

LES DÉPENSES PUBLIQUES ET LEURS DÉTERMINANTS

REVUE DE LA LITTÉRATURE ET MISE EN PERSPECTIVE DANS LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL EUROPÉEN

Arnaud Lechevalier¹

LISE (CNRS-CNAM), Maître de Conférences habilité à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Léo Vigny

CEPN, Université Sorbonne Paris Nord

Si les dépenses publiques ont donné lieu à des débats nourris sur leurs finalités, leur efficacité, leur impact sur le solde budgétaire des administrations publiques, particulièrement dans le contexte européen, ou encore leurs effets sur la dynamique macroéconomique, l'examen de leurs déterminants a été peu présent dans le débat économique national. Pour y remédier, nous proposons une revue critique de la littérature de ces déterminants à l'échelle internationale. 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. Pour sortir de cette impasse, nous proposons une démarche alternative appliquée aux économies européennes. Dans le cadre d'une approche socio-économique attentive au rôle de l'histoire et des institutions, nous mettons en avant, dans un premier temps, l'importance des complémentarités institutionnelles constitutives des modèles de croissance nationaux en Europe et le rôle qu'y jouent les dépenses publiques. Puis, dans un second temps, nous réinscrivons ces dynamiques dans le cadre des processus spécifiques d'intégration à l'œuvre au sein de l'Union économique et monétaire susceptibles de rendre compte des déterminants, au cours des deux dernières décennies, des trajectoires des dépenses publiques des États qui en sont membres.

Mots clés : dépenses publiques, déterminants, loi de Wagner, démocratie, mondialisation, diversité des capitalismes et intégration européenne.

1. Nous remercions les rapporteurs pour leurs remarques et leurs suggestions avisées pour la rédaction de cet article. Nous demeurons seuls responsables des erreurs et omissions.

Le débat sur les dépenses publiques a pris un cours paradoxal en France. Ces dernières occupent une place centrale, tant du point de vue de leur importance, des enjeux macroéconomiques qu'elles suscitent que de leurs finalités. Depuis l'instauration des critères de Maastricht et, plus encore, depuis les 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 défini dans ce cadre, et celles du niveau des dettes publiques qui ont été au cœur de l'analyse macroéconomique. C'est ainsi principalement l'impact des dépenses publiques sur le solde primaire (structurel) qui a été au centre des investigations. Dans le débat économique national, la thématique des déterminants des dépenses publiques a été peu présente, à quelques rares exceptions près (Facchini, 2014, 2018 et 2021).

Dans cet article, nous proposons une revue critique de la littérature sur ces déterminants, qui nous permettra par la suite de proposer des pistes de réflexion et une démarche alternative. Pour comprendre les trajectoires des dépenses publiques des pays européens concernés, l'apport propre de notre synthèse sera double. Le premier s'appuiera d'abord sur une mise en perspective du rôle des dynamiques institutionnelles et des caractéristiques socio-économiques des régimes de croissance, contingents aux différents types de capitalisme européens. Le second apport visera ensuite à réinscrire ces enjeux dans le cadre de la logique de fonctionnement prédominante au sein du processus d'intégration à l'œuvre propre à l'Union économique et monétaire.

La dépense publique est définie dans le cadre de la comptabilité nationale (Eurostat 2010, 20.70, p. 476). Cet indicateur permet d'agréger l'ensemble des dépenses des administrations publiques, définies comme les unités institutionnelles publiques assurant une production non marchande (Dupuis 2012, p. 8). La définition de l'indicateur ne s'est stabilisée que dans les années 1990 avec l'adoption du Système de comptabilité nationale 1993, dans le contexte des critères relatifs aux procédures de déficits excessifs mis en œuvre dans le cadre de l'Union européenne. Si cet agrégat permet d'estimer avec précision les flux financiers transitant par les administrations publiques, il est par contre soumis à certaines limites pour l'analyse économique, notamment d'un point de vue comparatif. Premièrement, il agrège des

dépenses qui relèvent d'approches concurrentes de calcul du PIB et qui ont des objectifs sociaux et des impacts macroéconomiques très différents. Les dépenses de fonctionnement (rémunération des emplois publics et consommation intermédiaire), d'investissement ou de transferts sociaux sont des opérations économiques qui ne relèvent pas des mêmes finalités. Les deux premières correspondent à un usage final de ressources des administrations publiques pour assurer la production ou l'achat de biens et services tandis que les transferts sociaux sont des transferts de revenus entre ménages qui transitent par les administrations publiques ; ce qui rend problématique l'usage de l'indicateur rapportant les dépenses publiques au PIB pour apprécier le « poids » des dépenses publiques dans l'économie (Carnot et Debauche, 2021). Deuxièmement, les frontières des dépenses publiques peuvent varier selon les pays. L'exemple le plus significatif concerne justement les transferts sociaux, dont le montant varie considérablement si ces transferts sont considérés en termes bruts ou nets de prélèvements sociaux et que sont ou non prises en compte certaines prestations sociales versées par des agents privés mais néanmoins obligatoires ou encouragées par des dispositifs fiscaux (Adema, 2000).

Lorsque l'on s'interroge sur la dynamique des dépenses publiques, il faut d'abord questionner leurs articulations avec la croissance économique, dans le cadre d'une problématique initialement dessinée par l'économiste allemand, Adolph Wagner, à la fin du XIX^e siècle. Une corrélation entre croissance et hausse des dépenses publiques est en effet statistiquement observée, mais elle continue à faire l'objet de débats (1). La relation entre dépenses publiques et croissance économique semble au demeurant bijective. 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 de manière plus succincte : le degré d'inégalités ou de mobilités sociales et les perceptions auxquelles il donne lieu dans les différentes sociétés, les conflits de redistribution entre les classes sociales et la logique politique partisane (2) ou encore les caractéristiques des systèmes politiques (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. L'hypothèse d'une demande de « compensation des risques » liée à l'internationalisation pour expliquer un

impact paradoxalement positif de l'ouverture croissante des économies sur les dépenses publiques dans les années 1970 et 1980 a prévalu un temps. Les analyses les plus récentes, qui précèdent cependant l'épisode de la crise Covid-19, 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 et sur la croissance des dépenses publiques en général, et sur les dépenses sociales en particulier. Il s'agit pourtant 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 (4). 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. Par ailleurs, les méthodes économétriques ne permettent pas non plus d'appréhender les trajectoires propres à chaque pays. C'est pourquoi nous nous appuyerons sur les travaux sur la diversité des capitalismes, à l'origine conçue en termes d'opposition entre économies de marché libérales et économies de marché coordonnées (Hall et Soskice, 2001), et leurs prolongements en termes de régimes de croissance, pour montrer en quoi les trajectoires nationales des dépenses publiques des États membres de l'Union européenne en sont dépendantes. Cette approche est d'autant mieux à même de saisir les spécificités propres à chaque épisode cyclique en matière de dépenses publiques qu'elle est réinscrite dans le contexte propre aux processus d'intégration au sein de l'Union européenne pour expliquer leurs déterminants à plus long terme dans les différents contextes nationaux (5).

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 de l'énoncé dans son ouvrage sur les « fondements de l'économie politique » (1893) d'une loi sur

« l'extension croissante des activités publiques et étatiques ». ² Selon la loi dite de Wagner, plus la « société se civilise, plus l'État est dispendieux ». L'augmentation des dépenses publiques plus rapide que le produit national serait due à l'apparition de nouveaux besoins sociaux (Lamartina et Zaghini, 2011), notamment pour des biens supérieurs et des activités publiques. Cette notion est ensuite 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).

