

Florence Huart **EDITORIAL**

Salaire minimum et dépenses publiques dans l'UE

C

e numéro de la Lettre Jean Monnet publie deux articles, l'un consacré à l'impact du salaire minimum sur l'emploi (Nicolas Bauduin, Université Lille 1), l'autre consacré à l'évolution de la structure des dépenses des administrations publiques et à son adéquation avec les objectifs de la Stratégie de Lisbonne (Nicolas Jean, Université Lille 1).

Parmi les vingt-cinq pays de l'UE, dix-huit pays ont une législation établissant un salaire minimum légal national qui s'impose aux négociations collectives (il n'existe pas en Allemagne, en Autriche, à Chypre, au Danemark, en Finlande, en Italie et en Suède). Les disparités sont néanmoins fortes, selon des données d'Eurostat, en ce qui concerne par exemple le niveau du salaire minimum (un rapport de 1 à 11 lorsqu'il est exprimé en tenant compte des différences de pouvoir d'achat, de 240 € en Lettonie à 1 417 € au Luxembourg en janvier 2006), la proportion de salariés payés au salaire minimum (de 0.8 % en Espagne à 18 % au Luxembourg en 2004), le rapport entre le salaire minimum et le salaire moyen dans l'industrie et les services (de 34 % en Slovaquie et en Estonie à 50 % en Irlande et au Luxembourg en 2004), les dispositions relatives à l'évolution du salaire minimum ou l'existence de salaires minima spécifiques (selon l'âge notamment).

Le salaire minimum est un instrument de réduction des inégalités salariales, dont les effets sur l'emploi des populations les plus concernées (les jeunes, les travailleurs peu ou pas qualifiés) sont controversés. Nicolas Bauduin montre que l'effet négatif prédit par la théorie néoclassique (une baisse de la demande de travail peu qualifié lorsque le salaire minimum est situé à un niveau supérieur au salaire d'équilibre concurrentiel des travailleurs peu qualifiés) n'est pas confirmé par les études empiriques. Par contre, le modèle du monopsonne (la demande de travail émane d'une seule entreprise parce qu'elle peut avoir des besoins spécifiques en capital humain) aboutit au résultat d'une augmentation de l'emploi (lorsque le salaire fixé par l'entreprise avant la mise en place du salaire minimum est inférieur à la productivité marginale du travail). Une généralisation de ce modèle par la théorie du salaire d'efficience permet d'expliquer pourquoi l'effet sur l'emploi peut être positif...

Le second article, proposé par Nicolas Jean, porte sur l'efficacité des dépenses publiques dans les pays de l'UE-15 (faute de données

... suite en page 2

SOMMAIRE

Nicolas Bauduin,

*Les impacts économiques
du salaire minimum*

.....page 2

Nicolas Jean,

*Les dépenses publiques
dans l'Union Européenne :
où en est-on ?*

.....page 11

Contacts

.....page 24

...EDITO... suite

disponibles pour les dix nouveaux États membres). L'auteur analyse l'évolution de la structure des dépenses publiques dans les pays de l'UE pour déterminer si elle est conforme aux objectifs de la Stratégie de Lisbonne, qui nécessitent de mettre l'accent sur les dépenses productives (telles que l'investissement public, la recherche-développement, l'éducation et la formation, la santé) et de réduire certains types de dépenses de fonctionnement (en premier lieu, les intérêts sur la dette). Il met en évidence des disparités nationales assez fortes en ce qui

concerne entre autres le poids des prestations sociales ou des rémunérations versées. Un phénomène de convergence apparaît néanmoins, s'agissant de la réduction de la part des dépenses liées au service de la dette, du poids prépondérant des dépenses de protection sociale, du ralentissement depuis le début des années 2000 des efforts destinés à réduire la part des dépenses publiques dans le PIB. Au total, la structure des dépenses publiques n'est pas encore tout à fait adéquate pour favoriser la croissance et l'emploi.

Les impacts économiques du salaire minimum

Nicolas Bauduin*

RÉSUMÉ Après avoir présenté les pratiques institutionnelles des pays européens en matière de salaire minimum, nous faisons le point sur les éléments théoriques et empiriques concernant les conséquences économiques du salaire minimum. Depuis le début des années 90, les éléments théoriques traditionnels ne permettent pas d'expliquer suffisamment les résultats constatés empiriquement essentiellement quant à la relation salaire minimum et emploi. Un renouveau théorique considérable s'est alors développé. Il est principalement fondé sur une réinterprétation du modèle du monopsonne (avec comme fondement majeur la théorie du salaire d'efficience).

Mots clés : salaire minimum, emploi, inégalités, qualification
Classification JEL : J31, J41, J42.



Après une baisse continue de l'entre-deux-guerres jusqu'aux années soixante dix, les inégalités de revenu et de salaire se sont accrues dans la plupart des pays avancés (le 'Nord') durant les vingt cinq dernières années (cf. tableau 1). Cette évolution caractérise le retournement de la courbe de Kuznets¹ qui est particulièrement visible dans certains pays anglo-saxons (États-Unis et Royaume-Uni), mais il touche également, bien que moins fortement, les pays scandinaves (Danemark, Norvège, Suède) et les Pays-Bas.

Quant aux pays d'Europe continentale (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Italie, Suisse), ils connaissent plutôt une stagnation de leurs inégalités de revenu, après la baisse importante des décennies précédentes. La montée des inégalités entre mains-d'œuvre qualifiée et non qualifiée contribue largement à cette évolution générale. Ces inégalités concernent à la fois les salaires, les revenus et l'emploi. En particulier, les écarts de chômage selon la qualification se sont accrues dans tous les pays avancés au détriment des moins qualifiés (cf. tableau 2).

Tableau 1
 Évolution des inégalités salariales mesurées par le rapport interdécile D9/D1

Pays \ Années	1970	1980	1990	1998
Allemagne	-	2,5	2,5	2,9
Etats-Unis	3,2	3,8	4,5	4,6
France	3,7	3,2	3,2	3,1
Japon	-	2,5	2,8	3
Royaume Uni	2,5	2,6	3,3	3,4
Suède	2,1	2,0	2,1	2,3

Source : pour 1970, 1980 et 1990, Piketty (2002). Pour 1998, Chusseau (2006).

* EQUIPPE et IFRESI-CNRS. Faculté des Sciences Économiques et Sociales, Université de Lille 1. 59655 Villeneuve d'Ascq. Email: nicolas.bauduin@univ-lille1.fr. L'auteur tient à remercier Xavier Chojnicki pour ses conseils très utiles.

¹ La courbe de Kuznets constitue la relation entre la croissance et le niveau des inégalités.

Tableau 2
Évolution des taux de chômage selon le niveau de qualification (hommes)

Pays	Années	1 ^{er} cycle du secondaire ou moins (1)	2 ^e cycle du secondaire ou plus (2)	Ratio (1)/(2)
France (25-64 ans)	1979	3,7	2,6	1,4
	1990	8,3	4,1	2
	variation	4,6	1,5	
États-Unis (25-64 ans)	1979	6,6	3,2	2,1
	1989	9,7	3,9	2,5
	variation	3,1	0,7	
Allemagne (25-54 ans)	1979	4,1	1,8	2,3
	1987	14,6	5	2,9
	variation	10,5	3,2	
Royaume Uni (25-55 ans)	1979	5,4	2,2	2,5
	1990	8,7	3,3	2,6
	variation	3,3	1,1	

Source : CSERC (1995), *Les inégalités d'emploi et de revenu*.

Le salaire minimum constitue un instrument de lutte contre les inégalités salariales. Le débat sur son efficacité et sur ses impacts économiques a connu une controverse majeure depuis le milieu des années 90. Selon les analyses néoclassiques traditionnelles, l'instauration d'un salaire minimum au-dessus du salaire d'équilibre de plein emploi a des effets négatifs sur l'emploi. On doit alors décider de supprimer cet instrument de distorsion du marché. Ce fut, par exemple, la position adoptée par la Grande Bretagne avec la suppression en 1993 des wage councils qui garantissaient une rémunération minimale à plus de 2,5 millions de travailleurs (un salaire minimum a toutefois été introduit à la fin des années 1990...) D'autres pays ont tenté de minimiser l'impact du salaire minimum en restreignant son application à certaines catégories de population à risques (c'est par exemple le cas du Benelux où il existe un salaire minimum spécifique pour les jeunes).

Pourtant, d'après Stigler (1946) et selon certaines approches théoriques récentes, le salaire minimum n'est pas toujours destructeur d'emploi et peut parfois en être une source de création. Les analyses théoriques de la relation entre salaire minimum et emploi aboutissent à des enseignements souvent divergents. Les résultats des études empiriques ne sont pas plus clairs. En l'état actuel des choses, les différentes études ne permettent pas d'aboutir à une conclusion sans équivoque. Pour le comprendre, nous présenterons au préalable l'histoire du salaire minimum, ses objectifs ainsi que les différences institutionnelles quant à sa mise en application et à son montant. Ensuite, nous étudierons les approches théoriques traditionnelles basées sur les analyses néoclassiques en concurrence pure et parfaite et en monopsonie sur le marché du travail. Puis, nous verrons que les estimations empiriques récentes sur les cas européens et américains tendent à infirmer les analyses théoriques initiales. Enfin, nous examinerons le renouveau théorique suscité par ces travaux empiriques.

- 1 - Historique et différences institutionnelles du salaire minimum

La mise en place d'un salaire minimum est d'origine relativement récente. Des débats apparaissent, vers la fin du XIX^e siècle, notamment au Royaume-Uni, en réaction à l'importance de la pauvreté et aux conditions de travail pénibles dans certains secteurs, notamment dans l'industrie (les "sweat trades"). La mise en place du salaire minimum répond alors à plusieurs objectifs :

Objectif de protection des salariés et de lutte contre les inégalités

En France comme au Royaume-Uni, les premières réglementations ont simplement visé l'instauration de salaires minima dans les entreprises soumissionnant pour des marchés publics, de manière à ce que le choix du mieux offrant n'entraîne pas le renforcement de l'exploitation des salariés. Dans certains cas (comme pour la loi sur le SMIC), l'objectif de faire participer tous les salariés aux bénéfices de la croissance est venu compléter la simple protection du niveau de vie des salariés les plus faibles. Le salaire minimum devient alors un moyen de lutter contre les inégalités de revenu.

Objectif d'accroissement de la productivité

Par ailleurs, des conditions générales de régulation économique ont pu intervenir. Ainsi, la fixation du niveau du salaire minimum ou de ses règles d'évolution peut faire partie d'une politique visant à inciter les entreprises à réaliser des progrès de productivité plutôt qu'à maintenir la compétitivité par la pratique de bas salaires. Cet argument a été évoqué lors de la création du SMIC en 1970 ou pour la création d'un salaire minimum national en avril 1999 au Royaume-Uni.

Objectif de régulation de la concurrence

La création d'un salaire minimum est parfois justifiée par la nécessité de limiter une concurrence entre entreprises ou entre États qui, en son absence, se révélerait déloyale. Le salaire minimum est alors considéré comme un instrument de la politique de concurrence. Ce thème a été évoqué à l'occasion de la création du marché unique : faut-il mettre en place un salaire minimum européen pour lutter contre le dumping social ? Cet argument est en fait plus ancien et a servi lors de la création

...Les impacts économiques du salaire minimum... suite

du salaire minimum fédéral aux États-Unis en 1938 et lors de la mise en place d'un salaire minimum dans le secteur de la construction en 1996 en Allemagne².

Au sein de l'Union européenne, on constate une grande diversité des pratiques institutionnelles en matière de salaire minimum, et plus généralement en matière de régulation salariale. On peut distinguer plusieurs groupes de pays, selon qu'il existe un salaire minimum national, que des dispositifs de salaire minimum existent pour un nombre très limité de branches ou que la fixation des salaires est censée résulter de la seule négociation collective.

Ainsi, un premier groupe de pays se compose de l'Espagne (création en 1963 d'un salaire minimum identique pour tous), de la France (création du Smic en 1970 en remplacement du Smig), de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, du Luxembourg, de Malte, des Pays Bas (création en 1968), du Portugal (création en 1974), de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovénie, de la Slovaquie, où le salaire minimum national est fixé par le gouvernement souvent en liaison avec les partenaires sociaux, ainsi que de la Belgique (création d'un salaire minimum selon une formule originale de gestion tripartite en 1975) et la Grèce (création en 1968). On y trouve également la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie.

Le Royaume-Uni (création des premiers Trade Boards en 1909) et l'Irlande forment, au sein des pays européens, le deuxième groupe. Au Royaume-Uni, le dispositif des "Trade Boards", remplacés par les "Wages Councils" s'était développé progressivement concernant à son apogée 3,5 millions de travailleurs des secteurs peu couverts par les conventions collectives. La régression progressive du système conduisit à la suppression des derniers "Wages Councils" en 1993, ne laissant subsister un salaire minimum que pour l'agriculture. Ces deux pays ont rejoint récemment le premier groupe avec l'instauration d'un salaire minimum national couvrant toutes les activités (en 1999 pour le Royaume-Uni et en 2000 pour l'Irlande).

Les autres pays de l'UE (Autriche, Suède, Italie, Allemagne...) laissent la négociation entre partenaires sociaux fixer les salaires, le gouvernement pouvant, ou non, étendre les conventions aux entreprises et aux salariés non-membres des organisations signataires. Il est alors difficile de déterminer dans quelle mesure certains types de salariés ne sont pas couverts par un salaire minimum.

La diversité concerne également le montant du salaire minimum. Ainsi, en 2003, comme l'indique le tableau 3, le salaire minimum variait de 1 à 8 au sein de l'UE (de 183 euros en parité de pouvoir d'achat pour la Slovaquie à 1 417 euros pour le Luxembourg, avec une moyenne autour de 705 euros). De même, la proportion des travailleurs concernés varie beaucoup (de 1.9 % en Slovaquie à 20 % en Grèce).

Tableau 3
Proportion des travailleurs concernés par le salaire minimum et montant du salaire minimum, dans les pays de l'OCDE et dans les pays de l'UE

Pays et mode de fixation	Proportion de travailleurs concernés (%)	Montant du salaire minimum (en € et parité de pouvoir d'achat)
Salaire minimum national		
Belgique	4	1184
République tchèque	2	431
Espagne	5	722
Estonie	5.7	305
Etats-Unis	4	779
France	12	1128
Grèce	20	785
Hongrie	8	401
Irlande	3.1	1050
Lettonie	?	240
Luxembourg	18	1417
Malte	1.5	776
Pays-Bas	3.5	1210
Pologne	4.5	379
Portugal	8	510
Royaume-Uni	8.3	1202
Roumanie	12	189
Slovénie	2	511
Slovaquie	1.9	183
Salaire minimum négocié		
Allemagne	-	
Autriche	4	
Danemark	6	
Italie	-	
Suède	0.2	

Source : Dolado, Felgueroso et Jimeno (2000) et Eurostat (2006)

² Pour une présentation plus complète du salaire minimum en Allemagne, voir l'annexe n° 1.

