



POURQUOI NOUS AVONS BESOIN DE DÉPENSES PUBLIQUES

UN RAPPORT DU
« PUBLIC SERVICE INTERNATIONAL
RESEARCH UNIT », POUR LA FSESP ET L'ISP

MAI 2014

L'effondrement de la banque Lehman Brothers en 2008 a été le catalyseur de ce qui est devenu une crise financière et économique mondiale. Mais grâce à l'intervention des États du monde entier, la faillite complète du système a pu être évitée : des ressources ont été mobilisées, et le secteur bancaire et financier renfloué. La précieuse utilité des dépenses publiques n'aurait pas pu être mieux démontrée.

Malheureusement, le tournant attendu à la suite de cet événement n'a pas été amorcé. Quantité de gouvernements nationaux et institutions internationales, dont le Fonds monétaire international et la Commission européenne, ont estimé que les dépenses publiques ne faisaient pas partie de la solution, mais du problème. Partout au monde, l'austérité est devenue un mot d'ordre et des coupes sévères dans les services publics ont été imposées et continuent de l'être.

Depuis plusieurs années, la récession et l'augmentation du chômage découlent de cette politique. Les affaires ont repris leur cours habituel. La déréglementation qui a contribué à aggraver la crise financière est une fois de plus à l'ordre du jour, et le secteur public et les lois et institutions qui protègent les travailleurs et leurs syndicats sont à présent visés. Le secteur public est intervenu pour contenir la crise, mais son rôle est oublié et les attaques contre les dépenses publiques et les fonctionnaires ont repris.

Il est donc d'autant plus important de démontrer que les dépenses publiques sont nécessaires.

En 2009, la PSI a demandé à David Hall, du PSIRU (*Public Services International Research Unit*), de rédiger cet article. La FSESP et la PSI se sont associées pour financer la présente version, révisée et mise à jour. Nous pensons qu'elle procurera à nos affiliés du monde entier des faits, des chiffres et des arguments précieux pour défendre les dépenses et les services publics, ainsi que les travailleurs des services publics.

Rosa Pavanelli

Secrétaire générale
de la ISP



Carola Fischbach-Pyttel

Secrétaire générale
de la FSESP



Jan Willem Goudriaan

Secrétaire général adjoint
de la FSESP



INTRODUCTION	5
1. CRISE ET AUSTÉRITÉ	7
La crise, la relance, les sauvetages des banques et la dépense publique	8
Austérité, impact social et croissance économique	9
Les objectifs de l'austérité	10
2. LES BÉNÉFICES ÉCONOMIQUES	13
Dépenses publiques et croissance économique	14
Infrastructures	16
Soutien à l'industrie et à l'innovation	18
Efficacité	19
3. EMPLOI	21
L'emploi dans le secteur public	22
Estimations, au niveau international, des emplois soutenus par le secteur public	23
Secteur public et emploi légal	24
Les subventions pour l'emploi et les programmes de garantie	25
Marchés publics et clauses sociales	26
4. BIENS PUBLICS	27
Les soins de santé publics - une meilleure valeur	28
Les problèmes liés aux soins de santé privés	28
Le logement	31
Environnement : finances publiques et changement climatique	31
5. ÉGALITÉ	35
Les inégalités du marché et l'égalité du public	36
Augmentation de l'inégalité des marchés	37
Les répercussions sur les dépenses et les services publics	38
Services publics et égalité	39
Infrastructures et égalité	43
Prestations sociales, retraites et égalité	47
Les services publics et la distribution des revenus	47
6. FINANCES PUBLIQUES : TAXES ET REVENUS	49
Niveaux d'imposition	50
Structures fiscales	51
L'impôt des sociétés	52
Évasion fiscale	53
Les paradis fiscaux	54
Un potentiel énorme pour augmenter les revenus fiscaux	55
La taxe sur les transactions financières	55
Les impôts fonciers	56
Politique et collecte fiscale	56
7. FINANCES PUBLIQUES : EMPRUNTS ET DETTES	57
Déficit public et dette	59
Les problèmes posés par la finance publique	59
La vente d'entreprises publiques et municipales	59
Les partenariats public - privé : une comptabilité créative	60
8. LA POLITIQUE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE	61
RÉFÉRENCES	66



INTERNATIONALE DES SERVICES PUBLICS

45, avenue Voltaire, BP 9
01211 Ferney-Voltaire Cedex
France
Tel: +33 (0) 450 40 64 64
Fax: +33 (0) 450 40 73 20
Email: psi@world-psi.org



FÉDÉRATION SYNDICALE EUROPÉENNE DES SERVICES PUBLICS

Rue Joseph II, 40
Box 5
1000 Brussels
Belgium
Tel: +32 (0) 2 250 10 80
Fax: +32 (0) 2 250 10 99
Email: epsu@epsu.org

Publié par la FSESP
Auteur Dave Hall
Mai 2014
Photographies par José Camó et la FSESP

Introduction

L'objectif de ce rapport est d'expliquer pourquoi les dépenses publiques, en particulier celles qui sont destinées aux services publics, sont économiquement et socialement vitales, et pourquoi elles ne constituent pas un endettement. Pendant plus de 100 ans, l'augmentation des dépenses publiques a joué un rôle dans la croissance économique. Ces dépenses financent la moitié des emplois déclarés de par le monde, dont la plupart appartiennent au secteur privé. Elles permettent de fournir plus efficacement et économiquement que le secteur privé des services (les soins de santé par exemple) et des biens collectifs (les énergies renouvelables). Les dépenses publiques contribuent grandement à l'accroissement de l'égalité, non seulement grâce aux prestations sociales, mais aussi grâce aux services publics.