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 (Brückner *et al.*, 2012 ; Lamartina et Zaghini, 2011 ; Magazzino *et al.*, 2015 ; Sideris, 2007 ; Thornton, 1999) tandis que d'autres l'infirment (Bairam, 1995 ; Wahab, 2004). Une récente revue de la littérature confirme ces résultats ambigus et postule l'absence de résultat clair sur la relation de cause à effet entre les dépenses publiques et la croissance (Nyasha et Odhiambo, 2019). Selon Durevall et Henrekson (2011), « jusqu'au début des années 1990, la loi de Wagner a reçu un fort soutien, à quelques exceptions près » mais depuis, « 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 ». Toujours d'après ces deux auteurs, la loi de Wagner serait validée entre 1860 et 1970, ce qui correspond à la formation de l'État moderne ainsi qu'au développement des dispositifs de protection sociale. Cependant, la relation de Wagner ne serait aujourd'hui plus vérifiée depuis les années 1990. 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

2. « Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, bez. der Staatsfähigkeiten » (Wagner, 1893, p. 892).

voie de développement. Ces pays connaîtraient un niveau de développement comparable à ce qu'Adolph Wagner observait en Allemagne lorsqu'il a énoncé sa loi à la fin du XIX^e 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. La validité de la loi de Wagner ne semble pas seulement dépendre du niveau de développement mais aussi du contexte institutionnel. La pertinence de cette dernière pour les anciens pays du bloc socialiste fait alors débat. Au cours des 20 dernières années, ces pays ont connu une croissance importante mais ont notamment 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 pour Demez (2021) dans les pays d'Europe centrale et orientale entre 1995 et 2019 tandis qu'elle ne l'est pas pour Balaban (2021) pour 16 anciens pays du bloc socialiste entre 1990 et 2017.

Il convient aussi d'enrichir le constat d'une régularité de la relation entre dépenses publiques et croissance économique. Les dépenses publiques augmenteraient 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).

Cependant, 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, celle des dépenses publiques au revenu national. Cette interprétation keynésienne affirme que la croissance des

dépenses publiques produit de l'activité économique supplémentaire (Ramey, 2011 ; Le Garrec et Touzé, 2021). En temps de récession économique, le gouvernement augmente ses dépenses afin de stimuler l'activité économique (Akitoby *et al.*, 2006). 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.

La loi de Wagner peut aussi être expliquée par des variables démographiques. Le développement économique d'un pays est en effet associé à une hausse de l'espérance de vie et une modification de la structure par âge de la population. La croissance du nombre de personnes âgées provoque une hausse des dépenses sociales, notamment des 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 entre 1970 et 2000. Il observe par ailleurs une corrélation négative entre la croissance du revenu et les dépenses non sociales. D'autres études semblent confirmer cette corrélation positive entre dépenses sociales et vieillissement de la population.

Au-delà de ces désaccords méthodologiques, ce sont les questions théoriques que pose la loi de Wagner qui sont problématiques. Premièrement, il n'y a pas de mécanisme causal clair qui explique pourquoi les dépenses publiques devraient augmenter plus que proportionnellement avec la croissance économique (Peacock et Scott, 2000). L'apparition de nouveaux besoins sociaux dans le cours du développement suggère que les dépenses publiques augmentent parce qu'il y a une demande, nouvelle ou croissante, pour ce type de dépenses. L'apparition de ces nouvelles demandes serait liée 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. Cependant, cette explication nécessite de s'intéresser à la manière dont sont financées les dépenses publiques.

C'est le deuxième 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) ou encore des caractéristiques des systèmes politiques nationaux (section 3). La question de la contrainte financière se pose avec une plus grande acuité dans le contexte de 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 peut faciliter les opérations de financement du gouvernement grâce à ces interventions sur les marchés souverains.

Plutôt que d'affirmer l'existence d'une loi liant la croissance des dépenses publiques à celle de l'activité économique, nous devrions considérer l'observation de Wagner comme un fait stylisé. Ce fait stylisé a deux explications théoriques : il peut y avoir une demande d'intervention publique et un effet de revenu, qui facilitent l'augmentation des dépenses publiques. 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. 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 *et al.*, 2006 ; Durevall et Henrekson, 2011).

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 de souligner le caractère en réalité ambigu des relations entre inégalités sociales et redistribution.

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 fondée sur les choix politiques d'agents rationnels. Le modèle de Meltzer et Richard (1981) 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, 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 électoral 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. Le taux de prélèvement est proportionnel au revenu. En contrepartie, tous les agents perçoivent un transfert forfaitaire. 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) et 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 *et al.*, 2001 ; Alesina et Giuliano, 2011 ; Perotti,

1996). C'est ce que (Lindert, 2004) a qualifié de « paradoxe de Robin des bois » : l'ampleur de la redistribution décroît avec les inégalités³. 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 *et al.*, 2006). Dans cette littérature, on constate en outre qu'aucune attention n'est accordée aux incitations politiques et institutionnelles qui lient les réponses des gouvernements aux préférences des électeurs. Cette critique souligne l'importance des institutions et systèmes politiques pour comprendre la réponse des gouvernements aux préférences sociales⁴. 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 maximisateurs d'utilité. Or on peut imaginer que d'autres facteurs structurent ces préférences, comme la socialisation de la politique familiale, la conscience de classes ou encore les représentations en matière de mobilité sociale. Une troisième série de critiques met en évidence les problèmes méthodologiques propres à cette approche, notamment en termes de mesures des préférences en matière de redistribution.

2.2. Les explications alternatives des préférences pour la redistribution

D'autres travaux 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 s'intéresse à l'impact sur les préférences pour la redistribution de la mobilité sociale espérée (Benabou et Ok, 2001). L'hypothèse d'une perspective de mobilité ascendante (POUM) soutient que les individus, même

3. 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.

4. Cf. *infra* 2.3.

pauvres, peuvent préférer un faible niveau de transfert s'ils pensent pouvoir gravir l'échelle des revenus.

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, construites dans chaque cadre national, en matière de causes des inégalités. Pour Piketty également (1995), les électeurs soutiennent des politiques de redistributions 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.

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*.

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). D'autres travaux (Acemoglu *et al.*, 2015 ; Facchini, 2014) ont examiné l'impact de la démocratisation mesurée par la proportion d'adultes qui ont le droit de vote et mettent toutefois 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. 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 (Karabarbounis, 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 (Acemoglu et Robinson, 2008). 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 France avec les dépenses par étudiant selon les filières (Université *versus* Grandes écoles). Enfin, un autre mécanisme susceptible d'expliquer les effets ambigus de la démocratisation des sociétés sur les inégalités est inspiré 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 les groupes aux revenus moyens et les classes aisées (Lupu et Pontusson, 2011).

Une autre raison explicative possible de 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), 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 États-Unis et l'Union européenne en matière de redistribution s'expliquerait par les clivages raciaux, qui joueraient également un rôle crucial pour comprendre les différences entre États américains eux-mêmes (Alesina et Glaeser, 2006). 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 ?

À 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 engendrent 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 la classe ouvrière est en mesure d'accumuler des ressources politiques, comme un mouvement syndical fort et uni fournissant un soutien électoral aux partis travaillistes ou

sociaux-démocrates, et plus l'État social (Esping-Andersen, 1990) est important, complet, universel et généreux.

Les partis de gauche, associés historiquement à la classe ouvrière, seraient de manière générale, plus enclins à augmenter les dépenses publiques et sociales, tandis que les partis de droite seraient plus conservateurs sur le plan budgétaire. De nombreux travaux concordent pour montrer qu'avant la décennie 1980-1990, 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 (Guillemard, 1986 ; Hatzfeld, 1971 ; Mares, 2003). De manière plus contemporaine, elle a été enrichie par la problématique des coalitions politiques. Esping-Andersen (1990) avait déjà 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 à partir d'une alliance entre classes ouvrière et paysanne.

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 (*path dependency*) 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. 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 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 ; la plupart des études s'accordent à dire que les partis de gauche n'ont plus que des marges de manœuvre limitées pour augmenter les

budgets publics. Toutefois, un autre constat paraît émerger : depuis la crise financière de 2008, l'effet partisan serait réapparu (McManus, 2019 ; Savage, 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 *et al.*, 2013). 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 diplômes et la question « identitaire » nationale (Piketty, 2019, quatrième partie). La compétition politique s'en trouve transformée selon des modalités variables suivant le contexte institutionnel dans lequel elle prend place⁵. Plus récemment, c'est le rôle des partis populistes qui a fait l'objet d'investigations montrant qu'ils consolideraient les dépenses sociales traditionnelles. Cependant, l'influence grandissante de ces partis est aussi associée à une baisse des mesures bénéficiant aux populations immigrées et réduisant la dimension universaliste des États-providences des 16 pays européens étudiés entre 1975 et 2015 (Swank et Betz, 2019).

