs usages. Les dépenses de santé sont distinguées des dépenses de protection sociale alors qu'elles peuvent être agrégées par d'autres organismes (c'est le cas pour les dépenses sociales calculées par l'OCDE). Les dépenses de santé recouvrent l'ensemble des biens et services produits par les administrations publiques de santé (l'achat de médicament, les dépenses de fonctionnement des hôpitaux etc.). Les dépenses de protection sociale se limite aux prestations versées par les organismes d'assurance sociale ainsi que leurs dépenses de fonctionnement.

Annexe 10 : écart des transferts par fonction

Au début des années 2000, les transferts pour la protection sociale sont plus importants en Allemagne qu'en France (Graphique 10). 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. Les dépenses consacrées aux pensions de réversion, classées dans le poste survivant, sont logiquement plus importantes en Allemagne qu'en France. Les transferts associés aux arrêts maladies et à l'invalidité 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'une baisse de la couverture des chômeurs en France (Grégoire et Vivés, 2018).

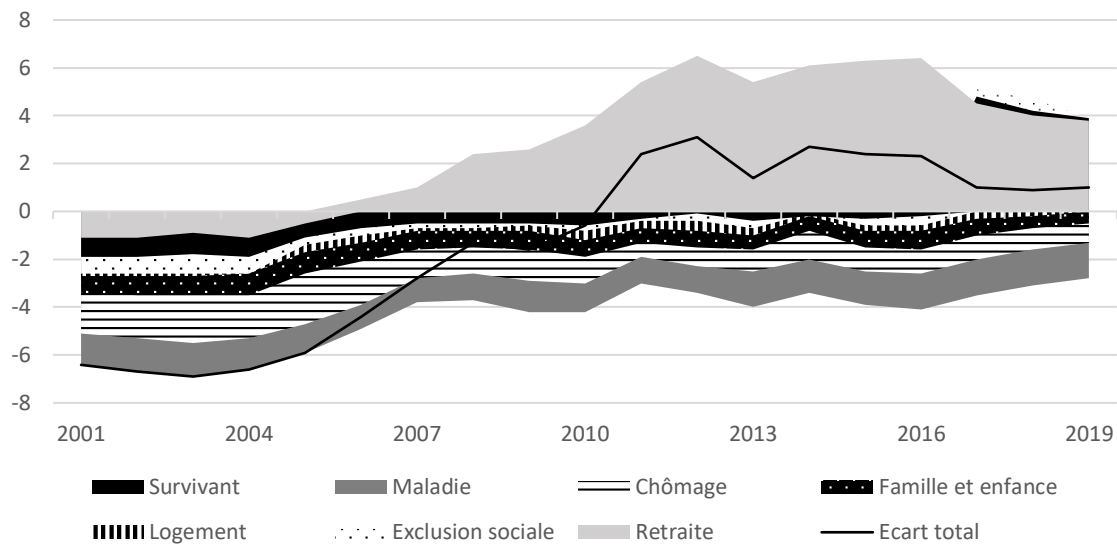
Graphique 44 : écarts des transferts en matière de protection sociale entre la France et l'Allemagne entre 2000 et 2019



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.

Graphique 45 : écarts des transferts en matière de protection sociale entre la Grèce et l'Allemagne entre 2001 et 2019

