

Chapitre II

IMPORTANCE ET ÉTENDUE DE L'ACTIVITÉ DU SECTEUR PUBLIC

On dispose habituellement dans les sociétés démocratiques de nombreux éléments d'information sur la plupart des activités du secteur public. Il convient toutefois de relever dès à présent que lorsqu'il s'agit de comparer l'importance quantitative du secteur public dans l'économie de différents pays, les éléments statistiques disponibles présentent bien des lacunes et des ambiguïtés. Malgré les efforts considérables des spécialistes de la comptabilité nationale, les données font souvent défaut ou ne conviennent pas à certains types d'analyse économique. Le manque de cohérence des séries établies pour les différents pays rend les comparaisons internationales difficiles. L'activité du secteur public ne se borne pas aux dépenses et aux recettes qui entrent dans les estimations de la comptabilité nationale. Elle comprend également des activités « extra-budgétaires » telles que les dépenses fiscales et la réglementation publique, qui ont particulièrement retenu l'attention au cours de la plus récente période, notamment de la part des adversaires de l'expansion du secteur public. L'existence de ces activités pose de réels problèmes théoriques de définition et de mesure de l'importance du secteur public dans chaque pays, et complique encore plus les comparaisons internationales.

Aux fins de la présente étude, les activités du secteur public ont été réparties en cinq catégories :

- i)* Opérations sur biens et services et transferts de revenu et de capital des administrations publiques ;
- ii)* Activités économiques des entreprises et institutions publiques ;
- iii)* Dépenses fiscales ;
- iv)* Prêts publics et garanties accordées par l'État à des emprunteurs privés ;
- v)* Réglementation publique.

La première catégorie couvre les aspects de l'activité budgétaire des administrations publiques pour lesquels on dispose des informations les plus abondantes et qui se prêtent le mieux à une présentation statistique. On examinera

ci-après, de manière détaillée, l'évolution générale et les changements de structure de ces activités, avant d'en venir aux quatre catégories d'activités extra-budgétaires.

A. L'ACTIVITÉ BUDGÉTAIRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES : TENDANCES NATIONALES ET DIFFÉRENCES INTERNATIONALES

1. Tendances globales des opérations de 5 administrations publiques

Les opérations des administrations publiques représentent, de loin, la principale activité du secteur public et sont aussi, heureusement, celles qui posent le moins de problèmes de définition et de mesure. Toutes les dépenses des administrations publiques au titre de biens ou services et de transferts sont recensées par fonction et activité « économique » dans le Système normalisé de comptabilité nationale (SCN)¹. Elles couvrent les dépenses (et recettes) consolidées de l'administration centrale (y compris les caisses de sécurité sociale) ainsi que celles des administrations régionales et des collectivités locales.

Même dans le cadre du SCN, il subsiste, au sujet de la comptabilisation de certains éléments, des différences qui compliquent les comparaisons internationales. C'est ainsi qu'en France une part appréciable des dépenses publiques de santé est comptabilisée comme transfert au profit des ménages, alors qu'en Allemagne les frais médicaux des ménages assurés sont supportés par les caisses nationales d'assurance-maladie et comptabilisés comme consommation du secteur public. Les aides publiques à la famille constituent un autre exemple ; dans certains pays (Canada et États-Unis, par exemple), le nombre d'enfants détermine le montant des abattements fiscaux dont bénéficie un foyer et contribue ainsi à définir la masse des recettes fiscales et leur part dans le PIB. Dans d'autres pays (Allemagne et Pays-Bas, par exemple), l'administration verse aux familles des allocations en espèces mais le nombre d'enfants n'a guère d'incidence sur les impôts acquittés (ni, par conséquent, sur la masse des recettes fiscales). Ainsi, un élément qui dans le dernier groupe de pays est comptabilisé dans les dépenses directes des administrations est traité par le premier comme une dépense fiscale, qui vient en déduction des recettes au lieu de s'ajouter aux dépenses. Quand bien même on aboutirait dans les deux cas au même résultat net du point de vue du revenu disponible des familles et du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les chiffres bruts des recettes et des dépenses des administrations publiques différeraient d'un montant correspondant à l'aide accordée aux familles, et ne seraient donc pas directement comparables. La même remarque vaut pour les comparaisons diachroniques portant sur les dépenses et les recettes d'un même pays, dans la mesure où il y aurait substitution entre les

dépenses directes fiscales. C'est ainsi que dans le cadre de la politique actuellement suivie en matière d'aide à la famille certains pays (tels que l'Australie et l'Allemagne) ont substitué aux abattements fiscaux une augmentation des allocations en espèces, mesure qui accroît simultanément les dépenses et les recettes tout en ayant des incidences moins prononcées sur le revenu net des familles. Il conviendra de garder présents à l'esprit ces problèmes de mesure et de méthode lors de l'examen des faits et des chiffres « nus » présentés dans la suite de cette section.

Le tableau 1 fait apparaître, en pourcentage du PIB, les dépenses, les recettes et la capacité de financement des administrations publiques². Selon les données les plus récentes, l'importance relative (par rapport au PIB) des dépenses totales des

Tableau 1. Rapport entre les dépenses, les recettes et la capacité de financement des administrations publiques et le PIB aux prix courants

Pourcentages

	1960			1982		
	Dépenses	Recettes	Capacité de financement ^a	Dépenses	Recettes	Capacité de financement ^a
Australie	22.1	25.4	3.3	36.3	34.2	-2.1
Autriche	32.1	31.0	-0.4	50.3	46.7	-2.9
Belgique	30.3	27.5	*	56.6	45.4	
Canada	28.9	26.0	-1.7	45.8	39.0	-5.1
Danemark	24.8	27.3	3.1	60.7	50.7	-9.2
Finlande	26.7	30.0	3.9	41.3	39.7	-0.5
France	34.6	34.9	0.9	50.7	46.9	-2.6
Allemagne	32.5	35.1	3.0	49.4	45.3	-3.5
Grèce	17.4 ^b	21.1	•	37.0 ^b	31.3	
Islande (1960-1980)	28.2	36.4	8.2	34.4	36.0	1.7
Irlande (1960-1981)	28.0	24.8	-2.4	57.1	42.3	-13.7
Italie	30.1	28.8	-0.9	53.7	41.5	-11.9
Japon	18.3	20.7	0.6	34.2	30.2	-3.6
Luxembourg (1960-1980)	30.5	32.5	3.1	54.3	51.5	-1.6
Pays-Bas	33.7	33.9	0.8	63.7	55.8	-4.9
Norvège	29.9	33.1	3.8	48.8	52.8	4.9
Portugal (1960-1981)	17.0	17.6	0.6	42.7	33.2	-9.5
Espagne (1964-1981)	18.8	18.8	0.4	34.1	30.6	-3.0
Suède	31.1	32.2	2.0	67.3	59.7	-6.3
Suisse	17.26	23.3	*	30.0 ^b	33.2	
Turquie (1962)	18.0	19.1	1.3	*	*	
Royaume-Uni	32.6	30.3	-1.0	47.4	43.7	-2.4
Etats-Unis	27.6	27.3	1.1	37.6	32.0	-4.0
Moyenne (non pondérée)	26.3	27.7	1.3	47.0	41.9	-4.2
Coefficient de variation	0.24	0.21	-	0.22	0.21	-

a) La capacité de financement des administrations publiques n'est pas égale à la différence entre leurs recettes et leurs dépenses, ces dernières comprenant la consommation de capital fixe, qui n'entre pas dans le solde financier global. Lorsque la capacité de financement comporte un signe négatif, elle représente un besoin de financement ou un déficit financier.

b) Dépenses courantes uniquement.

* Non disponible.

Source: OCDE, *Comptes nationaux annuels* et tableaux R8 et R9 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 35.

administrations varie approximativement entre 34 pour cent pour le Japon et l'Espagne et plus de 67 pour cent pour la Suède. Du côté des recettes, les deux extrêmes correspondants sont le Japon (30 pour cent) et la Suède (60 pour cent). En moyenne, la part des dépenses des administrations dans le PIB s'est levée entre 1960 et 1982 de près de **21** points, soit une augmentation moyenne annuelle d'environ 2.7 points. Au cours de **la** même période, l'augmentation a été beaucoup moins considérable du côté des recettes, qui se sont élevées en moyenne de quelque 14 points, soit un taux de croissance annuel de **1.9** pour cent. Par voie de conséquence, les administrations devaient emprunter dans des proportions croissantes, et vers la fin de cette période le déficit budgétaire s'était généralisé. Si en 1960 six pays seulement enregistraient un déficit global, en 1982 le nombre des pays non déficitaires se réduisait **à** deux. Le graphique 1 classe les pays de l'OCDE selon l'importance relative des dépenses des administrations publiques en 1982. **Comme** on peut le voir, le classement n'est pas le même en ce qui concerne l'importance relative des recettes et des dépenses, ce qui explique les écarts qui apparaissent au tableau 1 pour le déficit budgétaire. Si les coefficients de variation des parts, tant pour les recettes que pour les **dépenses**, n'ont accusé qu'une **légère** baisse au cours de la période sous revue, un certain « rattrapage » est néanmoins intervenu. C'est ainsi que la part des dépenses a plus que doublé, en moyenne, pour les cinq pays où elle était **la** plus faible en 1960, alors que son augmentation moyenne n'était que de 58 pour cent pour les cinq pays où elle était la plus élevée au départ. Une tendance analogue, quoique moins accusée apparaît également **du côté** des recettes ; leur part augmente en moyenne **de** près de 58 pour cent dans **les** cinq pays où **elle** était la plus basse en 1960, et d'environ 37 pour cent dans **les** cinq pays où elle était alors la plus forte.

Comme le montre le graphique 2, l'accroissement en termes relatifs des dépenses et des recettes des administrations publiques n'a pas été régulier et l'on observe durant la période considérée d'importants écarts autour de la tendance ascendante. On peut distinguer trois grands groupes de pays en fonction du niveau relatif et des variations dans le temps de leurs recettes et de leurs dépenses :

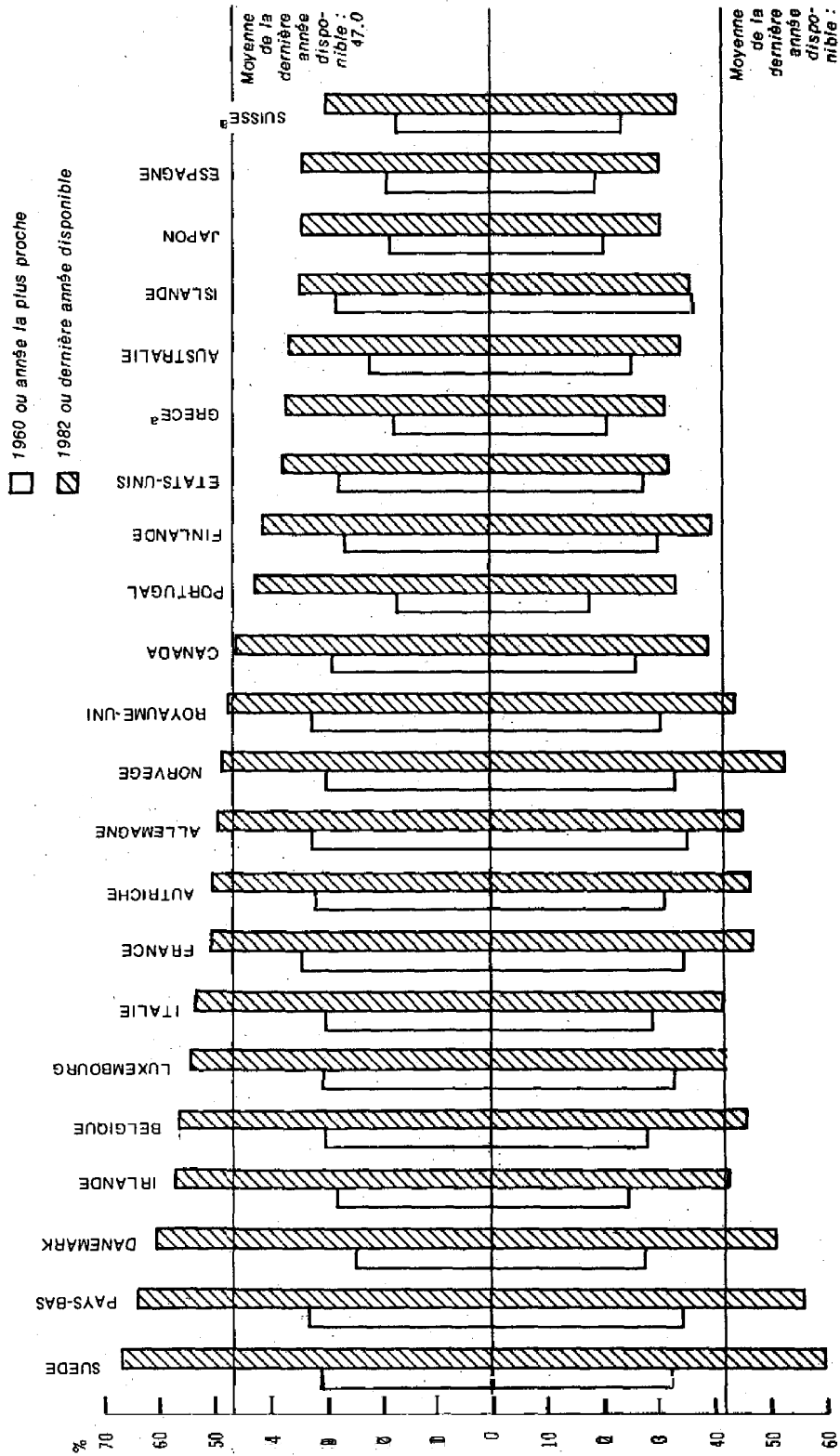
- i) Les ((pays excédentaires», notamment la Finlande, **le** Luxembourg et la Norvège ;
- ii) Les ((pays déficitaires)), tels que **la** Belgique, l'Irlande, l'Italie et les Pays-Bas ;
- iii) Les pays où alternent déficits et excédents budgétaires, en fonction de la conjoncture.

C'est **à** ce dernier groupe qu'appartient **la** majorité des pays de l'OCDE. L'un des traits communs **à** presque tous les pays est la montée en flèche de la part des dépenses publiques **à** la suite de la première crise pétrolière de **1973**. De fait, entre 1973 et 1975, cette part augmentait en moyenne de 6 points et dans le tiers environ des pays de l'OCDE son augmentation était plus forte, au cours de ces deux