Les modes de réévaluation du salaire minimum dans les pays où il est "imposé" par l'État sont tous relativement semblables et accordent une grande place à l'indexation du salaire minimum sur les prix (pour tous ces pays sauf le Royaume-Uni qui n'a pas prévu de réévaluation automatique), sur le salaire moyen (France et Luxembourg), sur les performances de l'économie (Espagne, Portugal). Le cas des Pays-Bas est atypique : le salaire minimum y est indexé sur la croissance du salaire moyen (voir le tableau 4 pour une présentation de la valeur de l'indice de Kaitz, c'est-à-dire du ratio du salaire minimum sur le salaire moyen). La clause précédente peut être suspendue en cas d'évolution défavorable du rapport entre les bénéficiaires de revenus de remplacement (chômage, retraite, invalidité, minima sociaux) et les effectifs employés.

Une autre différence majeure entre les pays européens provient du champ d'application du salaire minimum. En particulier, la situation des jeunes (récemment entrés sur le marché du travail) donne souvent lieu à la fixation d'un salaire minimum réduit selon l'âge (cf. annexe n° 2) parce que leur taux de salaire d'équilibre est plus faible.

Lorsque les relations conventionnelles sont répandues, les partenaires sociaux ont tendance à souhaiter garder la fixation du niveau et de l'évolution des rémunérations hors du champ de l'intervention des pouvoirs publics. Ceci se traduit par l'absence de dispositif de salaire minimum national, par la fixation d'un salaire minimum par accord interprofessionnel entre les partenaires sociaux ou par la détermination d'un niveau de salaire minimum inférieur aux minima de branches déterminés par la négociation salariale. Dans ces pays, comme l'indique le tableau 3, la proportion des salariés payés au salaire minimum apparaît faible et la dispersion intersectorielle des minima tend à être grande, reflétant à la fois la diversité des conditions économiques et l'intensité de la négociation salariale.

En France, la configuration est différente. La faiblesse des syndicats et le niveau relativement élevé du Smic entraînent un rapprochement important entre les grilles de rémunération conventionnelle et le Smic, une faible dispersion intersectorielle des salaires minima effectifs et une proportion élevée de salariés directement payés au Smic (environ 12 % contre 3.5 % aux Pays Bas).

- 2 -

Les approches traditionnelles du salaire minimum

On examine les éléments du débat sur la relation entre le salaire minimum et emploi. Utilisons pour cela un modèle concurrentiel simple. Les ménages allouent leur temps disponible entre le travail et le loisir et ils dérivent une fonction d'utilité qui admet la consommation et le loisir comme arguments. L'offre de travail est alors une fonction croissante du salaire réel.

Tableau 4
Rapport salaire minimum/salaire moyen en 2003 (en %)

France	59,1
Luxembourg	49,6
Espagne	37,6
Irlande	50
Royaume Uni	37,9
Etats-Unis	32,9
République tchèque	38,8
Hongrie	40,7

Source : Eurostat, et INSEE pour la France

Supposons l'existence d'une firme représentative maximisant son profit sous la contrainte technologique. La fonction de production choisie est de type néoclassique et admet le travail qualifié (dont l'offre est supposée constante) et le travail non qualifié comme facteurs de production. À l'optimum de la firme, la demande de travail est alors une fonction décroissante du salaire des non qualifiés et le salaire des qualifiés est décroissant avec celui des non qualifiés (en raison d'une baisse de la productivité marginale du travail qualifié).

En situation parfaitement concurrentielle, l'instauration d'un salaire minimum supérieur au salaire d'équilibre sur le marché du travail peu qualifié aboutit aux résultats suivants:

- (1) une hausse ou un maintien de l'offre de travail ;
- (2) une baisse de la demande du travail peu qualifié ;
- (3) l'apparition d'un chômage des non qualifiés ;
- (4) une hausse de la rémunération réelle des non qualifiés qui sont employés ;
- (5) une baisse de la rémunération réelle des qualifiés ;
- (6) une baisse du produit.

Le résultat (3) découle directement des résultats (1) et (2). Si on y ajoute les résultats (5) et (6), on constate que le salaire minimum tend à faire baisser le revenu global, même si le résultat (4) est favorable pour certains ménages (les non qualifiés qui gardent leur emploi). Dans la mesure où le salaire minimum ne diminue pas le bien-être de chacun des agents économiques, il apparaît que cette mesure n'est pas sous optimale au sens de Pareto ; il diminue néanmoins le produit par tête et l'emploi.

La théorie néoclassique conclut donc à un effet négatif du salaire minimum sur l'emploi et le produit s'il est fixé au-dessus du salaire d'équilibre concurrentiel des non qualifiés. Ce résultat suppose toutefois des hypothèses restrictives et notamment une concurrence parfaite sur le marché du travail et une information parfaite. Comme on l'a vu, les effets seront plus importants pour les catégories les moins bien dotées en capital humain et donc à faible productivité marginale.

...Les impacts économiques du salaire minimum... suite

De plus, si l'on suppose que la fonction de production dépend du capital humain qui est un facteur homogène mais inégalement réparti entre les individus, l'instauration d'un salaire minimum met au chômage tous les individus dont la productivité marginale est inférieure à ce salaire.

La levée de l'hypothèse d'atomicité amène à considérer des situations où les individus disposent de comportements stratégiques. C'est le cas notamment du monopsonne.³

L'existence d'un pouvoir de monopsonne des firmes peut s'interpréter de différentes façons. Une première explication réside dans l'existence d'un capital humain spécifique, ce qui implique que les salariés sont contraints d'offrir leur travail à un seul employeur. La situation de monopsonne se manifeste également lorsqu'il y a un manque de mobilité géographique des travailleurs ou que ceux-ci ne disposent pas d'informations suffisantes sur les autres emplois disponibles. Enfin, le monopsonne peut également intervenir quand il y a coalition de certains employeurs, ce qui leur permet d'imposer les salaires qu'ils souhaitent.

Dans le modèle du monopsonne, présenté par Stigler (1946), les entreprises sont en situation de leader dans la relation salariale et fixent un salaire inférieur à la productivité marginale du travail si ce niveau de salaire reste accepté par les employés. L'introduction d'un salaire minimum supérieur au salaire de monopsonne peut alors avoir pour conséquence d'augmenter l'emploi et le produit.

Repartons de l'exemple précédent basé sur la situation concurrentielle. Le programme du ménage reste similaire et on introduit à présent l'hypothèse du monopsonne que l'on applique, par souci de simplification, au seul marché du travail non qualifié (le marché du travail qualifié demeure concurrentiel). L'entreprise maximise son profit sous la contrainte technologique (fonction de production identique au cas de la concurrence parfaite) et sous la contrainte d'offre de travail non qualifié. La prise en compte de cette dernière contrainte conduit l'entreprise à employer moins de travailleurs non qualifiés par rapport à la situation de concurrence parfaite réduisant de ce fait le niveau de la production. De plus, le salaire des travailleurs non qualifiés à l'équilibre est plus faible qu'en situation de concurrence parfaite.

La mise en place d'un salaire minimum pour les travailleurs non qualifiés, qui est supérieur au salaire d'équilibre avec monopsonne (et inférieur ou égal au salaire d'équilibre en concurrence parfaite⁴), entraîne les effets suivants :

- une augmentation de l'emploi ;
- une augmentation du produit ;
- une augmentation du bien-être social ;
- une diminution du profit pur des entreprises.

On aboutit donc à une hausse de la rémunération des moins qualifiés, sans détériorer la situation des autres catégories de travailleurs. Comme l'augmentation du surplus du consommateur est supérieure à la réduction du surplus du producteur (profit pur), le bien-être global augmente.

Les deux cadres d'analyse traditionnels de l'impact d'un salaire minimum sur l'emploi apportent donc des conclusions divergentes. Le monopsonne ne constituant qu'un cas particulier, l'approche théorique traditionnelle conclut alors habituellement que le salaire minimum permet bien de réduire les inégalités de salaire, mais il crée des inégalités d'emploi et il réduit le revenu par tête.

- 3 -

Salaire minimum et emploi : l'analyse empirique

De nombreuses études empiriques ont évalué les effets du salaire minimum, notamment sur l'emploi des populations les plus à risques (jeunes, travailleurs non qualifiés ...)

Les estimations les plus anciennes sont réalisées sur séries temporelles et les résultats obtenus sont très sensibles à la méthode utilisée. Les analyses les plus récentes sont réalisées sur données de panel, ce qui permet généralement d'augmenter le nombre d'observations et de mieux identifier l'effet direct du salaire minimum. Cette méthode est notamment utilisée aux États-Unis où la législation du salaire minimum est particulière. Il existe un salaire minimum qui s'applique à tous les États (salaire minimum fédéral), mais chaque État peut déterminer un salaire minimum "régional" supérieur au salaire minimum fédéral.

Les études sur séries temporelles "à la Mincer"⁵ concluent habituellement à un effet négatif du salaire minimum sur l'emploi. On peut ainsi citer les études de Wellington (1990), Bazen et Martin (1991) ou encore Dolado et al. (1996). Les études sur données de panel fournissent des résultats moins tranchés et certaines d'entre elles montrent que le salaire minimum ne diminue pas forcément l'emploi et qu'il peut même l'augmenter (cf. Mot et Teulings (1990), Card (1992), Zavodny (1995)).

L'étude la plus importante est certainement celle de Card et Krueger (1995), qui est à l'origine du renouveau de la littérature sur l'impact du salaire minimum puisqu'ils sont parmi les

³ La situation de monopsonne (sur le marché du travail) se manifeste quand il n'existe qu'un seul demandeur (l'entreprise) et une multitude d'offres (les travailleurs).

⁴ Un salaire minimum supérieur au salaire d'équilibre de concurrence pure et parfaite aboutit au même résultat tant que l'effet négatif du salaire minimum par rapport à la concurrence parfaite est plus faible que l'effet négatif du monopsonne.

⁵ Ce type d'estimation met en relation (de façon log linéaire) l'emploi (ou taux d'emploi) avec des variables explicatives comme le niveau de qualification, l'âge, le taux de chômage de la population, des variables liées à la conjoncture, et le salaire minimum (ou l'indice de Kaitz, soit le rapport salaire minimum/salaire moyen).

premiers à avoir indiqué que le salaire minimum pouvait augmenter l'emploi des populations à risque⁶. En effet, les auteurs montrent que le salaire minimum est indubitablement à l'origine d'une hausse de l'emploi pour les États américains qui ont augmenté leur salaire minimum en comparaison avec les États qui l'ont maintenu constant.

Les études recensées par Machin et Manning (1997) sur l'Europe⁷ montrent qu'il n'y a habituellement pas d'effet négatif du salaire minimum sur l'emploi, comme l'indique le tableau 5.

Tableau 5
Résultats de Machin et Manning (1997)

Auteurs	Pays et Période	Méthodologie	Résultats
Dolado et al. (1996) et Mot et Teulings (1990)	Pays Bas Entre 1979 et 1985, diminution du salaire minimum des jeunes par rapport à celui des adultes ; le ratio (salaire minimum des jeunes de 20 ans)/(salaire minimum des adultes) passe de 0.78 à 0.62, et pour les 16 ans de 0.48 à 0.32	Étude sur panels sectoriels selon l'intensité d'utilisation de travailleurs jeunes et non qualifiés	Aucun changement conséquent et statistiquement significatif de la part de l'emploi des jeunes parmi les secteurs intensifs en travailleurs jeunes et non qualifiés (soit les services domestiques, l'agriculture, le secteur industriel non qualifié, et le textile)
Dolado et al. (1996)	Espagne Entre 1967 et 1994	Equation d'emploi sur série temporelle, avec prise en compte du taux de croissance de la production et celui des facteurs intégrés	Pour l'ensemble des travailleurs, coefficient significativement positif entre salaire minimum et emploi. Pour les jeunes, effet négatif détecté mais faiblement significatif (présence d'effets de substitution)
Dickens et al. (1995)	Royaume Uni Entre 1978 et 1992 sur 12 <i>wages councils</i>	Même méthodologie que celle de l'Espagne, avec étude sur l'emploi total et sur le nombre d'heures totales travaillées	Coefficients estimés entre salaire minimum et emploi et entre salaire minimum et nombre d'heures travaillées positifs mais faiblement significatifs. (critique : prise en compte de l'emploi total et aucune distinction de l'emploi des jeunes)
Dolado et al. (1996)	France Entre la fin des années 60 et la fin des années 80, période caractérisée par une hausse importante du ratio salaire minimum/salaire moyen (indice de Kaiz), puis période allant de la fin des années 80 jusqu'à début des années 90, période marquée par une stabilisation de ce ratio	Équation d'emploi avec distinction régionale. La variable explicative est le niveau de salaire régional initial	Pour la 1 ^{ère} période, les régions caractérisées par un faible niveau de salaire initial ont fait mieux en termes d'emploi que les autres. L'étude sur la 2 ^{de} période (où il y a eu stabilisation du ratio salaire minimum/salaire moyen) permet d'affirmer que ce précédent phénomène n'est pas un phénomène de long terme

À partir des éléments empiriques présentés, il semble difficile de tirer des conclusions systématiques sur les effets du salaire minimum. Toutefois, les prédictions initiales selon lesquelles

un salaire minimum se traduit par une baisse de l'emploi des populations les plus à risques ne semblent pas vérifiées dans la majorité des études.

⁶ Voir aussi Sobel (1999), pour des rétrospectives sur les effets du salaire minimum.

⁷ Voir aussi Bazen et Skourias (1997), Abowd, Kramarz et Margolis (1998), Neumark et Wascher (1999), et récemment Szpiro (2005) pour des études sur la France. Voir le rapport du CSERC (1998) pour une revue de la littérature empirique concernant les effets du salaire minimum sur l'emploi en France.

...Les impacts économiques du salaire minimum... suite

- 4 -

Le renouveau théorique : les modèles de salaire d'efficience et d'appariement

L'explication alternative par le monopsonne constituant une situation particulière, un renouveau théorique s'est opéré pour interpréter les effets potentiellement positifs du salaire minimum sur l'emploi. Les principaux apports de cette nouvelle littérature s'appuient particulièrement sur deux cadres d'analyse : le **salaire d'efficience** et les modèles de **search**.

Les modèles de salaire d'efficience peuvent être considérés comme une extension du monopsonne.⁸ Dans le modèle de Rebitzer et Taylor (1995), l'effort au travail a un impact négatif sur l'utilité des individus et ils peuvent adopter un comportement de passager clandestin, en "tirant au flanc" ("shirking"). À la manière de Shapiro et Stiglitz (1984), l'utilité du travailleur est croissante avec le salaire réel et décroissante avec le niveau d'effort fourni.