Ce rapport vise aussi à démontrer que des dépenses supplémentaires peuvent aisément être financées, dans tous les pays, en taxant les riches, en éliminant l'évasion fiscale des entreprises et en appliquant l'impôt foncier. Pour financer et offrir des services, les dépenses et les emprunts publics sont bien plus efficaces que les partenariats public-privé ou la privatisation.

Les politiques d'austérité sont à l'œuvre dans de nombreux pays. Les dépenses et les déficits publics sont identifiés comme des problèmes économiques sérieux. Mais les déficits publics résultent de la crise, ils n'en sont pas la cause. Au lieu d'améliorer les perspectives de croissance économique, l'austérité les détériore. Elle est mise en place comme un moyen de réduire le rôle des services, de l'emploi et des dépenses publiques (voir 1^{re} partie).

Loin d'être un fardeau pour l'économie, les dépenses publiques ont eu un effet positif constant pendant plus d'un siècle. Ce lien positif fonctionne aussi bien dans les pays en développement que dans les pays à revenu élevé. Grâce à des investissements en infrastructures, à la prise en charge de la formation et de la santé des effectifs, à la redistribution des revenus, qui accroît le pouvoir d'achat des consommateurs les plus pauvres, à l'assurance contre les risques, au soutien direct apporté aux industries, notamment par le biais d'innovations technologiques, et à l'efficacité accrue que la prise en charge de ces fonctions apporte, les dépenses publiques soutiennent la croissance économique (voir 2^e partie).

Les dépenses publiques favorisent l'emploi dans les pays à revenu élevé et dans les pays en développement. Comment ? En employant directement les travailleurs des services publics ; par le biais de l'emploi indirect, via des sous-traitants fournissant des biens et des services ; en employant des travailleurs sur des projets d'infrastructure ; grâce à la demande et aux emplois supplémentaires que créent les dépenses générées par les salaires de ces travailleurs, mais aussi par les bénéficiaires de prestations sociales (« l'effet multiplicateur ») (voir 3^e partie).

Associés, les effets de ces mécanismes assurent la prise en charge de la moitié des emplois du secteur structuré du monde entier, ainsi que les subventions ou les garanties sur lesquelles repose l'emploi dans le secteur privé. Ils permettent d'offrir des emplois déclarés assortis de conditions de travail et de salaires décentes. Enfin, les marchés publics sont utilisés pour exiger des « salaires justes » de la part des entreprises privées, pour réduire les discriminations liées au sexe ou ethniques, et pour renforcer les emplois déclarés des travailleurs locaux.

Les dépenses et les services publics ont pour but de réaliser des objectifs collectifs tels qu'une éducation universelle garantie et un accès universel aux soins de santé ; des objectifs environnementaux comme la



réduction des émissions de gaz à effet de serre et la gestion des déchets ; et des objectifs économiques comme le plein emploi. Dans de très nombreux domaines, l'efficacité et l'efficience des dépenses et des services publics ont permis d'atteindre ces objectifs. Trois domaines stratégiques, où les services et les dépenses publics sont fondamentaux, sont étudiés ici : les soins de santé, le logement et le changement climatique (voir 4^e partie).

La croissance des bénéficiaires au détriment du revenu en salaire et l'augmentation des revenus des ménages les plus riches engendrent des inégalités de plus en plus criantes qui nuisent à l'économie et à la société. Tout comme les organisations syndicales, les dépenses et les services publics sont les moteurs les plus puissants pour parfaire l'égalité.

Les dépenses publiques consistent à redistribuer le revenu monétaire par le biais de prestations sociales. Quant aux services publics, ils contribuent encore davantage à l'égalité. La valeur des services publics est distribuée de façon égale. Dans les économies plus avancées des pays membres de l'OCDE (Organisation de la coopération économique et du développement), cela équivaut à 76 % supplémentaires sur le revenu monétaire disponible des 20 % les plus pauvres de la population.

En Amérique latine, les services publics ont le même effet : ils ont un impact plus important sur l'égalité que les prestations sociales. Dans les pays asiatiques aussi, les bénéfices apportés par les services publics de santé et d'éducation constituent de puissants mécanismes pour assurer l'égalité. Non seulement les infrastructures d'électricité, d'eau et d'autres services sont plus accessibles pour tous, mais elles augmentent les possibilités d'emploi, en particulier pour les femmes. En offrant davantage d'emplois, de meilleures conditions de travail et de meilleurs salaires, les services publics ont également un effet positif sur l'égalité des salaires (voir 5^e partie).

Les revenus des États sont constitués de taxes de différents types et de revenus d'autres sources. Dans les pays où le revenu intérieur est plus élevé (PIB), les niveaux de fiscalité sont plus élevés. L'augmentation du niveau de fiscalité fait donc partie du développement économique. La somme totale doit être suffisante pour payer les dépenses en services publics et en sécurité sociale, et le poids de la fiscalité doit être équitablement réparti.