Graphique 1

RAPPORT ENTRE LES DEPENSES ET LES RECETTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET LE PIB

RAPPORT ENTRE LES DEPENSES ET LE PIB



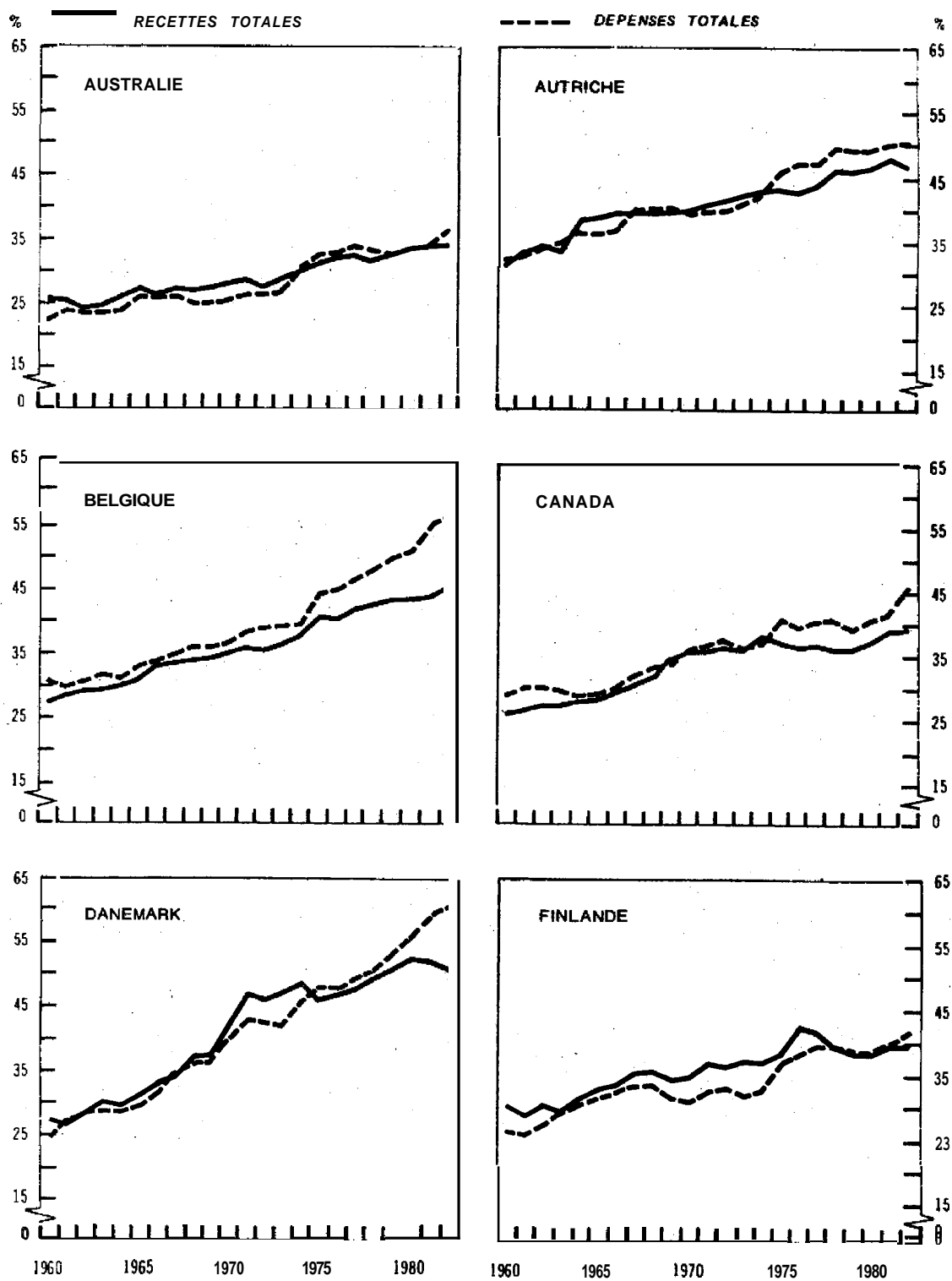
RAPPORT ENTRE LES RECETTES ET LE PIB

a. Dépenses courantes en Bm nt

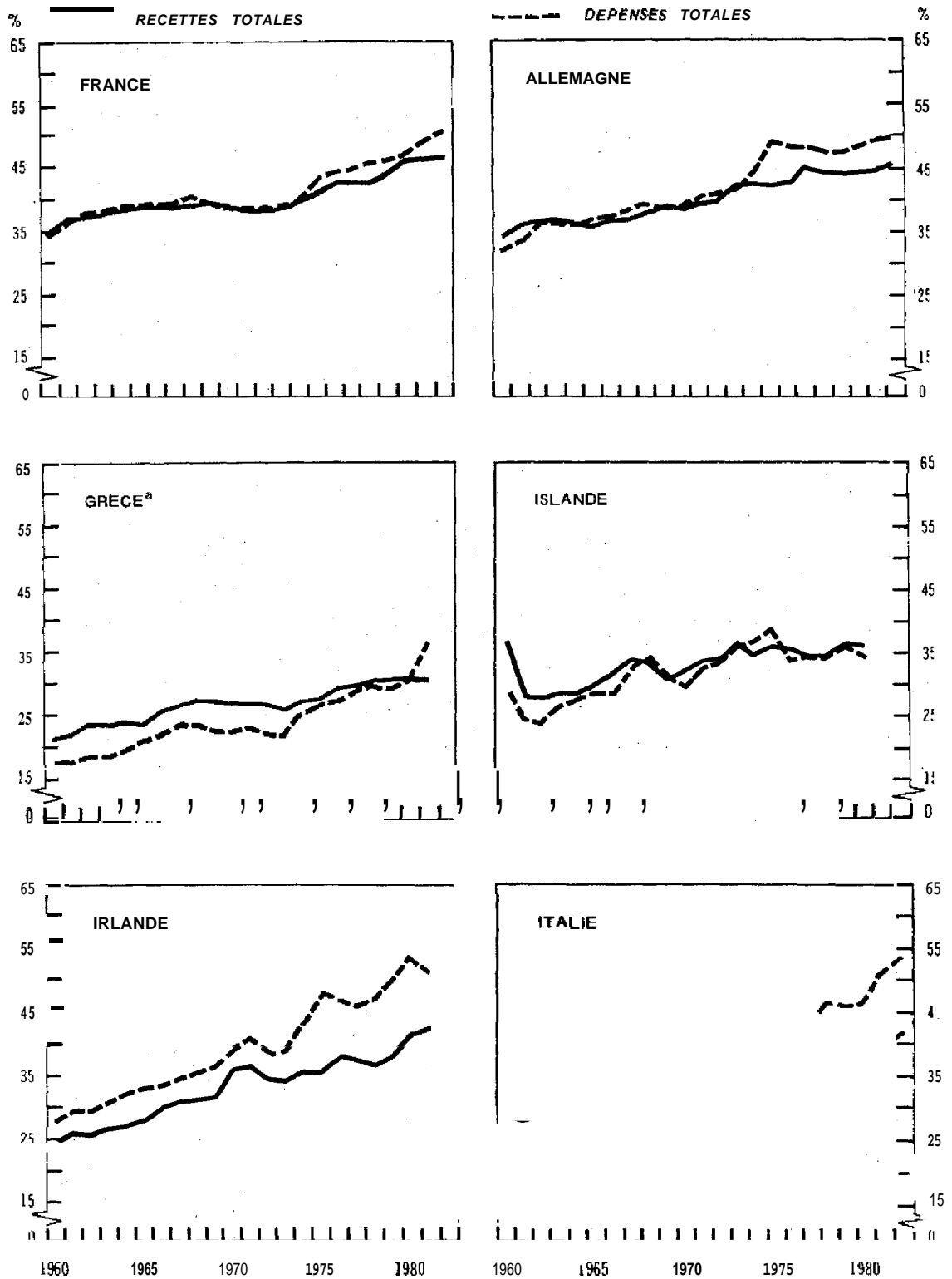
Source : Tableau 1.

Graphique 2

TENDANCE DE LA PART DES DÉPENSES ET DES RECETTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES PAR RAPPORT AU PIB

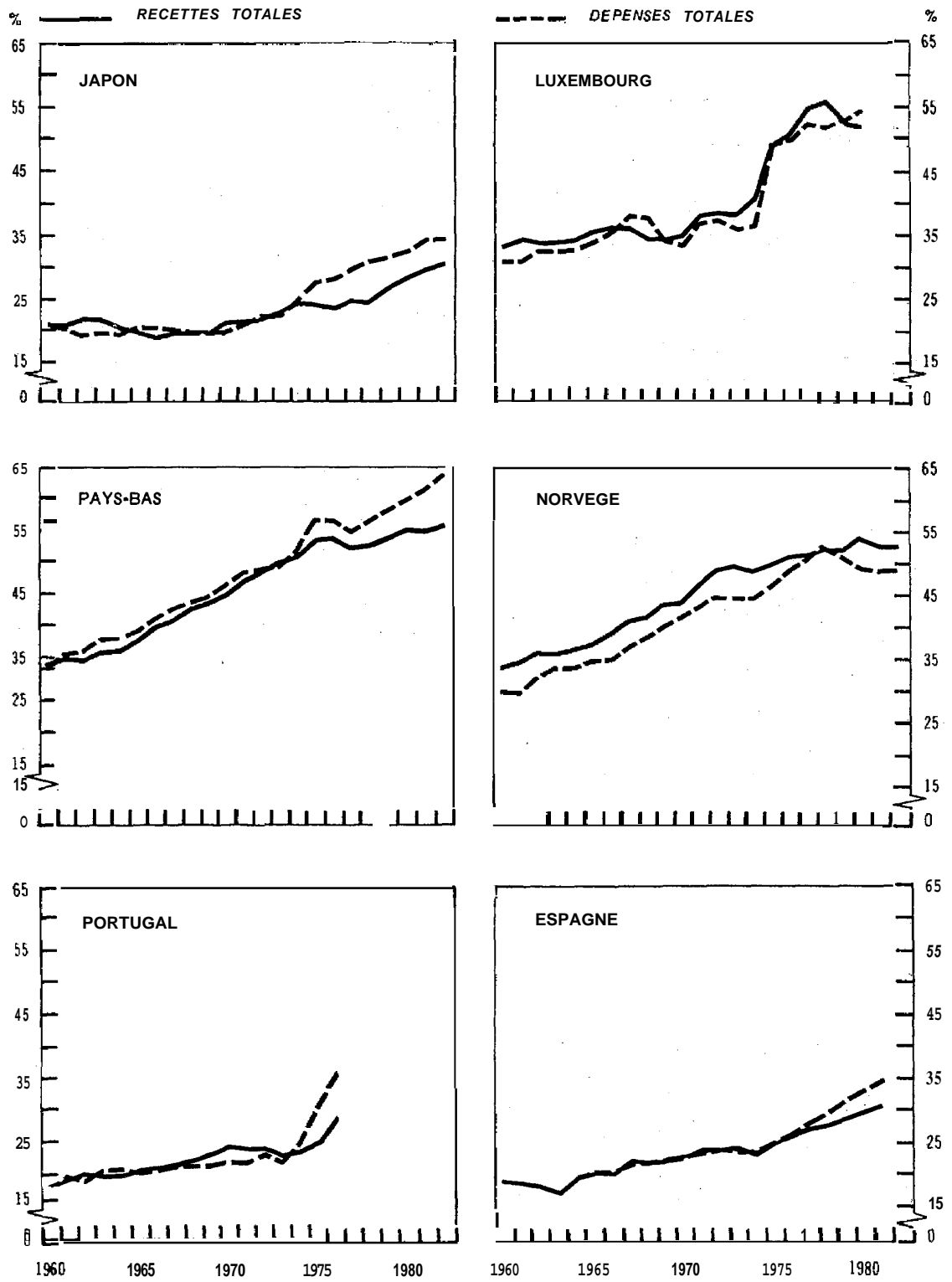


Graphique 2 (suite)

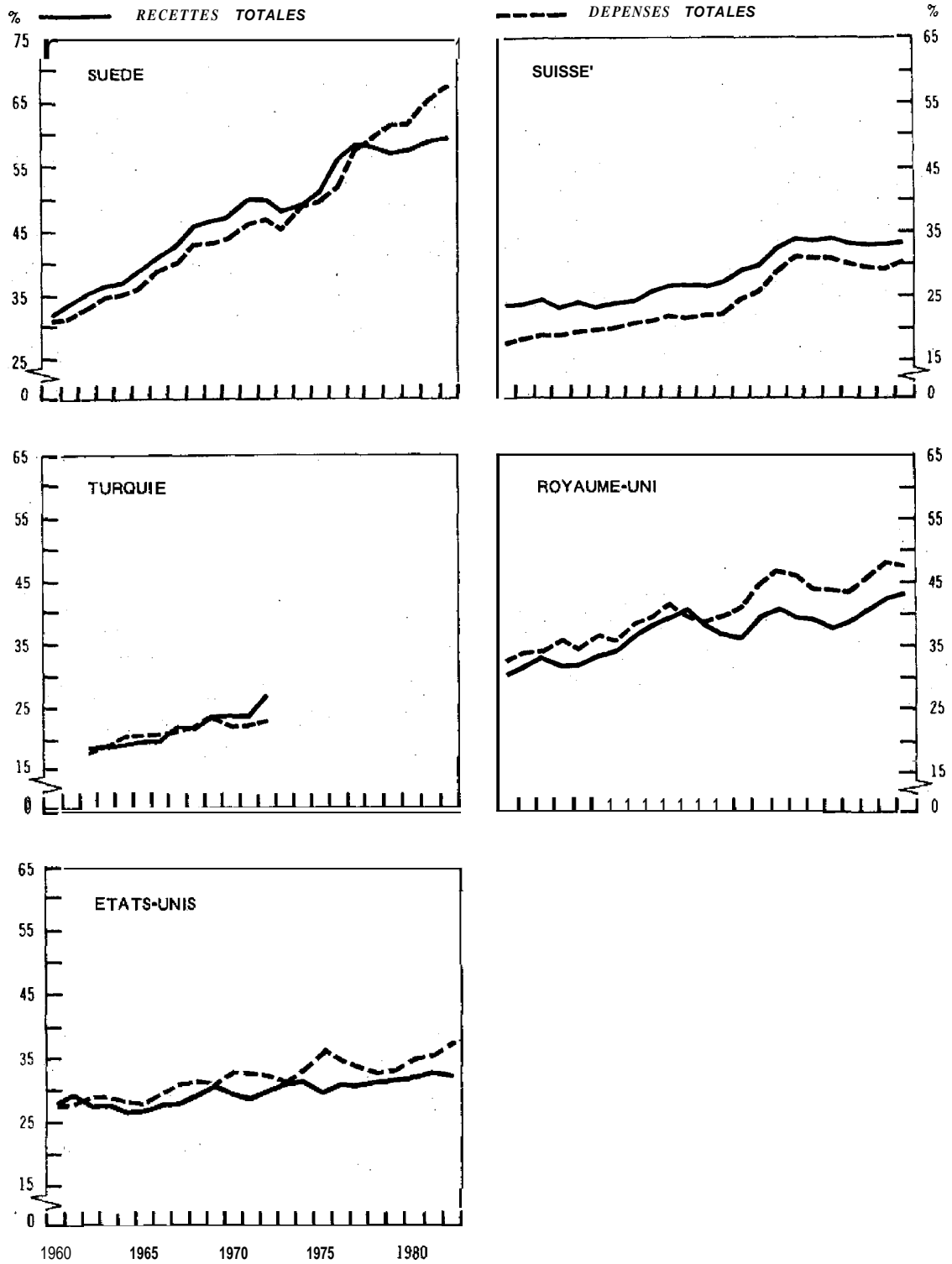


a. Dépenses courantes seulement.

Graphique 2 (suite)



Graphique 2 (suite)



a. Dépenses courantes seulement.

Source : Comptes Nationaux Annuels des pays de l'OCDE : Perspectives Economiques, 34, Tableaux R8, R9.

années, que durant les treize années précédentes. Comme, en outre, elle ne s'accompagnait pas d'une expansion correspondante des recettes, c'est essentiellement au cours de la période qui suivait immédiatement le premier choc pétrolier que l'on voyait s'affirmer la tendance au déficit évoquée plus haut.

Le tableau 2 permet d'examiner de manière plus détaillée l'évolution générale du rapport au PIB de la capacité de financement des administrations publiques³. Il met en évidence la dégradation de l'équilibre financier dans la plupart des pays, notamment durant la période postérieure à 1973, où le déficit budgétaire moyen atteignait près de 10 pour cent du PIB en Irlande et en Italie et approchait de 6 pour cent en Belgique. Au cours de cette période, les pays où le déficit était le plus faible par rapport au PIB étaient l'Islande et la Suède, tandis que la Finlande, le Luxembourg et la Norvège étaient les seuls qui en moyenne enregistraient un excédent.

S'il est d'ores et déjà évident que l'importance relative du budget des administrations publiques s'est sensiblement accrue au cours des deux dernières décennies dans tous les pays de l'OCDE, l'écart entre le rythme de progression du budget et l'expansion globale de l'économie varie considérablement d'un pays à l'autre. Le graphique 3 situe les pays en fonction du taux tendanciel de croissance annuelle des dépenses totales des administrations et du PIB en valeur nominale⁴. Un ensemble de droites y représentent chacune une élasticité constante de la dépense publique par rapport au PIB nominal. Une élasticité égale à un signifie que les dépenses (les recettes) ont crû au même rythme que le PIB et que leur part y est donc

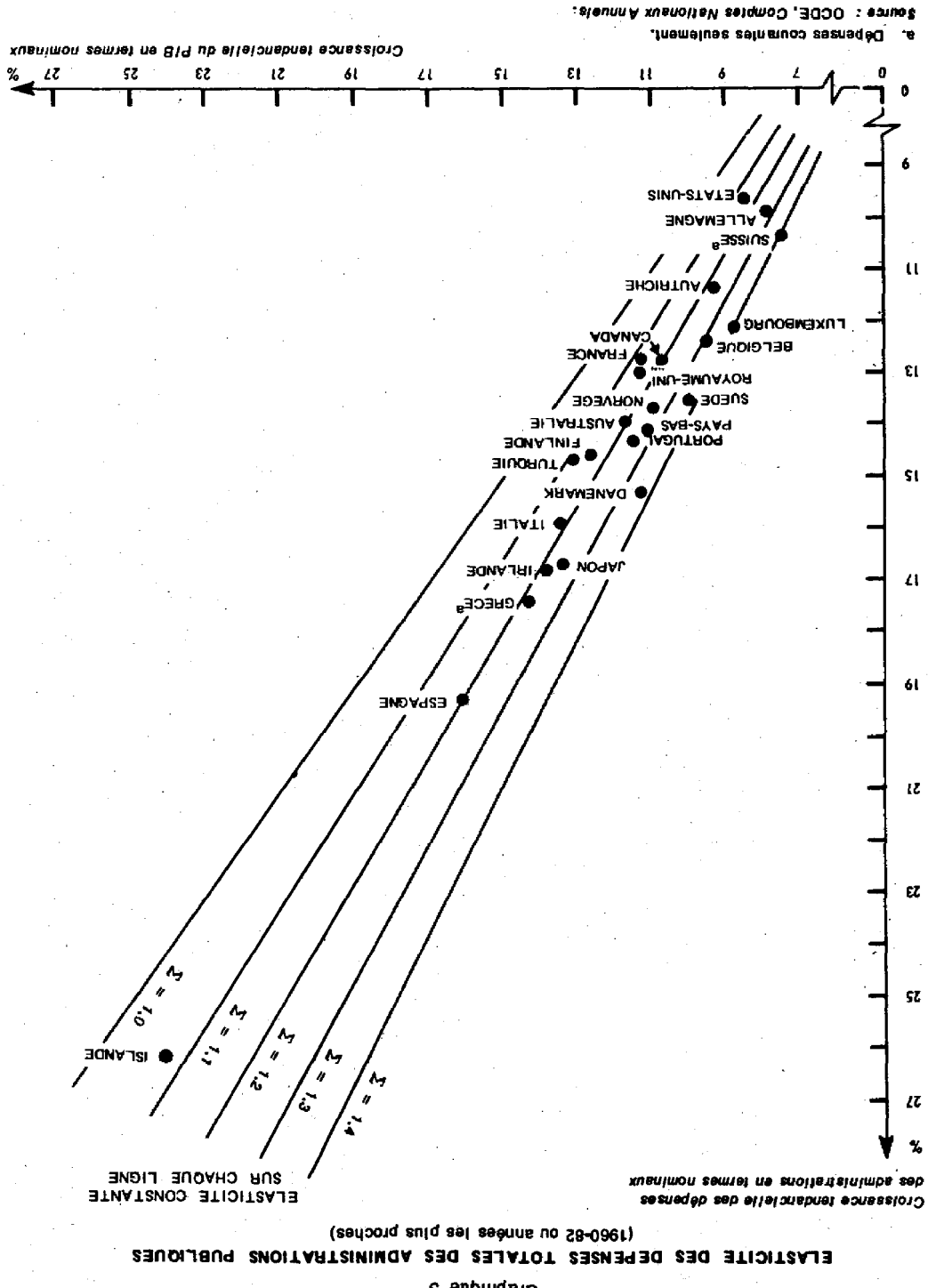
Tableau 2. Evolution de la capacité de financement des administrations publiques
En pourcentage du PIB nominal

	Moyenne 1960-1966	Moyenne 1967-1973	Moyenne 1974-1982
Australie	1.5	1.7	-1.1
Autriche (1964-1982)	1.2	0.6	-2.1
Canada	-0.8	0.8	-2.0
Danemark (1971-1982)	*	4.3	-2.3
Finlande	2.3	3.9	2.1
France	0.5	0.5	-1.1
Allemagne	1.2	-0.1	-3.2
Islande (1960-1980)	3.2	0.9	-0.1
Irlande (1970-1981)	*	-3.6	-9.7
Italie	-1.8	-4.5	-9.6
Japon (1970-1982)		1.0	-3.6
Luxembourg (1970-1980)	*	2.7	2.0
Pays-Bas (1960-1979)	-0.6	-0.4	-2.0
Norvège	3.9	4.4	3.6
Portugal (1960-1976)	-0.2	1.3	-4.7
Espagne (1964-1981)	0.2	0.4	-1.1
Suède	3.3	4.2	-0.8
Royaume-Uni	-1.1	-0.5	-3.8
Etats-Unis	0.2	-0.5	-1.6

* Non disponible.