Il existe un aléa moral puisque les entreprises n'ont pas la possibilité d'évaluer totalement l'effort fourni par chacun de ses employés. L'entreprise instaure alors un contrôle des travailleurs et ce contrôle a un coût. Lorsqu'un travailleur est surpris en train de flâner, il est licencié. Un travailleur qui flâne gagne donc en utilité puisqu'il fournit moins d'effort mais prend le risque d'être découvert, et donc de perdre son emploi et son salaire. S'il est licencié, il touche néanmoins une indemnité de chômage.

Le travailleur détermine le niveau de salaire à partir duquel il ne tire pas au flanc, qui dépend positivement des indemnités chômage et négativement de la probabilité d'être découvert. Cette probabilité est croissante avec les dépenses de contrôle de la firme et décroissante avec ses effectifs employés. La firme va alors déterminer son effectif, ses dépenses de contrôle et le salaire offert sous une triple contrainte : technologique (fonction de production), probabilité de découvrir les tire-au-flanc, et contrainte de travail effectué (le salaire doit être supérieur au niveau à partir duquel les employés tirent au flanc). Toutes les firmes faisant de même, on détermine un salaire et un effectif total employé à l'équilibre. Lorsque l'emploi ainsi déterminé est inférieur à l'offre de travail, le modèle génère du chômage involontaire.

L'instauration d'un salaire minimum, ou une hausse de celui-ci, va se traduire par une hausse du coût d'opportunité d'être licencié. Dès lors, la menace mise en place par l'entreprise semble plus coûteuse pour le salarié, ce qui lui permet de diminuer les ressources engagées dans le contrôle (ce qui pourrait mener au paradoxe que l'instauration d'un salaire minimum entraîne des suppressions de postes d'encadrement).

L'entreprise peut alors embaucher de nouveaux travailleurs, sans avoir à augmenter le niveau de salaire pour les nouveaux arrivants.

Tout comme dans le cas du monopsonne, l'entreprise intègre le fait que l'offre de travail (efficace) augmente avec le salaire. Un haut salaire et un contrôle intensif sont les deux sources d'incitation pour ne pas flâner. Ce modèle peut alors être considéré comme une réinterprétation du cadre d'analyse du monopsonne. La logique est similaire ("monopsony like behavior") mais elle demeure valide avec un grand nombre d'entreprises. Les conclusions sont alors semblables à celles du modèle du monopsonne avec introduction d'un salaire minimum au-delà du salaire d'équilibre. L'emploi, et donc le produit, augmenteront avec le niveau du salaire minimum.

Un autre cadre d'analyse peut être utilisé pour mettre en évidence les effets positifs d'un salaire minimum sur l'emploi : ce sont les modèles de prospection ("search"), ou d'appariement. Dans un modèle où coexistent deux types de travailleurs, les "préférés" et les "moins préférés", Kahn et Lang (1998) montrent que l'introduction d'un salaire minimum est favorable aux premiers, dont l'emploi augmente. Cette évolution se fait au détriment des seconds. L'effet global peut donc être favorable à l'emploi, mais les travailleurs "moins préférés" voient leur taux d'emploi diminuer⁹.

CONCLUSION

L'analyse empirique nous a permis, dans la quasi-totalité des cas, d'infirmar les apports de la théorie néoclassique traditionnelle. En effet, on ne détecte souvent que de très faibles effets négatifs d'une hausse du salaire minimum sur l'emploi (cas de la France), et même assez régulièrement des effets positifs sur l'emploi (et pas seulement pour les États-Unis). Il nous est apparu également que l'interprétation de ces résultats par le monopsonne sur le marché du travail n'était pas probante. Le monopsonne ne correspond en effet qu'à des situations très particulières. Un renouveau théorique s'est alors développé afin de trouver des explications aux résultats empiriques contre intuitifs obtenus depuis plusieurs années. Des considérations de salaire d'efficience (à la base d'une reformulation du monopsonne) ont ainsi été utilisées, de même que les apports des modèles de prospection d'emploi.

Pour conclure sur ce point, il est nécessaire de se demander si le salaire minimum constitue un instrument efficace de lutte contre les inégalités. Les résultats empiriques récents nous enseignent que le salaire minimum permettrait bien de réduire les

⁸ Voir aussi Drazen (1986) et Manning (1995), pour une application du modèle de salaire d'efficience.

⁹ Kahn et Lang estiment empiriquement leur modèle sur des données américaines entre 1987 et 1991. Leurs résultats montrent que la hausse des salaires minima dans les États considérés a provoqué un changement dans la composition de l'emploi au profit des jeunes étudiants dans la restauration rapide. Leur modèle théorique semble validé par ces résultats empiriques.

inégalités de salaire sans créer d'inégalités d'emploi. Toutefois, il existe d'autres politiques de redistribution et de lutte contre les inégalités. Citons notamment l'impôt négatif, la réduction de la pression fiscale sur les moins qualifiés... Freeman (1984) a identifié différents scénarios qui font que le salaire minimum sera un instrument plus efficace ou non. On peut alors dire que le salaire minimum sera d'autant plus utile que :

- (1) le niveau de taxation existant est déjà élevé ;
- (2) les travailleurs qualifiés ont une offre de travail fortement élastique ;
- (3) la demande de travail est faiblement élastique (ou encore mieux si on est dans une situation de monopsonne) ;
- (4) le turnover est intense ;
- (5) les travailleurs faiblement qualifiés ont un effet revenu du salaire minimum important ;
- (6) il y a peu de travailleurs pauvres provenant de familles aisées.

Pour l'Europe, comme le constatent Dolado, Felgueroso et Jimeno (2000), 4 points sur 6 sont vérifiés (les points 1, 3, 4 et 6). Le salaire minimum paraît donc être un instrument puissant de lutte contre les inégalités.

Cependant, l'efficacité du salaire minimum ne peut être appréciée sans prise en compte de ses effets sur les choix éducatifs et les dynamiques de qualification des agents, le capital humain étant un élément fondamental dans la détermination des inégalités (cf. Parent (1995) et OCDE (2004)). Plusieurs approches théoriques ont ainsi montré que la mise en place d'un salaire minimum pouvait encourager l'accumulation de capital humain, tant par l'éducation initiale (Cahuc et Michel (1995), Agell et Lommerud (1997), Ragacs (2004)) que par la formation permanente (Acemoglu et Pischke (2001)). On peut formuler une critique à ces nouveaux apports théoriques : ils ne prennent pas suffisamment en compte l'influence du salaire minimum en tant qu'instrument de réduction du nombre de ménages à bas revenu. En effet, on sait désormais que le revenu parental influence directement l'éducation des enfants. De ce point de vue, comme le montrent Bauduin et Hellier (2006), le salaire minimum incite les individus les plus pauvres à financer l'éducation de leur(s) enfant(s), ce qui accroît la part des travailleurs qualifiés, et donc le produit alors que les inégalités diminuent.

Bibliographie

Abowd, J.M., F. Kramarz and D.N. Margolis (1998), "Minimum wages and employment in France and the United States", NBER Working Paper, No. 6996.

Acemoglu, D. and J.S. Pischke (2001), "Minimum Wages and On-the-Job Training", IZA Discussion Paper, No. 384.

Agell, J. and K.E. Lommerud (1997), "Minimum wages and the intensives for skill formation", *Journal of Political Economy*, 64, 25-40.

Bauduin, N. and J. Hellier (2006), "Skill Dynamics, Inequality and Social Policies", ECINEQ Working Paper, N° 34.

Bazen, S. et J.P. Martin (1991), "Incidence du salaire minimum sur les gains et l'emploi en France", *Revue économique de l'OCDE*, No. 16, 225-248.

Bazen, S. and N. Skourias (1997), "Is there a negative effect of minimum wage on youth employment in France", *European Economic Review*, 723-732.

Cahuc, P. et P. Michel (1995), "Salaire minimum, croissance et bien-être", *Revue économique*, 46, 585-594.

Card, D. (1992), "Using regional variation in wages to measure the effects of the federal minimum wage", *Industrial and Labor Relations Review*, 22-37.

Card, D. and A.B. Krueger (1995), "Myth and measurement: the new economics of the minimum wage", Princeton University press, NJ.

Chusseau, N. (2006), "Les inégalités de salaire, de revenus et d'emploi dans l'Union Européenne : où en sommes nous ?", dans *Elargissement de l'Union Européenne : enjeux et perspectives*, ouvrage collectif sous la direction de H. Krifa, L'Harmattan, à paraître

CSERC (1995), *Les inégalités d'emploi et de revenu. Mise en perspective et nouveaux défis*, La Découverte, Paris.

CSERC (1998), "SMIC, salaire minimum de croissance".

Dickens, R., S.Machin and A.Manning (1995), "The Effects of Minimum Wage on Employment: Theory and Evidence from the UK", Centre for Economic Performance, mimeo.

Dolado, J., F. Kramarz, S.Machin, A. Manning, D. Margolis and C. Teulings (1996), "The Economic Impact of Minimum Wages in Europe", *Economic Policy*, 23, 317-72.

Dolado, J.J., F. Felgueroso and J.F. Jimeno (2000), "The role of the minimum wage in the welfare state: an appraisal", IZA discussion paper.

Drazen, A. (1986), "Optimal minimum wage legislation", *Economic Journal*, 96 (3).

Duchêne, S. et G. Forgeot (1997), "Evaluation de l'incidence macroéconomique d'une hausse de 4% du Smic", note interne, INSEE, No. 43/G221.

Freeman, R.B. (1994), "The minimum wages as redistributive tool", *Economic Journal*, 106, 639-649.

Grenier, G. et M. Seguin (1991), "L'incidence du salaire minimum sur le marché du travail des adolescents au Canada : une reconsidération des résultats empiriques", *L'actualité économique*, 123-43.

Kahn, S. and K. Lang (1998), "The effects of minimum wage laws on the distribution of employment: theory and evidence", *Journal of Public Economics*, 1, 67-82.

Machin, S. and A. Manning (1997), "Minimum wages and economic outcomes in Europe", *European Economic Review*, 41 (3-5), 507-16.

Manning, A. (1995), "How do we know that real wages are too high?", *Quarterly Journal of Economics*, 110, 1111-1125.

Mincer, J. (1976), "Unemployment effects of minimum wages", *Journal of Political Economy*, 87-105

Mot, E. and C. Teulings (1990), "The Employment and Wage Effects of Minimum Wage Reductions for Young People in the Netherlands", University of Amsterdam Mimeo.

Neumark, D. and W. Wascher (1999), "A cross-national analysis of the effects of minimum wages on youth employment", NBER Working Paper, No. 7299.

Piketty, T. (2002), *L'économie des inégalités*, La Découverte, coll. Repères.

Rebitzer, J.B. and L.J. Taylor (1995), "Consequences of minimum wage laws : some new theoretical ideas", *Journal of public economics*, 56, 245-255.

Shapiro, C. and J.E. Stiglitz (1984), "Equilibrium unemployment as a worker discipline device", *American Economic Review*, 74, 433-444.

Sobel, R.S. (1999), "Theory and Evidence on the Political Economy of the Minimum Wage", *Journal of Political Economy*, 107 (4), 761-85.

Stigler, G. (1946), "The economics of the minimum wage legislation", *American Economic Review*, 358-65.

Szpiro, D. (2005), "Salaire minimum et emploi revisités", document de travail du MODEM, présenté au LIV Congrès annuel de l'Association Française de Sciences Economiques.

Turner, M.D. and B. Demiralp (2000), "Effects of higher minimum wages on teen employment and school enrollment", John Hopkins University working paper.

Wellington, A. (1991), "Effects of the minimum wage on the unemployment status of youths", *The Journal of Human Resources*, Vol.26, No.1, 27-46.

Zavodny, M. (2000), "The effects of the minimum wage on employment and hours", *Labour economics*, 7(6), 729-50.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Système du salaire minimum en Allemagne

En Allemagne, la fixation des salaires, et plus généralement des conditions de travail, relève du libre jeu de la négociation collective. L'Allemagne est néanmoins signataire de la convention de 1928 de l'OIT et s'est donc engagée à "instituer des salaires minima pour les cas où il n'existe pas de régime efficace de fixation des salaires par voie de contrat collectif et où les salaires seraient exceptionnellement bas". Une loi de 1952

permet théoriquement au gouvernement fédéral d'intervenir dans la fixation de salaires minima mais celle-ci n'a jamais été vraiment utilisée. Etant donné que l'extension des conventions collectives est extrêmement rare, une fraction importante des salariés n'est pas couverte par des conventions salariales de branche (en 1997, 35% des salariés pour l'Allemagne de l'Ouest et 56% en Allemagne de l'Est). Le dispositif de salaires minima de branche tend par conséquent à s'effriter en Allemagne au cours de la période récente. Le débat sur l'intérêt de l'instauration d'un salaire minimum fédéral tend en effet à renaître.

Annexe n° 2 : Dispositions nationales sur le salaire minimum des jeunes

	Taux appliqués aux jeunes salariés
Espagne	89 % du salaire minimum au-dessous de 18 ans
France	Si ancienneté inférieure à 6 mois : 17 ans 90 %, au-dessous de 17 ans 80%
Luxembourg	17 ans 80 %, 16 ans 70 %, 15 ans 60 %
Pays-Bas	22 ans 85 %, 21 ans 72,5 %, 20 ans 61,5 %, 19 ans 52,5 %, 18 ans 45,5 %, 17 ans 39,5 %, 16 ans 34,5 %, 15 ans 30 %
Portugal	Moins de 18 ans 75 %
Belgique	20 ans 94 %, paliers de 6 % par an, 70 % au-dessous de 17 ans
Grèce	Aucun taux distinct
Royaume-Uni	Exclusion des jeunes de 16 et 17 ans du régime du salaire minimum mis en place en 1999. Les jeunes de 18 à 21 ans auront un taux réduit à 83 %
États-Unis	Taux réduit pour les jeunes de moins de 20 ans pendant les 90 premiers jours d'embauche
Allemagne	Les accords salariaux ne prévoient pas de dispositif particulier pour les jeunes. Mais implicitement, les rémunérations d'apprentissage plus faibles jouent le rôle d'un salaire minimum-jeunes, compte tenu de l'importance de l'apprentissage outre-Rhin.

Source : CSERC (1998)

Les dépenses publiques dans l'Union Européenne : où en est-on ?

Nicolas Jean¹

EQUIPPE, Universités de Lille

RÉSUMÉ

L'objet de cet article est de dresser un état des lieux des dépenses publiques dans l'Union Européenne. La structure des dépenses publiques des États membres doit tendre vers une « composition optimale » au regard des critères retenus par la Commission. Nous analysons les efforts réalisés par les pays en termes de réduction du « poids de l'État » d'une part, mais aussi et surtout en termes de composition des dépenses publiques. Nous montrons que l'on a assisté à une réduction du ratio des dépenses publiques. On constate également une convergence dans les structures de dépenses publiques, avec un effort pour accroître les dépenses productives dans les budgets nationaux, au moins jusqu'au début des années 2000.