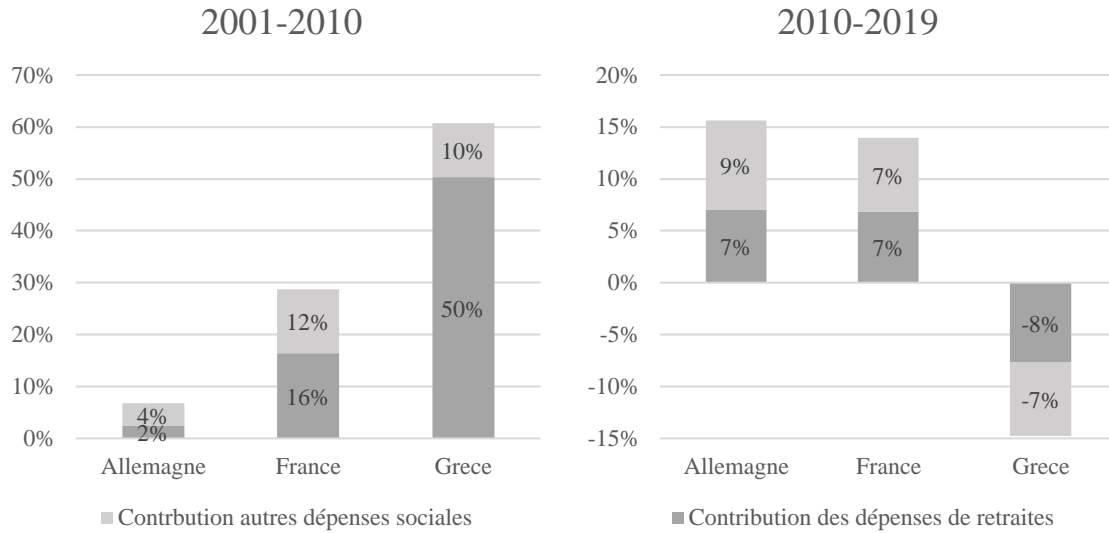


Source : Eurostat. Calcul de l'auteur. L'Allemagne est prise comme valeur de référence.

Les écarts de transferts rapportés aux niveaux du PIB entre la Grèce et l'Allemagne illustrés par le graphique 17 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 ses homologues français et 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.

Annexe 11 : contributions des transferts en matière de retraite

Graphique 46 : contributions des transferts en matière de retraite et hors retraite à la croissance des transferts de protection sociale 2001-2010 et 2010-2019



Source : Eurostat. Calcul de l'auteur. Les données pour les retraites n'existent pas avant 2001. Nous avons agrégé les postes retraite et survivant, qui sont principalement composés des pensions de réversion. La contribution d'une composante est égale au produit du taux de croissance de cette composante par son poids dans l'agrégat en début de période.

Annexe 12 : méthode de calcul de l'effet démographique et des évolutions nettes des effets démographiques

La méthode utilisée par la DREES (2020) permet de décomposer les dépenses en matière de retraite de la manière suivante :

$$\begin{aligned} \text{Dépense de retraite} &= \frac{(\text{Prestation du risque retraite})}{\text{PIB}} \\ &= \left(\frac{(\text{Prestation du risque retraite})}{(\text{Population de plus de 60 ans})} \right) * \left(\frac{(\text{Population de plus de 60 ans})}{(\text{Population totale})} \right) * \left(\frac{(\text{Population totale})}{\text{PIB}} \right) \\ &= \left(\frac{(\frac{(\text{Prestation du risque retraite})}{(\text{Population du plus de 60 ans})}}{\frac{\text{PIB}}{(\text{Population totale})}} \right) * \left(\frac{(\text{Population de plus de 60 ans})}{(\text{Population totale})} \right) \end{aligned}$$

Le premier terme de la dernière équation correspond à la dépense relative de retraite par tête, le second permet de capter l'effet démographique. Les dépenses des retraites relatives à la population de plus de 60 ans permettent dans la mesure du possible de neutraliser les différences socio-démographiques. L'évolution de ces dépenses en part du PIB entre deux périodes se décompose de la manière suivante :

$$\Delta(\text{Dépense}) = \Delta a * \text{moyenne}(b) + \Delta b * \text{moyenne}(a)$$

Avec :

$$a = \left(\frac{(\frac{(\text{Prestation du risque retraite})}{(\text{Population du plus de 60 ans})}}{\frac{\text{PIB}}{(\text{Population totale})}} \right)$$

$$b = \left(\frac{(\text{Population de plus de 60 ans})}{(\text{Population totale})} \right)$$

$$\Delta a = a(T1) - a(T2) , \Delta b = b(T1) - b(T2)$$

$$\text{moyenne}(a) = \left(\frac{1}{2} \right) * (a(T1) + a(T2))$$

$$\text{moyenne}(b) = \left(\frac{1}{2} \right) * (b(T1) + b(T2))$$

T1 et T2 sont les deux années considérées pour le calcul de l'évolution.