Pourtant, parallèlement, c'est le constat même d'évanescence de l'effet partisan mis en avant par les études économétriques (Kittel et Obinger, 2003) 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 (Allan et Scruggs, 2004). 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 retranschment ». 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, 2016).

5. Cf. *infra* 3.

Une quatrième 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 (conditions d'ouverture des droits, taux de remplacement) 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.

Enfin, une ultime critique porte sur les temporalités différentes des décisions politiques et de l'évolution des dépenses publiques. Les dépenses publiques dépendent des décisions politiques de court terme tout comme des décisions politiques passées en raison de phénomènes d'inertie socio-institutionnelle (*path-dependancy*). Les compromis sociaux passés fixent un cadre qui va structurer l'évolution des dépenses. Par exemple, en France, le financement très largement public du système éducatif conduit à une hausse mécanique des dépenses lorsque le nombre ou la part des personnes scolarisées augmentent dans la population. De même, certaines caractéristiques des systèmes de protection sociale contraignent les modalités et le rythme des réformes. Ces « compromis institutionnalisés » (Delorme et André, 1983, p. 671) provoquent une relative inertie de l'évolution des dépenses qui peut alors sembler indépendante des décisions politiques courantes. Il convient alors de différencier les temporalités dans l'évolution des dépenses : le temps court des décisions courantes et le temps long des compromis institutionnalisés.

3. Un produit des systèmes politiques

L'impact des systèmes politiques sur les politiques économiques est un objet d'étude de longue date (Buchanan, 2003 ; Mueller, 2003)⁶. 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).

Dans ce contexte, c'est l'impact des régimes politiques et des règles électorales sur l'évolution des politiques publiques, notamment les dépenses sociales, qui est au centre des investigations (Persson *et al.*, 2000). Plus précisément, deux paramètres sont étudiés : les modes de scrutin et les formes de gouvernement (Persson et Tabellini, 2003, p. 5). Persson et Tabellini (1999) proposent 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 d'offre de biens publics. S'agissant du mode de scrutin, l'idée est qu'avec un mode 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 un mode de scrutin proportionnel, les mesures budgétaires annoncées ont tendance à être plus élevées car elles visent à rassembler des coalitions à l'échelle nationale.

L'impact des régimes politiques sur les dépenses publiques est analysé de la même manière. Dans le cadre des régimes parlementaires, les dépenses publiques engagées par le gouvernement seront plus importantes que dans le cadre d'un régime présidentiel car les

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

transferts bénéficient à tous les membres de la coalition majoritaire plutôt qu'à une minorité d'élus à convaincre pour atteindre la majorité absolue au Parlement. 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 *et al.*, 2007) montrent que ce sont les coalitions de plusieurs partis au sein d'un même gouvernement, rendues indispensables par un scrutin proportionnel, qui favorisent un plus haut niveau de dépenses publiques car elles 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 politique⁷ ne peut être sortie de son contexte économique et social. 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. Rockey (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).

Iversen et Soskice (2006) proposent une analyse similaire des systèmes électoraux, mais leur modèle est construit autour de trois classes sociales : la classe des bas revenus, la classe moyenne et celle des hauts revenus. Le mode de scrutin a alors une influence déterminante sur la formation des coalitions. Ils montrent que les systèmes à mode de scrutin proportionnel favorisent l'accession au pouvoir de coalitions de centre gauche qui prélèvent des ressources sur les classes supérieures pour augmenter les transferts au profit des bas revenus, tandis que les systèmes présidentiels favorisent les partis de droite, c'est-à-dire une coalition entre classes moyennes et hauts revenus, qui minimise les transferts.

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

Dans une extension de ce modèle, Iversen et Soskice (2015) montrent que des coalitions de droite durables peuvent aussi apparaître dans des systèmes à mode de scrutin proportionnel. Les partis politiques ne représentent pas forcément les intérêts d'une seule classe. Un parti captant les intérêts de plusieurs classes, comme les partis démocrates-chrétiens, peut s'imposer comme une alternative viable à une coalition de centre-gauche. C'est notamment le cas de l'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 configuration.

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 modélisation⁸ et les débats autour des méthodes économétriques, une incertitude demeure. Les règles constitutionnelles ou électorales 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 associées à la structure des différents systèmes politiques qui déterminent le résultat.

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. La mondialisation désigne 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'actions sociales et économiques 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

8. Les modèles séparent toujours les électeurs en deux ou trois classes aux intérêts similaires (classe aisée, moyenne et populaire). Pourquoi trois et pas 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.

héritées du monde westphalien » (Giraud, 2012), 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.*).

L'ensemble des données et indicateurs disponibles⁹ font 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 qu'on la mesure en termes de flux d'investissement entrants et sortants (un triplement entre 1990 et 2015) ou de créances et de dettes à l'échelle internationale (Anderson et Obeng, 2021 ; Gräbner *et al.*, 2018 ; Heimberger, 2021). Il est important pour la suite de distinguer la phase de mondialisation limitée des années 1970 et 1980 de la phase « d'hypermondialisation » des années 1990 et 2000. À titre d'exemple, la mondialisation économique (*de facto*) des pays les plus avancés, mesurée à partir de l'indicateur KOF (Grabner *et al.*, 2018), progresse de 40 à 50 dans les années 1970, stagne dans les années 1980 puis bondit à 70 jusqu'à la crise des *subprime*. En revanche, de nombreux indices attestent d'une stagnation de la mondialisation depuis.

La relation entre la mondialisation et les dépenses publiques a donné lieu à des interprétations contradictoires. À la thèse de l'efficacité 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. L'hypothèse de compensation permet de donner du sens au paradoxe de la mondialisation qui associe ouverture commerciale et hausse des dépenses publiques. 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

9. Parmi eux, le plus exploité est l'indice produit par la *Konjunkturforschungsstelle* (KOF) de la *Technische Hochschule* de Zurich (Potrafke 2015 ; Grabner *et al.*, 2018), qui comprend trois dimensions : économique-financière (flux commerciaux, de capitaux, etc.), politique (affiliation à des organisations internationales, nombre d'organisations non gouvernementales, participation à des missions de l'ONU, etc.) et sociale (diffusion d'idées, d'informations, d'images, appréhendée à partir d'indicateurs divers).

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. 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 d'investissements et 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, dans un cadre national, des ressources et des droits échappant à la logique 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* (Starke et Tosun, 2019 ; Swank, 2005). Le premier est lié aux préférences des entreprises pour des niveaux de prélèvement 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 représenté par les firmes multinationales qui exercent des effets de « discipline » 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 leur 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, 2021). L'impact pourrait être toutefois plus net si, plutôt que les dépenses publiques en niveau, sont sollicités des indicateurs de démarchandisation, 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 « social-démocrate » – dans la typologie d'Esping-Andersen (1990).

4.2. L'hypothèse de compensation des risques

Dès 1978, Cameron, 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. L'État social est alors considéré comme un amortisseur des chocs macroéconomiques internationaux, 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 indemniser 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.

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). Mais 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 *et al.*, 2011). 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-fonctionnaliste » 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. 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 et les dépenses dans la dimension transversale (entre pays) et dans la dimension temporelle (en termes de variations). On peut alors constater 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 (2009) 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. Dans un travail qui couvre l'ensemble de la période (1990-2016) « d'hyper mondialisation » et qui contrôle l'endogénéité entre la mondialisation et les dépenses publiques grâce à l'utilisation de variables instrumentales, Anderson et Obeng (2021) mettent quant à eux en évidence des effets contradictoires sur les dépenses publiques en fonction des indices KOF mobilisés.