Mots clés : dépenses publiques, Union Européenne, Stratégie de Lisbonne

Classification JEL : E01, H11, H50



Dans son rapport relatif aux finances publiques dans l'Union Économique et Monétaire, publié en mai 2002, la Commission européenne a établi une typologie des dépenses publiques en référence à leur contribution à la croissance et à l'emploi. Ainsi, la structure des dépenses publiques des États membres doit tendre vers une « composition optimale » au regard des critères retenus par la Commission : c'est un des moyens invoqués dans la Stratégie de Lisbonne pour atteindre l'objectif de faire de l'Union l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010.

Il est vrai que les questionnements concernant les effets des dépenses publiques sur l'activité économique sont, au moins depuis la Seconde Guerre mondiale, à l'origine de nombreux

débats économiques et politiques. Aujourd'hui, au-delà du « poids de l'État » dans l'économie, c'est la manière dont sont dépensés les deniers publics qui est à l'origine de réflexions de la part des économistes, des institutions et des citoyens.

Face à l'ambitieux agenda européen, l'objet de cette étude est de présenter un état des lieux des dépenses publiques dans les pays de l'UE³. Pour ce faire, nous décrirons sommairement dans un premier temps les outils comptables permettant d'élaborer des typologies des dépenses publiques. Nous analyserons ensuite la « taille » des États en termes de dépenses publiques, ainsi que la composition de ces dernières dans les différents États membres, afin de mieux appréhender les enjeux auxquels devra faire face l'UE dans les prochaines années.

- 1 -

Les outils de la comptabilité publique

Les dépenses des administrations publiques sont en règle générale classées selon trois critères différents mais complémentaires qui sont : les catégories économiques des dépenses, les fonctions des dépenses, et enfin le type d'administration qui est à l'origine de la dépense.

La première typologie, que l'on nommera composition opérationnelle des dépenses publiques, correspond à une optique comptable qui permet une distinction des dépenses publiques en fonction de la nature de la transaction à laquelle elle se réfère. Prise sous cet angle, l'analyse des dépenses publiques requiert un cadre comptable précis. Au niveau européen, le Système Européen des Comptes nationaux et régionaux (SEC 95) qui s'inspire directement du SCN 93 (le Système de Comptabilité Nationale élaboré par l'ONU) permet une telle classification. Même si le total des dépenses des administrations publiques n'apparaît pas en soi dans le cadre conceptuel du SEC 95

(il ne représente ni un agrégat comptable, ni un solde comptable), il est toutefois défini en référence à une liste de catégories du SEC 95 comme le montre le Tableau 1⁴. Parmi ces treize catégories d'opérations, certaines représentent une part importante des dépenses publiques. Notamment, et nous le verrons par la suite, les opérations sur les salaires (D.1) ainsi que les « prestations sociales » (D.6311, D.63121 et D.63131) occupent une place conséquente dans les budgets des États européens.

¹ Nicolas.jean@ed.univ-lille1.fr

Je remercie Alain Ayong-le-Kama, Florence Huart et Lionel Ragot pour leurs remarques et conseils. Je reste cependant seul responsable des erreurs pouvant subsister.

² Commission Européenne (2002), « Public finances in EMU – 2002 », European Economy, No. 3.

³ Nous concentrons notre analyse sur les quinze anciens États membres, faute de données disponibles pour les derniers entrants.

⁴ Le texte législatif complet du SEC 95 correspond au Règlement n°2223/96 du Conseil Européen daté du 25 juin 1996 (il s'agit d'une version consolidée, tenant compte des modifications ultérieures et publiée en 2002). Il est disponible à l'adresse suivante : http://europa.eu.int/eur-lex/fr/consleg/main/1996/fr_1996R2223_index.html

...Les dépenses publiques dans l'Union Européenne : où en est-on ?... suite

La seconde approche consiste à analyser les dépenses publiques sur le plan fonctionnel. Il s'agit ici de regarder les dépenses selon une classification plus « ministérielle », c'est-à-dire selon le domaine socio-économique, ou autre, qui est visé. Au niveau international, c'est la Classification des Fonctions des Administrations Publiques (CFAP, plus connue sous l'acronyme anglais COFOG : Classification Of the Functions Of Government) qui est utilisée comme nomenclature de référence. Le premier niveau de la CFAP est présenté dans le Tableau 2⁵. Si les dénominations de ces fonctions évoquent clairement leur contenu, quelques précisions méritent toutefois d'être apportées. Tout d'abord, la catégorie « Services généraux des administrations publiques » est assez hétéroclite et inclut à la fois les dépenses liées aux organes exécutifs et législatifs, aux affaires financières et fiscales, aux affaires étrangères, à l'aide économique extérieure, à la recherche⁶, aux services généraux et à la dette publique. La catégorie « Affaires économiques » renferme quant à elle les programmes de soutien et les subventions aux entreprises de plusieurs secteurs d'activité (agriculture, énergie et extraction de matières premières principalement), mais aussi les dépenses liées à la construction d'infrastructures publiques, notamment les infrastructures de transports et communications. Notons enfin que les dépenses de R&D ne constituent pas une fonction à elles seules, mais sont ventilées dans chacune des fonctions de la nomenclature.

Tableau 1
Composition des dépenses publiques selon le SEC95

Codes SEC 95	Intitulé
P.2	Consommation intermédiaire
P.5	Formation brute de capital
D.1	Rémunération des salariés
D.29	Autres impôts sur la production
D.3	Subventions à payer
D.4 (consolidé)	Revenus de la propriété
D.5	Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.
D.62	Prestations sociales autres
D.6311 +	que les transferts sociaux en nature
D.63121 +	Transferts sociaux en nature correspondant
D.63131	aux dépenses consacrées à l'achat de produits fournis aux ménages par l'intermédiaire de producteurs marchands
D.7 (consolidé)	Autres transferts courants
D.8	Ajustement pour variation des droits des ménages sur les fonds de pension
D.9 (consolidé)	Transferts en capital à payer
K.2	Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits

Tableau 2
La nomenclature CFAP (1^{er} niveau)

Codes CFAP	Intitulé
GF01	Services généraux des administrations publiques
GF02	Défense
GF03	Ordre et sécurité publics
GF04	Affaires économiques
GF05	Protection de l'environnement
GF06	Logement et développement collectif
GF07	Santé
GF08	Loisir, culture et cultes
GF09	Enseignement
GF10	Protection sociale

La troisième approche consiste à classer les dépenses selon le niveau d'administration qui est à l'origine de la dépense. Les administrations publiques (APU) sont divisées en plusieurs sous-secteurs :

- L'**administration centrale** comprend tous les organismes administratifs ainsi que les autres organismes centraux dont la compétence s'étend sur tout le territoire économique, à l'exception des administrations de sécurité sociale.
- Les **administrations d'États fédérés** sont, par définition, spécifiques aux États fédéraux. Dans l'UE à 25, il s'agit de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique et de l'Espagne.
- Les **administrations locales** sont définies comme les APU dont la compétence s'étend sur une subdivision locale du territoire économique, à l'exception des administrations locales de sécurité sociale.
- Les **administrations de sécurité sociale** ont une activité qui consiste à fournir des prestations sociales au régime desquelles certains groupes de la population sont tenus de participer ou de verser des cotisations, la fixation de celles-ci étant de la responsabilité des administrations publiques en vertu des dispositions légales ou réglementaires. Sont donc réunies dans un même sous-secteur les administrations de sécurité sociale centrales, fédérées et locales.

Cette classification apporte moins d'informations concernant la nature même des dépenses publiques. Elle permet néanmoins de juger du degré de centralisation d'un pays via l'autonomie laissée aux collectivités locales par le pouvoir central en matière de fourniture de biens et services publics. De plus, elle donne une vision générale de la générosité du secteur public en matière de sécurité sociale.

⁵ Les données provenant d'Eurostat ne sont disponibles que pour le premier niveau de la CFAP. Pour le lecteur intéressé, la structure détaillée de la CFAP est disponible sur le site des Nations Unies à l'adresse suivante :

<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=2>

⁶ Il s'agit ici de la R&D qui n'est pas ventilée entre les autres fonctions. Cela comprend la recherche fondamentale ainsi que la recherche appliquée des services généraux des administrations publiques.

Au niveau européen, les États-membres sont contraints de transmettre des données annuelles relatives aux dépenses publiques à Eurostat dans le cadre du SEC95. Ces données prennent la forme de tableaux croisés entre composition **opérationnelle** et composition **fonctionnelle** des dépenses des administrations

publiques⁷. Les délais de transmission pour les dépenses de l'année *t* sont fixés à *t*+12 mois. Seules les dépenses des APU dans leur ensemble doivent obligatoirement être transmises, mais certains États-membres fournissent volontairement les données relatives aux sous-secteurs institutionnels.

- 2 -

Un panorama de l'évolution des dépenses publiques

Avant d'analyser la structure des dépenses publiques de l'Union Européenne, il convient de dresser un panorama de leur importance au sein même des économies nationales. Ainsi, au regard du Tableau 3, il ressort que les dépenses des administrations publiques (en pourcentage du PIB) ont fortement augmenté durant le siècle dernier. Ce constat n'est d'ailleurs pas spécifique aux pays européens, puisque les États-Unis et le Japon notamment ont vu la part des dépenses publiques dans le PIB multipliée respectivement par 3,4 et 4,4. Pour les onze pays retenus, les dépenses publiques ont plus que triplé entre 1913 et 2000 (coefficient multiplicateur de 3,4). Certaines périodes ont été propices au développement des dépenses de l'État. Outre les deux Guerres Mondiales, la phase de reconstruction d'après-guerre a nécessité une forte participation des États et plus particulièrement la période des Trente Glorieuses qui est marquée par l'expansion de l'État-Providence avec la croissance des interventions publiques en matière de protection sociale.

Si l'évolution a été à la hausse pour tous les pays de l'OCDE durant le 20^e siècle, l'Union Européenne s'est toujours située au-dessus de ses partenaires en ce qui concerne la fourniture de biens et services publics (voir Graphique 1). En 1986 par exemple, alors que la part des dépenses publiques dans le PIB frôle les 50 % dans l'UE, soit 10 points au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE, elle n'est que de 37 % aux États-Unis et un peu plus de 30 % au Japon. Déjà à la fin du 19^e siècle, des pays comme

l'Allemagne, la France, l'Italie ou la Suisse, ont un ratio des dépenses publiques supérieur à celui des États-Unis et du Japon.

Les chiffres concernant les finances publiques doivent toutefois être interprétés avec prudence. Il faut, en effet, tenir compte de caractéristiques qui diffèrent entre pays. On sait notamment qu'aux États-Unis par exemple, un certain nombre de prestations, notamment celles liées à la santé et à la retraite, sont assurées par le secteur privé. D'autres aspects tels que les dépenses fiscales, l'imposition des prestations sociales ou encore les partenariats public-privé peuvent fausser les comparaisons internationales.

Ces écarts tendent cependant à se resserrer aujourd'hui, en raison principalement du développement du secteur public au Japon dans les domaines de la protection sociale et des investissements publics.

Par ailleurs, les données de l'OCDE permettent de constater que la décennie quatre-vingt-dix s'est traduite par une baisse plus ou moins importante de la part des dépenses des APU dans le PIB dans tous les pays (sauf le Japon et le Royaume-Uni). C'est le cas notamment pour les pays de l'Union Européenne : après un niveau record atteint en 1993 (53 % du PIB) le ratio des dépenses publiques de l'UE a progressivement diminué jusqu'au début des années 2000, où il oscille désormais entre 45 % et 50 %.

Tableau 3
Dépenses des APU de quelques pays de l'OCDE (% du PIB)

	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996	2000	Coefficient multiplicateur (1913-2000)
Allemagne	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,1	48,4	3,3
Australie	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	35,9	34,5	2,1
Belgique	...	13,8	22,1	21,8	30,3	57,8	54,3	52,9	49,2	3,6
Espagne	...	11,0	8,3	13,2	18,8	32,2	42,0	43,7	38,1	3,5
Etats-Unis	7,3	8,8	13,4	18,7	27,0	31,4	32,8	32,4	29,9	3,4
France	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	55,0	51,4	3,0
Italie	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	52,7	46,5	2,7
Japon	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	35,9	36,8	4,4
Royaume-Uni	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	38,0	39,9	3,1
Suède	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,2	59,2	5,7
Suisse	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4	41,5	3,0
Moyenne	11,4	13,0	19,0	22,5	26,0	41,2	43,1	45,0	42,7	3,4

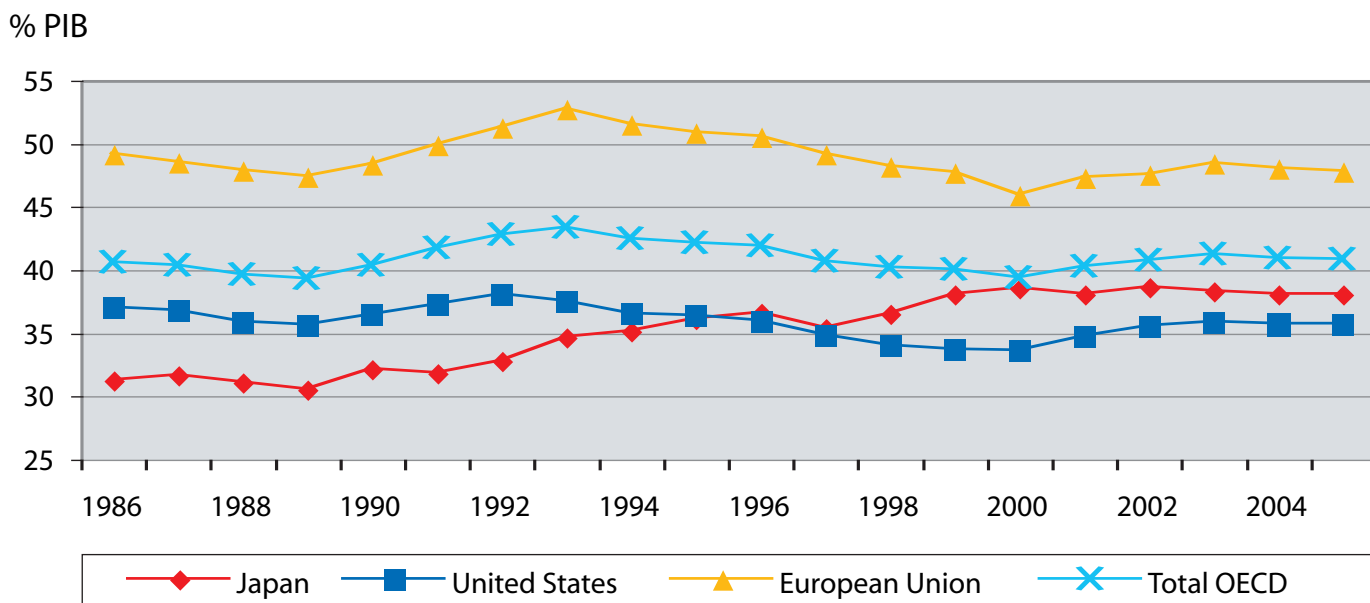
Source : FMI, Schuknecht et Tanzi (2000), Wacquez (2002), Calculs de l'auteur

⁷ Voir le Tableau 11 de l'Annexe B du Règlement n°2223/96 du Conseil Européen.