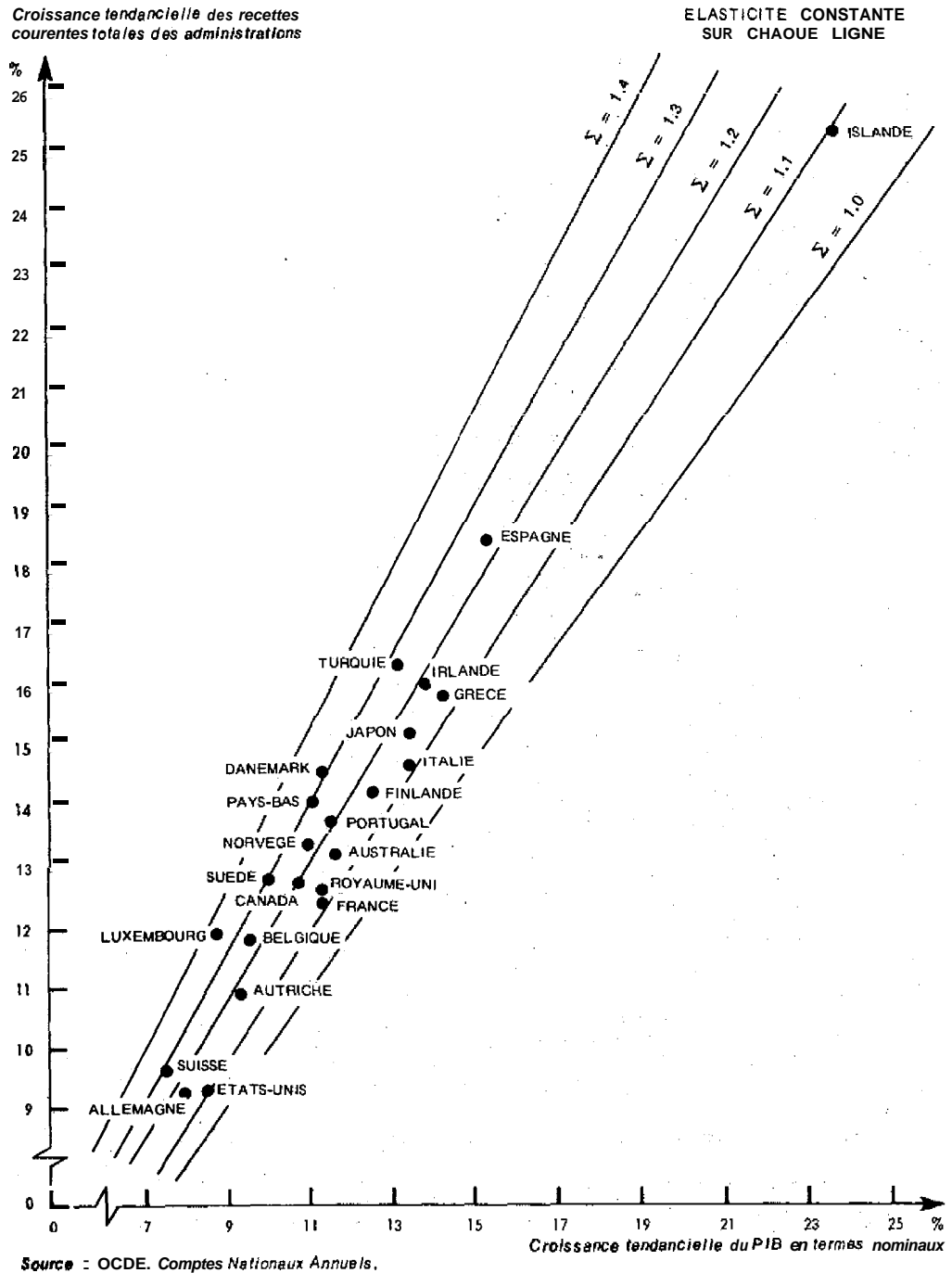
Source: OCDE. Comptes nationaux annuels.

restée constante ; une élasticité supérieure (inférieure) à un signifie que la croissance des dépenses (recettes) a été plus rapide (plus lente) et que par suite leur part a augmenté (diminué). On peut ainsi classer rapidement les pays en fonction du rythme de progression : moyen de la part des dépenses des administrations publiques



dans le PIB nominal. On observe que c'est au Danemark, au Luxembourg, en Suède et en Suisse que ce rythme a été le plus élevé et en France, en Islande, en Turquie et aux États-Unis qu'il a été le plus faible. De manière analogue, le graphique 4 situe les pays en fonction du taux tendanciel de croissance des recettes des administrations publiques et du PIB nominal. Il fait apparaître que c'est au Danemark, au

Graphique 4
ELASTICITÉ DES RECETTES TOTALES DES ADMINISTRATIONS
 (1960-82 ou années les plus proches)



Luxembourg, aux Pays-Bas et en Suède que la progression relative des recettes a été la plus forte et en France, en Islande, en Italie et aux États-Unis qu'elle a été la plus faible.

On trouvera au tableau 3 l'élasticité des dépenses et des recettes, estimée pour l'ensemble de la période 1960-82. Si ce calcul fait apparaître la progression globale des dépenses et des recettes par rapport au PIB, il risque de masquer des écarts entre sous-périodes ; en particulier, ces élasticités ne font pas apparaître le ralentissement de la progression relative des dépenses, intervenu dans un certain nombre de pays depuis le milieu des années 70. On a ventilé la dépense totale des administrations en trois grandes catégories : consommation, transferts et investissements⁵. Sauf en ce qui concerne l'Australie et l'Islande, la croissance des dépenses publiques a principalement tenu à la progression des transferts. La consommation publique a progressé plus rapidement que le PIB dans la plupart des pays, tandis que les investissements publics augmentaient moins vite que le PIB dans plus de la moitié des pays pour lesquels on dispose d'informations, l'Islande et le Portugal étant les seuls où cette catégorie de dépenses connaissait une progression supérieure à celle du total de la dépense publique. Cette évolution a donc provoqué, globalement, une profonde modification de la structure des dépenses publiques : si en 1960 la part moyenne des dépenses totales des administrations s'établissait respectivement à 45.3, 40.1 et 14.6 pour cent, en 1982 les chiffres correspondants étaient 40.1, 51.6 et 8.3 pour cent, les transferts dépassant la consommation publique dans la quasi-totalité des pays.

Pour l'élasticité de leurs recettes totales, les pays se classent à peu près dans le même ordre que pour celle de leurs dépenses totales. Dans de nombreux cas, la progression des cotisations de sécurité sociale a dépassé, non seulement celle de l'ensemble des recettes, mais aussi celle des dépenses de transfert des administrations publiques. Si les impôts directs ont augmenté plus vite que le PIB (sauf au Portugal), leur progression a été, dans de nombreux pays, inférieure à celle des recettes totales. Dans tous les pays autres que la Grèce, les impôts directs acquittés par les ménages ont progressé plus rapidement que l'ensemble des impôts directs, de sorte que la part incombant aux entreprises accusait une diminution. La recette dont la progression a été le moins soutenue est représentée par les impôts indirects qui, dans plus du tiers des pays de l'OCDE (comprenant cinq des « sept grands » économies) ont connu une croissance moins forte que le PIB nominal. Cet écart des taux de progression a entraîné une modification importante de la structure des recettes des administrations publiques, la part des impôts indirects diminuant au profit des impôts directs et surtout des cotisations de sécurité sociale. En 1960, la part moyenne de ces trois types de recettes était respectivement de 43.8, 30.2 et 17.7 pour cent ; en 1982, elle était respectivement de 30.7, 34.9 et 24.5 pour cent. Si au début de la période examinée les impôts indirects étaient la principale source de recettes de la plupart des pays, à la fin c'étaient les impôts directs qui jouaient ce rôle dans un pays sur deux.

Tableau 3. Elasticité des dépenses et des recettes des administrations publiques
Par rapport au PIB

Période	Elasticité des dépenses				Elasticité des recettes					
	Total	Consom- mation	Transferts	Investis- sements	Total	Impôts directs		Impôts indirects	Cotisations de sociale	
						Total	Sur le revenu des personnes physiques			
Australie	1960-1982	1.19	1.24	1.18	1.00	1.13	1.21	1.31	1.09	1.29
Autriche	1964-1982	1.18	1.21	1.24	0.95	1.13	1.15	1.21	1.02	1.29
Belgique	1960-1982	1.31	1.22	1.38	1.19	1.24	1.51	1.55	0.97	1.29
Canada	1960-1982	1.19	1.16	1.30	0.90	1.17	1.22	1.36	0.97	1.40
Danemark	1971-1982	1.29	1.22	1.49	1.78	1.10	1.02	•	1.08	0.75
Finlande	1960-1982	1.14	1.17	1.18	0.91	1.12	1.18	1.27	1.04	1.26
France	1960-1982	1.12	1.05	1.19	0.87	1.10	1.18	1.20	0.95	1.25
Allemagne	1960-1982	1.25	1.25	1.32	0.97	1.17	1.18	1.29	0.94	1.37
Grèce	1960-1982	1.21	.15	1.29	*	1.10	1.22	.17	1.05	1.20
Islande	1960-1980	1.07	.07	1.06	1.08	1.04	1.07	*	1.05	0.84
Irlande	1970-1981	1.19	.20	1.21	1.05	1.09	1.22	*	0.96	1.31
Italie	1960-1982	1.19	.09	1.28	1.10	1.10	1.30	.34	0.95	1.15
Japon	1965-1982	1.32	.16	1.54	1.14	1.21	1.21	.29 ^a	1.01	1.38
Luxembourg	1970-1980	1.55	.46	1.60	1.51	1.49	1.52	*	1.33	1.47
Pays-Bas	1960-1979	1.28	.13	1.47	0.89	1.27	1.14	.18 ^b	1.12	1.42
Nouvelle-Zélande	1960-1982	*	1.19	*	*	•	*	*	1.02	•
Norvège	1962-1982	1.22	1.15	1.31	1.00	1.20	1.19	•	1.10	1.32
Portugal	1960-1976	1.26	1.10	1.52	1.28	1.19	0.99	1.16 ^c	1.19	1.52
Espagne	1964-1981	1.20	1.16	1.31	0.94	1.17	1.26	1.63	0.92	1.35
Suède	1960-1982	1.35	1.30	1.53	0.96	1.28	1.17	1.21	1.15	1.62
Suisse	1960-1982	1.37	1.21	1.53	*	1.27	1.38	1.49	0.94	1.54
Turquie	1962-1972	1.11	1.09	1.32	1.00	1.25	1.38	*	1.15	1.48
Royaume-Uni	1960-1982	1.15	1.12	1.21	0.95	1.11	1.11	1.14	1.05	1.22
Etats-Unis	1960-1982	1.13	1.02	1.41	0.58	1.10	1.05	1.16	0.94	1.25
Moyenne		1.23	1.17	1.34	1.00	1.17	1.21	1.29	1.04	1.30

a) 1970-1982.

b) 1968-1979.

c) 1965-1976.

• Non disponible.

Source: OCDE, Comptes nationaux annuels.

2. Évolution structurelle de l'activité des administrations publiques

Le graphique 5 fait apparaître la structure générale des dépenses des administrations publiques, en montrant comment les divers pays s'écartent de la moyenne de l'OCDE dans son ensemble en ce qui concerne la part de ces dépenses dans le PIB. Pour la plupart des pays, cet écart est de même sens pour les composantes et pour la dépense totale. Il en est ainsi tout particulièrement pour les transferts, à la seule exception du Royaume-Uni. Pour les diverses composantes de la dépense, les principaux écarts positifs sont représentés par le niveau élevé de la consommation publique au Danemark et en Suède, celui des transferts en Belgique, en Suède et aux Pays-Bas et celui des investissements en Islande et au Japon. Ces deux derniers cas sont particulièrement intéressants, s'agissant de deux pays où la part des dépenses totales se situe bien en-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. Les principaux écarts négatifs sont représentés par le faible niveau de la consommation publique en Islande et au Japon (qui s'explique en partie par la forte importance relative de leurs dépenses d'investissement), celui des transferts en Australie, au Japon et aux États-Unis et celui des dépenses d'investissement aux États-Unis.

On observe des différences analogues entre pays en ce qui concerne les recettes, lorsque l'on compare les écarts par rapport à la moyenne de la zone de la part de chaque composante dans le PIB. Les données présentées au graphique 6 font apparaître l'importance relative des impôts directs au Danemark, en Suède et, dans une moindre mesure, en Belgique et en Norvège. Parmi les pays faisant largement appel aux impôts indirects on trouve le Danemark, l'Islande, l'Irlande et la Norvège, tandis que la part des cotisations de sécurité sociale est relativement forte en France, en Allemagne et aux Pays-Bas. Comme dans le cas des dépenses, les écarts afférents aux diverses catégories de recettes sont généralement de même sens, les exceptions les plus notables étant la part relativement faible des cotisations de sécurité sociale au Danemark et celle des impôts directs en France, ainsi que la part élevée des impôts directs en Australie et des impôts indirects en Islande⁶.

Pour un certain nombre de pays, il est possible de ventiler la dépense publique en catégories fonctionnelles. Comme le montre le tableau 4, les écarts quantitativement les plus importants par rapport à la moyenne ont été les suivants pour ces diverses catégories :

Défense

Part importante : Royaume-Uni, États-Unis

Part faible : Japon

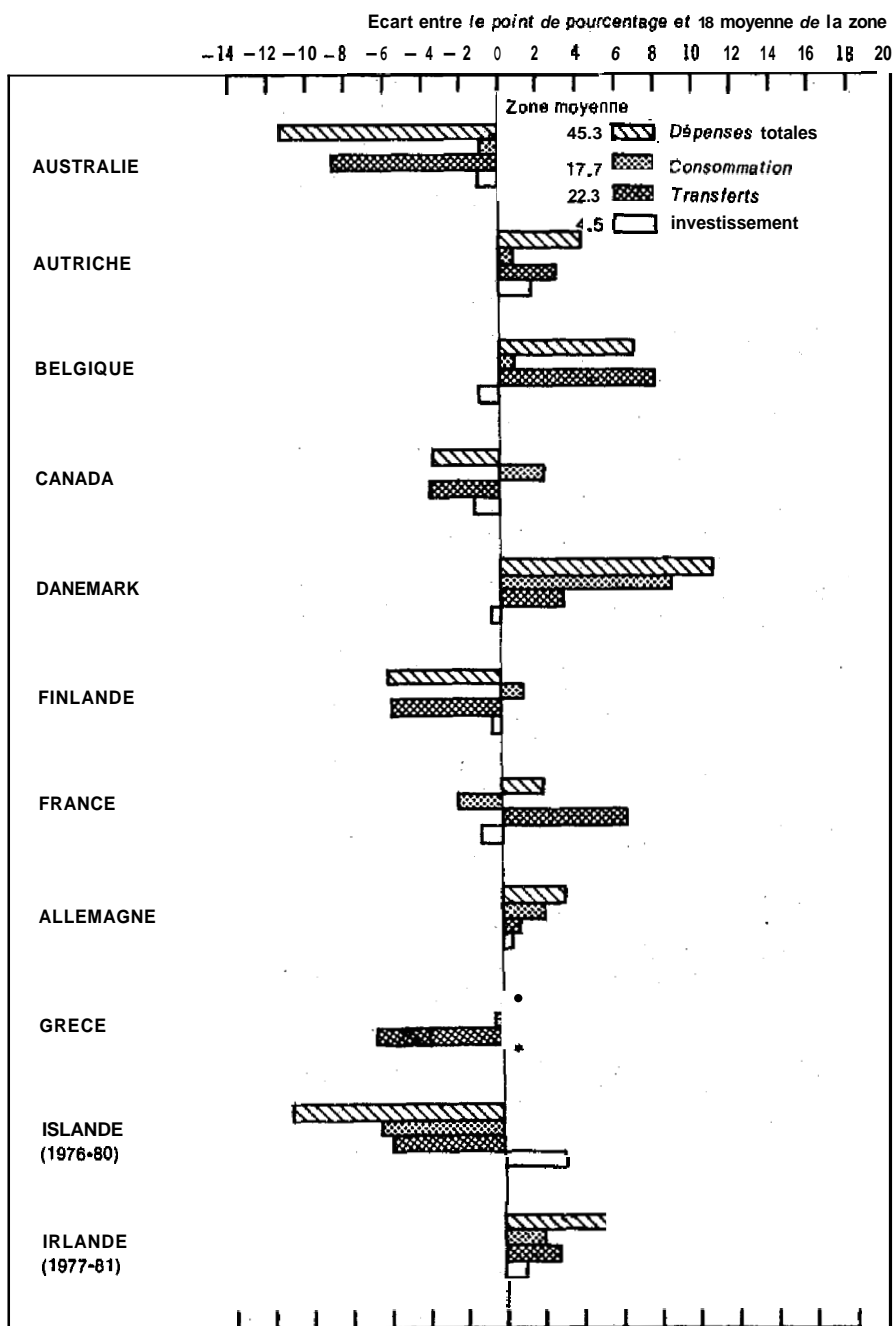
Enseignement

Part importante : Belgique, Danemark

Part faible : Allemagne

Graphique 5

RAPPORT ENTRE LES CATEGORIES DE DEPENSES DES ADMINISTRATIONS ET LE PIB^a
(Ecart par rapport à la moyenne de l'échantillon)



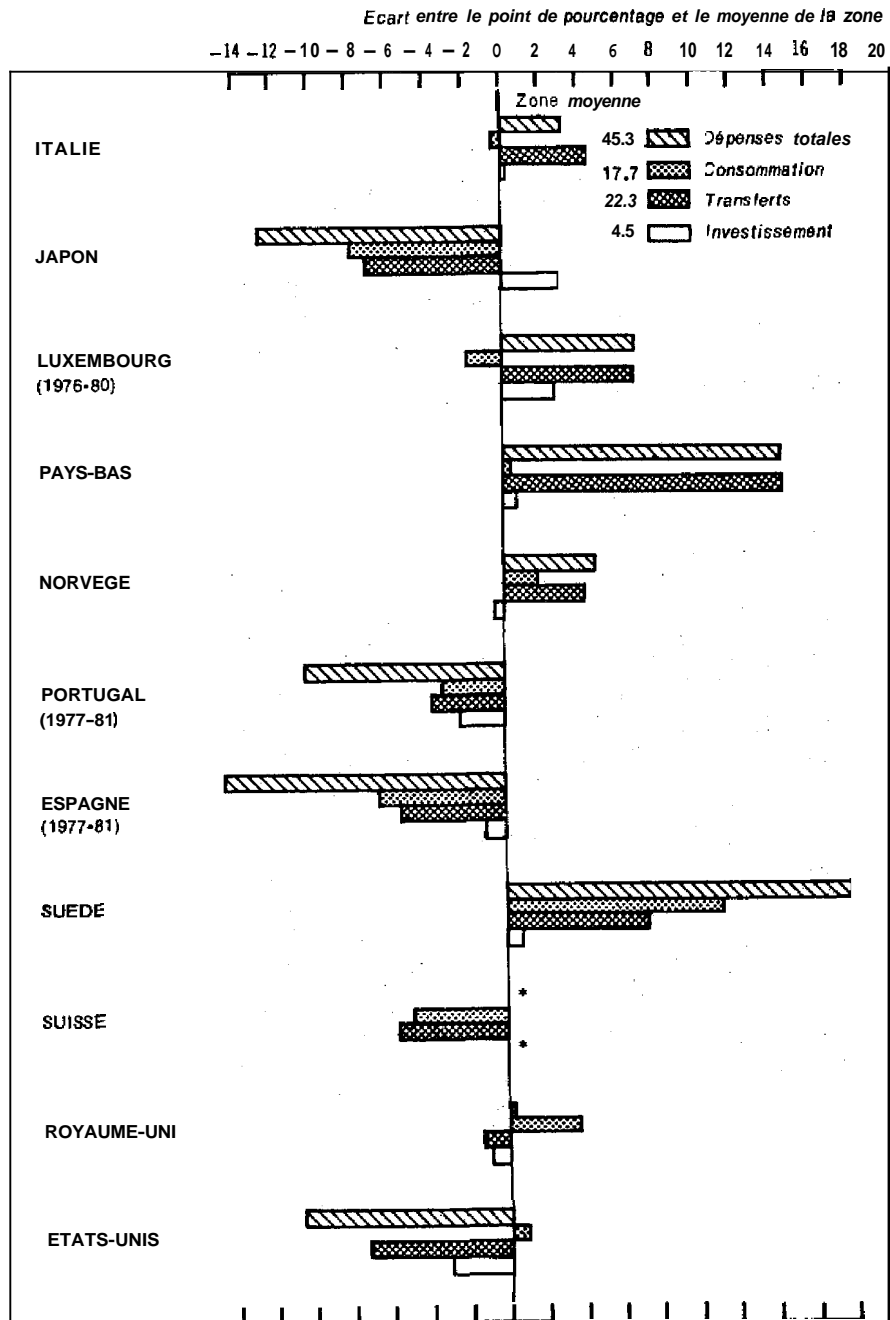
Ecart entre le point de pourcentage et la moyenne de la zone

a. Moyenne des cinq dernières années disponible (1978-82 si rien n'est indiqué).