Toutefois, les politiques néolibérales — qui reposent sur l'idée que le marché doit avoir un rôle plus important et que l'État doit s'effacer — visent à réduire les impôts et à reporter la charge fiscale applicable

aux riches et aux bénéficiaires des entreprises sur les gens ordinaires. Tous les pays pourraient voir leurs revenus augmenter de façon substantielle simplement en augmentant les taxes sur les hauts revenus, sur la propriété et sur les bénéfices des entreprises. Une telle démarche nécessite d'agir pour renforcer les systèmes de collecte des impôts et pour lutter contre l'évasion fiscale et le recours aux paradis fiscaux (voir 6^e partie).

L'argument des défenseurs des programmes d'austérité est que la dette publique nuit à la croissance économique. Or, rien ne le prouve — un article de l'Université d'Harvard tentant d'établir un lien entre les deux a été discrédité. Les emprunts publics sont un moteur fondamental de l'activité économique. Ils sont beaucoup moins onéreux que les emprunts contractés par des sociétés privées, soumis à des taux d'intérêt très élevés. La privatisation et les partenariats public-privé sont inutiles et coûteux et, comme méthode de collecte d'argent, ils sont dangereux (voir 7^e partie).

Le changement des politiques actuelles est lié à l'activité politique. Les mécanismes du marché ne produisent pas le niveau de services publics dont les pays ont besoin. Qu'ils engendrent une augmentation des dépenses publiques ou au contraire des programmes d'austérité, les choix économiques sont le fruit de processus politiques nationaux et internationaux (voir 8^e partie).



CRISE ET AUSTÉRITÉ

1



Crise et austérité

Les politiques d'austérité sont à l'œuvre dans de nombreux pays. Les dépenses et les déficits publics sont identifiés comme des problèmes économiques sérieux. Mais les déficits publics résultent principalement de la crise, ils n'en sont pas la cause. Au lieu d'améliorer les perspectives de croissance économique, les politiques d'austérité les détériorent. Elles sont mises en place comme un moyen de réduire le rôle des services, de l'emploi et des dépenses publics.

La crise, la relance, les sauvetages des banques et la dépense publique L'économie mondiale est frappée par la récession depuis la crise financière de 2008, qui résultait de la spéculation intenable des banques et des sociétés de services financiers. La crise n'a en aucun cas été causée par les dépenses publiques. Mais en réponse à cette crise et à la récession, les déficits et les dépenses publiques ont augmenté partout, et ce, pour trois raisons — le tableau 1 illustre le schéma réel des dépenses :



- D'abord, les déficits publics augmentent automatiquement durant les récessions, parce que les impôts baissent et les dépenses en prestations sociales augmentent. Ensemble, ces facteurs protègent les gens contre les baisses de revenu et font office de stimulus économique qui contrebalance en partie les effets de la récession.

- Ensuite, en 2009, il y a eu une expansion délibérée et coordonnée au niveau mondial des emprunts publics dans la plupart des pays. Un stimulus suffisant a ainsi été injecté à l'économie mondiale, en grande partie par une augmentation des dépenses publiques.

- Enfin, certains gouvernements nordiques ont contracté des dettes colossales pour sauver les banques. Cette démarche

impliquait d'injecter du capital en achetant des actions et en accordant des prêts publics aux banques, mais aussi des garanties générales sur les prêts et dépôts bancaires, et en offrant des liquidités plus importantes. Le FMI a décrit ce mécanisme comme un « *transfert du risque sans précédent depuis le secteur privé vers le secteur public* ». (IMF 2008)

Tableau 1.1 Dépenses publiques en pourcentage du PIB, 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pays à revenu élevé (moyenne)	38.6	38.7	40.6	44.6	43.3	42.7	42.1
Zone euro	46.6	46	47.2	51.2	51	49.5	50
Royaume-Uni	40.1	39.8	42.4	46.8	46.1	44.7	44.8
États-Unis	34.6	35.5	38.1	42.8	41.1	40.2	38.8
Japon	34.5	33.3	35.7	40	38.9	40.8	41.3
Corée	21.5	21.9	22.4	23	21	21.4	21.4
Pays en développement (moyenne)	26.9	27.4	28.6	30.1	29.6	29.3	29.9
Asie	20.8	21	22.3	23.9	23.3	23.9	24.8
Europe de l'Est	35	35.7	36.9	41.1	39	37	37.6
Amérique latine	29.5	30.4	31.8	33.2	34.3	34	34.7
Moyen-Orient et Afrique du Nord	34.7	33.7	34.6	33.6	32.8	32.7	33.8

Source : FMI 2013

« Nationaliser pour sauver le marché libre »