... suite en page 14

...Les dépenses publiques dans l'Union Européenne : où en est-on ?... suite

Graphique 1 Evolution du ratio des dépenses publiques % PIB



Source : OCDE

- 3 -

Le poids du secteur public dans l'UE

Si la stratégie de Lisbonne propose une ligne de conduite globale en matière de dépenses publiques pour les États membres, il reste que la carte budgétaire européenne est plutôt hétérogène.

Une volonté commune d'amélioration des finances publiques...

C'est lors du Conseil européen qui s'est tenu au printemps 2000 à Lisbonne que les quinze États membres se sont fixés un objectif des plus ambitieux : faire de l'Union l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010. Sur le plan des dépenses publiques, cette «Stratégie de Lisbonne» énonce clairement les enjeux futurs de l'intégration européenne. Elle insiste sur le fait que les gouvernements européens doivent accentuer leurs efforts pour favoriser la croissance et l'emploi, tout en réduisant leur poids dans l'économie jugé trop important. Parallèlement à cela, le Pacte de Stabilité et de Croissance réduit les marges de manœuvre des États membres en matière budgétaire. L'objectif affiché est donc de rendre l'intervention publique la plus efficace possible, ce qui passe par une restructuration plus ou moins importante des budgets des administrations publiques nationales. Cet ajustement doit se traduire d'un côté par une diminution du ratio des dépenses publiques sur le PIB,

et de l'autre par un effort budgétaire en faveur des dépenses qui favorisent la croissance et l'emploi dans le long terme.

Sur le premier point, on constate qu'un certain nombre de pays européens ont réalisé d'importants efforts pour réduire la part des dépenses gouvernementales dans le PIB (Tableau 4). Ces efforts se sont concentrés dans la deuxième moitié de la décennie 90, période pendant laquelle tous les États-membres, à l'exception du Portugal, ont vu leur ratio de dépenses publiques diminuer. Pour certains pays, cette baisse est plus ou moins faible (Belgique, France, Grèce, Islande), mais pour bon nombre d'entre eux, la diminution va au-delà des 10 %, avec des baisses record de plus de 10 points de PIB pour l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et la Finlande sur la période 1995-2000. Ces efforts se sont néanmoins atténués au début des années 2000 puisque seuls six pays (Autriche, Espagne, Danemark, Grèce, Norvège et Suède) ont poursuivi une politique de réduction des dépenses publiques; politique qui, de surcroît, est beaucoup plus timide que celle engagée lors de la période précédente. Si la progression des dépenses publiques dans le PIB est moins importante qu'au début des années 90, elle reste, pour certains pays (Luxembourg, Royaume-Uni et Islande), très forte.

Tableau 4
Evolution des dépenses des APU dans les pays européens

	% du PIB																Taux de croissance		
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	90-95	95-00	00-05
Belgique	53,4	54,4	54,6	55,6	53,4	52,8	52,8	51,4	50,7	50,1	49,4	49,5	50,5	51,1	49,5	50,1	-1,1	-6,4	1,4
Danemark	57,2	57,9	59,1	61,7	61,6	60,3	60,3	58,0	57,6	56,3	54,8	55,3	55,8	56,1	55,1	53,3	5,4	-9,1	-2,7
Allemagne (a)	:	47,1	48,1	49,3	49,0	56,1	56,1	49,3	48,8	48,7	45,7	48,3	48,5	48,4	46,9	46,7	19,1	-18,5	2,2
Grèce	50,2	46,7	49,4	52,0	49,9	51,0	51,0	47,8	47,8	47,6	49,8	47,8	46,9	49,9	49,8	46,2	1,6	-2,4	-7,2
Espagne (c)	42,5	43,9	44,9	48,4	46,3	44,1	44,1	41,0	40,7	40,2	39,8	39,4	38,7	38,3	38,8	38,2	3,9	-9,8	-4,0
France	49,8	50,8	51,9	54,6	54,3	55,1	55,1	54,9	53,7	53,4	52,6	52,5	52,6	53,6	53,4	54,2	10,6	-4,5	3,0
Irlande	43,3	44,9	45,3	45,1	44,4	41,5	41,5	37,1	35,0	34,6	32,1	33,9	33,3	33,5	33,7	34,5	-4,2	-22,7	7,5
Italie	54,3	55,5	56,7	57,7	54,6	53,4	53,4	51,1	49,9	48,9	46,9	48,6	47,6	49,4	48,6	48,2	-1,7	-12,2	2,8
Luxembourg	43,2	44,4	46,0	45,7	44,5	45,5	45,5	43,3	42,0	41,3	38,5	39,1	44,0	46,4	45,6	44,3	5,3	-15,4	15,1
Pays-Bas	54,8	54,8	55,8	56,0	53,6	56,4	56,4	48,2	47,2	46,9	45,3	46,6	47,5	47,1	46,6	45,7	2,9	-19,7	0,9
Autriche	52,0	52,9	53,6	56,7	56,2	57,3	57,3	54,1	54,2	54,2	52,4	51,8	51,3	50,6	49,9	49,6	10,2	-8,6	-5,3
Portugal	42,1	45,1	46,2	47,8	46,0	45,0	45,0	44,8	44,1	45,3	45,2	46,3	46,0	45,8	46,1	47,8	6,9	0,4	5,8
Finlande (b)	47,9	56,7	62,3	64,7	63,9	59,6	59,6	56,4	52,8	52,1	49,1	49,2	50,1	50,8	51,1	50,7	24,4	-17,6	3,3
Suède (c)	61,9	63,3	71,8	72,4	70,3	67,7	67,7	63,0	60,7	60,3	57,3	57,1	58,3	58,2	56,7	56,4	9,4	-15,4	-1,6
Royaume-Uni	40,8	42,7	44,4	44,5	43,9	43,5	43,5	40,0	38,8	38,2	38,2	39,2	39,8	43,2	43,7	45,5	6,6	-12,2	19,1
Islande (c)	40,5	41,7	42,4	42,4	42,0	41,3	41,3	40,1	40,4	41,1	40,8	43,8	45,8	47,7	47,3	45,0	2,0	-1,2	10,3
Norvège	54,0	54,9	56,3	55,2	54,1	51,6	51,6	47,3	49,5	48,3	43,2	44,5	47,5	48,4	46,0	42,8	-4,4	-16,3	-0,9
UE15	:	:	:	:	:	52,5	52,5	48,6	47,6	47,1	45,6	46,6	47,0	47,8	47,4	47,6	:	-13,1	4,4

: Données non disponibles

Source : Eurostat, calculs de l'auteur

(a) Incluant l'ex-RDA, le taux de croissance de la première période est calculé entre 1991 et 1995

(b) Estimation eurostat jusqu'en 1994

(c) Les données pour l'Espagne (de 1990 à 1998), la Suède (de 1990 à 1992) et l'Islande (en 2005) proviennent de l'OCDE

...mais des différences importantes au sein des pays membres

La vue d'ensemble exposée ci-dessus ne doit pas cacher les divergences entre les pays de l'Union en terme de fourniture de biens et services publics. En effet, les pays diffèrent à la fois par l'importance des dépenses des APU en pourcentage du PIB, mais également par l'évolution qu'a connue le ratio des dépenses publiques depuis les années 80. Comme on l'a dit plus haut, la majorité des États membres ont diminué leurs dépenses dans le milieu des années 90, c'est le cas notamment de la Suède, de la Finlande, de l'Espagne et de l'Italie (Graphique 2-D). Ces quatre pays ont vu leurs dépenses gouvernementales augmenter progressivement pendant les années 80, puis de manière plus forte au début des années 90, pour ensuite diminuer sensiblement jusqu'au début des années 2000. Les pays scandinaves et l'Espagne ont adopté une approche quantitative de limitation des dépenses en appliquant un plafonnement explicite, ce qui a permis une baisse substantielle du ratio des dépenses publiques dans la deuxième moitié des années 90. Le cas de l'Italie se caractérise quant à lui par une réduction importante de la charge liée aux intérêts de la dette publique, les dépenses primaires n'ayant que peu diminué.

Toutefois, certains gouvernements ont effectué des réformes afin de réduire leur ratio de dépenses publiques dès le début des années 80 (Graphique 2-A). La Belgique, l'Irlande et dans une moindre mesure les Pays-Bas, sont parvenus à diminuer les dépenses des APU progressivement du début des années 80

jusqu'au début des années 2000. Le cas de l'Irlande durant les deux dernières décennies est le plus impressionnant : le pays a réussi à réduire le montant de ses dépenses publiques de près de vingt points de PIB sur l'ensemble de la période. Pour ces trois pays, la baisse des dépenses gouvernementales est passée par des réformes des institutions budgétaires. Il s'agit de l'adoption d'une budgétisation pluriannuelle en Irlande et aux Pays-Bas au milieu des années 90, alors qu'en Belgique, le passage à un État fédéral s'est accompagné d'une réglementation coordonnée des dépenses entre les différents niveaux d'administration.

A l'inverse, on trouve un autre groupe de pays pour lesquels, à la différence des précédents, les dépenses de l'État ont augmenté au cours de la période 1980-2005 (Graphique 2-B). Ainsi, le Portugal et la Grèce ont un ratio des dépenses publiques de plus de 45 % en 2005, soit plus de 10 points de PIB de plus que le niveau atteint en 1980. Ceci est dû au phénomène de rattrapage qu'ont connu ces deux économies pendant les années 90. En effet, la croissance économique se traduit par une évolution de même ampleur des dépenses des APU (loi de Wagner). La France a connu une évolution similaire quoique plus progressive et légèrement moins forte. Cette progression s'explique principalement par la hausse des dépenses primaires, notamment les prestations sociales (chômage et retraites).

Enfin, trois pays (Autriche, Royaume-Uni, Danemark) sont parvenus à maintenir leurs dépenses publiques du début des années 2000 au même niveau qu'au début des années 80 (Graphique 2-C). Le ratio des dépenses n'est toutefois pas resté

...Les dépenses publiques dans l'Union Européenne : où en est-on ?... suite

constant pendant toute la période. C'est particulièrement le cas du Royaume-Uni qui a connu des phases de réduction importante (années 80 et deuxième moitié des années 90) et de hausse importante (1990-1993 et 2000-2005).

Finalement, le panorama européen des dépenses publiques est aujourd'hui plutôt hétérogène. Ainsi, en 2005, l'écart entre le pays le plus dépensier en pourcentage du PIB (la Suède) et le pays dont les dépenses publiques sont les plus faibles (l'Irlande) dépasse les vingt points de PIB (Tableau 4). Si, à partir de ce même tableau, on calcule l'écart-type de la distribution des

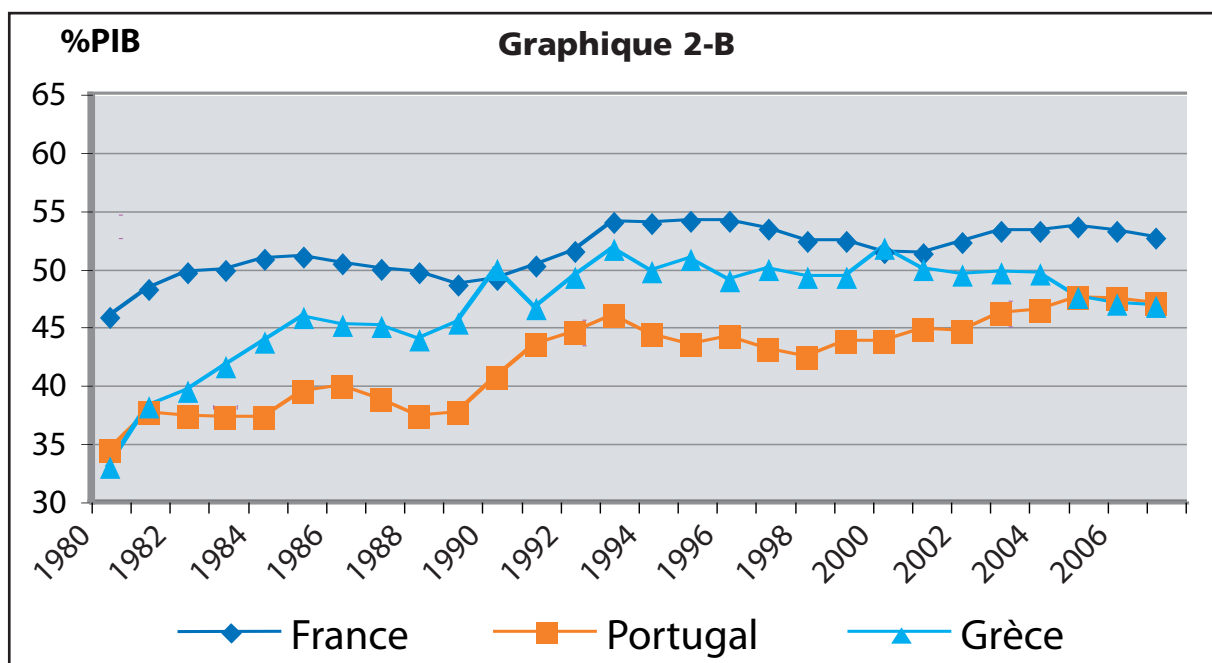
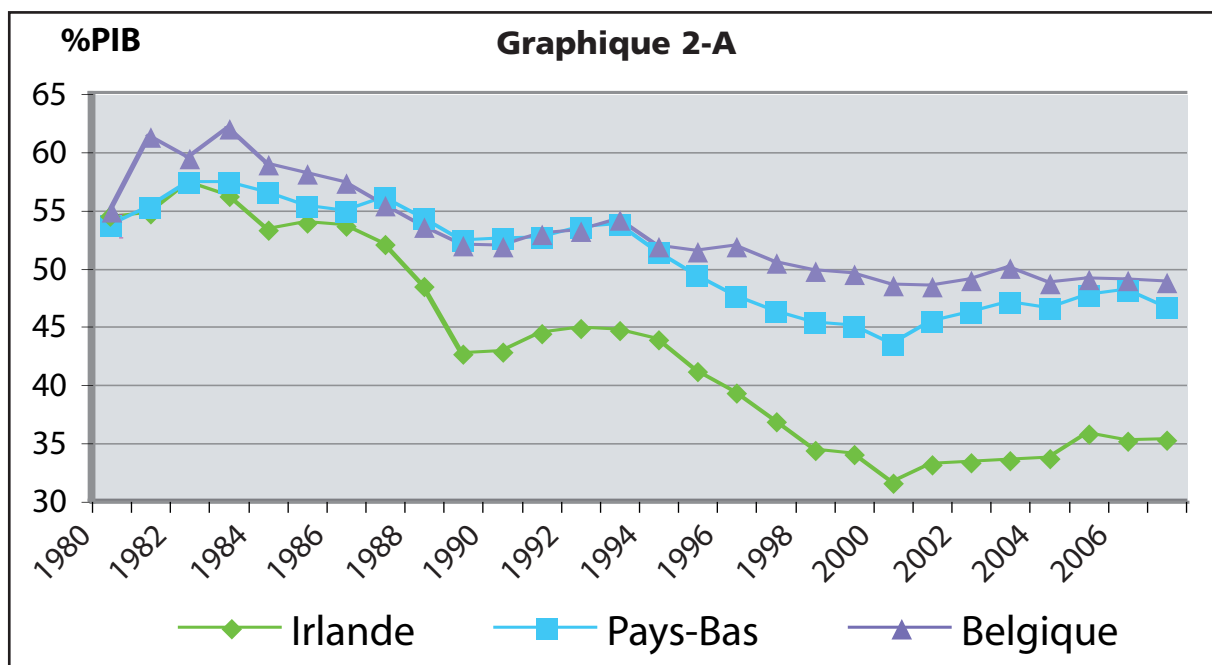
dépenses publiques au sein des quinze États membres, celui-ci avoisine les six points de PIB, ce qui semble plutôt élevé. De nouveau, ces comparaisons doivent être interprétées avec prudence car une partie des prestations peut être assurée par le secteur privé dans certains pays.