* Non disponible.

Source : OCDE, Comptes Nationaux Annuels.

Graphique 5 (suite)

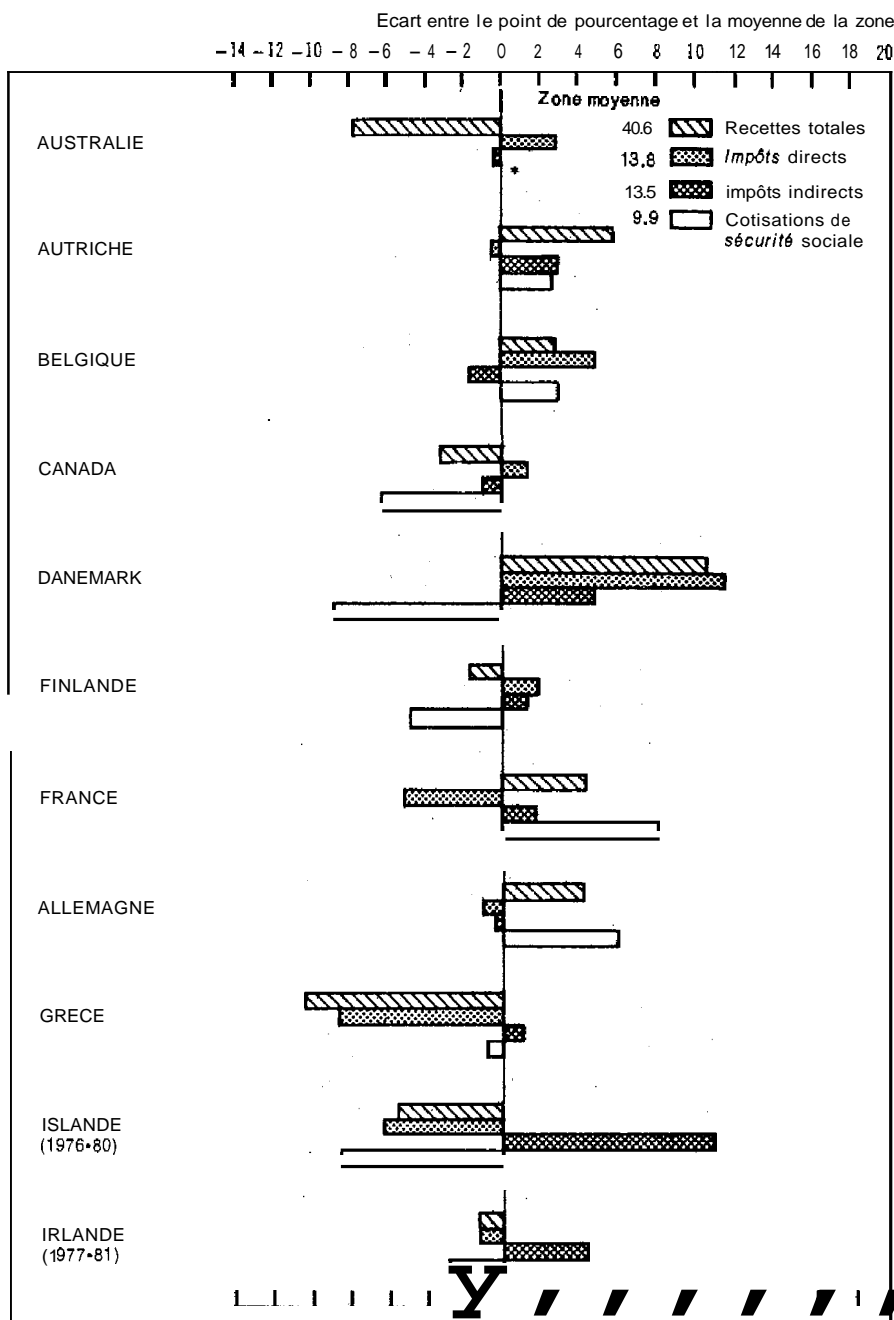


Ecart entre le point de pourcentage et la moyenne de la zone

* Non disponible.

Graphique 6

RAPPORT ENTRE LES CATÉGORIES DE RECETTES DES ADMINISTRATIONS ET LE PIB^a
 (Ecart par rapport à la moyenne de l'échantillon)



Ecart entre le point de pourcentage et la moyenne de la zone

a. Moyenne des cinq dernières années disponible (1978-82 si rien n'est indiqué).
 * Non approprié.

Source : OCDE, Comptes Nationaux Annuels.

Tableau 4. **Rapport entre les composantes de la dépense fonctionnelle de l'Etat et le PIB^a**

Ecart^c en point de pourcentage par rapport à la moyenne de l'échantillon

	Défense	Enseignement	Santé	Sécurité sociale	Services économiques	Administration publique ^b
Moyenne de l'échantillon	2.9	6.2	5.2	15.3	5.7	7.0
Australie	-0.4	-0.2	-0.5	-7.0	-1.9	-1.5
Belgique	-0.1	1.4	-0.1	8.9	1.4	2.4
Danemark	-0.4	1.8	0.5	5.8	-0.8	1.6
France	0.6	-0.4	0.8	3.4	-2.1	0.3
Allemagne	0.0	-1.1	1.2	4.3	-0.4	-1.1
Irlande	-1.1	-0.2	1.4	-5.2	5.2	1.0
Italie	-1.0	-0.7	0.7	0.3	2.0	-0.9
Japon	-2.0	-1.3	-0.6	-8.0	0.3	-0.8
Pays-Bas	0.3	1.1	•	5.8	*	*
Royaume-Uni	1.8	-0.3	-0.6	-3.2	-1.3	1.5
Etats-Unis	2.3	-0.2	-2.8	-5.1	-2.4	-2.4

a) Moyenne des cinq dernières années disponibles; voir tableau 5 pour les détails.

b) Y compris la catégorie « Autres ».

* NOR disponible.

Source: OCDE, *Comptes nationaux annuels*.

Santé

Part importante : Allemagne, Irlande

Part faible : États-Unis

Sécurité sociale

Part importante : Belgique, Danemark, Pays-Bas

Part faible : Australie, Japon

Services économiques

Part importante : Irlande

Part faible : France, États-Unis

Services généraux

Part importante : Belgique

Part faible : Australie, États-Unis.

Le tableau 5 présente les élasticités des dépenses par rapport au PIB, classées par fonction. On constate qu'au cours de la période (relativement brève) considérée, ce sont les dépenses de sécurité sociale et de santé qui ont été l'élément le plus dynamique de la dépense, les composantes les moins actives étant la défense et les services économiques, qui progressaient moins vite que le PIB dans un grand nombre de pays.

On trouvera au tableau 6 une ventilation analogue des recettes fiscales (y compris les cotisations de sécurité sociale) dans leur rapport au PIB. Parmi les écarts

Tableau 5. Elasticité des composantes fonctionnelles de la dépense
Par rapport au PIB

	Périodes	Total	Administrations publiques	Défense	Enseignement	Santé	Sécurité sociale	Services économiques	Autres
Australie	1966-1981	1.23	0.93	0.74	1.32	1.35	1.44	0.85	1.88
Belgique	1970-1980	1.36	1.24	1.10	1.27	1.50	1.54	1.04	1.28
Danemark	1970-1982	1.22	1.18	1.02	1.08	1.02	1.36	0.91	1.55
Finlande	1960-1980	1.11 ^a	*	*	.	1.36	.	.	.
France	1975-1981	1.14	1.03	1.18	0.99	1.20	1.25	0.89	1.10
Allemagne	1970-1981	1.30	1.37	0.88	1.22	1.52	1.34	1.01	1.61
Irlande	1963-1979	1.17 ^b	1.17	1.16	1.20	1.39	1.25	1.03	1.05 ^c
Italie	1970-1981	.13	1.07	0.98	.11	1.22	1.13	1.18	1.16
Japon	1970-1982	.37	1.18	1.11	.26	1.44	1.89	1.12	1.38
Pays-Bas	1960-1981	.26	.	0.86	.17	.	1.33	.	1.33
Royaume-Uni	1960-1979	.08	1.07 ^d	0.82	.20	1.20	1.29 ^d	0.77 ^d	1.09 ^d
Etats-Unis	1970-1978	.05	0.98	0.44	.09	1.35	1.41	0.71	1.52
Moyenne		.20	1.12	0.94	.17	1.32	1.39	0.95	1.36

a) 1975-1982.

b) 1963-1980.

c) 1963-1978.

d) 1970-1979.

* Non disponible.

Source: OCDE, *Comptes nationaux annuels*.

Tableau 6. Rapport des recettes fiscales au PIB^a
 Ecart en points par rapport à la moyenne de l'échantillon

	impôts sur le revenu des personnes physiques	Impôts sur les bénéfices des sociétés	Cotisations de sécurité sociale :		impôts sur le patrimoine	Impôts généraux sur la consommation	impôts sur biens et services déterminés
			Salariés	Employeurs			
Moyenne de l'échantillon	11.7	2.7	3.2	6.0	1.8	5.6	4.7
Australie	1.7	0.6	b	b	0.7	-3.8	1.6
Autriche	-2.0	-1.3	2.3	0.7	-0.6	2.7	-0.4
Belgique	4.4	0.0	0.9	2.5	-0.8	2.1	-1.3
Canada	-0.5	0.8	-1.9	-3.7	1.3	-1.8	-0.1
Danemark	11.4	-1.4	-2.7	-5.6	0.6	4.2	1.3
Finlande	4.3	-1.1	.	-3.0	-1.0	1.5	2.2
France	-6.3	-0.6	1.4	6.2	-0.3	3.3	-1.3
Allemagne	-0.7	-0.6	2.6	1.0	-0.5	0.5	-1.3
Grèce	-7.9	-1.6	.	*	0.0	1.1	0.0
Irlande	-0.8	-0.9	-1.4	-2.7	0.0	0.5	5.0
Italie	-3.7	0.2	-1.0	4.7	-0.6	-0.5	-1.5
Japon	-5.5	2.7	-0.5	-2.1	0.4	*	-1.1
Luxembourg	-0.7	4.4	1.3	-0.3	0.4	-1.2	-1.6
Pays-Bas	-0.2	0.3	4.3	1.9	0.0	1.4	-1.6
Nouvelle-Zélande	7.4	-0.1			0.7	-2.4	-0.9
Norvège	1.6	2.8	-0.8	1.6	-1.0	3.2	2.8
Portugal	*		0.0	-0.0	-1.4	-1.2	2.8
Espagne	-7.0	-1.5	-0.7	3.2	-0.7	-2.7	-2.5
Suède	9.0	-1.2	*	7.5	-1.3	1.1	-0.2
Suisse	-0.6	-0.8	0.0	-2.8	0.5	-2.9	-1.8
Turquie	-2.5	-1.1	-2.8	-5.2	-0.5	*	1.4
Royaume-Uni	-0.8	0.3	-0.7	-2.5	2.6	-1.3	0.4
Etats-Unis	-0.6	0.2	-0.2	-1.3	1.6	-3.6	-2.2

a) Moyenne des cinq dernières années disponibles. 1978-1982.

b) Rubriques non valables pour l'Australie.

* Non disponible.

Source : *Statistiques de recettes publiques des pays Membres de l'OCDE, 1965-1983*, OCDE, Paris, 1984.

à la moyenne afférents aux divers types de recettes, **les plus importants sont les suivants :**

Impôts sur le revenu des personnes physiques

Part importante : Danemark, Suède

Part faible : Grèce, Espagne

Impôts sur les bénéfices des sociétés

Part importante : Luxembourg, Norvège

Part faible : Grèce, Espagne

Cotisations de sécurité sociale à la charge des salariés

Part importante : Allemagne, Pays-Bas

Part faible : Turquie

Cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs

Part importante : France, Suède

Part faible : Danemark, Turquie

impôts sur le patrimoine

Part importante : Royaume-Uni, États-Unis

Part faible : Portugal, Suède

Impôts généraux sur la consommation

Part importante : Danemark, France, Norvège

Part faible : Australie, États-Unis

Impôts sur biens et services déterminés

Part importante : Irlande, Norvège, Portugal

Part faible : Espagne, États-Unis

Les élasticités figurant au tableau 7 montrent qu'en moyenne ce sont les cotisations de sécurité sociale incombant aux employeurs, les impôts généraux sur la consommation et l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui ont été les éléments les plus dynamiques parmi les recettes publiques, l'IRPP ou les cotisations patronales de sécurité sociale étant dans la plupart des pays celui qui connaissait la progression la plus rapide. Des exceptions notables sont représentées par la Grèce, le Luxembourg et la Norvège, où c'était l'impôt sur les bénéfices des sociétés qui progressait le plus rapidement, ainsi que par le Danemark, le Portugal et le Royaume-Uni où c'était l'impôt général sur la consommation qui jouait ce rôle. Le produit des impôts sur le patrimoine et des impôts indirects sur des biens et services déterminés accusait la progression la plus faible, quoique moins rapide que celle du PIB dans la plupart des pays.

Les modifications de structure de la dépense des administrations publiques qui résultent de l'évolution divergente de ses diverses composantes, décrite ci-avant, sont résumées au tableaux 8 et 9 et illustrées par le graphique 7⁷. Il n'a pas été possible de faire remonter cette analyse en-deçà de 1970, première année où l'on dispose d'un ensemble de données comparables pour un certain nombre de pays. On s'est efforcé de regrouper les dépenses en catégories fonctionnelles, celles-ci convenant mieux à une analyse économique du secteur public (voir, par exemple, Musgrave, 1959, chapitre I). On distinguera quatre grandes fonctions des administrations : la fourniture de biens publics, celle de biens tutélaires, la garantie de ressources et les services économiques généraux. Les biens publics, tels que la défense et les services d'administration générale, visent la satisfaction de besoins collectifs. Par nature, ils sont fournis conjointement et l'on ne saurait en interdire l'accès à titre individuel. Il s'agit de l'exemple classique d'une lacune du marché qui justifie que ces biens soient fournis par la collectivité, vu la possibilité pour les bénéficiaires d'éviter de payer leur écot. Si ces biens tutélaires tels l'éducation, la

On a également voulu voir dans plusieurs autres aspects du processus de prise des décisions des facteurs susceptibles de contribuer à l'accroissement de la dépense publique. On a soutenu que le contribuable souffrait d'une sorte d'illusion budgétaire, la complexité du système fiscal (et sa propre ignorance) le rendant incapable de prendre pleinement conscience du coût entraîné par cet accroissement. Cependant, cette illusion peut tout aussi bien empêcher le contribuable d'apprécier les avantages que comportent les dépenses publiques, auquel cas il en résultera une déficience des services publics plutôt qu'une surabondance. Dans le passé, l'illusion budgétaire a peut-être bénéficié de l'érosion fiscale induite par l'inflation, qui permettait aux pouvoirs publics d'accroître leurs recettes réelles – et donc de financer des dépenses réelles plus élevées – sans avoir à faire voter une hausse des taux d'imposition. Au cours des dernières années, ce facteur a sans doute perdu de son importance, de nombreux pays ayant procédé à une indexation de leur système d'imposition des personnes physiques pour éliminer ou atténuer l'érosion fiscale qui résulte de l'inflation. Il est enfin possible que la progression de la dépense publique ait dépassé les souhaits des contribuables, dans la mesure où elle était financée par l'emprunt plutôt que par un alourdissement de la fiscalité. L'absence de discipline financière qui, pense-t-on, accompagne le déficit budgétaire risque de donner aux contribuables actuels l'impression de pouvoir disposer de services publics dont le coût serait nul ; il convient toutefois de tenir compte des réactions que peut susciter l'alourdissement de la fiscalité que devront supporter les générations futures pour rendre possible un recul de la dette publique. L'analyse pénètre ainsi dans un domaine qui comporte des conflits de générations, soulevant des problèmes complexes qui n'ont pas à ce jour reçu de solution (cf. Barro, 1971 et Seater, 1982).

. L'utilité principale des thèses évoquées ci-dessus est de faire ressortir l'importance du rôle joué conjointement par la demande et par l'offre, envisagées toutes deux dans le cadre des processus politiques, dans toute tentative d'explication de la croissance du secteur public. Il est plus douteux qu'elles permettent d'affirmer que ce secteur a pris une ampleur excessive, mais ce qu'elles soulignent à juste titre, ce sont les nombreuses imperfections dont souffrent les décisions prises dans ce domaine. Dans les analyses présentées dans ce chapitre, on se bornera à mettre la progression de la dépense publique en rapport avec les effets de prix relatifs et autres déterminants immédiats, tels que les facteurs démographiques, les taux de couverture et le niveau moyen des prestations ou des services rendus. Il convient toutefois de souligner qu'en ventilant entre ces facteurs la progression de la dépense, on n'en découvre pas pour autant les causes fondamentales. Pour prendre un exemple simplifié, on peut ventiler la progression des dépenses publiques d'enseignement entre des facteurs représentant la hausse des traitements dans ce secteur, l'accroissement des moyens en personnel (et en capital) par étudiant et l'augmentation des taux de scolarisation⁴ ; identifier et mesurer ces facteurs ne permet toutefois nullement de dire de manière satisfaisante

pourquoi les dépenses d'enseignement ont progressé comme elles l'ont fait. L'intérêt de ce genre de décomposition c'est de fournir des données détaillées, insérées dans un cadre comptable cohérent, qui permettent une évaluation plus complète des programmes publics, tout en donnant des aperçus utiles sur les déterminants plus fondamentaux de la progression de la dépense.