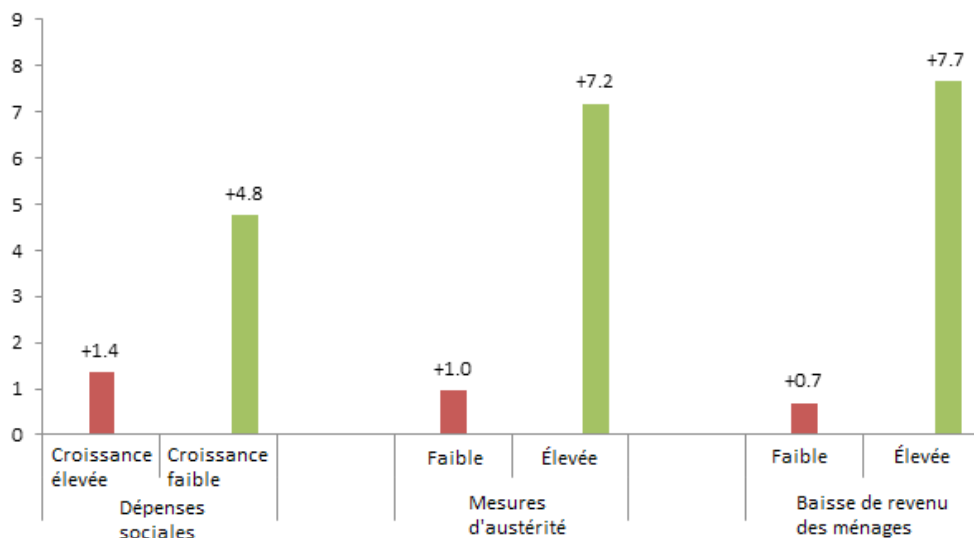
En octobre 2008, les gouvernements du monde entier nationalisaient les banques pour éviter un effondrement du système financier. Le *Financial Times*, un journal d'affaires de premier plan, rassurait ses lecteurs en expliquant que cela ne signifiait pas que les banques seraient intégrées au secteur public : « Ce sauvetage signifie-t-il la fin du capitalisme financier privé ? Non, bien sûr. Les dirigeants ne sont pas en train d'exécuter le capitalisme en faveur d'une gestion plus disciplinée de l'État. Ils utilisent l'État pour débarrasser le marché de son ennemi historique le plus dangereux : une dépression de grande amplitude. Et ils ont raison. » (FT 2008)

Le coût du sauvetage des banques s'élève à environ 1 900 milliards de dollars (1 380 milliards d'euros), hors coûts à long terme. Cette somme équivaut à la valeur totale de toutes les privatisations menées dans le monde au cours des 30 dernières années, dont la valeur s'élève à environ 1 800 milliards de dollars (1 300 milliards d'euros). Autrement dit, le secteur public a injecté plus de capitaux dans le secteur privé en un an que ce que le secteur privé a payé pour des entreprises publiques au cours des 30 dernières années. La différence est que le secteur public assume à présent la charge inutile des échecs des banques, alors que le secteur privé possède quantité de services publics et de sociétés de services rentables.¹

¹ Le baromètre de la privation de 2008 propose une évaluation similaire de l'impact relatif du soutien au secteur financier et du total cumulé des privatisations : « les gouvernements du monde entier ont acquis plus d'actifs de la part du secteur privé [en 2008] qu'ils n'en ont désinvesti (la somme estimée s'élève probablement à plus de 1,5 billion de dollars -1,1 billion d'euros- en actions et prêts bancaires)... Cette somme est énorme, surtout si l'on garde à l'esprit que la privatisation mondiale des revenus entre 1977 et aujourd'hui a à peu près la même valeur. »

Austérité, impact social et croissance économique Dans les pays qui ont imposé une plus grande austérité, un plus grand nombre de familles n'est pas en mesure de payer de la nourriture, le chômage est plus élevé, les inégalités plus marquées, la pauvreté plus répandue et les taux de fertilité plus faibles. Le graphique montre que les pays qui connaissent une croissance plus élevée des dépenses sociales ont une augmentation du taux de chômage beaucoup plus faible. Le chômage a augmenté de 6 % supplémentaires dans les pays où les coupes dues à l'austérité sont plus fortes. Cette différence est aussi importante que l'échelle de la récession elle-même, à cause de l'impact sur les revenus des ménages (OCDE 2014A).

Graphique A : Effets des politiques d'austérité sur les taux de chômage et récession dans les pays de l'OCDE - 2007-2012

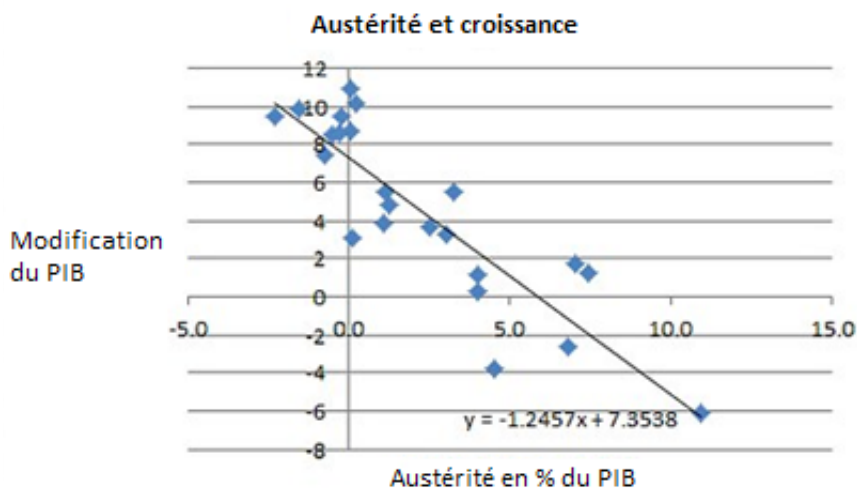


Source : OCDE 2014A

Les défenseurs des politiques d'austérité affirment ouvertement que celles-ci restaureront la croissance économique et que donc, les taux d'emploi augmenteront. Cependant, les preuves empiriques tirées à la fois des politiques actuellement menées en Europe et des expériences passées dans les pays en développement montrent que l'austérité ne conduit pas à la croissance, mais qu'au contraire, elle la réprime. Le tableau

ci-dessous montre que plus l'austérité est importante — en termes de réduction des déficits publics — plus conséquente est la chute du PIB.