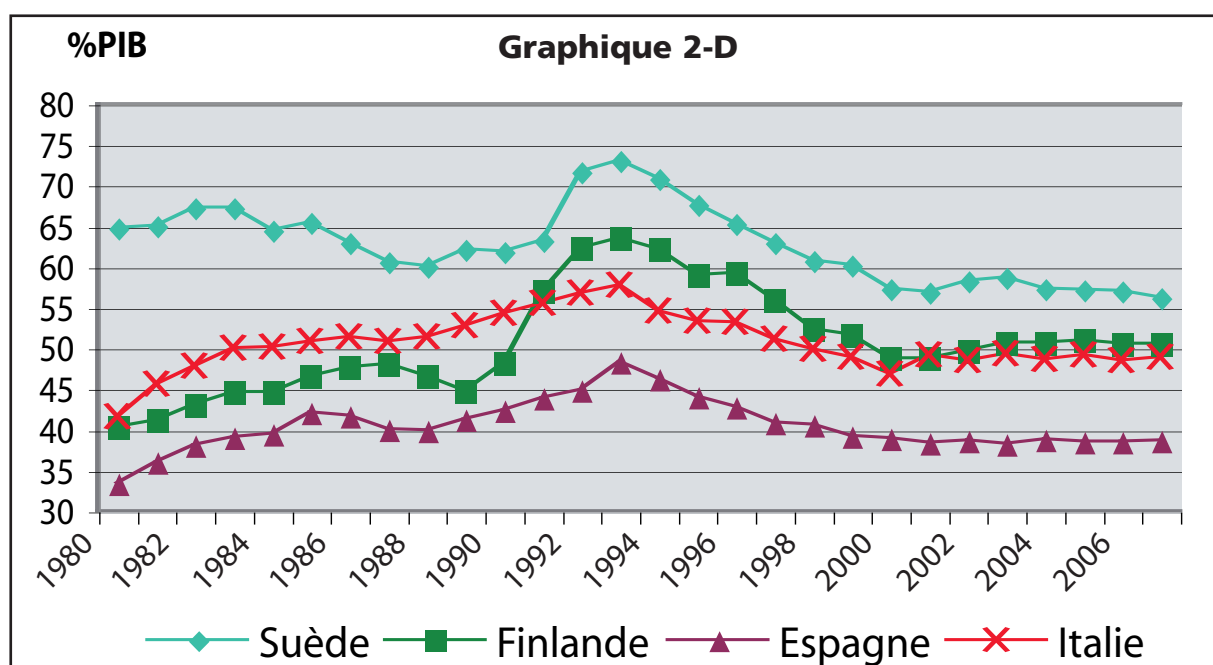
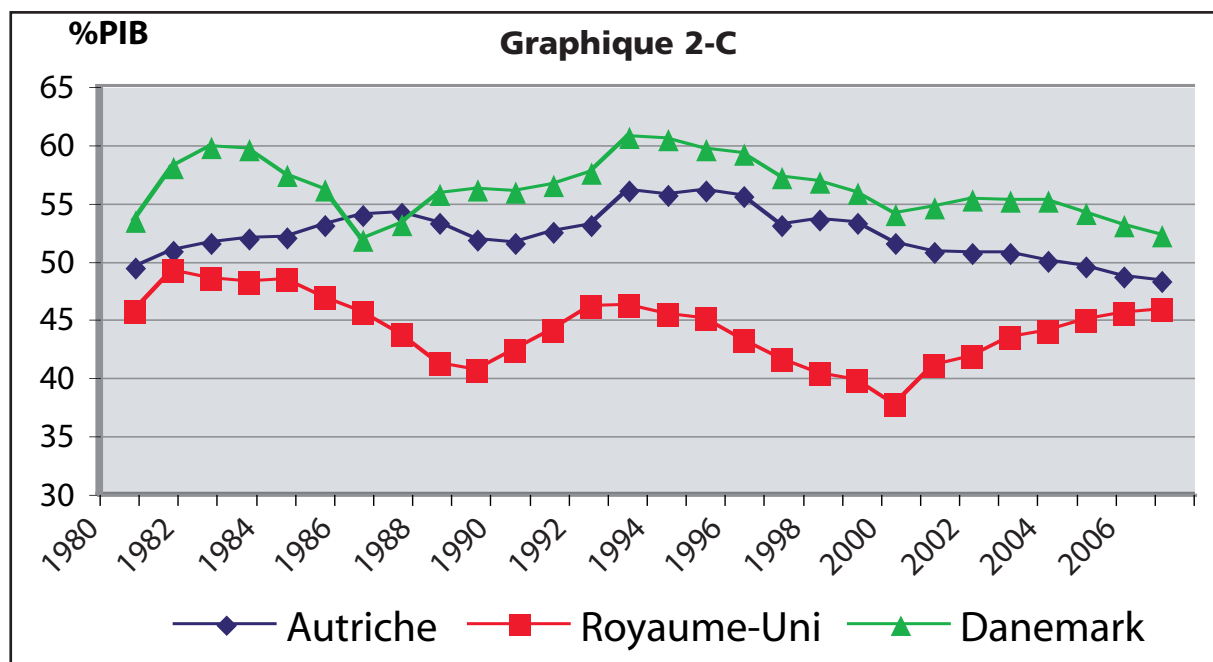
Les profils de dépenses publiques dressés ici permettent de comprendre la diversité des situations des pays européens en matière de finances publiques. Si la prise de conscience quant à la nécessité d'améliorer l'efficacité du secteur public est bien réelle, elle se traduit dans les faits par des réformes nécessairement différentes.

Graphique 2

Evolution du ratio des dépenses publiques dans les pays européens

Source : OCDE, calculs de l'auteur





- 4 -

La composition des dépenses publiques au sein de l'UE

La stratégie de Lisbonne

Dans son rapport relatif aux finances publiques dans l'Union économique et monétaire, publié en mai 2002⁸, la Commission européenne s'est attachée à développer un indicateur synthétique permettant d'apprécier la qualité de la dépense publique : les dépenses publiques « de qualité » sont celles qui, par leur nature, sont susceptibles de soutenir la croissance et l'emploi. La Commission a ainsi réparti les dépenses publiques en quatre catégories, définies par référence à leur contribution à la croissance et à l'emploi :

- le paiement des intérêts de la dette est jugé être une dépense sans intérêt économique ;

- les dépenses de retraite et les dépenses de fonctionnement des administrations publiques ont un impact positif sur l'activité tant qu'elles restent modérées ;
- les dépenses d'indemnisation du chômage, les dépenses consenties au titre de la politique familiale et de la politique du logement, les dépenses de lutte contre l'exclusion ont un impact positif sur la croissance si elles ne sont ni trop élevées, ni trop faibles ;
- les dépenses d'éducation, de santé, de recherche, d'investissement et les dépenses réalisées dans le cadre de politiques actives du marché du travail sont considérées comme ayant toujours un impact positif sur la croissance et l'emploi.

⁸ op. cit

...Les dépenses publiques dans l'Union Européenne : où en est-on ?... suite

Notons que la théorie économique a montré que les dépenses de la dernière catégorie ont en effet un impact positif sur la croissance, notamment parce qu'elles améliorent la productivité des facteurs de production privés (voir encadré 1).

Sur la base de cette typologie, les États membres sont incités à favoriser les dépenses de la dernière catégorie, c'est-à-dire celles qui ont un impact sur la sphère productive de l'économie, mais doivent également assurer un niveau « satisfaisant » (dans le sens « ni trop élevé, ni trop faible ») concernant certains types de dépenses sociales. Notons que cette dernière catégorie de dépenses occupe une place importante dans les budgets des États membres comme le montrent les graphiques 3-A et 3-B décrivant la composition moyenne des dépenses publiques des quinze : les dépenses sociales constituent en moyenne près de 20 % du PIB en 1995. Sur le plan comptable (composition opérationnelle), ce sont ensuite les rémunérations des salariés qui constituent le poste le plus important (12,4 % du PIB), puis les consommations intermédiaires (6,3 %), les intérêts (5,8 %), les autres transferts (4 %), la FBCF (2,8 %) et enfin les subventions (1,9 %). Dans une optique fonctionnelle, ce sont les dépenses des services

généraux des APU qui constituent le second poste de dépenses avec 9,2 % du PIB, puis la santé, l'éducation et les affaires économiques avec près de 6 % du PIB en moyenne pour chacune de ces catégories. Les postes défense, sécurité, logements, loisirs et environnement constituent une part moins importante des budgets des pays de l'Union (moins de 2 % du PIB).

Au regard des prérogatives de la Commission lors du Sommet de Lisbonne, cette structure devrait se déformer vers une maîtrise plus importante des dépenses de fonctionnement et des dépenses sociales, principalement celles liées au financement des retraites. La charge d'intérêts mériterait d'être réduite, en particulier pour un certain nombre de pays mais nous y reviendrons plus bas. Enfin, les investissements publics (FBCF) doivent être encouragés, notamment ceux améliorant la productivité des facteurs de production privés, c'est-à-dire liées à des fonctions telles que la santé, l'éducation ou encore les affaires économiques. Par ailleurs, un certain nombre de travaux montrent que l'on assiste à un phénomène de convergence des structures de dépenses publiques des pays de l'OCDE et plus particulièrement des pays de l'UE⁹. Qu'en est-il de la situation actuelle dans l'Union européenne ?

Encadré 1

L'impact productif des dépenses publiques dans la littérature économique.

De nombreux travaux théoriques ont mis en évidence l'impact productif de certaines dépenses publiques. L'article pionnier étant celui de Barro (1990). L'auteur a montré que les dépenses publiques d'investissement permettent d'améliorer la productivité des facteurs de production privés. L'externalité positive ainsi provoquée génère un processus de croissance auto-entretenu à long terme. La relation entre croissance économique et taille de l'Etat n'est toutefois pas linéaire, et la croissance maximale est alors atteinte pour un niveau de taxe égal à l'élasticité de la production par rapport aux investissements publics (voir également Futagami et al., 1993, ou Glomm et Ravikumar, 1997).

La littérature théorique distingue entre les dépenses *productives* (investissements publics) et les dépenses *improductives* (dépenses publiques de consommation). Ainsi, les dépenses dites productives correspondent à toutes les dépenses ayant un impact sur les facteurs privés. Il s'agit des dépenses publiques dans des domaines tels que la recherche, l'éducation, les transports et télécommunications, ou encore les politiques actives sur le marché du travail. Les dépenses improductives influencent quant à elles l'utilité des consommateurs, on peut penser principalement à certaines prestations sociales, mais aussi aux services publics de proximité auxquels bénéficient les citoyens. Barro a montré que seules les dépenses productives ont un impact sur la croissance, mais d'autres auteurs (notamment Turnovsky et Fisher, 1995, ou Turnovsky et Chatterjee, 2001) ont montré que les dépenses improductives peuvent avoir des effets indirects sur la dynamique transitionnelle, même si elles n'influencent pas le taux de croissance de long terme.

Plus récemment, certains auteurs se sont intéressés à la question de la composition optimale des dépenses de l'Etat. Devarajan et al. (1996) ont d'abord mis l'accent sur le fait que l'impact sur le taux de croissance de chaque type de dépense productive dépend à la fois de leur impact productif (l'élasticité de la production privée) mais également de leur part initiale dans le budget total. D'autres papiers ont étudié la question de l'efficacité du stock de capital public. En effet, ce n'est pas la quantité *brute* de capital public qu'il faut prendre en compte, mais bien la quantité *efficace* (Hulten, 1996, Aschauer, 2000, Rioja, 2003, ou encore Kalaitzidakis et Kalyvitis, 2004). Cet indice d'efficacité du capital public dépend notamment de certaines dépenses, considérées comme non productives, comme les dépenses de maintenance par exemple. On a ainsi vu émerger, dans l'article de Pérez (2004) la *notion de dépenses de consommation productives* en ce sens qu'elles permettent d'exploiter de manière plus efficace le capital public (maintenance, mais aussi personnels enseignants et personnels hospitaliers).

⁹ Voir rapport de la Commission (op. cit.) et Sanz et Vélasquez (2006)

Des efforts réalisés à la fin des années 90...

Le constat établi par la Commission pour la décennie 90 concernant la composition des dépenses des APU est par ailleurs plutôt bon. En effet, si l'on regarde les graphiques 3-A et 3-B, qui décrivent la composition moyenne des dépenses publiques des Quinze, un certain nombre de faits en accord avec la stratégie de Lisbonne sont à souligner.