B. DÉTERMINANTS DE LA PROGRESSION DE CERTAINES CATÉGORIES DE DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

1. Biens publics

Les biens publics tels que la défense, le maintien de l'ordre et l'administration n'ont en général aucun lien direct avec la croissance économique. De fait, ils représentent l'élément de la dépense publique dont la progression depuis 1960 a été la plus lente, comme le montrent les élasticités-revenu figurant au tableau 5 ci-avant ; par voie de conséquence, leur part dans le total de la dépense publique a reculé (cf. graphique 7)⁵. Ce qui doit toutefois retenir notre attention, c'est la tendance de leur coût à augmenter plus rapidement que le niveau général des prix, comme le confirme le tableau 30 pour les pays où l'on dispose de données en la matière.

Tableau 30. Evolution des indices de prix implicites des ressources consacrées à la consommation finale des biens publics et de ceux du PIB

Pourcentage moyen de variation annuelle

	1960-1970			1970-1982		
	Services généraux ^a	Défense	PIB	Services généraux ^a	Défense	PIB
Belgique	3.6	3.5	3.4	9.0	8.8	6.9
Finlande (1975-82)	*	*	5.7	10.1	9.9	9.6
Italie (1960-81)	6.8	6.1	4.5	18.7	16.5	15.1
Japon	.	.	5.3	9.2	8.7	6.3
Norvège (1962-82)	6.0	4.8	5.1	9.1	9.0	9.2
Portugal (1960-76)	3.3	3.9	3.0	6.8	5.2	12.2
Suède (1963-81)	9.3	5.2	4.6	11.1	10.9	9.6
Royaume-Uni (1960-78)	5.8	5.6	4.2	14.2	15.3	13.2
Moyenne (non pondérée)	5.8	4.8	4.5	11.0	10.5	10.3

a) La rubrique « Services généraux » comprend les dépenses non ventilées par fonction. Pour la Belgique, elle comprend également les dépenses consacrées à la santé publique, au logement, aux services fournis à la collectivité et aux services économiques. Pour le Royaume-Uni, elle comprend également la sécurité sociale et les services d'assistance, ainsi que les dépenses consacrées au logement, aux services fournis à la collectivité et aux services économiques.

* Non disponible.

Source : OCDE, Comptes nationaux annuels.

Au cours **des** années soixante, la hausse de l'indice des prix implicite de la défense dépassait en moyenne de moins de $1\frac{1}{2}$ pour cent par an celle de l'indice des prix implicites du PIB, tandis que pour les services généraux des administrations publiques l'écart était de 1.3 pour cent. C'est en Italie et en Suède que l'écart des taux d'inflation était le plus accentué, alors qu'il était négligeable en Belgique. Depuis 1970, en revanche, en dépit d'une augmentation notable du taux général d'inflation, l'effet de **prix** relatif est resté en gros inchangé pour la défense, tandis que pour **les** services généraux **il** se situait **à** la moitié environ de sa valeur antérieure. Au cours de la dernière décennie, l'évolution a **été** très contrastée selon les pays, les prix des biens publics s'élevant beaucoup plus vite que le niveau **général** des prix en Italie et au Japon, alors que l'inverse se vérifiait au Portugal. Malgré ces disparités, on n'observe actuellement qu'une tendance extrêmement faible **à** la modération de la hausse des coûts des biens publics **par** rapport **à** l'inflation générale, en dépit des mesures de plus en plus sévères prises pour freiner la progression de la dépense publique.

Comme **il** a **été** souligné ci-avant, la croissance de **la** productivité doit normalement, pour tout un ensemble de bonnes raisons, être plus faible pour les biens et services offerts par les administrations publiques que pour la production de marchandises ; qui plus est, dans de nombreux pays la comptabilité nationale ne tient même **pas** compte des accroissements de productivité qui pourraient intervenir dans ce domaine. Par conséquent, si l'on pouvait mesurer les prix relatifs de la production finale, **il** est probable qu'on les verrait augmenter, ce qui serait encore plus vrai pour les prix relatifs apparaissant dans les comptes nationaux. **Il** est probable qu'à l'évolution divergente des productivités sectorielles s'ajoute, dans le cas du secteur public, l'absence de concurrence et de contraintes liées au marché, ainsi que l'**influence** exercée par des groupes de pression bureaucratiques ou de puissants syndicats de fonctionnaires qui ont réussi à imposer des effectifs en surnombre ou **à** instituer des écarts de rémunération excessifs⁶.

2. Biens tutélaires

Les dépenses d'enseignement et de santé représentent les deux catégories les plus importantes des biens tutélaires, celles aussi pour lesquelles on dispose le plus largement de données comparatives. Si le rapport de ces dépenses au PIB a progressé, ce n'est pas seulement parce que le niveau réel des services rendus s'est élevé, mais aussi par suite d'effets de prix relatifs tels que ceux évoqués au paragraphe qui précède. L'évolution comparée des prix implicites de l'enseignement, de **la** santé et du PIB apparaît au tableau 31 pour les pays où l'on dispose de ces renseignements. Entre 1960 et 1975, l'**effet** de prix relatif s'établissait en moyenne à un peu plus de 2 pour cent par an en ce qui concerne l'enseignement et à $1\frac{1}{2}$ pour cent pour la santé. Dans le cas de l'enseignement, la plupart des pays ne s'écartaient

Tableau 31. **Evolution des indices de prix implicites des ressources consacrées aux biens tutélares et de ceux du PIB**
 Pourcentage moyen de variation annuelle

	1960-1975			1975-1981		
	Education	Santé	PIB	Education	Santé	PIB
Australie	7.7	7.7	5.8	10.2	10.2	9.9
Canada	6.8	6.3	4.8	11.0	9.1	9.1
Finlande	9.9	6.5	8.2	10.0	9.5	9.7
France	*	5.7	5.8	11.9	9.6	10.4
Allemagne	6.8	6.9	4.5	4.6	4.7	4.0
Irlande	9.9	9.9	8.0	16.4	16.5	14.6
Italie	9.0	9.1	7.0	21.8	21.8	17.5
Japon	11.4	11.4	6.9	5.2	5.2	4.2
Pays-Bas	10.4	10.5	6.6	5.7	5.7	5.9
Nouvelle-Zélande	8.1	8.1	5.6	17.5	17.5	16.1
Norvège	7.3	7.3	5.9	8.3	8.3	9.6
Suède	7.8	3.9	5.8	11.9	11.4	10.2
Royaume-Uni	9.0	9.0	7.1	14.6	14.5	14.3
Etats-Unis	5.5	4.6	4.2	8.1	9.7	7.8
Moyenne ^a	8.4	7.6	6.2	11.1	10.9	10.2

a) Moyenne géométrique.

* Non disponible.

Source : OCDE, Fichier de la Dépense Sociale.

guère de la moyenne, les principales exceptions étant constituées par la Norvège et les États-Unis, où l'effet des prix relatifs était le moins prononcé, ainsi que par le Japon et les Pays-Bas où il était proche de 4 pour cent par an. Au cours de cette période, la santé donnait lieu à des effets de prix relatifs plus disparates, le Japon et les Pays-Bas venant là encore en tête de liste, tandis qu'en Finlande, en France et en Suède le coût des dépenses de santé augmentait moins vite que le niveau général des prix.

Depuis 1975, en dépit d'une accélération considérable du taux moyen de hausse des prix, l'effet de prix relatif est tombé en moyenne à moins de 1 pour cent par an, tant pour l'enseignement que pour la santé. C'est en Italie que l'on observe la hausse la plus notable du coût relatif de l'enseignement, alors que dans un certain nombre de pays (Australie, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni et États-Unis) sa progression était à peu près équivalente à celle du niveau général des prix. Ce sont l'Irlande, l'Italie et les États-Unis qui connaissent au cours de cette période la hausse la plus accentuée du coût relatif des dépenses de santé, tandis qu'en Finlande, en France, aux Pays-Bas et en Norvège ce coût baisse par rapport au niveau général des prix.

On calcule le niveau réel des dépenses d'enseignement et de santé en divisant leur montant nominal par les indices de prix correspondants. Ces derniers étant dans la plupart des cas établis à partir des moyens de production utilisés, on peut considérer que la dépense réelle équivaut au coût réel ou au volume de ces moyens.

On peut décomposer la progression de la dépense réelle en plusieurs éléments, qui représentent des facteurs démographiques (tels que l'accroissement de la population d'âge scolaire), une modification du champ d'application (extension du service rendu à une plus grande partie de la population intéressée) et une augmentation de la valeur réelle des prestations servies aux bénéficiaires (ou du volume des moyens utilisés à cet effet). On trouvera au tableau 32 une telle ventilation de la progression des dépenses réelles d'enseignement⁷. Entre 1960 et 1975 celles-ci s'étaient accrues, en moyenne, de près de 6 pour cent par an, la fourchette allant de moins de 1 pour cent en Finlande à près de 9 pour cent en Australie. Dans tous les pays autres que la Finlande et l'Italie, le principal facteur explicatif de cette progression était l'élévation réelle du niveau moyen des prestations fournies. Les facteurs démographiques n'ont en général guère joué, sauf en ce qui concerne l'Australie et la Nouvelle-Zélande, tandis que l'Allemagne et l'Italie étaient les seuls pays où le champ d'application des services d'enseignement connaissait une extension notable.

Depuis 1975, la progression moyenne des dépenses d'enseignement en termes réels a subi un ralentissement prononcé, revenant à moins de 2 pour cent par an. C'est en Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni que ce ralentissement a été le plus accentué, la Finlande étant au contraire le seul pays qui enregistrait une accélération. Là encore, le principal facteur qui explique la progression des dépenses est l'élévation réelle du niveau moyen des prestations, qui est toutefois restée inférieure à ce qu'elle était antérieurement dans tous les pays autres que la Finlande et l'Italie. Dans la plupart des pays, les facteurs démographiques ont plutôt freiné la progression des dépenses, la population d'âge scolaire constituant une fraction déclinante de la population totale. Le champ d'application des programmes d'éducation s'est en outre restreint dans plusieurs pays, tout en s'élargissant au total par suite d'extensions importantes au Japon, en Norvège, en Suède et, dans une moindre mesure, au Canada et en Italie.

De façon analogue à celles d'enseignement, le tableau 33 présente une décomposition de la progression des dépenses de santé en termes réels. Jusqu'en 1975, celles-ci augmentaient en moyenne de 9 pour cent par an. L'évolution était très différente selon les pays, la progression annuelle se situant entre un minimum de 3½ pour cent pour la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni et un maximum de plus de 12 pour cent pour le Canada et le Japon. Comme dans le cas de l'enseignement, le principal facteur qui faisait progresser la dépense était l'élévation du niveau des prestations réelles par bénéficiaire, qui était en moyenne responsable des deux tiers, environ, de l'accroissement des dépenses. C'est en Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande que les facteurs démographiques jouaient le plus, tandis que dans la plupart des pays leur incidence était de l'ordre de 1 pour cent par an au maximum. Les incidences exercées par l'élargissement du champ d'application sont également de cet ordre de grandeur encore que l'élargissement ait joué un rôle très important

Tableau 32. Décomposition du taux de croissance des dépenses réelles d'enseignement
Taux moyen composé de croissance annuelle

	1960-1975				1975-1981			
	Dépenses réelles ^a	Dont :			Dépenses réelles ^a	Dont :		
		Facteurs démographiques	Couverture	Prestations réelles moyennes		Facteurs démographiques	Couverture	Prestations réelles moyennes
Australie	8.9	2.1	-0.5	7.2	1.2	0.2 ^c	0.2 ^c	0.8
Canada	8.4	1.3	0.9	6.1	1.0	0.4 ^c	1.2 ^c	0.2
Finlande	0.8	-0.6	1.0	0.4	3.3	-1.3 ^c	0.8 ^c	3.8
France	•	1.2	0.7	•	1.0	-0.6 ^c	-0.1 ^c	1.7
Allemagne	7.2	0.6	1.9	4.6	1.6	0.9 ^c	0.0 ^c	2.5
Irlande	7.4	1.3 ^d	1.0 ^d	5.0	4.5	1.4	-0.2	3.3
Italie	4.6	0.3	3.0	1.2	3.9	-0.2 ^c	1.3 ^c	2.8
Japon	5.7	-0.2	0.4	5.5	4.1	-0.3 ^c	2.4 ^c	2.0
Pays-Bas	4.3	0.7	1.2	2.3	1.1	-0.5 ^c	0.3 ^c	1.3
Nouvelle-Zélande	5.2	1.9	-0.5	3.8	-0.9	-0.8 ^c	0.0 ^c	-0.1
Norvège	6.9	0.7	0.6	5.5	3.6	-0.5	2.3	1.8
Suède	3.4	0.2	1.0	2.2	2.1	-0.3	1.7	0.7
Royaume-Uni	5.0	0.6	1.1	3.2	-2.0	-0.4 ^c	-0.5 ^c	-1.1
Etats-Unis	6.1	1.1	0.9	4.0	0.4	-0.2 ^c	-1.3 ^c	1.9
Moyenne^b	5.7	0.8	0.9	3.9	1.8	-0.2	0.6	1.5

a) On calcule les dépenses réelles en divisant leur montant nominal par un indice des prix des services d'enseignement.

b) Moyenne géométrique.

c) 1975-1980.

d) 1965-1975.

• Non disponible.

Source : OCDE (1985a).

Tableau 33. Décomposition du taux de croissance des dépenses réelles de santé
Taux moyen composé de croissance annuelle

	1960-1975				1975-1981			
	Dépenses réelles ^a	Dont :			Dépenses réelles ^a	Dont :		
		Facteurs démographiques	Couverture	Prestations réelles moyennes		Facteurs démographiques	Couverture	Prestations réelles moyennes
Australie	9.1	2.0	1.8	5.1	-0.5	1.2	1.3	-2.9
Canada	13.0	1.6	2.6	8.4	3.0	1.2	0.0	1.8
Finlande	11.9	0.4	0.0	11.5	3.9	0.3	0.0	3.6
France	10.9	1.0	1.0	8.7	6.3	0.4	0.3	5.6
Allemagne	6.6	1.0	0.5	5.0	2.1	0.0	0.0	2.1
Irlande	7.7	0.9 ^c	7.2 ^c	-0.4	6.3	1.4	2.7	2.1
Italie	6.7	0.6	0.9	5.1	0.1	0.4	0.2	-0.5
Japon	12.2	1.2	0.3	10.5	6.6	0.9	0.0	5.6
Pays-Bas	11.4	1.2	1.3	8.7	4.4	0.6	2.5	1.2
Nouvelle-Zélande	3.5	1.8	0.0	1.7	0.9	0.3	0.0	0.6
Norvège	9.0	0.7	0.0	8.2	5.2	0.4	0.0	4.8
Suède	11.3	0.6	0.0	10.6	3.4	0.3	0.0	3.1
Royaume-Uni	3.4	0.4	0.0	3.0	2.0	0.0	0.0	2.0
Etats-Unis	10.3	1.2	4.1	4.7	3.8	1.0	0.0	2.8
Moyenne^b	9.0	1.0	1.4	6.4	3.4	0.6	0.5	2.3

a) On calcule les dépenses réelles en divisant leur montant nominal par un indice des prix des services de santé.

b) Moyenne géométrique.

c) 1961-1975.

Source : OCDE (1985a).

dans la progression des dépenses réelles de santé intervenue en Irlande et aux États-Unis.

Depuis 1975, la progression des dépenses réelles de santé s'est sensiblement ralentie dans tous les pays. Comme précédemment, le facteur prépondérant de cette progression est constitué par l'élévation réelle du niveau moyen des prestations, qui explique toujours les deux tiers environ de l'augmentation observée. L'incidence de la démographie représente moins de 1 pour cent par an dans tous les pays autres que l'Australie, le Canada, l'Irlande et les États-Unis. Dans la plupart des pays, le champ d'application ne s'est pas modifié depuis 1975 ; c'est seulement en Australie, en Irlande et aux Pays-Bas que son élargissement a contribué pour plus de 1 pour cent par an à la progression globale de la dépense.

3. Garantie de ressources

On a déjà souligné la croissance rapide des dépenses consacrées à la garantie des ressources, en pourcentage tant du PIB que du total de la dépense publique. À l'aide de la même méthodologie et du même cadre comptable que pour les dépenses d'enseignement et de santé, on peut décomposer la progression des dépenses affectées à chacun des programmes en cause en trois éléments⁸ : les facteurs démographiques, correspondant aux variations du pourcentage de la population qui peut avoir droit à la garantie de ressources, le taux de couverture, correspondant aux variations du pourcentage de bénéficiaires effectifs parmi les ayants droit et le taux de transfert, correspondant aux variations du montant moyen des prestations versées en pourcentage du PIB par tête. Il va de soi que la ventilation utilisée ci-après n'est qu'une manière parmi d'autres d'analyser les variations du rapport des dépenses au PIB. En outre, l'identité comptable qui est à la base de cette ventilation garantit que lorsque l'on a calculé deux quelconques des facteurs en cause, le troisième est déterminé par différence, compte tenu de la variation totale de la dépense en question. Une ventilation particulière n'a pas d'autre utilité que de renseigner sur les déterminants de la progression de la dépense et de fournir un cadre permettant d'analyser l'évolution historique et l'action des pouvoirs publics ; elle ne permet nullement de chiffrer de manière immuable l'action exercée sur la progression des dépenses par un ensemble bien défini de facteurs indépendants les uns des autres. Il ne s'agit pas de nier l'utilité des résultats de ces calculs, mais de mettre en garde contre les erreurs d'interprétation et d'application qu'ils pourraient susciter.

Bien que l'on puisse considérer les facteurs démographiques qui influencent la progression des dépenses comme exogènes et donc comme échappant à l'action des pouvoirs publics, il n'en est pas réellement ainsi lorsqu'on regarde au-delà du très court terme. Lorsque, par exemple, on utilise les allocations familiales comme instrument d'une politique « nataliste », le taux démographique – le pourcentage de

la population âgée de 15 ans ou moins – n'est pas, de toute évidence, un facteur exogène de la progression des dépenses. Un argument analogue vaut aussi, quoique de manière moins certaine, pour les allocations de chômage. C'est surtout dans le cas des pensions de vieillesse que l'on peut considérer comme exogènes les facteurs démographiques, dans la mesure où ils correspondent aux modifications de la pyramide des âges. Cependant, même cette affirmation ne vaut strictement que pour un âge donné de la retraite : or, celui-ci constitue à l'évidence un instrument de la politique suivie et a, récemment, donné lieu à des ajustements dans de nombreux pays.