Par ailleurs, Heimberger (2021), 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), utilisant les indices KOF (mondialisation commerciale, financière et globale) appliqués à la classification du FMI sur les pays développés, en voie de développement ou un mixte des deux ; comprenant des variables de contrôle, y compris pour les biais de publications, aboutit à plusieurs résultats différents. Les résultats prédisent un effet, faible mais significatif, de la mondialisation sur la baisse des dépenses publiques sur le panel de l'ensemble des pays. Cependant, ces derniers 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. 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 sur la consommation finale des administrations publiques de l'ouverture commerciale sont contradictoires et contingents aux méthodes et indicateurs utilisés. 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 des contraintes renforcées sur les dépenses publiques (sociales) et 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).

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

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 ces politiques font l'objet à l'échelle internationale. Ces effets peuvent 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 des organisations (OCDE, Banque mondiale, UE, etc.) ou d'autres acteurs transnationaux comme des firmes 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). Ces travaux cherchent à expliquer l'adoption au cours du temps par des États ou des entités territoriales de politiques publiques ou d'institutions similaires (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 arrêtés ailleurs (Obinger *et al.*, 2013). À 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.

La seconde approche est l'analyse en termes de *policy transfer*, qui se développa dans les années 1990 dans les travaux britanniques sur les politiques publiques (Dolowitz et Marsh, 1996 et 2000). L'expression de « transfert 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 donnés, sont utilisées pour élaborer des politiques, des dispositions administratives et des institutions à un autre moment et/ou dans un autre lieu » (Dolowitz et Marsh, 1996). Ce cadrage théorique conduit à s'intéresser aux acteurs des transferts de politiques publiques,

à leurs motivations et au contenu (« soft » ou « hard ») des transferts concernés (Benson et Jordan, 2011 ; Dolowitz et Marsh, 1996). À cet égard, les approches en termes d'européanisation 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 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 transferts des politiques publiques dans des domaines très divers, même si les travaux diffèrent non seulement quant à la conceptualisation des processus de diffusion, mais aussi dans leur opérationnalisation, leurs mesures, ou leurs modalités d'analyse. Quatre types de mécanismes de diffusion ont été mis en avant particulièrement dans le contexte européen : la contrainte (ou imposition), l'harmonisation, la concurrence par le droit et la communication transnationale (Holzinger et Knill, 2005). 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. 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 *et al.*, 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. Une analyse socio-économique, historique et institutionnelle : éléments de discussion et application aux dépenses publiques en Europe

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 cet ensemble de travaux. D'un point de vue théorique, il peut exister des effets contradictoires dont l'effet global est difficile à caractériser. Ces effets sont d'ailleurs susceptibles de varier selon les pays. La méthodologie empirique utilisée est l'une des raisons de cette absence de résultats univoques (Zohlnhöfer, Engler, et Dümig, 2018). Les choix des différentes variables ont un impact important sur les estimations. En effet, le signe et la signification des coefficients estimés changent lorsque l'on ajoute ou enlève des variables dans les modèles (Moosa, 2012). Par exemple, la relation entre internationalisation des économies et dépenses publiques est robuste avec l'indice KOF ou les investissements directs à l'étranger (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).

Il n'existe pas dans la littérature de résultats robustes et incontestés sur le rôle joué par les différents déterminants des dépenses publiques. Ce résultat révèle la complexité des processus à l'œuvre derrière l'évolution des dépenses publiques. La multiplicité des déterminants et les spécificités institutionnelles propres à chaque pays tendent à complexifier l'usage des techniques quantitatives. Si l'usage des méthodes économétriques peut être amélioré, les études quantitatives ne sont pas la seule méthode pour expliquer l'évolution des dépenses publiques (Facchini, 2018). Nous pensons que, pour dépasser les limites des études quantitatives actuelles, il est judicieux de développer de manière complémentaire des études comparatives qualitatives adoptant des perspectives institutionnalistes et historiques, et attentives, dans le contexte contemporain, à la diversité des dimensions de l'internationalisation des économies, a fortiori dans le contexte de l'UE.

5.1. Modèles de croissance et diversité des trajectoires des dépenses publiques

La diversité des contextes institutionnels nationaux amène à considérer que les impacts et les trajectoires des dépenses publiques diffèrent selon les pays étudiés. Il faut donc analyser la trajectoire des dépenses publiques en lien avec des institutions propres à chaque État. Une analyse comparative doit réintroduire les trajectoires des dépenses publiques dans ces différents contextes nationaux. Cette perspective invite à distinguer différentes *variétés du capitalisme*. La première génération de ces travaux distingue deux modèles : le modèle d'économies libérales de marché de celui d'économies coordonnées (Hall et Soskice, 2001). La trajectoire et l'impact des dépenses publiques, notamment en matière de protection sociale et d'éducation, sont réinterprétés à l'aune des spécificités institutionnelles de chacun de ces modèles.

Cette approche considère le rôle des entreprises pour étudier les économies capitalistes. Les différentes économies nationales peuvent être comparées sur la base des manières dont les firmes organisent leurs activités. Une distinction est alors faite entre deux modèles : les économies libérales de marché (LME) et les économies de marché coordonné ou organisé (CME). Les LME résolvent ces 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 du marché. Ces modes non marchands de coordination impliquent généralement des contrats moins flexibles que dans des relations de marché, avec des relations basées sur la confiance plutôt que sur la concurrence.

Cette première génération de travaux sur les variétés de capitalismes se proposait alors de réinterpréter le rôle de l'État, notamment de l'État social, au sein des variétés du capitalisme. Les complémentarités institutionnelles qui découlent des spécificités du marché du travail, de l'éducation et de la formation, diffèrent dans les variétés de capitalismes étudiés (Carlin et Soskice, 2008). Elles sont censées rendre compte du rôle assigné à la dépense publique et notamment à l'État social, puisque ce dernier 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 forma-

tion 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 à 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 d'assurer ces compétences spécifiques en cas de choc économique.

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 sont historiquement caractérisés par une augmentation des salaires 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. On peut donc s'attendre dans ces pays à un niveau élevé de dépense publique, associé à un niveau d'efficacité économique plus faible (Molina et Rhodes, 2007).

Dans ces travaux, les différentes variétés des 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, 2005) –, 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). En conséquence, 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 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.

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 tirée par la demande intérieure (Hall, 2012). Ces pays sont caractérisés par différents faits stylisés : une augmentation importante des crédits accordés, notamment au secteur privé en Espagne (comme en Irlande) ; une augmentation des dépenses sociales (Stockhammer *et al.*, 2016) et une dégradation de la balance courante. La demande intérieure est la principale source de croissance. 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).

Les pays d'Europe centrale et de l'Est ont aussi été intégrés dans l'approche des *variétés du capitalisme*. À la suite de l'effondrement du bloc communiste, les pays d'Europe de l'Est se sont progressivement retrouvés 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. À la suite de leur transition vers l'économie de marché, ces pays ont été qualifiés d'« économies de marché dépendantes », en raison de la centralité des décisions d'investissements des firmes multinationales dans leurs dynamiques macroéconomiques (Nölke et Vliegenthart, 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 Visegrad (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 derniers auraient été mieux à même de négocier un système de protection sociale plus généreux auprès de leur gouvernement 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 dépense sociale supérieurs dans les pays du groupe de Visegrad que dans ces derniers.

Ces différents modèles de croissance donnent lieu à des préférences électorales spécifiques, qui conduisent les gouvernements des États concernés à adopter des politiques économiques appropriées à ce modèle de croissance (Johnston et Regan, 2018), notamment en matière de dépenses publiques. Les pays dont la croissance repose sur la demande extérieure seront plus à même d'adopter des politiques budgétaires restrictives tandis que les pays dont la croissance repose sur la demande intérieure ont plus tendance à utiliser des politiques budgétaires expansionnistes. Il ne faut cependant pas se cantonner à une lecture trop simpliste des trajectoires des dépenses publiques. Pour

Baccaro et Pontusson (2016), un régime de croissance tiré par les exportations n'est pas forcément contraint à faire de la modération salariale : tout dépend de l'élasticité-prix des exportations et donc de leur sensibilité aux variations du salaire réel dans les secteurs exportateurs. C'est d'ailleurs ce qui différencie l'Allemagne et la Suède (Herrigel *et al.*, 2013). De la même manière, les pays méditerranéens n'ont pas tous un modèle de croissance reposant sur la demande intérieure. L'Italie est par exemple un cas à part. C'est une ancienne économie fortement industrialisée qui s'appuie sur ses exportations (Baccaro et Pontusson, 2016). Les exportations nettes de biens y sont excédentaires entre 1997 et 2007. L'Italie mène, par ailleurs, l'une des politiques budgétaires les moins expansionnistes de la zone euro depuis les années 1980 (Heimberger et Krowall, 2020).