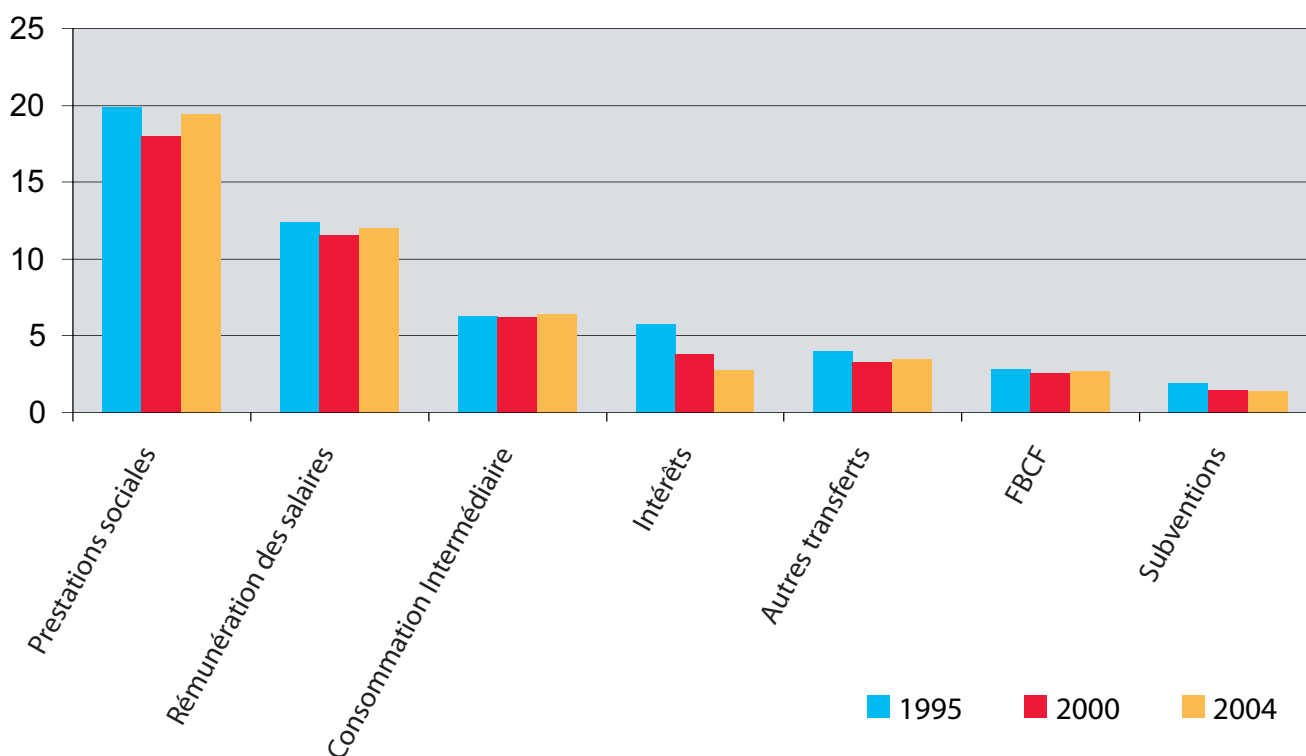
Tout d'abord, on remarque que la baisse du ratio moyen des dépenses publiques s'est traduite par une réduction de toutes les catégories de dépenses, qu'il s'agisse de la classification opérationnelle (graphique 3-A) ou fonctionnelle (graphique 3-B). Notamment, les dépenses sociales ont diminué de près de 2 points de PIB entre 1995 et 2000 ce qui, au regard de la Stratégie de Lisbonne, semble plutôt être positif étant donné le niveau généralement important de cette catégorie de dépenses dans l'UE. L'effort en matière de charge d'intérêts

est également conséquent puisque le niveau moyen du ratio intérêts/PIB est passé de 5,8 % à 3,8 % dans la même période. La part dans le PIB de la fonction Services Généraux a également subi une baisse sensible. Parallèlement, les investissements publics ainsi que les dépenses d'éducation n'ont que peu diminué, respectivement de 0,3 et 0,4 points de PIB, et les dépenses de santé sont restées stables (5,9 % du PIB).

Il semble donc que le mouvement de réduction des dépenses des APU (en pourcentage du PIB) qui a lieu à la fin des années 90 se caractérise par une baisse plus importante de la part dans le PIB des dépenses les moins « efficaces » au regard de la stratégie de Lisbonne, et à l'inverse, par une diminution moindre des dépenses permettant d'améliorer la croissance et l'emploi. Ce trait est caractéristique d'un phénomène de convergence dans la composition des dépenses des gouvernements européens.

Graphique 3 Composition des dépenses publiques dans l'UE (% PIB)

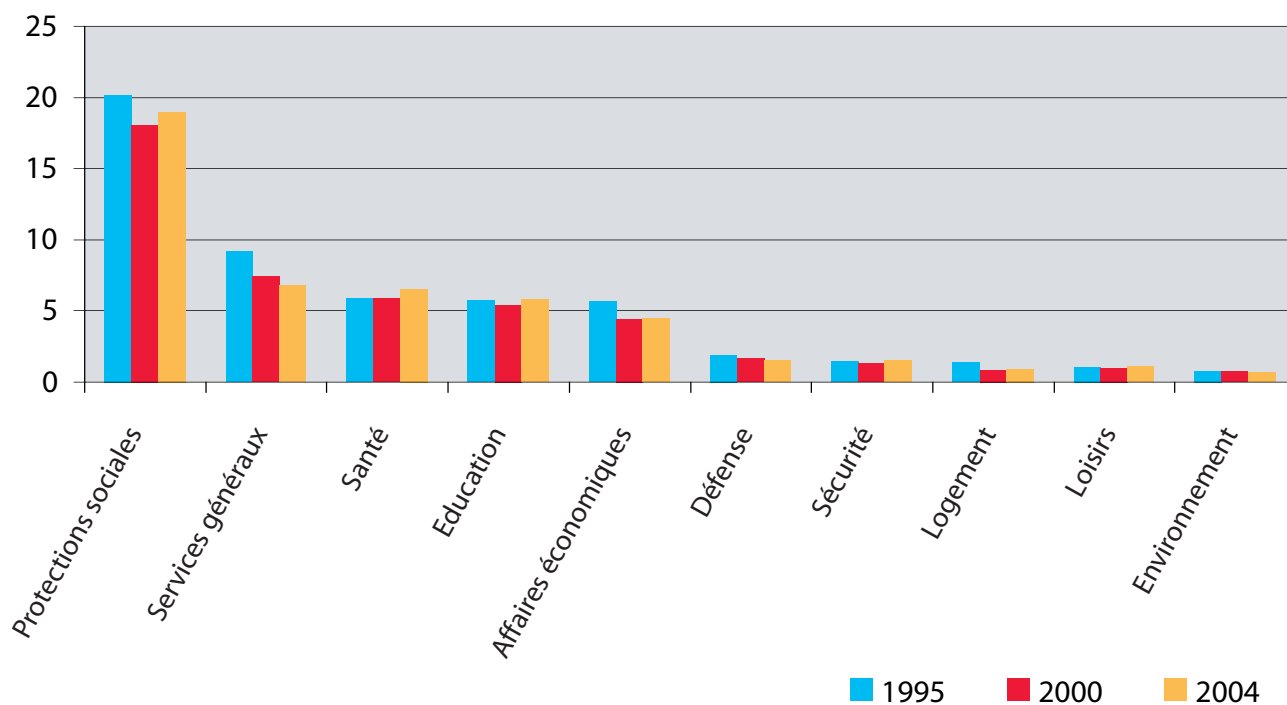
Graphique 3-A :
Composition opérationnelle des dépenses publiques dans l'UE (% PIB)



Source : Eurostat, calculs de l'auteur

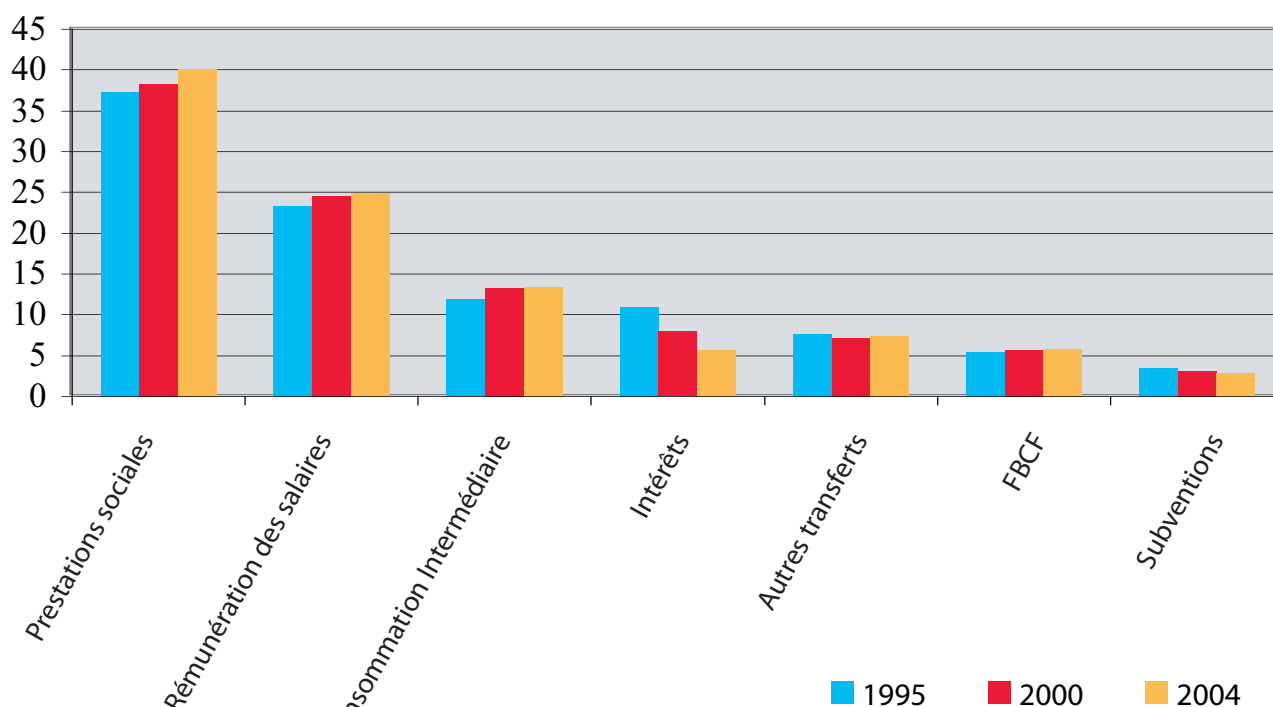
...Les dépenses publiques dans l'Union Européenne : où en est-on ?... suite

Graphique 3-B :
Composition fonctionnelle des dépenses publiques dans l'UE (% PIB)



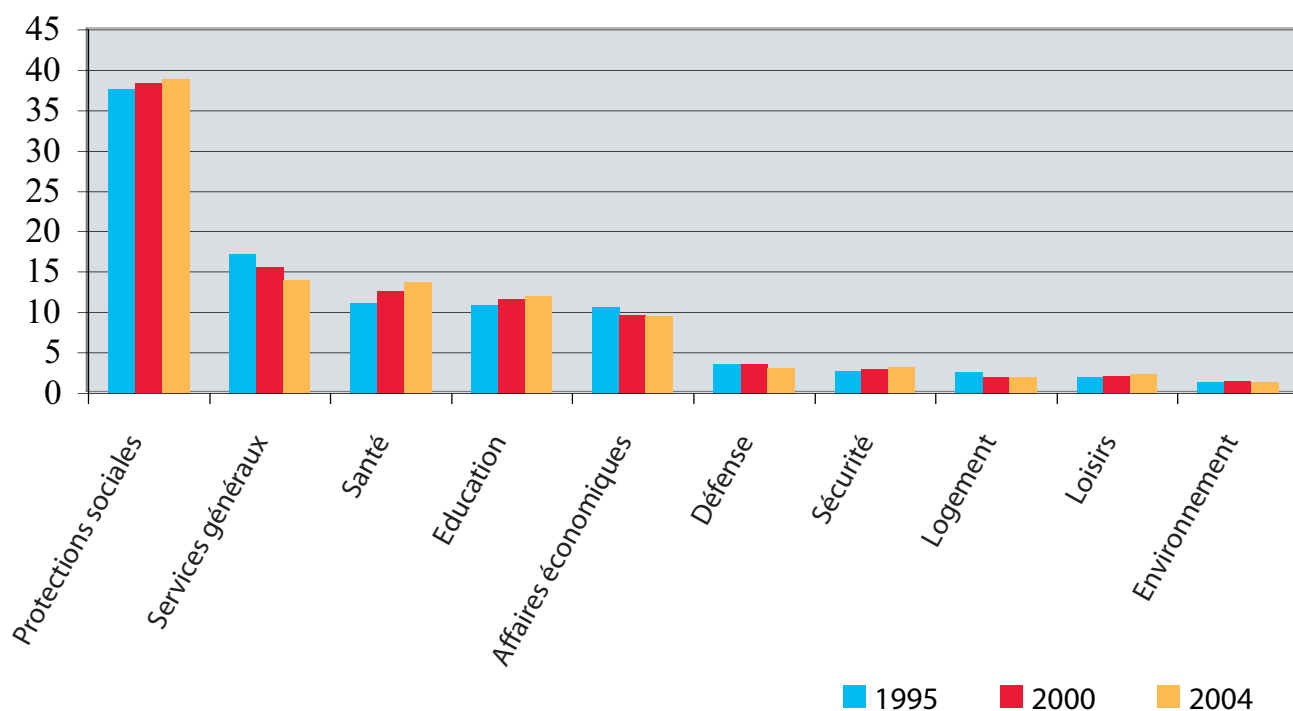
Source : Eurostat, calculs de l'auteur

Graphique 4-A :
Composition opérationnelle des dépenses publiques dans l'UE (% Dépenses Totales)



Source : Eurostat, calculs de l'auteur

Graphique 4-B : Composition fonctionnelle des dépenses publiques dans l'UE (% Dépenses Totales)



Source : Eurostat, calculs de l'auteur

...mais qui doivent être poursuivis

Ce bilan plutôt encourageant mérite toutefois d'être nuancé. D'une part, si l'on regarde les graphiques 4-A et 4-B qui donnent la composition moyenne des dépenses publiques de l'Union Européenne en pourcentage des dépenses totales, on peut porter un regard quelque peu différent sur les efforts budgétaires réalisés entre 1995 et 2000. Il semble en effet que la structure des dépenses se soit modifiée en grande partie du fait de la baisse de la charge d'intérêts, celle-ci passant en moyenne de 11 % du montant total des dépenses à 7,9 %. La baisse des taux d'intérêt de long terme, dans la perspective de l'adhésion à la zone euro, a largement profité à la Belgique, à la Grèce et à l'Italie, les trois pays les plus endettés de l'UE. Toutefois, cette réduction de la charge de la dette a été compensée, dans la structure budgétaire des États membres, par l'augmentation d'autres types de dépenses.