Le second facteur contribuant à la progression de la dépense est l'élargissement des programmes de garantie des ressources à de nouvelles couches de la population définie par le taux démographique. Cette extension du champ d'application traduit le versement de prestations à une plus grande partie des personnes âgées, des chômeurs ou des enfants à charge, en fonction de la définition adoptée dans chaque cas pour le « groupe-cible »⁹. L'extension du champ d'application des assurances sociales a été revendiquée dès l'instauration de leur principe par Bismarck. Une fois ce principe largement reconnu, l'assurance s'est étendue à des couches de plus en plus larges de la population, tout un chacun étant exposé aux risques fondamentaux de maladie, de chômage, d'invalidité et de vieillesse. Comme les régimes publics d'assurances étaient en général plus favorables aux bénéficiaires que les assurances privées, du fait qu'ils comportaient souvent un élément de subvention publique, les titulaires de revenus moyens ou élevés, se rendant compte qu'ils devraient de toute façon contribuer à ces subventions, se montraient généralement favorables à cette extension. L'extension du champ d'application traduisait également, surtout en Europe, les préoccupations plus larges de solidarité sociale et de consensus qui inspiraient dans une large mesure l'expansion qu'a connue depuis la guerre l'État protecteur. Tout groupe-cible donné comporte, bien entendu, un taux maximal de couverture. Les exemples récents d'extension des régimes d'assurances sociales portent sur l'inclusion de catégories supplémentaires – telles que les familles monoparentales – plus que sur l'élargissement de la couverture de catégories existantes.

Un dernier facteur de la progression des dépenses est constitué par l'élévation du niveau des prestations, dans l'absolu ou par rapport au revenu moyen. Au souci d'une redistribution verticale, cher aux égalitaristes, se sont ajoutées les tentatives d'éliminer la pauvreté absolue par l'élévation du niveau minimum des prestations. Cependant, à mesure que l'on en venait à envisager plutôt la pauvreté en termes relatifs, des pressions s'exerçaient en faveur d'un ajustement des prestations sur le revenu ou la rémunération moyens plutôt que sur les prix. Dans certains cas, les prestations progressaient plus vite que les rémunérations, les pouvoirs publics cherchant (particulièrement dans le cas des pensions de vieillesse) à les porter à un niveau déterminé, en rapport avec la rémunération moyenne. Enfin, l'inflation, dont on craignait les incidences défavorables sur la répartition des revenus au détriment

des catégories sociales **les** plus faibles, conduisit à exiger une indexation automatique des prestations en fonction de l'évolution des prix ou des rémunérations, ce qui en gelait le niveau et entraînait le maintien des pressions qui s'exerçaient antérieurement dans le sens d'une progression de la dépense.

Pensions de vieillesse

On a ventilé le rapport entre les dépenses consacrées aux pensions de sécurité sociale et le PIB sur la base de l'identité suivante :

$$\frac{PE}{PIB} = \frac{POP\ 65+}{POP} \cdot \frac{PBEN}{POP\ 65+} \cdot \frac{PE/PBEN}{PIB/POP}$$

- où *PE* = dépense totale consacrée aux pensions
POP 65+ = population **âgée** de 65 ans ou plus
POP = population totale
PBEN = nombre de bénéficiaires d'une pension.

Les trois termes de droite correspondent respectivement au facteur démographique, au taux de couverture et à celui des transferts¹⁰. On peut d'autre part décomposer le taux de transfert de manière à distinguer la pension réelle relative de l'effet de prix relatif, à partir de l'identité suivante :

$$\frac{PE/PBEN}{PIB/POP} = \frac{RPE/PBEN}{RPIB/POP} \cdot \frac{PCE}{PPIB}$$

- où *RPE* = dépense réelle consacrée aux pensions, c'est-à-dire dépense corrigée par l'indice des prix implicites de la dépense finale de consommation privée (*PCE*)
 et *RPIB* = PIB réel, obtenu après correction par l'indice des prix dérivés du PIB (*PPIB*).

Le tableau 34 fait ressortir l'incidence de chacun de ces éléments sur la part dans le PIB des dépenses totales consacrées aux pensions, au cours des périodes 1960-1970 et 1970-1981. Au cours des années soixante, l'augmentation moyenne cumulée de cette part était proche de 30 pour cent, essentiellement par suite de facteurs démographiques et d'un élargissement du champ d'application. Toutefois, le taux de transfert s'élevait lui aussi dans une certaine mesure, quoique moins rapidement – du fait d'une évolution défavorable des prix relatifs – que ne le faisait le niveau réel de la pension moyenne par bénéficiaire, dont la progression dépassait de près de 10 pour cent celle du PIB réel par tête. Au cours de cette période, c'est en Finlande, en Italie, au Japon et en Norvège que **les** facteurs démographiques jouaient le rôle le plus important, tandis que le taux de couverture s'élevait de manière appréciable en Amérique du Nord et dans une moindre mesure en Australie et au Japon. La France, **les Pays-Bas** et **la** Norvège connaissaient l'élévation la plus importante du taux de transfert, les prestations réelles par

Tableau 34. Décomposition des variations de la part des dépenses de pension dans le PIB^a

Rapport de la part finale à la part initiale des dépenses

	1960-1970						1970-1981					
	Variation de la part des dépenses	Facteurs explicatifs					Variation de la part des dépenses	Facteurs explicatifs				
		Facteurs démographiques	Couverture	Taux de transfert	Dont :			Facteurs démographiques	Couverture	Taux de transfert	Dont :	
				Prestations réelles relatives	Effets des prix relatifs					Prestations réelles relatives	Effets des prix relatifs	
Australie (1960-1980)	0.96	0.99	1.20	0.82	0.83	0.99	1.45	1.15	1.23	1.02	1.05	0.97
Canada	1.24	1.05	1.44	0.82	0.86	0.95	1.31	1.22	1.08	0.99	1.08	0.92
Danemark (1960-1980)	1.33	1.16	1.06	1.08	1.14	0.95	1.07	1.17	0.95	0.96	0.92	1.05
Finlande	1.37	1.25	1.00	1.10	1.18	0.93	1.18	1.32	0.94	0.95	0.96	0.99
France (1960-1980)	1.57	1.11	1.15	1.23	1.24	0.99	1.78	1.08	1.31	1.25	1.26	0.99
Allemagne (1963-1981)	1.16	1.15	1.02	0.99	1.06	0.94	1.32	1.16	1.12	1.01	1.00	1.01
Irlande (1960-1980)	1.13	1.02	0.93	1.20	1.26	0.95	1.58	0.96	1.30	1.26	1.24	1.02
Italie (1960-1980)	1.51	1.17	1.13	1.14	1.22	0.93	1.40	1.22	0.81	1.42	1.43	0.99
Japon	1.23	1.17	1.22	0.86	0.83	1.04	9.77	1.31	2.07	3.61	3.11	1.16
Pays-Bas (1960-1979)	1.75	1.13	1.00	1.54	1.70	0.90	1.30	1.12	1.04	1.12	1.12	1.00
Nouvelle-Zélande (1960-1980)	0.94	0.97	1.06	0.91	0.96	0.95	2.12	1.15	1.32	1.40	1.45	0.97
Norvège	1.72	1.18	1.17	1.25	1.31	0.95	1.43	1.16	1.30	0.95	0.98	0.97
Suède (1963-1978)	1.13	1.11	1.02	1.00	1.02	0.98	1.66	1.16	1.16	1.23	1.25	0.98
Royaume-Uni (1960-1980)	1.32	1.11	1.13	1.06	1.08	0.98	1.35	1.14	1.05	1.13	1.20	0.94
Etats-Unis	1.37	1.06	1.43	0.40	0.94	0.96	1.66	1.16	1.12	1.27	1.29	0.99
Moyenne^b	1.29	1.11	1.12	1.04	1.09	0.96	1.65	1.16	1.16	1.22	1.23	1.00

a) On trouvera dans le texte une définition précise de cette décomposition. Pour chaque période, la première colonne est le produit des seconde, troisième et quatrième, cette dernière étant le produit des cinquième et sixième.

b) Moyenne géométrique.

Sources : OCDE. Comptes nationaux annuels. Statistiques de la population active et Fichier de la Dépense Sociale.

bénéficiaire y progressant dans tous les cas de manière considérable par rapport au PIB réel par tête. Depuis 1970, le rapport de la dépense au PIB s'élevait de manière plus prononcée, sous l'effet d'un renforcement de tous ses déterminants. Contrairement à la période antérieure, c'est le taux de transfert qui jouait le rôle principal, du fait d'une progression de la pension réelle par bénéficiaire qui dépassait en moyenne de 22 pour cent celle du PIB réel par tête. Au cours de cette période, c'est le Japon qui connaissait l'augmentation la plus spectaculaire des dépenses consacrées aux pensions, dont la part dans le PIB était presque décuplée. Ce phénomène s'expliquait par de puissantes influences démographiques et une extension marquée de la couverture sociale, mais surtout par une hausse brutale du niveau relatif des pensions réelles par bénéficiaire. En ce qui concerne les autres pays, c'est au Canada, en Finlande et en Italie que les facteurs démographiques jouaient le plus, en France, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et en Norvège que l'on observait l'extension la plus remarquable du champ d'application, tandis que le niveau relatif des prestations réelles connaissait une forte progression en Italie et en Nouvelle-Zélande. En revanche, la couverture sociale se restreignait un peu au Danemark, en Finlande et en Italie, tandis que le niveau relatif des pensions réelles baissait légèrement au Danemark, en Finlande et en Norvège.

Indemnités de chômage

Les dépenses consacrées à l'indemnisation du chômage sont beaucoup plus sensibles que les autres dépenses de garantie des ressources à l'évolution de la conjoncture, et de ce fait plus instables. L'évolution de la dépense et de ses composantes est donc plus affectée par les années de référence retenues et il convient d'être plus prudent dans les comparaisons internationales¹¹. Comme en outre on ne dispose pas de données comparatives fiables au sujet des bénéficiaires d'allocations, on ne saurait distinguer le taux de couverture du taux de transfert. Dans l'analyse ci-après, on l'a donc combiné ces deux facteurs en un « taux de générosité »), qui mesure la dépense par chômeur et non par bénéficiaire. Il est en revanche possible de décomposer les facteurs démographiques en trois éléments, correspondant aux variations de la population active potentielle, du taux d'activité et du taux de chômage. La ventilation de la dépense se fonde ainsi sur l'identité suivante :

$$\frac{UCE}{PIB} = \frac{POP\ 15-65}{POP} \cdot \frac{LF}{POP\ 15-65} \cdot \frac{UN}{LF} \cdot \frac{UCE}{UN} \cdot \frac{UN}{PIB/POP}$$

- où
- UCE = dépense totale consacrée à l'indemnisation du chômage
 - $POP\ 15-65$ = population âgée de 15 à 65 ans (population active potentielle)
 - POP = population totale
 - LF = population active totale
 - UN = nombre de chômeurs.

Les termes de droite traduisent les influences exercées respectivement par la population active potentielle, le taux d'activité, le taux de chômage et le taux de générosité. On peut, en outre, décomposer ce dernier pour distinguer l'évolution du niveau relatif des prestations réelles de l'effet des prix relatifs, à partir de l'identité suivante :

$$\frac{UCE/UN}{PIB/POP} = \frac{RUCE/UN}{RPIB/POP} \cdot \frac{PCE}{PPIB}$$

où $RUCE$ = dépense réelle consacrée à l'indemnisation du chômage, c'est-à-dire dépense corrigée par l'indice des prix implicites de la dépense finale de consommation privée (PCE)

$RPIB$ = PIB réel, obtenu après correction par l'indice des prix dérivés du PIB ($PPIB$).

Le tableau 35 ventile selon ce schéma les variations du rapport au PIB de la dépense consacrée à l'indemnisation du chômage. Entre 1960 et 1970 ce rapport s'élevait en moyenne de plus de 60 pour cent. Si la progression la plus spectaculaire était enregistrée par la Finlande, du fait qu'en 1960 le rapport en question y était inférieur à 0.1 pour cent, on observait également une forte augmentation en Allemagne, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et en Suède. Globalement, les facteurs démographiques n'exerçaient qu'une influence faiblement négative, encore que l'augmentation du taux de chômage ait exercé une pression à la hausse sur le taux de dépense dans un certain nombre de pays, notamment la Finlande, la France et le Royaume-Uni. Durant cette période, le principal déterminant de la progression de la dépense – en moyenne et pour la plupart des pays – était représenté par la hausse du niveau relatif des prestations réelles, qui entraînait une élévation du taux de générosité. L'évolution était différente selon les pays, le taux de générosité connaissant sa hausse la plus forte au Danemark, en Finlande, en Allemagne et en Nouvelle-Zélande, alors qu'il baissait en Australie, en Belgique, en France, en Norvege et aux États-Unis.

Contrairement à la période précédente, le principal facteur responsable de la progression du taux de dépense depuis 1970 a été l'accroissement du chômage. Au cours de cette période, le taux de dépense progressait plus de deux fois plus vite qu'au cours des années soixante. Si toutefois durant la première période le taux de générosité exerçait en moyenne une incidence près de deux fois plus élevée que celle du taux de chômage, entre 1970 et 1981 ce dernier produisait des effets presque trois fois plus importants que ceux de l'accroissement de la générosité. Le niveau moyen des prestations continuait, depuis 1970, à s'élever dans de nombreux pays par rapport au PIB par tête, mais beaucoup plus lentement qu'au cours des années soixante. Les deux autres facteurs démographiques étaient, là encore, de faible importance, l'un et l'autre n'exerçant qu'une légère pression à la hausse sur le taux de dépense. C'est en Australie, au Danemark et en Nouvelle-Zélande que l'on

Tableau 35. Décomposition des variations de la part des indemnités de chômage dans le PIB^a

Rapport de la part finale à la part initiale des dépenses

	1960-1970							1970-1981						
	Variation de la part des dépenses	Population active potentielle	Facteurs explicatifs					Variation de la part des dépenses	Population active potentielle	Facteurs explicatifs				
			Taux d'activité	Taux de chômage	Taux de générosité	Dont :				Taux d'activité	Taux de chômage	Taux de générosité	Dont :	
						Prestations réelles relatives	Effets des prix relatifs						Prestations réelles relatives	Effets des prix relatifs
Australie (1964-1980)	0.92	1.02	1.05	1.03	0.84	0.83	1.01	25.38	1.04	0.99	3.95	6.27	6.51	0.96
Autriche (1970-1980)	•	•	•	•	•	•	•	1.86	1.05	0.99	1.81	0.99	0.98	1.01
Belgique (1963-1980)	0.63	0.99	1.00	1.02	0.59	0.61	0.96	5.83	1.04	1.02	4.16	1.32	1.31	1.01
Canada	1.15	1.05	1.03	0.88	1.20	1.26	0.95	1.36	1.10	1.12	1.34	0.83	0.90	0.92
Danemark	1.23	1.00	1.05	0.37	3.11	3.28	0.95	12.14	1.01	1.07	14.45	0.78	0.73	1.06
Finlande (1960-1980)	33.61	1.06	0.92	1.29	26.42	28.52	0.93	1.97	1.02	1.01	2.56	0.75	0.75	0.99
France	1.78	1.00	0.96	1.98	0.92	0.94	0.99	5.93	1.03	0.99	3.06	1.90	1.90	1.00
Allemagne	3.30	0.94	0.99	0.54	6.54	7.11	0.92	4.48	1.05	0.95	8.36	0.53	0.53	1.01
Grèce (1971-1981)	•	•	•	•	•	•	•	2.90	1.01	1.01	1.29	2.20	2.26	0.97
Irlande	2.13	0.98	0.98	1.03	2.15	2.26	0.95	1.91	1.03	0.96	1.78	1.09	1.05	1.03
Italie	0.96	0.98	0.89	0.96	1.13	1.21	0.93	3.62	1.01	1.03	1.56	2.24	2.24	1.00
Japon	1.09	1.08	0.95	0.69	1.54	1.49	1.04	1.59	0.97	1.00	1.93	0.85	0.73	1.16
Nouvelle-Zélande	2.41	1.02	1.03	0.80	2.86	3.00	0.95	31.89	1.06	1.01	40.35	0.73	0.77	0.95
Norvège	0.55	0.99	1.00	0.66	0.85	0.89	0.95	3.20	1.01	1.18	2.63	1.01	1.05	0.97
Suède (1963-1981)	2.06	0.98	1.01	0.90	2.29	2.33	0.98	1.95	0.98	1.09	1.65	1.10	1.11	1.00
Royaume-Uni	1.95	0.97	1.01	1.65	1.21	1.24	0.98	2.92	1.02	1.01	4.11	0.69	0.74	0.93
États-Unis	0.69	1.04	1.01	0.89	0.74	0.77	0.96	1.26	1.07	1.07	1.57	0.70	0.70	0.99
Moyenne^b	1.61	1.01	0.99	0.91	1.78	1.84	0.96	3.74	1.03	1.03	3.15	1.12	1.13	1.00

a) On trouvera dans le texte une définition précise de cette décomposition. Pour chaque période, la première colonne est le produit des seconde, troisième, quatrième et cinquième, cette dernière étant le produit des sixième et septième.

b) Moyenne géométrique.

• Non disponible.

Sources : OCDE, Comptes nationaux annuels, Statistiques de la population active et Fichier de la Dépense Sociale.

observe depuis 1970 la plus forte progression du taux de dépense, la plus faible étant enregistrée par le Japon et l'Amérique du Nord. L'augmentation du chômage exerçait les incidences les plus fortes en Belgique, au Danemark, en Allemagne, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, pays où le taux de chômage avait plus que quadruplé. Le taux de générosité baissait dans la plupart des pays, plus particulièrement en Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Cinq pays seulement (Australie, Belgique, France, Italie et Norvège) connaissaient après 1970 une hausse du taux de générosité plus forte qu'au cours de la décennie précédente ; dans tous ces pays, à l'exception de l'Italie, il avait baissé au cours de cette période.