Graphique 1.2 : Austérité et croissance, 2009-2011



Source : Krugman 2012

Il a déjà été prouvé par le passé que l'austérité ne favorise pas la croissance économique, mais qu'au contraire, elle lui nuit.

- Un article publié par le FMI en août 2012 confirmait que, selon toute probabilité, la réduction des déficits publics porterait préjudice à la croissance, surtout durant la récession. L'article concluait : « priver trop rapidement les économies de stimulus fiscal là où la production est déjà en contraction peut prolonger la récession sans générer les économies fiscales prévues (...) ». L'article indiquait également que « les effets de confiance ne semblaient pas avoir été suffisamment forts pour que les consolidations s'élargissent ». Ainsi, le supposé compromis sur la restauration de la confiance des marchés ne compense jamais les dégâts (FMI 2012A).

- Dans l'édition d'octobre de son *World Economic Outlook*, le FMI indiquait que toutes les prévisions de croissance économique suivant l'austérité avaient été systématiquement surévaluées et affirmait sans ambiguës que le rapport entre prévisions et résultats réels était « important, négatif et significatif » (FMI 2012B).

- Une analyse de la Commission des Nations Unies chargée du commerce et du développement (UNCTAD) établissait également que dans presque tous les cas, les retours en termes de croissance du PIB étaient moins bons que les prévisions du FMI et concluait que : « Le dossier de programmes ratés d'ajustement soutenus par le FMI suggère que ces programmes sont basés sur une méprise macroéconomique fondamentale » (UNCTAD 2011).

- Les programmes du FMI et les politiques économiques de l'Union européenne exigent des changements dans la gouvernance et dans les réglementations économiques pour que les entreprises subissent moins de contraintes de toutes sortes telles que les conditions de travail et la réglementation du secteur financier. Mais ces politiques qui ont le vent en poupe sont non seulement inutiles, elles sont aussi indéniablement nocives. Un rapport du FMI rapportait que : « les pays qui ont les meilleures notes en matière de cadres réglementaires du secteur public, ainsi que les pays qui ont adopté la déréglementation financière la plus radicale ont été touchés le plus durement, économiquement » par la crise. Et un rapport de l'OCDE pointe que : « les indicateurs de la qualité des réglementations du secteur public, qui représentent la "bienveillance du marché" de l'économie, sont corrélés négativement à la croissance économique » (FMI 2011A).

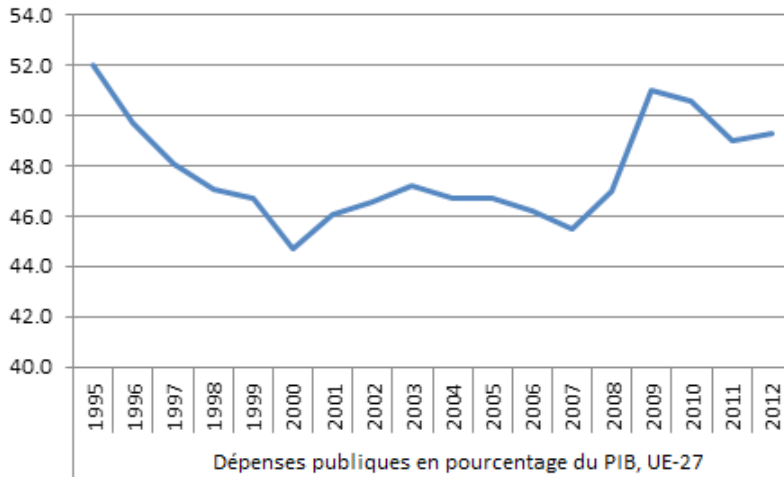
Les objectifs de l'austérité Les politiques d'austérité ont d'autres objectifs sous-jacents, et ceux-ci ne sont pas liés à la croissance. Les principaux objectifs sont :

- renverser, à long terme, la tendance à la hausse des dépenses publiques (voir 2^e partie) ;
- revenir en arrière quant à la croissance des dépenses publiques en pensions et en soins de santé prévues à cause du vieillissement de la population dans de nombreux pays ; et
- supprimer des emplois dans le secteur public.

En 2007, les gouvernements de droite, les contraintes fiscales de l'Union européenne économique et monétaire et la pression constante du FMI et de la Banque mondiale avaient en grande partie réussi à ralentir

ou à inverser la croissance des dépenses publiques, mais la crise et les mesures de relance de 2009 ont fait remonter les niveaux de dépense publique, qui ont été jusqu'à 50 % supérieurs en 2010, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Graphique 1.3 : Dépenses publiques en pourcentage du PIB, EU-27, 1995-2012