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). 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 plus 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.

5.2. Les dépenses publiques des États membres de l'Union européenne : une synthèse historico-institutionnelle de l'impact d'un fédéralisme asymétrique en mutation

Le développement de l'Union européenne est le deuxième élément d'analyse qui doit être introduit dans le cadre d'une analyse comparative des trajectoires des dépenses publiques des pays européens. Car la distribution des compétences et des financements entre les échelons de gouvernement est l'un des enjeux clés pour comprendre l'évolution

de leur structure et de leur dynamique. À cet égard, les formes fédérales de gouvernement constituent un objet d'étude majeur quoique négligé. Elles le sont notamment parce que l'époque contemporaine est marquée, on l'a dit, 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.

La question des liens entre fédéralisme et dépenses publiques a fait l'objet d'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 entre entités fédérées 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 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. 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 existe 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'intergouvernementalisme 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 (législatives et administratives) par domaines politiques ; 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 (États fédérés et entité fédérale), 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.

La seconde dimension, économico-monétaire, 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. À 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 plus conflictuels et limités.

On peut sur cet arrière-plan analyser à très grands traits la trajectoire de l'UE et son impact sur les dépenses publiques. Comme l'a fait valoir 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 à 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 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 et 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 ou d'une politique publiques 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, cependant 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 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 *a minima* ; réponses qui se révèlent par la suite incomplètes et s'avèrent insuffisantes pour prévenir de nouvelles crises. Á 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, notamment en fonction de leurs modèles de croissance, et il a contraint leur capacité à faire face aux chocs économiques, surtout 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 entraîné des divergences entre économies (Creel, 2018) et 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, avec des conséquences sociales multiformes et de grande ampleur (Lechevalier et Wielghos, 2015). Compte tenu des modalités de formation des préférences nationales, 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 entre 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 transferts (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). Relèvent 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 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, 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 imposées 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 celles visant à les corriger.

Les réponses à la crise sanitaire du Covid-19 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 économique¹⁰, qui doit financer les investissements publics en tenant compte des priorités arrêtées par le Conseil européen et la Commission (environnement et économie numérique, alors que les politiques sociales n'ont pas été ciblées en dépit du Socle européen des droits sociaux proclamé en 2017). 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 une partie de 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 les 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 conditionnalités quant aux aides, contre lesquels l'Italie et l'Espagne se défendaient après avoir refusé de faire appel au MES (de la Porte et

10. 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 plafonnement.

Jensen, 2021). Toutefois, les implications des dispositifs adoptés en termes de redistribution 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 pour les États membres alors considérés comme les plus affectés. 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 constitutionnel de l'UE qui consisterait à la doter d'une autorité fiscale 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 (European Commission, 2022), les pays frugaux, dans un format élargi, avaient 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 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 budgétaire 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 individuelles nationales. L'absence d'intervention coordonnée à l'échelle européenne, comme lors de la crise de la zone euro, semble à nouveau dessiner un scénario de « failing forward » qui, joint

aux incertitudes sur l'issue de la réforme du Pacte de stabilité et sur le devenir des programmes de rachats d'actifs par la BCE ayant permis une réduction des écarts de taux sur les dettes souveraines (Blot *et al.*, 2020), font pour l'heure peser une grande incertitude sur les (inégaux) marges de manœuvre budgétaires des États membres à l'avenir

6. Conclusion

Les déterminants des dépenses publiques sont, à maints égards, un enjeu majeur de nos sociétés contemporaines qui relèvent d'un ensemble varié de facteurs. Ont été mis en avant l'impact sur l'évolution des dépenses publiques des niveaux de vie, des préférences individuelles et des choix politiques formulés à partir de ces préférences, le rôle joué par les systèmes politiques ainsi que les effets contrastés de l'internationalisation des économies.

Cependant, en dépit de leur nombre, ces travaux ne permettent pas de cerner distinctement l'impact propre de ces différents déterminants, qui révèlent la nature multifactorielle des processus de décisions publiques et des institutions qui impactent les dépenses en fonction de l'environnement socio-économique. La grande variété de méthodes utilisées, d'échantillons 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).

Ce que cette revue de littérature s'est attachée à mettre en évidence, c'est que la dynamique des dépenses publiques ne peut être comprise sans les réinscrire dans le cadre d'une analyse historique et institutionnelle, tout particulièrement dans le contexte de la zone euro en raison de la nature de la construction fédérale qui y prévaut. Notre démarche a entendu lier la trajectoire des dépenses publiques à l'analyse des différents contextes économiques et institutionnels des États européens et aux caractéristiques propres à l'intégration européenne. L'analyse en termes de diversité des capitalismes, étendue aux enjeux macroéconomiques, conduit à distinguer deux grands modèles de croissance au sein de la zone euro : un modèle dont la croissance dépend de la demande extérieure et un modèle qui repose sur la

demande intérieure. Les dépenses publiques y jouent un rôle différent en matière d'ajustements macroéconomiques dans chaque cas. Ce rôle contrasté des dépenses publiques conduit à des préférences conflictuelles en matière de règles et de politique budgétaire dans le cadre de la zone euro.

L'intégration européenne a conduit pour sa part à des transformations majeures du point de vue des dépenses publiques. En plus d'une monnaie et d'un marché unique, c'est une gouvernance économique singulière qui a été mise en place. Les marges de manœuvre des États membres en matière de politiques budgétaires et fiscales ont été transformées. La création d'un marché unique européen a favorisé l'émergence d'une concurrence fiscale sur les facteurs les plus mobiles. La création de la monnaie unique fait de la BCE la seule responsable de la stabilité des marchés souverains, et donc de la capacité des États à se financer auprès des marchés financiers. Le développement de l'Union européenne a aussi été accompagné par un encadrement des politiques budgétaires nationales, qui s'est renforcé et diversifié en réponse à la crise de la zone euro. Par divers mécanismes, ce cadre institutionnel a favorisé la diffusion et le transfert d'un répertoire d'élaboration et de traitement convergents des problèmes publics dans le champ des politiques économiques et sociales.

En réponse à la crise de la zone euro, le fédéralisme interétatique asymétrique caractéristique de l'UE a conduit, conformément aux préférences des pays du Nord, créditeurs, à l'adoption de politiques budgétaires restrictives, qui ont largement impacté les différentes trajectoires nationales des dépenses publiques dans les États membres du sud de l'Europe. Leur suspension dans le cadre des réponses à la pandémie actuelle et la mise en place d'une capacité d'endettement de l'UE au service de transferts en faveur des pays les plus impactés par la crise sanitaire et ses conséquences en termes économiques (*Next generation*) ont changé temporairement la donne. Compte tenu de la diversité des capitalismes et des modèles de croissance qui prévalent dans les différents États membres, le débat ouvert par la Commission européenne sur le devenir de ces dispositifs aura un impact déterminant à l'avenir sur la dynamique des dépenses publiques dans les différents États membres.