Cette analyse met en relief le renversement intervenu depuis 1970 dans l'importance relative de l'augmentation des taux de chômage et des régimes d'indemnisation plus généreux dans l'explication du taux de dépense. Vu le changement spectaculaire subi par la situation générale de l'économie et par le niveau du chômage à la suite du choc pétrolier de 1973, il convient d'analyser de manière plus approfondie la période débutant en 1970. C'est ce qui se dégage du tableau 36, où sont comparées les évolutions intervenues avant et après 1975, en

Tableau 36. Principaux facteurs explicatifs des variations de la part des indemnités de chômage dans le PIB entre 1970 et 1981^a

Rapport de la part finale à la part initiale des dépenses

	1970-1975			1975-1981		
	Variation dans :			Variation dans :		
	Part des dépenses	Taux de chômage	Taux de générosité	Part des dépenses	Taux de chômage	Taux de générosité
Australie	21.70	3.21	6.68	1.17	1.23	0.94
Autriche	1.34	1.27	1.08	1.39	1.43	0.92
Belgique (1970-1980)	3.48	2.33	1.45	1.68	1.78	0.91
Canada	1.66	1.22	1.22	0.82	1.10	0.68
Danemark	5.70	6.81	0.82	2.13	2.12	0.95
Finlande (1970-1980)	0.98	1.19	0.81	2.00	2.15	0.92
France	2.41	1.71	1.42	2.46	1.79	1.34
Allemagne	3.96	7.19	0.56	1.13	1.16	0.95
Grèce (1971-1981)	1.91	0.54	3.70	1.52	2.40	0.60
Irlande	1.80	1.10	1.73	1.06	1.63	0.63
Italie	2.51	1.08	2.36	1.44	1.44	0.95
Japon	1.73	1.64	1.10	0.92	1.17	0.77
Nouvelle-Zélande	4.32	2.66	1.57	7.39	15.14	0.46
Norvège	1.35	2.97	0.42	2.37	0.89	2.42
Suède	0.90	1.08	0.81	2.16	1.54	1.36
Royaume-Uni	1.48	1.48	0.99	1.97	2.79	0.69
États-Unis	2.77	1.73	1.50	0.45	0.90	0.46
Moyenne ^b	2.40	1.82	1.30	1.56	1.73	0.86

a) On trouvera dans le texte une définition précise de cette décomposition

b) Moyenne géométrique.

Sources : OCDE. Comptes nationaux annuels, Statistiques de la population active et Fichier de la Dépense Sociale.

s'attachant aux principaux facteurs qui expliquent la progression relative des dépenses d'indemnisation du chômage¹². De 1970 à 1975, c'est l'aggravation du chômage qui était la cause principale de cette progression dans tous les pays autres que l'Australie, le Canada, la Grèce, l'Irlande et l'Italie. Depuis 1975, la progression du taux de dépense s'est atténuée, ce qui s'explique moins par un léger ralentissement de l'augmentation du chômage, que par une forte baisse du taux de générosité, qui au cours de cette période reculait en moyenne d'environ 14 pour cent, suivant de près l'évolution du niveau moyen des prestations. Cette baisse était sensible dans un certain nombre de pays, notamment la Grèce, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, seules la France, la Norvège et la Suède connaissant encore une hausse depuis 1975. Cette ventilation supplémentaire renforce donc les conclusions tirées de l'analyse du tableau 35 : la progression récente des dépenses consacrées aux allocations de chômage traduit l'augmentation continue de celui-ci, qui a plus que compensé les effets d'une couverture moins généreuse et de prestations relativement plus faibles prévues par les régimes d'indemnisation. Il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure ce recul de la générosité traduit une couverture moins complète, plutôt qu'une baisse relative des prestations réelles servies à chaque bénéficiaire. Cependant, l'évolution récente du chômage dans de nombreux pays est marquée par un accroissement de la proportion des chômeurs de long terme (OCDE, 1983b, chapitre V, tableau 24, graphique E). Étant donné que dans le cadre de nombreux régimes d'assurances sociales les droits à l'indemnisation sont épuisés au bout d'un an environ, on peut penser que cette augmentation du chômage de longue durée a pu s'accompagner d'une baisse du taux de couverture, sans pouvoir, toutefois, déterminer dans quelle mesure celle-ci a été compensée ou renforcée par une variation du niveau des prestations.

Allocations familiales

Il est difficile de comparer les dépenses consacrées aux allocations familiales, que ce soit dans un même pays ou d'un pays à l'autre, du fait que dans bien des cas on voit coexister des transferts en espèces en faveur des personnes à charge et diverses formes d'abattements fiscaux. A elles seules, les dépenses consacrées aux transferts en espèces risquent donc de donner une idée fautive de l'évolution de l'aide directe accordée à la famille par les pouvoirs publics, ainsi que des différences qui séparent les divers pays à cet égard. Cependant, s'il n'est pas possible, tout au moins pour l'instant, d'obtenir pour la plupart des pays des données fiables au sujet de la valeur des allégements fiscaux consentis au titre de personnes à charge, on possède des données relatives aux dépenses directes, sous une forme permettant une ventilation du genre esquissé ci-avant. Pour décomposer le rapport au PIB des dépenses consacrées aux allocations familiales, on partira de l'identité suivante :

$$\frac{FAE}{PIB} = \frac{POP\ 15-}{POP} \cdot \frac{FABEN}{POP\ 15-} \cdot \frac{FAE/FABEN}{PIB/POP}$$

- où *FAE* = dépense totale consacrée aux allocations familiales
POP 15- = population âgée de 15 ans ou moins
POP = population totale
FABEN = nombre de bénéficiaires d'allocations familiales.

Là encore, aux trois termes de droite correspondent respectivement le facteur démographique, le taux de couverture et celui de transfert. On peut également décomposer le taux de transfert pour distinguer le niveau relatif des prestations réelles par bénéficiaire et l'effet des prix relatifs à partir de l'identité suivante :

$$\frac{FAE/FABEN}{PIB/POP} = \frac{RFAE/FABEN}{RPIB/POP} \cdot \frac{PCE}{PPIB}$$

- où *RFAE* = dépense réelle consacrée aux allocations familiales, c'est-à-dire dépense corrigée par l'indice des prix implicites de la dépense finale de consommation privée (*PCE*)
RPIB = PIB réel, obtenu après correction par l'indice des prix dérivé du PIB (*PPIB*).

Comme dans le cas des pensions, il ne faudrait pas prendre cette ventilation pour une description exacte du fonctionnement pratique des régimes d'allocations familiales. Ainsi, certains pays versent des allocations familiales au titre de personnes à charge autres que tes enfants âgés de moins de seize ans. Là encore, il convient d'avoir ces réserves présentes à l'esprit pour interpréter les données ci-après.

L'influence exercée par les principaux de ces facteurs sur la progression des dépenses d'allocations familiales est retracée au tableau 37. Au cours des années soixante, le taux global de dépense reculait en moyenne légèrement, encore que l'évolution ait été très diverse selon les pays. Les facteurs démographiques jouaient de manière légèrement négative, tandis qu'une extension appréciable du champ d'application était presque entièrement compensée par une baisse équivalente du taux de transfert et du niveau relatif des prestations réelles. C'est en Allemagne, en Norvège et aux États-Unis que le taux de couverture progressait le plus, tandis que le Canada et la Norvège connaissaient la plus forte baisse du niveau relatif des prestations. Depuis 1970, le taux de dépense a augmenté en moyenne de près de 30 pour cent, par suite d'un élargissement considérable de la couverture et d'une hausse moyenne de 13 pour cent du niveau relatif des prestations. Comme durant la décennie précédente, les facteurs démographiques avaient sur la progression de la dépense des incidences négatives, renforçant même. Le taux de dépense progressait au Japon de manière sensible depuis 1970, tant par suite d'un élargissement du champ d'application que d'une hausse marquée des prestations

Tableau 37. Décomposition des variations de la part des allocations familiales dans le PIB^a
Rapport de la part finale à la part initiale

	1960-1970						1970-1981					
	Variation de la part des dépenses	Facteurs explicatifs					Variation de la part des dépenses	Facteurs explicatifs				
		Facteurs démographiques	Couverture	faux de transfert	Dont :			Facteurs démographiques	Couverture	Taux de transfert	Dont :	
prestations réelles relatives	Effets des prix relatifs				prestations réelles relatives	Effets des prix relatifs						
Australie (1960-1980)	0.76	0.96	1.08	0.74	0.75	0.99	1.19	0.88	1.01	1.35	1.39	0.97
Belgique (1960-1979)	1.50	1.00	1.10	1.36	1.40	0.97	0.95	0.85	1.12	1.00	1.10	0.91
Canada (1960-1979)	0.51	0.90	1.03	0.55	0.58	0.95	1.20	0.78	1.17	1.31	1.44	0.91
Finlande (1960-1979)	0.55	0.81	1.01	0.68	0.73	0.93	1.17	0.84	0.99	1.41	1.44	0.97
France (1960-1980)	0.78	0.94	1.08	0.76	0.77	0.98	0.85	0.90	1.03	0.92	0.92	0.99
Allemagne	1.45	1.09	2.13	0.63	0.68	0.92	2.25	0.76	3.16	0.94	0.93	1.01
Italie (1967-1981)	0.80	1.00	0.82	0.96	0.99	0.97	0.59	0.89	1.29	0.52	0.52	0.99
Japon (1971-1981)	*		*	•	*	*	9.58	0.98	1.91	5.11	4.45	1.15
Pays-Bas (1960-1979)	1.46	0.91	1.67	0.96	1.07	0.90	0.93	0.84	1.17	0.94	0.95	0.99
Nouvelle-Zélande (1960-1980)	0.61	0.97	1.05	0.60	0.63	0.95	1.23	0.85	1.03	1.41	1.46	0.97
Norvège (1960-1980)	0.69	0.94	2.06	0.35	0.37	0.95	0.71	0.91	1.01	0.78	0.80	0.98
Suède (1960-1979)	0.95	0.93	1.44	0.70	0.73	0.97	1.19	0.96	1.65	0.76	0.77	0.98
Royaume-Uni (1961-1980)	1.35	1.03	1.12	1.17	1.19	0.98	2.01	0.88	2.13	1.07	1.14	0.94
Etats-Unis (1960-1979)	2.45	0.91	2.60	1.04	1.08	0.96	0.95	0.81	1.30	0.90	0.92	0.98
Moyenne^b	0.96	0.95	1.31	0.76	0.80	0.96	1.28	0.86	1.34	1.11	1.13	0.98

a) On trouvera dans le **texte** une définition précise de cette décomposition. Pour chaque période, la première colonne est le produit des seconde, troisième et quatrième, cette dernière étant le produit des cinquième et sixième.

b) Moyenne géométrique.

* Non disponible.

Sources : OCDE, *Comptes nationaux annuels, Statistiques de la population active* et Fichier de la Dépense Sociale.

réelles relatives. En ce qui concerne les autres pays, c'est en Allemagne, en Suède et au Royaume-Uni que l'on observait l'élargissement le plus notable de la couverture, alors que c'est au Canada, en Finlande et en Nouvelle-Zélande que les prestations réelles enregistraient leur plus forte progression relative.

C. FACTEURS EXPLICATIFS DE L'EXPANSION DES ACTIVITÉS EXTRA-BUDGÉTAIRES

Bien que l'on ne dispose guère d'indications concrètes témoignant d'une forte expansion des activités extra-budgétaires dans la plupart des pays de l'OCDE, au cours des deux dernières décennies, il ne fait pas de doute que ces opérations représentent une importante partie de l'activité des administrations publiques et que leur ampleur s'est accrue si l'on se place dans une perspective à plus long terme¹³. Les raisons de cette évolution sont multiples et, pour l'essentiel, liées à des types spécifiques d'opérations non budgétisées. Il est néanmoins un certain nombre d'explications crédibles de l'évolution de toutes les activités hors budget. Deux d'entre elles semblent particulièrement pertinentes pour comprendre les problèmes que soulèvent actuellement ces formes d'activité des administrations publiques.

La première de ces explications communes a trait à la transformation historique du secteur public et des administrations nationales qui, de fournisseurs de services publics qu'ils étaient, sont devenus acquéreurs de biens et services produits par d'autres et redistributeurs de revenus. En même temps que de simple («veilleur de nuit», qu'il était au XIX^e siècle, l'État faisait progressivement place à la société moderne de bien-être, on assistait à une rapide évolution des objectifs publics vers des préoccupations plus ambitieuses, telles que l'affectation des ressources, l'équité sociale et la stabilisation économique. Aussi longtemps que la dépense publique était principalement destinée au fonctionnement même des administrations publiques, la plupart de leurs activités étaient reflétées par des dépenses inscrites au budget. Actuellement, les pouvoirs publics visent à influencer le comportement du secteur privé et à corriger les résultats du jeu du marché, en conséquence, des dépenses interviennent en dehors du domaine traditionnel, les administrations recourant à des activités extra-budgétaires pour atteindre leurs objectifs.

La deuxième raison générale qui explique l'expansion des activités extra-budgétaires est sans doute liée au problème du contrôle politique et administratif du gouvernement. Lorsque celui-ci peut atteindre un objectif politique déterminé, soit par des dépenses directes, soit par des moyens extra-budgétaires, il ne semble pas déraisonnable de supposer que c'est cette seconde formule qu'il retiendra, afin d'échapper au contrôle budgétaire. Si cette tendance s'est toujours manifestée dans une certaine mesure au sein des processus globaux de prise des décisions du secteur

public, elle a peut-être été renforcée par les préoccupations qu'inspirent dernièrement le contrôle et la restriction de la dépense publique. En outre, le rôle crucial que joue le déficit budgétaire comme indicateur de l'orientation de la politique macro-économique et l'influence qu'il exerce sur les anticipations et les incertitudes relatives à l'avenir ont pu encourager les pouvoirs publics et les fonctionnaires à s'efforcer d'atteindre leurs objectifs par des méthodes qui n'entrent pas dans le calcul traditionnel de ce déficit. Toutefois, cette évolution se heurte à des limites, dont témoignent l'attention désormais accordée dans bien des pays aux activités extra-budgétaires et les tentatives visant à les chiffrer et à les faire davantage entrer dans le cadre normal de la prise des décisions budgétaires.

Comme cela a déjà été mentionné, il n'existe pas de données complètes sur l'ampleur de la plupart des activités extra-budgétaires, de sorte qu'il n'est pas possible actuellement de comparer de manière significative leur évolution dans le temps et dans l'espace. Pour la même raison, on ne saurait chiffrer les raisons qui expliquent les changements d'ampleur de ces activités, tout au plus peut-on jeter qualitativement quelque éclairage sur les facteurs qui ont, sans doute, affecté cette évolution d'une manière ou d'une autre dans des domaines particuliers.

Des facteurs très divers sont responsables de l'intervention accrue de l'État dans la vie économique par le biais d'entreprises publiques. Traditionnellement, dans certains pays, les pouvoirs publics ont choisi de gérer eux-mêmes les branches qui constituent un monopole naturel, plutôt que de les réglementer. Ainsi, les chemins de fer sont généralement en Europe des entreprises publiques, alors qu'aux États-Unis, tout en étant soumis à une stricte réglementation, ils restent des entreprises privées. Des entreprises déterminées ont été nationalisées pour des raisons politiques (exempte des nationalisations effectuées en France après la guerre) ou sont tombées dans le domaine public à la suite d'événements historiques, comme en Autriche ou en Allemagne. Les nationalisations effectuées après la guerre au Royaume-Uni et plus récemment en France s'inspiraient du désir de planifier plus largement l'activité économique. Il est également arrivé que des entreprises privées en faillite ou sur le point de l'être soient nationalisées pour préserver l'emploi, comme par exemple en Suède. Si au départ l'État intervient souvent pour des raisons plus politiques qu'économiques, l'évolution ultérieure des entreprises publiques traduit sans doute l'un et l'autre type d'influences. Une fois qu'elles sont entrées dans le domaine public, ces entreprises font l'objet de décisions qui prennent inévitablement une coloration politique pouvant faire obstacle au jeu des considérations purement économiques. Ce facteur a pu jouer un rôle important dans la croissance passée du secteur public de bien des pays. Mais il peut aussi jouer en sens inverse, lorsque des entreprises publiques sont restituées au secteur privé par un gouvernement politiquement favorable à la concurrence et à son expansion. Il semble que tout dernièrement ce facteur ait été important dans un certain nombre de pays, comme en témoignent par exemple les mesures de privatisation prises au Royaume-Uni à l'égard de certaines entreprises publiques.

L'attrait des dépenses fiscales et des activités de prêt et de garantie d'emprunt des pouvoirs publics tient sans doute aux deux raisons générales évoquées plus haut. Ni l'une ni l'autre de ces activités n'apparaît dans les dépenses inscrites au budget, et elles se prêtent donc moins à un contrôle budgétaire que les dépenses directes. La moins-value des recettes fiscales est fonction du Comportement (ou de l'habileté) des contribuables tout autant que des décisions des pouvoirs publics eux-mêmes. En outre, les dépenses fiscales exigent en général moins de travail de la part des administrations publiques que les dépenses directes. On se plaint souvent de la paperasserie, de la lenteur et de la lourdeur inhérentes aux programmes de dépenses publiques. Dans cette optique, il convient de remarquer que si les dépenses fiscales et les opérations de crédit permettent éventuellement, d'éviter ces problèmes, c'est seulement parce que le contrôle exercé par les pouvoirs publics est plus lâche.

Il en va de même du contrôle des instances politiques. Nombre d'avantages fiscaux, une fois institués, sont difficiles à abroger et tendent donc à devenir un élément permanent du régime fiscal. A la différence des ouvertures de crédit ordinaires, ils échappent à l'examen périodique du pouvoir législatif et restent donc souvent en vigueur sans que l'on s'interroge sur leur efficacité. Bien qu'une estimation de leur coût soit généralement publiée lors de leur instauration, elles sont par la suite noyées de façon caractéristique dans les prévisions globales de recettes. Cependant, ces temps derniers, la situation commence à se modifier, un nombre croissant de pays procédant à une estimation du coût des dispositions qui comportent des dépenses fiscales, comme l'indiquait le chapitre précédent.

Outre la question du contrôle budgétaire et politique, une autre raison qui tend à faire des dépenses fiscales un élément permanent tient à ce qu'elles atténuent ou annulent les taux marginaux d'imposition, qui sont élevés dans les pays où l'impôt sur le revenu est fortement progressif. Pour diverses raisons de nature politique, tant les pouvoirs publics que les électeurs éprouvent le besoin de croire que leur pays est doté d'une fiscalité fortement progressive. Mais des taux effectifs élevés étant souvent inacceptables pour des raisons politiques ou économiques, les pouvoirs publics sont conduits à recourir aux dépenses fiscales. De ce fait, les taux d'imposition effectifs tendent à être moins progressifs que les taux nominaux figurant dans le barème. L'écart entre les taux effectifs et nominaux représente le fossé entre le genre de régime fiscal que la société pense qu'elle devrait avoir et celui qu'elle est disposée à accepter. Il est le reflet d'une situation commune aux démocraties modernes : le heurt entre les aspirations égalitaires et la répartition inégale du pouvoir économique. Deux grandes explications sont avancées quant aux mécanismes responsables du développement qu'a connu au fil des ans l'activité réglementaire. La première, qui se place dans l'optique du processus politique, insiste sur la stratégie des groupes d'intérêt et les pressions qu'ils exercent sur les Parlements et la fonction publique pour obtenir les avantages découlant de la mise en place d'une réglementation. La seconde grande explication du phénomène, formulée

en termes plus neutres, part de l'analyse de situations où les lacunes du marché et les externalités qui en sont le corollaire exigent une intervention corrective par voie réglementaire. Ces deux explications sont associées dans la pratique, dans la mesure où des raisons objectives sont habituellement avancées par ceux qui prennent position au sein du processus politique, pour justifier les décisions qu'ils ont adoptées.