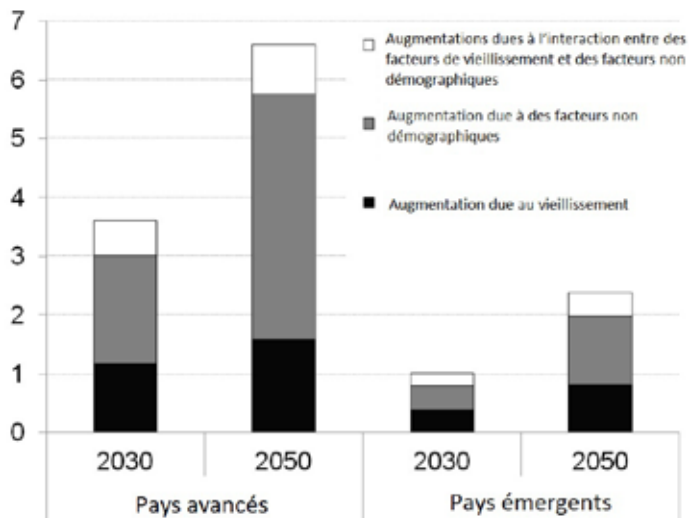
Source : Eurostat 2013

Cependant, même avant la crise, depuis les années 1990, le FMI, l'OCDE, l'UE et de nombreux gouvernements nationaux avançaient que d'importantes coupes dans les dépenses publiques étaient nécessaires, parce que les besoins des populations vieillissantes en frais de santé et de retraite étaient plus élevés. Le premier rapport de la Commission européenne sur la question date de 1999. Le problème y était simplement identifié comme suit : « Par conséquent, il est prévu que le vieillissement entraîne des augmentations substantielles dans les dépenses publiques liées à l'âge... il faut souligner l'échelle de la tâche qui attend les gouvernements quant au contrôle des dépenses de santé et de retraites pour les 50 prochaines années » (McMorrow et Roeger, 1999).

Les changements démographiques ont été l'un des facteurs utilisés par le FMI pour justifier l'abandon des politiques keynésiennes de relance en 2009, au profit de politiques mondiales d'austérité à long terme. Le tableau ci-dessous illustre les prévisions du FMI selon lesquelles d'ici à 2030, les dépenses en soins de santé à elles seules pourraient connaître une augmentation correspondant à 3,5 % du PIB. Pour les dépenses liées aux retraites, cette augmentation correspondrait à 1 % du PIB. Le FMI a proposé une stratégie générale d'austérité dont l'unique objectif était de contenir la croissance future des dépenses publiques (FMI 2010A).



Graphique 1.4 : La crainte des dépenses publiques futures



Source : IMF 2010A

Ainsi, en 2009, quantité de gouvernements avaient déjà adopté des mesures de réduction des droits à la retraite, à la fois sur le plan général et pour les employés du secteur public en particulier, et ce, malgré les sérieuses tentatives de résistance auxquelles ils étaient confrontés. Aujourd'hui, les gens doivent travailler plus longtemps, prendre leur retraite plus tard et recevoir des retraites plus faibles. Les dépenses publiques sur les soins de santé en Europe ont aussi commencé à chuter. Elles sont passées de 9,2 % du PIB en 2009 à 9 % en 2010 pour la première fois depuis de nombreuses années : c'était précisément ce que les institutions internationales attendaient. Les coupes enregistrées en Irlande et en Grèce sont parmi les plus sévères (OCDE 2012).

Les programmes d'austérité ciblent en particulier les employés des services publics : l'importance des effectifs, leur salaire et leur retraite. Cette orientation est l'un des éléments anciens des politiques d'austérité du FMI. Elle sert à réduire le rôle du secteur public tout en faisant office de mécanisme de réduction des salaires en général, pour que ceux-ci atteignent des niveaux plus « concurrentiels ». Les attaques contre les salaires du secteur public reposent sur l'argument suivant : ces salaires ne sont pas soumis à la discipline de marché, surtout durant la récession, donc, ils peuvent déclencher une augmentation générale des niveaux de salaires qui rend l'économie non concurrentielle.

Mais cet argument n'est pas étayé. Un rapport de la Banque centrale européenne sur cette question montre que : « l'évolution des salaires du public et du privé ne diverge pas, même à court terme. Dans les deux secteurs, les salaires partagent une même tendance à long terme » (BCE 2010). Un rapport du PSIRU sur les salaires dans le secteur public fournit des données plus fouillées (PSIRU 2011).

Autres lectures

Les principales sources de données sur l'évolution économique au niveau international et sur les dépenses publiques restent le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation pour la Coopération et le développement économique (OCDE). Les données du FMI sont accessibles via le *World Economic Outlook* (Perspectives économiques du FMI) (<http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=29>). L'OCDE publie des rapports annuels et des données sur les finances publiques et les dépenses sociales et de santé dans les pays à revenu élevé (http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-at-a-glance-publications_aag_pkg-en).

La Fondation Bretton Woods <http://www.brettonwoodsproject.org/index.shtml> publie une série de rapports critiques sur les politiques d'austérité du FMI, de la Banque mondiale et d'autres institutions dans les pays en développement <http://www.brettonwoodsproject.org/index.shtml>

Le groupe EuroMemorandum publie des propositions pour une autre économie en Europe <http://www.euromemo.eu/>

Le Centre international de politiques pour la croissance inclusive du programme des Nations Unies pour le développement publie des perspectives progressives sur les politiques économiques des pays en développement <http://www.ipc-undp.org/>

Martin Wolf, du *Financial Times* s'est souvent montré critique envers les politiques d'austérité : <http://www.ft.com/comment/columnists/martin-wolf>

Plusieurs articles à ce sujet par le PSIRU — voir références — PSIRU 2013A, PSIRU 2012 et PSIRU 2011.