Tables des matières détaillées

INDEX DES SCHEMAS.....	9
INDEX DES TABLEAUX.....	9
INDEX DES GRAPHIQUES	10
INTRODUCTION GENERALE.....	13
1. Cadrage théorique	14
2. L'État et ses dépenses : une perspective institutionnaliste.....	17
3. Méthodes de recherche et données.....	20
3.1. Méthodes de recherche	20
3.2. Les données	21
3.3. La période d'étude : 1996-2019.....	22
3.4. Exploitation des données.....	24
4. Plan de la thèse.....	24
PARTIE 1 : LES DETERMINANTS DES DEPENSES PUBLIQUES.....	27
Chapitre 1 – Déterminants des dépenses publiques : une revue de littérature critique ..	29
1. Retour sur la loi de Wagner.....	30
1.1 Tests et analyses empiriques.....	30
1.2 Limites méthodologiques et empiriques.....	32
2. Démocratisation des sociétés et dépenses publiques.....	34
2.1 L'approche en termes d'électeur médian : le modèle Meltzer-Richard	35
2.2 Les explications alternatives des préférences pour la redistribution	37
2.3 Démocratie et inégalité : une relation ambiguë	38
2.4 L'État social : une conquête ouvrière ?	40
3. « La dépense publique : un produit des institutions politiques »	44
4. État social et mondialisation	49
4.1 Qu'est-ce que la mondialisation ? Comment la mesurer ?	49
4.2 L'hypothèse d'efficience	50
4.3 L'hypothèse de compensation des risques.....	52
4.4 Les approches en termes de diffusion et de transferts des politiques publiques à l'échelle internationale : des convergences cognitives et instrumentales.....	55
5. Déterminants des dépenses sociales et déterminants des dépenses publiques	58
6. Impasses méthodologiques.....	60
7. Éléments de conclusion.....	63
Chapitre 2 – Déterminants des dépenses publiques : une approche institutionnaliste ?.	65
1. Formation sociale, régime d'accumulation et État.....	66
2. Diversité des capitalismes et des institutions publiques.....	69
2.1 Diversité des capitalismes	70
2.2 Diversité des régimes de croissance	71
3. Modèle explicatif de la dynamique des dépenses publiques.....	74
4. Les institutions publiques comme compromis politiques institutionnalisés	76

5.	Les dynamiques structurelles	78
6.	Les dynamiques politiques nationales : l'approche néoréaliste	79
7.	Les dynamiques politiques européennes	81
7.1	Le fédéralisme interétatique asymétrique	82
7.2	Dépense publique et intégration européenne	84
8.	Éléments de conclusion	88

Chapitre 3 – Contrainte budgétaire et trajectoires des dépenses publiques..... 91

1.	La contrainte budgétaire des administrations publiques	93
2.	Le financement des déficits publics en zone euro	95
2.1	Le système des <i>Primary Dealers</i>	95
2.2	Le marché souverain européen : un système fragmenté	97
2.3	Les marchés souverains européens : la configuration anti-chartaliste (1999-2012)	98
2.4	Les marchés souverains européens : la configuration post-chartaliste (depuis 2012).....	101
3.	Dettes publiques en zone euro et contrainte budgétaire	102
4.	La crise de la zone euro : la crise d'une union monétaire incomplète	104
4.1	La structure institutionnelle de la zone euro	104
4.2	L'Europe entre en récession	105
4.3	La crise des dettes souveraines	105
4.4	Le tournant de la crise : les programmes de rachat d'actifs	107
5.	Des évolutions institutionnelles contestées	108
6.	Éléments de conclusion	110

PARTIE 2 : TRAJECTOIRES DES DEPENSES PUBLIQUES EN ZONE EURO 113

Chapitre 4 – Quantifier le secteur public : que nous apprend l'indicateur « dépense publique » ?..... 115