Références

- Acemoglu D., 2005, « Constitutions, Politics, and Economics: A Review Essay on Persson and Tabellini's The Economic Effects of Constitutions », *Journal of Economic Literature*, vol. 43, n° 4, pp. 1025-1048.
- Acemoglu D., Naidu S., Restrepo P. et Robinson J. A., 2015, « Democracy, Redistribution, and Inequality », In *Handbook of Income Distribution*, vol. 2, pp. 1885-1966, Elsevier.
- Acemoglu D. et Robinson J. A., 2008, « Persistence of Power, Elites, and Institutions », *American Economic Review*, vol. 98, n° 1, pp. 267-293.
- Adema W., 2000, « Revisiting real social spending across countries: a brief note », *OECD Economic Studies*, pp. 191-197.
- Agell J., Ohlsson H. et Thoursie P. S., 2006, « Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries: A comment », *European Economic Review*, vol. 50, n° 1, pp. 211-218.
- Akitoby B., Clements B., Gupta S. et Inchauste G., 2006, « Public spending, voracity, and Wagner's law in developing countries », *European Journal of Political Economy*, vol. 22, n° 4, pp. 908-924.
- Alber J., 1982, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozial- versicherung in Westeuropa*, Campus-Verlag.
- Alesina A. et Giuliano P., 2011, « Preferences for Redistribution », In *Handbook of Social Economics*, vol. 1, pp. 93-131, Elsevier.
- Alesina A. et Glaeser E. L., 2006, « Why are welfare states in the US and Europe so different? », *Horizons Stratégiques*, n° 2, pp. 51-61.
- Alesina A., Glaeser E. et Sacerdote B., 2001, *Why Doesn't the US Have a European-Style Welfare System?*, n° w8524, National Bureau of Economic Research.
- Allan J. P. et Scruggs L., 2004, « Political partisanship and welfare state reform in advanced industrial societies », *American Journal of Political Science*, vol. 48, n° 3, pp. 496-512.
- Amable B., 2005, *Les cinq capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Paris, Le Seuil.
- Anderson E. et Obeng S., 2021, « Globalisation and government spending: Evidence for the 'hyper?globalisation' of the 1990s and 2000s », *The World Economy*, vol. 44, n° 5, pp. 1144-1176.
- Armington K. et Baccaro L., 2012, « Political economy of the sovereign debt crisis: The limits of internal devaluation », *Industrial Law Journal*, vol. 41, n° 3, pp. 254-275.
- Baccaro L. et Pontusson J., 2016, « Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective », *Politics & Society*, vol. 44, n° 2, pp. 175-207.
- Baccaro L. et Pontusson J., 2018, « Comparative political economy and varieties of macroe- conomics », *Working paper*.

- Bairam E. I., 1995, « Level of aggregation, variable elasticity and Wagner's law », *Economics Letters*, vol. 48, n° 3-4, pp. 341-344.
- Balaban S., 2021, « Validity of Wagner's Law in Transition Economies: A Multivariate Approach », *Hacienda Publica Espanola*, n° 236, pp. 105-131.
- Bandau F. et Ahrens L., 2020, « The impact of partisanship in the era of retrenchment: Insights from quantitative welfare state research », *Journal of European Social Policy*, n° 14.
- Beaud O., 2007, *Théorie de la Fédération*, Presses Universitaires de France-PUF.
- Benabou R. et Ok E. A., 2001, « Social mobility and the demand for redistribution: The POUM hypothesis », *Quarterly Journal of Economics*, n° 42.
- Benabou R. et Tirole J., 2006, « Belief in a just World and Redistributive Politics », *Quarterly Journal of Economics*, n° 49.
- Benson D. et Jordan A., 2011, « What have we learned from policy transfer research? Dolo- witz and Marsh revisited », *Political Studies Review*, vol. 9, n° 3, pp. 366-378.
- Blot C., Creel J., Hubert P. et Labondance F., 2020, « The role of ECB monetary policy and financial stress on Eurozone sovereign yields », *Empirical Economics*, n° 59, pp. 1189-1211.
- Bohle D., 2017, « Varieties of capitalism in Eastern Europe », In *The Routledge Handbook of East European Politics* (pp. 267-280). Routledge.
- Bohle D., 2018, « European integration, capitalist diversity and crises trajectories on Europe's Eastern periphery », *New political economy*, vol. 23, n° 2, pp. 239-253.
- Bohle D. et Greskovits B., 2007, « Neoliberalism, embedded neoliberalism and neocorporatism: Towards transnational capitalism in Central-Eastern Europe », *West European Politics*, vol. 30, n° 3, pp. 443-466.
- Brückner M., Chong A. et Gradstein M., 2012, « Estimating the permanent income elasticity of government expenditures: Evidence on Wagner's law based on oil price shocks », *Journal of Public Economics*, vol. 96, n° 11-12, pp. 1025-1035.
- Buchanan J. M., 2003, *The Origins and Development of a Research Program*.
- Bulmer S. et Padgett S., 2005, « Policy transfer in the European Union: An institutionalist perspective », *British Journal of Political Science*, vol. 35, n° 1, pp. 103-126.
- Busemeyer M. R., 2009, « From myth to reality: Globalisation and public spending in OECD countries revisited », *European Journal of Political Research*, vol. 48, n° 4, pp. 455-482.
- Cameron D., 1978, « The expansion of the public economy: A comparative analysis », *The American Political Science Review*, pp. 1243-1261.
- Carlin W. et Soskice D., 2008, « German economic performance: Disentangling the role of supply-side reforms, macroeconomic policy and

- coordinated economy institutions », *Socio- Economic Review*, vol. 7, n° 1, pp. 67-99.
- Carnot N. et Debauche E., 2021, « Dans Quelle Mesure Les Administrations Publiques Contribuent-Elles à La Production Nationale?? », *Blog de l'Insee*, 3 décembre.
- Clasen J. et Siegel N. A., 2007, *Investigating welfare state change: The dependent variable problem in comparative analysis*, Edward Elgar Publishing.
- Cremer H. et Pestieau P., 2004, « Factor mobility and redistribution », *Handbook of Regional and Urban Economics*, n° 4, pp. 2529-2560.
- Coyne C. J., Hall A. et Owens M., 2022, *The Ratchet Effect*. Available at SSRN.
- Creel J., 2018, « Convergence in EMU: What and How? », European Parliament, *In-Depth Analysis, ECON Committee*.
- Cusack T., Iversen T. et Rehm P., 2006, « Risks at Work: The Demand and Supply Sides of Government Redistribution », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n° 3, pp. 365-389.
- La Porte C. de et Jensen M. D., 2021, « The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal », *Social Policy & Administration*, vol. 55, n° 2, pp. 388-402.
- Delorme R. et Ch. André, 1983, *L'État et l'Economie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870-1980*, Paris, Editions du Seuil.
- Demez S., 2021, « Validity of Wagner's Law in EU Member Transition Economies: Panel Causality Analysis », *Journal of Economic Policy Researches*, vol. 8, n° 2, pp. 199-210.
- Dolowitz D. et Marsh D., 1996, « Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature », *Political Studies*, vol. 44, n° 2, pp. 343-357.
- Dolowitz D. P. et Marsh D., 2000, « Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy?making », *Governance*, vol. 13, n° 1, pp. 5-23.
- Downs A., 1957, « An Economic Theory of Political Action in a Democracy », *Journal of Political Economy*.
- Dupuis J.-P., 2012, *Les administrations publiques dans les comptes nationaux*, Insee.
- Durevall D. et Henrekson M., 2011, « The futile quest for a grand explanation of long-run government expenditure », *Journal of Public Economics*, vol. 95, n° 7-8, pp. 708-722.
- Dyson K. H. et Featherstone K., 1999, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.