Ainsi, les catégories opérationnelles des dépenses telles que les prestations sociales, les rémunérations des salariés ou les consommations intermédiaires ont vu leur part dans le total des dépenses croître en moyenne. Les investissements publics ont également connu une légère augmentation (+ 0,2 % des dépenses totales), mais les subventions ont diminué entre 1995 et 2000 (- 0,4 point de pourcentage). D'un point de vue fonctionnel, ce sont les dépenses des Services Généraux des administrations publiques qui ont le plus diminué, passant de 17,3 % à 15,6 % des dépenses totales. Cependant la fonction Affaires Economiques a vu sa part baisser de plus de 1 point de pourcentage en moyenne ce qui, dans l'optique de la

«Stratégie de Lisbonne» pose problème puisqu'il s'agit ici des dépenses en infrastructures publiques jugées productives. À l'inverse, les dépenses de Santé et d'Education ont toutes deux connu un accroissement de leur part dans les dépenses totales de 1,5 points de pourcentage entre 1995 et 2000, ce qui constitue un résultat positif.

Si on regarde à présent la structure budgétaire moyenne des pays européens depuis les années 2000, il semble que l'évolution de certaines catégories de dépenses n'est pas en adéquation avec les critères de la Commission sur la qualité des dépenses publiques. Comme nous l'avons souligné plus haut, le début des années 2000 s'est traduit par une remontée des dépenses des APU dans la plupart des pays de l'Union européenne.

Les graphiques 3-A et 3-B nous montrent que cette augmentation moyenne des dépenses publiques reflète une hausse de presque toutes les catégories de dépenses. Seules deux catégories affichent une baisse pendant la période 2000-2005, il s'agit des intérêts qui ont perdu un point de PIB en moyenne, et des Services Généraux des administrations publiques qui sont passés de 7,4 % à 6,8 % du PIB. Par contre, si l'on regarde à nouveau le poids de chaque type de dépense dans le total des dépenses des APU, on constate certes que certaines dépenses productives ont suivi cette augmentation, notamment les dépenses de santé (+1 % des dépenses totales) et d'éducation (+0,4 % des dépenses

...Les dépenses publiques dans l'Union Européenne : où en est-on ?... suite

totales), mais les investissements publics (FBCF) ont quasiment stagné (5,6 % des dépenses moyennes totales en 2000 et 5,8 % en 2004) ainsi que les dépenses en infrastructures (9,7 % en 2000, 9,5 % en 2004). De plus, les prestations sociales n'ont pas été contenues et ont augmenté de près de trois points de pourcentage.

Finalement, l'état des lieux des dépenses publiques au sein de l'Union Européenne montre que, si des efforts ont été effectués par les États membres pour parvenir à une composition optimale des dépenses publiques telles qu'elle est définie par la Stratégie de Lisbonne, la pression budgétaire des dépenses sociales reste importante. Il semble que les dépenses publiques favorisant le capital humain, à savoir les dépenses de santé et d'éducation occupent une place plus importante dans les budgets des gouvernements. Toutefois, les investissements publics, notamment en infrastructures de transports et communications, ont plutôt tendance à stagner depuis ces dix dernières années. Mais, là encore, les situations sont très différentes selon les pays.

Les disparités au sein de l'UE

Les États membres de l'Union Européenne ne se distinguent pas seulement par la taille de leur gouvernement, mais aussi par la composition des dépenses qu'ils effectuent. Les tableaux 5 et 6, représentant la part dans les dépenses totales de chacune des catégories de dépenses, nous permettent de rendre compte de l'hétérogénéité des situations nationales. Si l'on regarde dans un premier temps les opérations comptables réalisées par les APU (Tableau 5), on s'aperçoit que, pour tous les pays, ce sont les prestations sociales qui représentent la part la plus importante des dépenses publiques en 2004. Toutefois, cette part varie d'environ un tiers des dépenses totales pour le Danemark, la Grèce, l'Irlande et le Royaume-Uni à près de la moitié pour l'Autriche et le Luxembourg, et même plus de la moitié pour l'Allemagne. Il semble donc bien que la pression des dépenses sociales ne soit pas la même pour chacun des États membres de l'Union.

Les salaires versés par l'État occupent aussi une place variable selon les pays, variant de plus de 30 % des dépenses totales (Danemark et Portugal) à moins de 20 % (Allemagne, Autriche et Luxembourg). Les consommations intermédiaires oscillent autour de 10 % des dépenses totales même si certains pays connaissent des taux plus élevés (Finlande, Royaume-Uni, Suède). Les intérêts, dépenses reconnues comme totalement improductives par la Commission Européenne, ont sensiblement le même poids dans tous les pays (près de 5 % des dépenses totales) sauf pour la

Belgique, la Grèce et l'Italie où ils culminent à plus de 10 %. Notons que depuis 1995, la charge de la dette a été nettement réduite dans beaucoup de pays, y compris les trois précédemment cités pour lesquels la charge d'intérêts atteignait des montants très importants (plus de 20 % des dépenses totales pour la Grèce et l'Italie par exemple). Enfin, les investissements publics (FBCF) représentent eux aussi une part plutôt variable du budget des États membres, puisque qu'ils constituent seulement 2 % des dépenses totales en Autriche, alors qu'ils dépassent les 10 % au Luxembourg et en Irlande. Là encore, il s'agit d'être prudent puisque, dans certains pays, les dépenses des grandes entreprises publiques ne sont prises en compte dans la FBCF publique.

Si l'on effectue une analyse fonctionnelle de la composition des dépenses des APU des pays européens (Tableau 6), il ressort que, comme on l'a souligné, ce sont les dépenses de protection sociale qui constituent la première catégorie de dépenses de chacun des États membres. Là encore, les disparités sont importantes, l'écart se chiffrant à 20 points de pourcentage. Il en est de même concernant les dépenses des Services Généraux des APU, dépenses qui varient entre 9,3 % (Norvège) et 19,7 % (Grèce) des dépenses totales. S'agissant des dépenses de santé, les différences sont moins importantes si l'on occulte le cas de l'Irlande (21,1 % des dépenses totales). Pour les dépenses d'éducation, les différences entre les pays sont également moins marquées, même si le budget alloué à cette catégorie de dépense par le Portugal (16,1 % des dépenses totales) est plus de deux fois supérieur à celui alloué par la Grèce (7 % des dépenses publiques). Enfin, les dépenses en faveur de l'environnement, les dépenses de sécurité, défense et logement sont plus homogènes à quelques exceptions près, même si les écarts relatifs entre les pays les plus généreux et les pays les moins généreux restent importants.

Tableau 5

Composition opérationnelle des dépenses des APU dans l'UE15 en 2004 (%Dep Tot)

Pays	Cons. Interm	Salaires	Subv.	Intérêts	Prest. Soc.	Autres transferts	FBCF
Allemagne	8,5	16,2	2,8	6,0	56,5	6,8	2,8
Autriche	9,4	18,4	5,8	5,8	48,3	10,0	2,0
Belgique	7,2	24,1	2,7	10,6	45,0	7,4	3,3
Danemark	15,2	32,5	4,2	5,6	33,4	5,6	3,4
Finlande	18,2	27,0	2,5	3,5	37,2	5,9	5,7
France	10,9	25,3	2,8	5,1	43,6	6,2	6,2
Grèce	11,2	25,3	0,2	11,2	34,5	8,8	8,6
Irlande	15,4	27,9	1,8	3,6	31,8	9,5	10,7
Italie	11,7	22,6	2,3	10,5	41,2	6,4	5,3
Luxembourg	7,7	19,1	3,7	0,4	46,7	12,5	10,1
Norvège	14,8	29,3	4,8	3,0	37,2	4,6	6,1
Pays-Bas	15,5	21,5	3,0	5,6	42,3	5,6	6,7
Portugal	8,5	31,2	3,3	5,9	36,9	7,8	6,7
Royaume-Uni	27,2	23,8	1,4	4,6	30,7	8,5	3,9
Suède	19,4	28,7	2,5	3,4	36,7	4,4	4,9

Source : Eurostat

Tableau 6

Composition fonctionnelle des dépenses des APU dans l'UE15 en 2004 (%Dep Tot)

Pays	Serv. Gén. des APU	Défense	Sécurité	Aff. Eco.	Envir.	Logement	Santé	Loisir	Education	Prot. Soc.
Allemagne	12,8	2,3	3,4	7,7	1,1	2,3	13,0	1,5	8,5	47,1
Autriche	14,0	1,8	2,8	10,2	0,8	1,2	13,4	2,0	11,4	42,5
Belgique	18,6	2,3	3,5	10,4	1,4	0,6	13,7	2,5	12,1	35,0
Danemark	13,4	2,9	1,8	6,7	:	1,3	12,9	3,3	15,1	41,7
Finlande	12,9	3,1	2,9	9,4	0,6	0,6	13,1	2,3	11,7	42,9
France	13,3	4,1	2,1	6,0	1,5	3,6	13,7	2,8	12,0	41,0
Grèce	19,7	5,6	2,6	13,9	1,4	1,0	9,8	0,8	7,0	38,6
Irlande	10,4	1,8	4,2	14,8	-	5,9	21,1	1,5	13,4	27,0
Italie	17,9	2,7	3,7	8,2	1,6	1,6	14,0	2,1	10,3	37,9
Luxembourg	11,8	0,7	2,4	10,7	2,4	2,0	12,1	4,6	11,8	41,2
Norvège	9,3	3,9	2,4	8,9	1,5	1,7	17,0	2,6	13,5	38,9
Pays-Bas	17,4	3,2	3,9	10,1	1,7	2,6	9,7	3,0	11,2	37,1
Portugal	13,4	3,0	4,1	10,6	1,3	1,7	14,3	2,6	16,1	33,0
Royaume-Uni	11,0	5,9	5,9	6,6	1,6	1,6	16,0	1,1	13,3	37,1
Suède	13,4	3,4	2,5	8,5	0,5	1,4	12,3	1,8	13,1	42,9

Source : Eurostat

CONCLUSION

Les réflexions récentes de la Commission Européenne concernant le rôle des dépenses gouvernementales dans l'accomplissement des objectifs de Lisbonne a permis à un certain nombre de pays d'entamer des réformes visant à rendre l'intervention étatique plus efficace. C'est notamment le cas en France avec la mise en place de la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances) appliquée depuis janvier 2005. On constate également que, depuis le milieu des années 90, les nations européennes ont effectué d'importants efforts pour réduire le montant des dépenses des APU, notamment en matière de charge de la dette. Par ailleurs, il semble bien que l'on assiste à une convergence des structures budgétaires entre États membres.

Toutefois, quelques points d'ombre viennent marquer ce tableau d'embellie budgétaire. D'une part, il semble que les efforts fournis par les pays de l'UE tendent à se réduire au début des années 2000 : l'état des lieux plutôt médiocre à mi-parcours de l'agenda de Lisbonne est, en partie, révélateur de ce phénomène. De plus, la pression des dépenses sociales reste très forte pour un certain nombre de gouvernements, et cette pression risque de s'accroître avec l'augmentation des dépenses liées au vieillissement démographique. D'autre part, les situations nationales restent aujourd'hui très différentes malgré le processus de convergence. Si l'on retient uniquement les critères de la Commission, il semble que les pays auraient avantage à converger vers une structure de dépenses irlandaise plutôt qu'une structure de dépenses française. Mais, comme le souligne elle-même la Commission, l'État n'a pas pour seul rôle que de contribuer à la bonne santé économique du pays, il doit assurer ses objectifs de redistribution des ressources et de stabilisation de l'économie. C'est bien là tout l'enjeu des choix de politiques publiques qu'adopteront les pays de l'UE dans les prochaines années.

Bibliographie indicative

- Afonso, A., W. Ebert, L. Schuknecht and M. Thöne (2005), "Quality of public finances and growth", ECB Working Paper, No. 438.
- Aschauer, D.A. (2000), "Public Capital and Economic Growth: Issues of Quantity, Finance, and Efficiency", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 48, No. 2, 391-406.
- Barro, R.J. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, Vol. 98, 103-125.
- Futagami, K., Y. Morita and A. Shibata (1993), "Dynamic Analysis of an Endogenous Growth Model with Public Capital", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 95, No. 4, 607-625.
- Glomm, G. and B. Ravikumar (1997), "Productive government expenditures and long-run growth", *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 21, 183-204.
- Hulten, C. (1996), "Infrastructure capital and economic growth: how well you use it may be more important than how much you have", NBER Working Paper No. 5847.
- Kalaitzidakis, P. and S. Kalyvitis (2004), "On the macroeconomic implications of maintenance in public capital", *Journal of Public Economics*, Vol. 88, 695-712.
- Pérez, R.M. (2004), "Characterizing the Optimal Composition of Government Expenditures", Document de travail de l'Institut d'Analyse Economique de Madrid No. 0409.
- Revelin, G. (2003), "Les dépenses des administrations publiques par fonction principale : comparaison entre les pays de l'UE", Eurostat, Statistiques en bref, No. 54.
- Rioja, F.K. (2003), "Filling potholes: macroeconomic effects of maintenance versus new investments in public infrastructure", *Journal of Public Economics*, Vol. 87, 2281-2304.
- Sanz, I. and F. J. Velasquez (2006), "Has European economic integration affected the functional composition of government expenditures?", *Contemporary Economic Policies*, Vol. 24, No. 2, 300-315.
- Schuknecht, L. and V. Tanzi (2000), *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge University Press.
- Schuknecht, L. and V. Tanzi (2005), "Reforming public expenditure in industrialised countries. Are there trade-offs?", ECB Working Paper, No. 435.
- Turnovsky, S.J. and S. Chatterjee (2001), "Spending the US government surplus: a numerical analysis of the policy options", NBER Working Paper.
- Turnovsky, S.J. and W. Fisher (1995), "The Composition of Government expenditures and its consequences for macroeconomic performances", *Journal of Dynamics and Control*, Vol. 19, 747-786.
- Wacquez, B. (2002), « La dépense publique », Notes de Benchmarking international, Institut de l'entreprise.



CONTACTS

Lettre Jean Monnet

Vous pouvez adresser vos contributions à :

Florence HUART

MÉDEE-EQUIPPE

Faculté des Sciences Économiques et Sociales
Université des Sciences et Technologies de Lille
59655 Villeneuve d'Ascq Cedex
Tél.: 03 20 33 63 71 - Fax : 03 20 43 66 55
Messagerie : florence.huart@univ-lille1.fr

Pôle Jean Monnet

Philippe ROLLET

Faculté des Sciences Économiques et Sociales
Université des Sciences et Technologies de Lille
59655 Villeneuve d'Ascq Cedex
Tél. : 03 20 33 63 44 - Fax : 03 20 43 67 67
Messagerie : philippe.rollet@univ-lille1.fr

EQUIPPE

Directeur du laboratoire :

Hubert JAYET

Faculté des sciences économiques et sociales
Université des Sciences et Technologies de Lille
59655 Villeneuve d'Ascq Cedex
Tél.: 03 20 43 65 98 - Fax : 03 20 43 67 68
Messagerie : Hubert.Jayet@univ-lille1.fr

Secrétariat de EQUIPPE :

Claire CARDON

Tél. : 03 20 33 63 44
Messagerie : medee@univ-lille1.fr



RETROUVEZ-NOUS
SUR LE WEB !

<http://pole-europeen-jean-monnet.univ-lille1.fr/>