1.	Une petite histoire du secteur public dans la comptabilité nationale	116
1.1	L'orientation keynésienne de la comptabilité nationale	117
1.2	La comptabilité nationale au service de la surveillance budgétaire	118
2.	De quoi les dépenses publiques sont-elles l'image ?	120
2.1	Les administrations publiques dans la comptabilité nationale	120
2.2	Cette étrange notion de « dépense »	122
2.3	Dépense publique et production nationale.....	123
3.	Dépense publique et comparaison internationale.....	125
3.1	Comparer deux sociétés différentes : les cas des dépenses publiques de fonctionnement en Allemagne et en France.....	126
3.2	Est-il possible de comparer les dépenses sociales ?	128
4.	Éléments de conclusion.....	130

Chapitre 5 – Do European government expenditures converge? 133

1.	Literature review	135
1.1	Government expenditures and varieties of capitalism.....	136
1.2	Policy transfers in European Union.....	136
1.3	Empirical estimations of the fiscal convergence process	140
2.	Government expenditures trajectories.....	141
3.	Is there a convergence in the size and the composition of government expenditure?	143
4.	A dynamic cluster analysis of the composition of government expenditures (as shares of GDP) in the EMU 149	
5.	Concluding elements	158

Chapitre 6 – Dynamiques comparées des dépenses publiques : les cas de l’Allemagne, de la France et de la Grèce 161

1.	Dynamiques des dépenses publiques	163
1.1	Dynamiques agrégées des dépenses publiques	163
1.2	Dynamiques désagrégées des dépenses publiques	165
1.3	Écarts entre les niveaux de dépenses publiques	170
2	Différences et divergences des systèmes de protection sociale	172
2.1	Diversité des systèmes de protection sociale en Allemagne, en France et en Grèce.....	172
2.2	Les retraites : principale composante des transferts sociaux et moteur de leurs trajectoires.	174
2.3	Évolutions du système de protection sociale allemand	181
2.4	Évolutions du système de protection sociale français	183
2.5	Évolutions du système de protection sociale grec	186
3	Trajectoires des services publics	188
3.1	Évolution des dépenses de fonctionnement par fonction de dépenses	188
3.2	Évolution de l’emploi public	192
4	Les déterminants	194
4.1	Le rôle central des institutions dans l’évolution des dépenses publiques.....	194
4.2	Les dynamiques structurelles.....	195
4.3	Les dynamiques politiques dans le contexte européen	197
4.3.1	La longue austérité allemande	197
4.3.2	La France : le statut quo budgétaire.....	199
4.3.3	Croissance et décroissance des dépenses publiques grecques	201
5	Éléments de conclusion.....	202

Chapitre 7 – The Greek sovereign crisis: a post-Keynesian synthesis 205

1.	Greek public debt and its implications	206
2.	The origin of the current account deficit	210
3.	Capital flows and EMU imbalances	212
4.	A post-Keynesian interpretation of the rise of private debt, current account deficits and capital flows.....	214
5.	Greece’s decade of crisis	217
6.	Political economy of the Greek crisis	219
7.	Concluding elements	223

CONCLUSION GENERALE 225

1.	Retour sur la thèse.....	225
2.	Perspectives de recherche.....	228
3.	Perspectives pour les politiques économiques	230

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES 237

ANNEXES..... 265

Annexes du chapitre 5 :..... 265

Appendix 1: PCA and HCPC for the subperiod 1	265
Appendix 2: PCA and HCPC for the subperiod 2	268
Appendix 3: PCA and HCPC with capital expenditures for the two subperiods	271
Appendix 4: PCA and HCPC without Malta, Cyprus and former socialist countries for the two subperiods	275
Appendix 5: PCA and HCPC with COFOG classification for the two subperiods	278

Annexes du chapitre 6 :..... 281

Annexe 6 : décomposition des dépenses publiques par opération économique	281
Annexe 7 : ajustement des statistiques allemandes	283
Annexe 9 : dépenses de transferts par fonction	286
Annexe 10 : écart des transferts par fonction	287
Annexe 11 : contributions des transferts en matière de retraite.....	289
Annexe 12 : méthode de calcul de l'effet démographique et des évolutions nettes des effets démographiques	290
TABLES DES MATIERES DETAILLEES	291