On a généralement assisté à des vagues de nouvelles réglementations, décidées ou non par référence aux lacunes du marché, au cours de périodes d'intense réforme sociale. C'est ainsi qu'au début du siècle les revendications portant sur la lutte contre les monopoles et les trusts ont suscité de multiples initiatives réglementaires ; il en fut de même durant la Grande Dépression, avec son cortège de faillites financières et de difficultés dans l'agriculture et l'industrie. Plus récemment, les préoccupations suscitées par l'environnement ainsi que les revendications portant sur les conditions de travail et la sécurité des consommateurs ont engendré toute une série de mesures réglementaires.

Les grands mouvements de la demande de réglementation s'accompagnent de luttes plus précises au sujet de réglementations déterminées. Dans ce domaine, les raisons de la mise en place ou de l'abrogation d'une réglementation particulière peuvent tenir au degré d'influence, voire de domination, que ceux qui y sont soumis s'assurent vis-à-vis de ceux qui l'édicte. Il existe, de ce fait, une distorsion du processus politique et administratif qui permet, dans la pratique, aux assujettis de se réglementer eux-mêmes. Cette distorsion du processus réglementaire explique peut-être en partie les demandes de réglementation, les assujettis étant en mesure d'en tirer parti pour se protéger de la concurrence, dans la mesure où ils parviennent à prendre en mains son élaboration. Il se pourrait donc qu'une fois la demande de réglementation lancée, il soit difficile de l'empêcher de dépasser le point où elle ne sert plus l'intérêt public. Il en résulte des mouvements compensateurs de réforme sociale qui appellent à la déréglementation et à l'élimination des contraintes réglementaires. De cette façon, la demande de réglementation oscille entre les pressions contradictoires des groupes d'intérêt et les interprétations différentes de ce qui constitue une lacune du marché et de la meilleure manière d'y remédier.

D. ORIGINES DES DISPARITÉS INTERNATIONALES DU POIDS RELATIF DES DÉPENSES PUBLIQUES

Après avoir recherché les déterminants immédiats de la progression des divers types de dépenses, il est intéressant de tenter d'expliquer les écarts qui séparent les divers pays en ce qui concerne la part de la dépense publique dans le PIB. Les données présentées au chapitre II montrent que dans la zone de l'OCDE ces écarts

sont considérables, ce qui concerne tant le niveau global que la structure de la dépense des administrations publiques. Dans l'analyse exploratoire qui va suivre, on s'efforcera de déterminer dans quelle mesure il est possible d'attribuer les écarts observés de la part de la dépense publique dans le PIB à certains des facteurs que des travaux antérieurs considéraient comme les déterminants essentiels de l'importance du secteur public¹⁴.

Chose surprenante, il n'existe guère d'études qui s'efforcent d'expliquer les écarts internationaux du rapport au PIB de la dépense (ou des recettes) publique(s)¹⁵. Outre les causes tenant à la Loi de Wagner et à l'hypothèse de Baumol sur les écarts de productivité, un certain nombre d'études soulignent l'importance de facteurs institutionnels et politiques. En fait, on constate en général que ces derniers sont d'une importance décisive, alors que la Loi de Wagner n'a pratiquement pas été corroborée par les analyses transversales qui ont pu être effectuées¹⁶. Cependant, il n'existe pas d'accord général au sujet des facteurs qui seraient quantitativement les plus importants, les diverses études mettant en avant des explications différentes. L'un des facteurs qui, au vu des travaux antérieurs, semble être un déterminant important de la part de la dépense publique dans le PIB est le degré d'ouverture de l'économie, tel que le mesure la part des échanges dans le PIB¹⁷. On relève qu'une économie ouverte étant plus exposée à l'instabilité de la production, de l'emploi et de la consommation, cette vulnérabilité peut être atténuée par un élargissement du secteur public. Cependant, la part des échanges dans le PIB étant en raison inverse de la dimension globale de l'économie, ce résultat pourrait tout aussi bien par les économies d'échelle que comporte la fourniture de biens et de services publics. En d'autres termes, les petits pays se caractérisent à la fois par une part plus forte dans le PIB des échanges et de la dépense publique. Outre les échanges, les autres variables dont les études antérieures ont signalé l'importance comprennent la composition par âge de la population, la structure des recettes publiques, le degré d'inégalité des revenus, la nature du régime politique et la coloration politique des élus (Cameron, 1978). Certaines de ces variables sont plus aisées à chiffrer et donc se prêtent mieux à une analyse statistique, tandis que d'autres – par exemple la coloration politique des élus – servent sans doute de substitut à des déterminants plus fondamentaux de l'importance du secteur public¹⁸.

Dans l'analyse qui visait à apprécier l'importance de certains de ces facteurs, on a fait intervenir comme variable dépendante la part dans le PIB de la dépense des administrations publiques, calculée en moyenne sur la période 1978-1980¹⁹. Cette variable est sans doute tributaire d'innombrables facteurs culturels, sociaux et politiques qui échappent à toutes tentatives de mesure chiffrée. En admettant que ces facteurs n'évoluent guère dans le temps, on peut en saisir l'influence à travers les valeurs antérieures du taux de dépense publique, dont on a utilisé à cette fin la moyenne de la période 1960-62. En plus de cette variable (PASTGE), la première équation figurant au tableau 38 en comprend deux autres, dont la première mesure la fréquence des élections nationales – qui offrent aux partis politiques l'occasion de

Tableau 38. Estimation par régression des déterminants de la part de la dépense des administrations publiques dans le PIB^a

Numéro d'équation	Constante	Variables explicatives ^b									Taille de l'échantillon	R ²
		ELECFR	FEDUM	PASTGE	PCY	DIRTAX	DEFFIN	POP65+	TRADE	US\$GDP		
1	4.60 (0.77)	0.21* (1.77)	-7.16** (2.70)	1.27*** (6.48)							22	0.70
2	30.35*** (5.00)	0.05 (0.24)	-9.80** (2.22)		1.54** (2.23)						22	0.22
3	4.55 (0.77)	0.13 (0.97)	-8.10*** (2.99)	1.17*** (5.63)	0.8 (1.28)						22	0.71
4	1.75 (0.27)	0.10 (0.64)	-7.77*** (2.91)	1.27*** (6.59)		0.18 (1.18)					22	0.71
5	2.54 (0.34)	0.23* (1.79)	-8.50** (2.75)	1.33*** (5.46)			-0.04 (0.20)				20	0.63
6	-1.41 (0.21)	0.20 (1.70)	-7.01** (2.76)	1.09*** (5.06)			0.90 (1.62)				22	0.73
7	2.29 (0.45)	0.25** (2.42)	-5.47** (2.31)	1.08*** (6.07)				0.18** (2.87)			22	0.79
8	4.70 (0.85)	0.21* (1.94)	-5.33* (2.06)	1.29*** (7.19)					-.0045* (2.08)		22	0.75
9	3.61 (0.49)	0.18 (0.97)	-5.87* (1.96)	0.98** (2.92)	0.# (0.50)		0.06 (0.24)	0.17** (2.23)			20	0.70
10	10.73 (1.46)	-0.08 (0.41)	-4.34 (1.42)	0.78** (2.29)	1.83* (1.95)		0.40 (1.53)		-.0066** (2.60)		20	0.73

a) Les variables sont définies dans l'annexe au présent chapitre.

b) Les coefficients « t » estimés figurent entre parenthèses : */**/** = valeur significative à l'intervalle de confiance de 10/5/1 pour cent.

se concurrencer plus vivement par leurs propositions budgétaires – tandis que la seconde est une variable muette distinguant les États fédéraux et unitaires. Cette équation a une valeur explicative très élevée, les coefficients estimés étant significatifs et en accord avec notre attente. Le coefficient de PASTGE étant supérieur à un, on peut en inférer que la progression absolue du taux de la dépense publique depuis 1960 présente une corrélation positive avec sa valeur initiale ; il ne semble donc pas qu'un processus de rattrapage soit intervenu durant cette période, tout au moins en ce qui concerne le total de la dépense publique. **Le** coefficient afférent à la fréquence des élections implique que le taux de la dépense publique s'élève d'environ un point à chaque fois que des élections ont lieu au plan national durant la période de référence. Enfin, le taux de dépense est en moyenne inférieur de sept points dans les États fédéraux, par rapport aux États unitaires.

Cette équation ne fait explicitement apparaître aucune variable économique parmi les déterminants du taux de la dépense publique. Dans la seconde équation, on a remplacé le taux de l'année de base par **le** revenu par tête. Si cette variable présente un coefficient significatif et conforme à la Loi de Wagner, celle qui représente la fréquence des élections perd toute signification, tandis que le pouvoir explicatif de l'équation se réduit considérablement. Lorsque l'on inclut à la fois le taux de l'année de base et **le** revenu par tête, **il** devient évident que c'est la première de ces variables qui est la plus importante, la seconde perdant toute signification (équation 3). Les quatre équations suivantes, parmi celles qui figurent au tableau 38, examinent le rôle que pourraient jouer certaines autres **variables**, en sus de celles envisagées au départ. La quatrième équation ne corrobore pas l'hypothèse qui voudrait que **les** pays où l'impôt direct joue un rôle plus important se caractérisent par un taux de dépense plus faible, du fait que cette forme d'imposition est l'une des plus visibles, et se heurterait donc à une plus forte résistance des **contribuables**²⁰. Si le coefficient afférent à cette variable est positif et non négatif comme le donnerait à penser l'hypothèse de la « visibilité fiscale », c'est sans doute parce qu'une érosion fiscale plus importante favorise la progression de la dépense dans les pays qui recourent davantage aux ressources qu'offre l'imposition du revenu des personnes physiques. Les deux équations suivantes ne confirment nullement une relation entre un taux **plus** élevé de la dépense publique et un recours plus important à l'emprunt, ou encore à une pyramide des âges où la population ayant dépassé l'âge de **la** retraite occupe une place plus importante.

En dehors des variables initialement incorporées, la seule qui apparaisse comme significative est la part des échanges dans **le** PIB, censée mesurer **le** degré d'ouverture de l'économie (équation 7). Toujours significative, elle présente un coefficient très stable, encore que l'action que celui-ci lui attribue sur le taux de la dépense publique soit numériquement très faible, une hausse de dix points de la part moyenne dans le **PIB** des exportations et des importations allant de pair avec une hausse d'à peine plus d'un point et demi de la part des dépenses publiques. Les trois dernières équations s'efforcent **de** déterminer si cette variable **sert de** substitut à la

dimension globale de l'économie, telle que la mesure le niveau de son PIB exprime en dollars des États-Unis. Lorsque l'on remplace les échanges par cette mesure d'échelle, le pouvoir explicatif de l'équation diminue légèrement, bien que la variable d'échelle elle-même soit significative. En outre, comme le donne à penser la comparaison des deux dernières équations, la variable d'échelle donne de meilleurs résultats que celle qui représente les échanges lorsque l'on inclut également le revenu par tête et l'importance du déficit des administrations publiques. Dans la dernière équation, la détermination de ces deux dernières variables est assez bonne, tout comme celle de la variable d'échelle elle-même, tandis que les variables institutionnelles (fréquence des élections et régime constitutionnel) deviennent moins importantes.

Cette analyse ne permet guère de tirer des conclusions très fermes, tant par suite du caractère relativement restreint de l'échantillon que représentent les pays de l'OCDE, que du fait de la nature passablement controversée de bien des hypothèses ainsi soumises à vérification. Les résultats obtenus n'en indiquent pas moins que plusieurs variables contribuent à expliquer les écarts du rapport de la dépense publique au PIB. Celle qui permet le mieux, à elle seule, de prédire l'importance du secteur public à la fin des années soixante-dix, c'est cela même au début des années soixante, ce qui souligne le rôle essentiel joué par les facteurs culturels, sociaux et historiques propres à chaque pays et ne se prêtant pas à la quantification. Apparaissent en outre comme pertinents les facteurs politiques, dont la fréquence des élections et l'existence ou l'absence d'une constitution fédérale, ainsi que les facteurs économiques tels que le revenu par tête, le degré d'ouverture ou la dimension globale de l'économie et la part de l'emprunt dans le financement de la dépense. Toutefois, ces facteurs économiques et politiques semblent être des explications concurrentes, plutôt que complémentaires, de l'importance du secteur public.

Annexe au chapitre III

On trouvera ci-après la définition des variables figurant dans les régressions examinées à la section III.D.

La variable dépendante (*GE*) est la dépense totale des administrations publiques en pourcentage du PIB, et en moyenne pour la période allant de 1978 à 1980 (ou la période triennale qui s'en rapproche le plus).

- PASTGE* = Même définition que *GE*, mais calculée sur la moyenne des années 1960 à 1962.
- ELECFR* = Nombre d'élections nationales, divisé par la durée de la période de référence (1960 à 1980 pour la plupart des pays) et multiplié par 100.
- FEDUM* = Variable muette prenant la valeur un pour les pays à constitution fédérale et zéro pour les autres.

PCY	=	PIB par tête exprimé en milliers de dollars des États-Unis aux taux de change courants, calculé en moyenne sur la période 1978 à 1980 .
DIRTAX	=	Pourcentage des impôts directs dans le total des recettes courantes, en moyenne sur la période 1960 à 1980 .
DEFFIN	=	Déficit des administrations publiques en pourcentage de leur dépense totale, calculé en moyenne sur la période 1960 à 1980 .
POP 65+	=	Pourcentage de la population âgée de soixante-cinq ans et plus, en moyenne sur la période 1978 à 1980 .
TRADE	=	Pourcentage moyen dans le PIB des exportations et des importations, calculé sur la période 1978 à 1980 .
US\$GDP	=	PIB exprimé en milliards de dollars des États-Unis aux taux de change courants, en moyenne sur la période 1978 à 1980 .

NOTES

1. Il serait en principe possible de définir pour chaque poste de la dépense publique un coût fiscal implicite que l'on ferait entrer comme variable dans une fonction de demande déterminée, mais l'on se heurte à de graves difficultés en tentant de concrétiser cette notion.
2. Ainsi, l'on ne tient pas compte des effets de substitution qui accompagnent le mouvement des prix relatifs du côté de la demande.
3. On ne saurait ici rendre pleinement justice aux nombreux ouvrages en cause. Les principales idées qu'ils contiennent ont été passées en revue par Musgrave (1981), Larkey, Stolp et Winer (1981), ainsi que Tarschys (1975).
4. On trouvera une application de ces méthodes dans OCDE (1976a), chapitre I.
5. On observera qu'il ne convient pas d'interpréter les élasticités-revenu présentées au tableau 5 (ou dans d'autres passages du chapitre II) comme des élasticités de demande. Elles ne constituent qu'un artifice commode de présentation des données, sans pouvoir préciser les déterminants structurels qui sont à l'origine de la progression des dépenses.
6. Un écart positif entre les rémunérations du secteur public et celles du secteur privé ne prouve pas en soi que les premières soient excessives, la main-d'œuvre de chaque secteur pouvant présenter une composition et un niveau de qualification différents. Cf. OCDE (1982c), section III.8.
7. Pour plus de détails au sujet de la méthode utilisée pour décomposer la progression de la dépense réelle, cf. OCDE (1985a), chapitre 2.
8. Utilisée pour la première fois dans OCDE (1976b), cette méthode comptable a été reprise dans OCDE (1985a).
9. De ce fait, la distinction entre les variations des facteurs démographiques et celles du champ d'application des programmes exige d'être faite avec un certain soin. Par exemple, une élévation de l'âge de la retraite apparaîtrait dans l'analyse comme une baisse des facteurs démographiques si l'on corrigeait ces derniers de manière appropriée, le « groupe-cible » s'étant réduit. Si toutefois l'on ne corrige pas la définition du groupe-cible pour tenir compte de l'élévation de l'âge de la retraite, la mesure prise apparaîtrait comme une modification du champ d'application ayant des incidences positives ou négatives, selon que le taux de couverture des personnes exclues du « groupe-cible » diffère ou non de celui des personnes dont l'âge dépasse le seuil désormais assigné à la retraite.

10. On observera que le facteur démographique a été défini indépendamment de l'âge de la retraite effectivement fixé par les pays de l'OCDE. Cette méthode présente l'avantage de rendre ce facteur exogène, tout en échappant aux ambiguïtés, relevées dans la note précédente, qui accompagnent le recours à une définition souple des influences démographiques. On remarquera également que le nombre de bénéficiaires fait problème lorsqu'une même personne perçoit plus d'une pension.
11. On trouvera chez Roberti (1984) une analyse détaillée des facteurs qui ont contribué dans les grands pays de l'OCDE à la progression des dépenses d'indemnisation du chômage.
12. On a exclu du tableau 36 l'incidence des variations de la population active potentielle, celle du taux d'activité et la ventilation du taux de générosité entre la variation du niveau relatif des prestations réelles et celle des prix relatifs. Vu l'ordre de grandeur de ces facteurs, cette omission n'a pas grande importance.
13. On trouvera chez Bennett et DiLorenzo (1983) une analyse des raisons ayant provoqué la progression des activités extra-budgétaires aux États-Unis.
14. On n'a pu envisager que des explications aisément quantifiables. Pour une analyse d'explications plus qualitatives, cf. Taylor (1983), chapitres 13 et 14.
15. Parmi les études antérieurement consacrées à ce sujet, on peut citer Pryor (1968), Cameron (1978), Peltzman (1980), Tait et Heller (1982) et Solano (1983).
16. On a toutefois observé qu'une analyse transversale n'était peut-être pas l'instrument qu'il convenait d'utiliser pour vérifier la Loi de Wagner, qui porte explicitement sur la progression dans le temps de la dépense publique d'un même pays, cf. Bird (1971).
17. Au niveau empirique, cette hypothèse ressortit de l'étude de Cameron (1978).
18. Dans ce contexte un fait à considérer est l'existence de gouvernements de coalition qui, du moins dans le passé, ont pu engager de fortes dépenses publiques afin d'attirer tous les partis dans la coalition.
19. On trouvera dans l'annexe au présent chapitre une définition précise de cette variable, ainsi que des variables indépendantes utilisées.
20. Cette hypothèse est évoquée et examinée par Buchanan et Wagner (1977), chapitre 9, ainsi que par Wilensky (1981).