- European Commission, 2022, « Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework », COM (2022) 583, final.
- Eurostat, 2010, *Système européen des comptes*.
- Fabbrini S., 2015, *Which European Union?* Cambridge University Press.
- Fabbrini S. et Puetter U., 2016, « Integration without supranationalisation: Studying the lead roles of the European Council and the Council in post-Lisbon EU politics », *Journal of European Integration*, vol. 38, n° 5, pp. 481-495.
- Facchini F., 2014, *The determinants of public spending: A survey in a methodological perspective*.
- Facchini F., 2018, « What are the determinants of public spending? An overview of the literature », *Atlantic Economic Journal*, vol. 46, n° 4, pp. 419-439.
- Facchini F., 2021, *Les dépenses publiques en France*, DeBoeck.
- Fong C., 2001, « Social preferences, self-interest, and the demand for redistribution », *Journal of Public Economics*, vol. 82, n° 2, pp. 225-246.
- Funk P. et Gathmann C., 2013, « How do Electoral Systems affect Fiscal Policy? Evidence from cantonal parliaments, 1890-2000 », *Journal of the European Economic Association*, vol. 11, n° 5, pp. 1178-1203.
- Garrett G. et Mitchell D., 2001, « Globalization, government spending and taxation in the OECD », *European Journal of Political Research*, vol. 39, n° 2, pp. 145-177.
- Gaxie D., 1978, *Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Fayard.
- Genschel P., 2004, « Globalization and the welfare state: A retrospective », *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 4, pp. 613-636.
- Genschel P. et Jachtenfuchs M., 2018, « From market integration to core state powers: The Eurozone crisis, the refugee crisis and integration theory », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 56, n° 1, pp. 178-196.
- Gilardi F., Füglistner K. et Luyet S., 2009, « Learning from others: The diffusion of hospital financing reforms in OECD countries », *Comparative Political Studies*, vol. 42, n° 4, pp. 549-573.
- Giraud O., 2012, « L'analyse scalaire des régimes d'action publique en Europe : L'apport méthodologique des comparaisons infranationales », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 19, n° 2, pp. 15-36.
- Gräbner C., Heimberger P., Kapeller J. et Springholz F., 2018, *Measuring Economic Openness: A Review of Existing Measures and Empirical Practices*.
- Guillemard A.-M., 1986, *Le déclin du social. Formation et crise des politiques de la vieillesse*, Paris, PUF.

- Hall P. A., 2012, « The economics and politics of the euro crisis », *German Politics*, vol. 21, n° 4, pp. 355-371.
- Hall, P. A., 2018, « Varieties of capitalism in light of the euro crisis », *Journal of European Public Policy*, vol. 25, n° 1, pp. 7-30.
- Hall P. A. et Soskice D. W. (dirs.), 2001, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press.
- Hatzfeld H., 1971, *Du paupérisme à la sécurité sociale : Essai sur les origines de la sécurité sociale en France, 1850-1940*. Paris, Armand Colin.
- Häusermann S., Picot G. et Geering D., 2013, « Rethinking party politics and the welfare state—recent advances in the literature », *British Journal of Political Science*, vol. 43, n° 1, pp. 221-240.
- Heimberger P., 2021, « Does economic globalization affect government spending? A meta-analysis », *Public Choice*, vol. 187, n° 3, pp. 349-374.
- Heimberger P. et Krowall N., 2020, « Seven ‘surprising’ facts about the Italian economy », *Social Europe*.
- Hercowitz Z. et Strawczynski M., 2004, « Cyclical ratcheting in government spending: Evidence from the OECD », *Review of Economics and Statistics*, vol. 86, n° 1, pp. 353-361.
- Herrigel G., Wittke V. et Voskamp U., 2013, « The Process of Chinese Manufacturing Up-grading: Transitioning from Unilateral to Recursive Mutual Learning Relations », *Global Strategy Journal*, vol. 3, n° 1, pp. 109-125.
- Holzinger K. et Knill C., 2005, « Causes and conditions of cross-national policy convergence », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n° 5, pp. 775-796.
- Howarth D. et Quaglia L., 2021, « Failing forward in Economic and Monetary Union: Explaining weak Eurozone financial support mechanisms », *Journal of European Public Policy*, vol. 28, n° 10, pp. 1555-1572.
- Huber E. et Stephens J. D., 2010, *Development and crisis of the welfare state*, University of Chicago press.
- Iversen T. et Soskice D., 2006, « Electoral institutions and the politics of coalitions: Why some democracies redistribute more than others », *American Political Science Review*, pp. 165-181.
- Iversen T. et Soskice D., 2015, « Democratic Limits to Redistribution: Inclusionary versus Exclusionary Coalitions in the Knowledge Economy », *World Politics*, vol. 67, n° 2, pp. 185-225.
- Iversen T., Soskice D. et Hope D., 2016, « The Eurozone and Political Economic Institutions », *Annual Review of Political Science*, vol. 19, n° 1, pp. 163-185.
- Johnston A. et Regan A., 2018, « Introduction: Is the European Union Capable of Integrating Diverse Models of Capitalism? », *New Political Economy*, vol. 23, n° 2, pp. 145-159.

- Jones E., Kelemen R. D. et Meunier S., 2016, « Failing forward? The Euro crisis and the incomplete nature of European integration », *Comparative Political Studies*, vol. 49, n° 7, pp. 1010-1034.
- Karabarbounis L., 2011, « One Dollar, One Vote », *The Economic Journal*, vol. 121, n° 553, pp. 621-651.
- Kim T. K. et Zurlo K., 2009, « How does economic globalisation affect the welfare state? Focusing on the mediating effect of welfare regimes », *International Journal of Social Welfare*, vol.18-, n° 2, pp. 130-141.
- Kittel B. et Obinger H., 2003, « Political parties, institutions, and the dynamics of social expenditure in times of austerity », *Journal of European Public Policy*, n° 27.
- Korpi W., 1985, « Power resources approach vs. Action and conflict: On causal and intentional explanations in the study of power », *Sociological Theory*, vol. 3, n° 2, pp. 31-45.
- Korpi W., 2006, « Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists », *World Politics*.
- Korpi W., 2018, *The democratic class struggle*, Routledge.
- Le Garrec, G. et Touzé, V., 2021, « Le multiplicateur d'investissement public. Une revue de la littérature », *Revue de l'OFCE*, n° 175, pp. 5-32.
- Lamartina S. et Zaghini A., 2011, « Increasing Public Expenditure: Wagner's Law in OECD Countries: Increasing Public Expenditure », *German Economic Review*, vol. 12, n° 2, pp. 149-164.
- Lechevalier A., 2013, « La grande transformation de l'Allemagne réunifiée dans le contexte européen », *L'économie politique*, n° 60, pp. 17-34.
- Lechevalier A., 2015, « Eucken under the pillow: The ordoliberal imprint on social Europe », in Lechevalier A. et Wielgoths J. (dirs), *Social Europe: A Dead End*, Djof Publishing, coll. Studies in European Cooperation, pp. 49-103.
- Lechevalier A. et Wielgoths J. (dirs), *Social Europe: A Dead End*, Djof Publishing, coll. Studies in European Cooperation.
- Lechevalier A., 2018, « Social Europe and Eurozone crisis: The divided states of Europe », *Culture, Practice & Europeanization*, vol. 3, n° 3, pp. 5-29.
- Lehner T. et Wasserfallen F., 2019, « Political conflict in the reform of the Eurozone », *European Union Politics*, vol. 20, n° 1, pp. 45-64.
- Leibrecht M., Klien M. et Onaran Ö., 2011, « Globalization, welfare regimes and social protection expenditures in Western and Eastern European countries », *Public Choice*, vol. 148, n° 3, pp. 569-594.
- Lindert P. H., 2004, *Growing Public. Volume 1, The Story: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press.

- Lindseth P., 2010, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-state*, Oxford University Press.
- Lindseth P. et Fasone C., 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*, n° 180, pp. 859-882.
- Lupu N. et Pontusson J., 2011, « The Structure of Inequality and the Politics of Redistribution », *American Political Science Review*, vol. 105, n° 2, pp. 316-336.
- Magazzino C., 2012, « Wagner's Law and Augmented Wagner's Law in EU-27 », *International Research Journal of Finance and Economics*, n° 89, pp. 205-220.
- Magazzino, C., Giolli, L., & Mele, M. (2015). « Wagner's Law and Peacock and Wiseman's Displacement Effect in European Union Countries: A Panel Data Study », *International Research Journal of Finance and Economics*, juillet.
- Mares I., 2003, *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*, Cambridge University Press.
- McManus I. P., 2019, « The Re?Emergence of Partisan Effects on Social Spending after the Global Financial Crisis », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 57, n° 6, pp. 1274-1291.
- Meltzer A. H. et Richard S. F., 1981, « A Rational Theory of the Size of Government », *Journal of Political Economy*, vol. 89, n° 5, pp. 914-927.
- Molina O. et Rhodes M., 2007, « The political economy of adjustment in mixed market economies: A study of Spain and Italy », in *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions and Complementarities in the European Economy*, pp. 223-252.
- Molina O. et Rhodes M., 2008, « The reform of social protection systems in mixed market economies », *Pôle Sud*, n° 1, pp. 9-33.
- Moosa I., 2012, « The Failure of Financial Econometrics: 'Stir-Fry' Regressions as a Con Job », *Cass-Capco Institute Paper Series on Risk*, n° 43.
- Moravcsik A., 1998, *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Routledge.
- Mueller D. C., 2003, *Public Choice III*, Cambridge University Press.
- Nedergaard P., 2020, « The ordoliberalisation of the European Union? », *Journal of European Integration*, vol. 42, n° 2, pp. 213-230.
- Nölke A. et Vliegenthart A., 2009, « Enlarging the varieties of capitalism: The emergence of dependent market economies in East Central Europe », *World politics*, vol. 61, n° 4, pp. 670-702.
- Nölke A., 2016, « Economic causes of the Eurozone crisis: The analytical contribution of Comparative Capitalism », *Socio-Economic Review*, vol. 14, n° 1, pp. 141-161.