LES BÉNÉFICES ÉCONOMIQUES

2



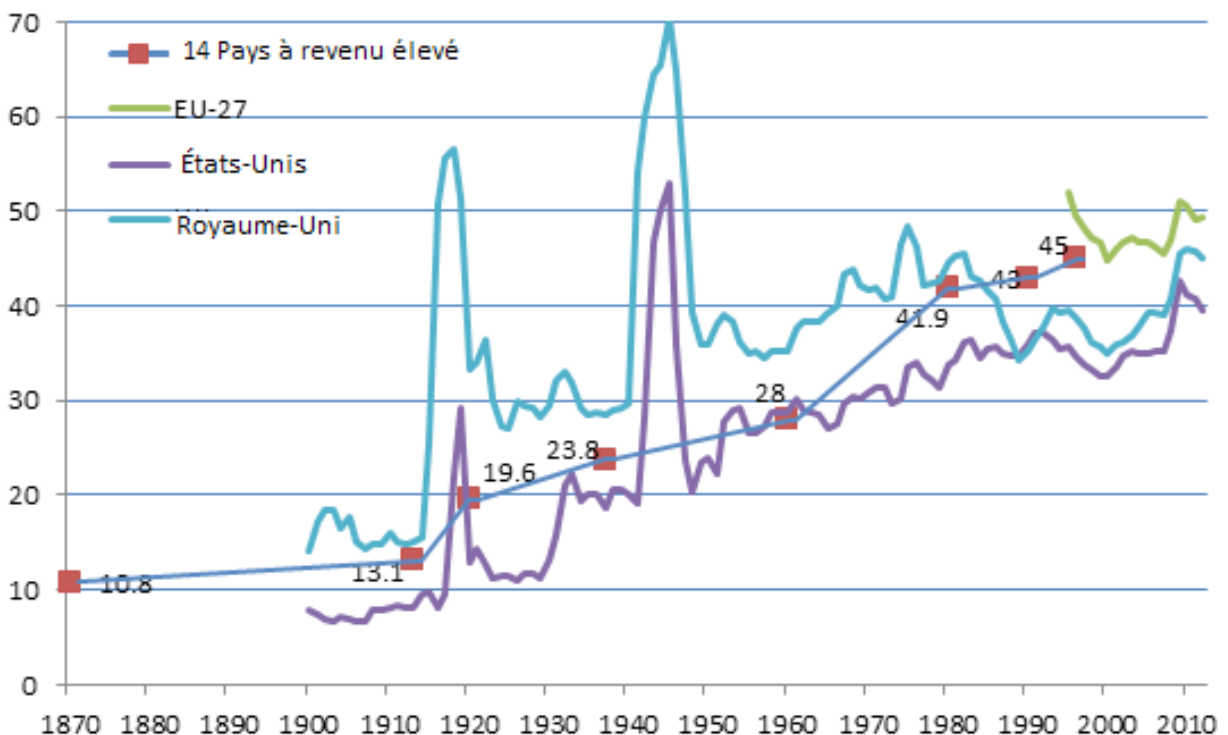
Les bénéfices économiques

Loin d'être un fardeau pour l'économie, les dépenses publiques ont eu un effet positif constant pendant plus d'un siècle. Ce lien positif fonctionne aussi bien dans les pays en développement que dans les pays à revenu élevé. Grâce à des investissements en infrastructures, à la prise en charge de la formation et de la santé des effectifs, à la redistribution des revenus, qui accroît le pouvoir d'achat des consommateurs les plus pauvres, à l'assurance contre les risques, au soutien direct apporté aux industries, notamment par le biais d'innovations technologiques, et à l'efficacité accrue que la prise en charge de ces fonctions apporte, les dépenses publiques soutiennent la croissance économique.

Dépenses publiques et croissance économique Les dépenses publiques sont souvent envisagées comme un fardeau pour l'économie de marché, qui pourrait se développer bien plus rapidement si seulement ces dépenses étaient réduites. Mais l'histoire économique des 150 dernières années montre exactement le contraire : la croissance économique va de pair avec une proportion croissante de dépenses publiques, et ce, depuis la moitié du 19^e siècle. Ces dépenses n'ont pas progressé au même rythme que le PIB, mais *plus vite* que celui-ci. Elles se sont donc développées *comme une proportion* du PIB.

C'est ce que montre le tableau suivant, où figurent des données issues de quatre sources différentes. Toutes indiquent les mêmes tendances. Les taxes et les dépenses dans les pays à revenu élevé ont augmenté de façon continue tout au long du 20^e siècle, en proportion du produit intérieur brut (PIB). Elles atteignent leur niveau le plus élevé pendant les deux guerres mondiales à cause des dépenses militaires. Ceci n'est pas seulement valable dans les pays européens « sociaux-démocrates ». Les États-Unis et le Japon connaissent la même croissance régulière de leurs dépenses publiques. Un schéma identique peut être observé dans chaque pays individuellement. Il ne s'agit pas de données globales.