- Nyasha S. et Odhiambo N. M., 2019, « Government Size and Economic Growth: A Review of International Literature », *SAGE Open*, vol. 9, n° 3.
- Oates W. E., 1999, « An essay on fiscal federalism », *Journal of Economic Literature*, vol. 37, n° 3, pp. 1120-1149.
- Obinger H., Schmitt C. et Starke P., 2013, « Policy diffusion and policy transfer in comparative welfare state research », *Social Policy & Administration*, vol. 47, n° 1, pp. 111-129.
- Peacock A. T., Wiseman J. et Veverka J., 1961, « The growth of public expenditure in the United Kingdom », NBER, n° 72, General Series.
- Peacock A. et Scott A., 2000, « The curious attraction of Wagner's law », *Public Choice*, vol. 102, n° 1, pp. 1-17.
- Perotti R., 1996, « Growth, income distribution, and democracy: What the data say », *Journal of Economic Growth*, n° 1, pp. 149-187.
- Persson T., Roland G. et Tabellini G., 2000, « Comparative politics and public finance », *Journal of Political Economy*, vol. 108, n° 6, pp. 1121-1161.
- Persson T. et Tabellini G., 1999, « The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians », NBER, n° w6848.
- Persson T. et Tabellini G. E., 2003, *The economic effects of constitutions*, MIT Press.
- Persson T., Tabellini G. et Roland G., 2007, « Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies », *Quarterly Journal of Political Science*, n° 2, pp. 155-188.
- Pierson P., 1996, « The new politics of the welfare state », *World politics*, vol. 48, n° 2, pp. 143-179.
- Pierson P., 2011, « The welfare state over the very long run », *ZeS-Arbeitspapier*, n° 31.
- Piketty T., 1995, « Social Mobility and Redistributive Politics », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, n° 3, pp. 551-584.
- Piketty T., 2019, *Capital et idéologie*, Paris, Seuil.
- Potrafke N., 2015, « The Evidence on Globalisation », *The World Economy*, vol. 38, n° 3, pp. 509-552.
- Potrafke N., 2017, « Partisan politics: The empirical evidence from OECD panel studies », *Journal of Comparative Economics*, vol. 45, n° 4, pp. 712-750.
- Ramey V. A., 2011, « Can Government Purchases Stimulate the Economy? », *Journal of Economic Literature*, vol. 49, n° 3, pp. 673-85.
- Rockey J., 2012, « Reconsidering the fiscal effects of constitutions », *European Journal of Political Economy*, vol. 28, n° 3, pp. 313-323.
- Rodrik D., 1998, « Why do More Open Economies Have Bigger Governments? », *Journal of Political Economy*, vol. 106, n° 5, pp. 997-1032.
- Rosanvallon P., 2012, *La société des égaux*, Paris, Seuil.

- Savage L., 2019, « The politics of social spending after the great recession: The return of partisan policy making », *Governance*, vol. 32, n° 1, pp. 123-141.
- Schild J., 2020, « EMU's asymmetries and asymmetries in German and French influence on EMU governance reforms », *Journal of European Integration*, vol. 42, n° 3, pp. 449-464.
- Schimmelfennig F. et Winzen T., 2019, « Grand theories, differentiated integration », *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n° 8, pp. 1172-1192.
- Schmitt C., 2013, « Culture, closeness, or commerce? Policy diffusion and social spending dynamics », *Swiss Political Science Review*, vol. 19, n° 2, pp. 123-138.
- Schmitt C., 2016, « Panel data analysis and partisan variables: how periodization does influence partisan effects », *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n° 10, pp. 1442-1459.
- Schoeller M. G. et Karlsson O., 2021, « Championing the 'German model'? Germany's consistent preferences on the integration of fiscal constraints », *Journal of European Integration*, vol. 43, n° 2, pp. 191-207.
- Seikel D., 2019, « Patterns of pooling and delegation after the crisis: Old and new asymmetries », *Journal of European Integration*, vol. 41, n° 6, pp. 693-709.
- Semik S. et Zimmermann L., 2022, « Determinants of substantial public debt reductions in Central and Eastern European Countries », *Empirica*, vol. 49, n° 1, pp. 53-70.
- Shelton C. A., 2007, « The size and composition of government expenditure », *Journal of Public Economics*, vol. 91, n° 11-12, pp. 2230-2260.
- Sideris D., 2007, « Wagner's law in 19th century Greece: A cointegration and causality analysis », *Bank of Greece Working Paper*, n° 64, p. 19.
- Starke P. et Tosun J., 2019, « Globalisierung und Diffusion », In *Handbuch Sozialpolitik*, pp. 181-201), Wiesbaden, Springer VS.
- Stockhammer E., Durand C. et List L., 2016, « European growth models and working class restructuring: An International post-Keynesian Political Economy perspective », *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 48, n° 9, pp. 1804-1828.
- Swank D., 2005, « Globalisation, domestic politics, and welfare state retrenchment in capitalist democracies », *Social Policy and Society*, vol. 4, n° 2, pp. 183-195.
- Swank D. et Betz H.-G., 2019, *Do Radical Right Populist Parties Matter? The Case of the European Welfare State*, 2019 Annual Meetings of the American Political Science Association, Washington DC.
- Taylor-Gooby P., 2005, *Ideas and welfare state reform in Western Europe*, Springer.

- Thames F. C. et Edwards M. S., 2006, « Differentiating mixed-member electoral systems: mixed-member majoritarian and mixed-member proportional systems and government expenditures », *Comparative Political Studies*, vol. 39, n° 7, pp. 905-927.
- Théret B., 2002, *Protection sociale et fédéralisme : l'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Toulouse, PUM.
- Thornton J., 1999, « Cointegration, causality and Wagner's Law in 19th century Europe », *Applied Economics Letters*, vol. 6, n° 7, pp. 413-416.
- Tooze A., 2018, *Crashed: Comment une décennie de crise financière a changé le monde*, Paris, Editions Les Belles Lettres.
- Van Kersbergen K. et Manow P., 2009, *Religion, Class Coalitions, and Welfare States*, Cambridge University Press.
- Wagner A., 1893, *Grundlegung der politischen Ökonomie*, Volume 3, Leipzig, Winter'sche Verlagshandlung.
- Wahab M., 2004, « Economic growth and government expenditure: Evidence from a new test specification », *Applied Economics*, vol. 36, n° 1), pp. 2125-2135.
- Wasserfallen F., Leuffen D., Kudrna Z. et Degner H., 2019, « Analysing European Union decision-making during the Eurozone crisis with new data », *European Union Politics*, vol. 20, n° 1, pp. 3-23.
- Zohlnhöfer R., Engler F. et Dümig K., 2018, « The Retreat of the Interventionist State in Advanced Democracies », *British Journal of Political Science*, vol. 48, n° 2, pp. 535-562.
- Zürn M., 1998, « Gesellschaftliche Denationalisierung und Regieren in der OECD-Welt », In *Regieren in entgrenzten Räumen* (pp. 91-120), Springer.