Graphique 2.1 : Dépenses publiques en pourcentage du PIB de 1870 à 2012, pays à revenu élevé



Sources : Tanzi et Schuknecht 2000, Eurostat 2013B, RU 2013, États-Unis 2013

L'augmentation des dépenses publiques, qui s'était étendue sur une longue période, semble avoir atteint un plafond dans de nombreux pays à partir des années 80 et 90. Selon certains analystes, le mécanisme à l'œuvre est le suivant : le bénéfice économique des dépenses publiques a atteint son terme dans les pays riches parce que la charge fiscale a un rôle de frein économique qui contrebalance les bénéfices des dépenses publiques. Mais le même schéma de « plafonnement » s'observe dans les pays en développement et dans les anciens pays communistes en transition. Les niveaux d'imposition et de dépenses publiques y sont bien plus faibles. En Inde, par exemple, l'introduction de politiques néolibérales dans les années 90 a mis un terme à la croissance des dépenses publiques, jusqu'à l'élection d'un gouvernement social-démocrate en 2004, qui a donné lieu à une nouvelle croissance de ces dépenses. Le plafonnement s'explique mieux par le fait que les tendances en dépenses publiques dépendent de décisions politiques, et que les politiques néolibérales sont dominantes partout depuis les années 1980.

Mais, à la suite de la récession économique, la tendance a réamorcé une forte hausse. La crise a imposé des dépenses plus élevées en prestations sociales ; les réponses politiques initiales, pour stimuler la relance par une augmentation des dépenses et des emprunts publics, ont eu pour effet, au niveau mondial, de porter ces dépenses de 3 à 4 % du PIB en un an.

Le lien à « long terme » entre les dépenses publiques et la croissance est appelé « Loi de Wagner », du nom de l'économiste qui, le premier, a identifié ce phénomène dans les années 1890. Depuis, l'existence de ce lien a été confirmée par la plupart des études sur la question, notamment :

- une analyse menée dans 23 pays à revenu élevé entre 1970 et 2006, qui montre « une corrélation positive entre les dépenses publiques et le PIB par habitant (...) [ainsi qu'] un développement observé dans ces 23 pays et la vérification, partout, de la loi de Wagner » (Lamartina et Zaghini 2008) ;
- une étude de 51 pays en développement réalisée par les équipes du Fonds monétaire international a mis au jour un lien persistant dans l'ensemble des pays, confirmant « une relation à long terme entre les dépenses publiques et la production, qui confirme la loi de Wagner » (Akitoby et al 2006).

Ainsi, la croissance des dépenses publiques n'est pas un frein à la croissance économique. Elle semble plutôt être un élément essentiel de cette dernière et du développement, dans tous les pays. La proportion croissante des dépenses publiques aide les économies de différentes manières qu'il convient d'identifier si l'on veut comprendre le lien entre ces deux éléments :

- les dépenses publiques jouent un rôle crucial dans les investissements en infrastructures. Disposer de routes et de chemins de fer de qualité et de bonnes fournitures en électricité et en eau profite à l'ensemble de l'économie, mais pour les investisseurs privés, il n'est pas rentable de construire ces infrastructures. Dans tous les pays, les investissements en infrastructures ont été stimulés par le secteur public (Aschauer 1989) ;
- les dépenses publiques sont une manière plus efficace de produire de nombreux services. Par rapport aux dépenses du secteur privé, les dépenses publiques en soins de santé, par exemple, sont économiquement beaucoup plus efficaces. Mais elles le sont aussi du point de vue des objectifs de santé publique (Beraldo et al 2009) ;
- des effectifs en bonne santé et correctement formés sont plus productifs : « (...) lorsqu'ils sont orientés vers la santé et l'éducation, les programmes redistributifs contribuent aussi à la qualité des effectifs et, par conséquent, au potentiel de croissance de l'économie » (Gintis et Bowles 1982) ;



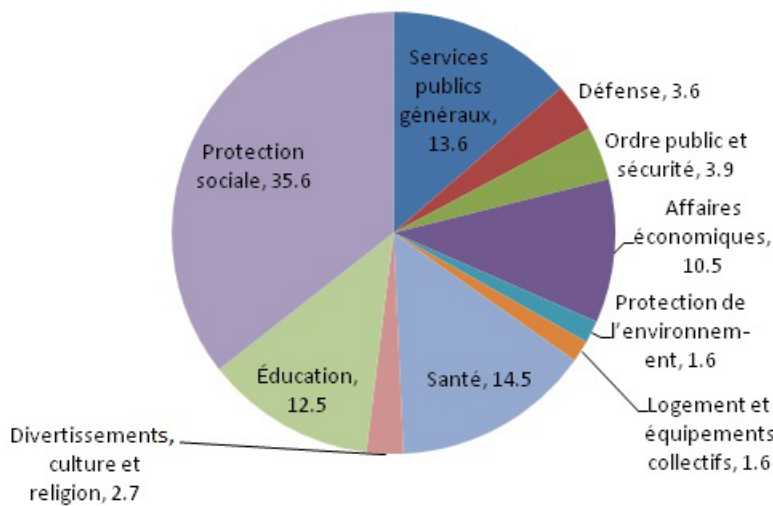
la redistribution des revenus accroît la demande des consommateurs, parce que les personnes les plus pauvres dépensent une proportion bien plus élevée de leurs revenus : « les politiques de redistribution soutenues par l'État (...) fournissent des revenus supplémentaires aux familles dont la propension à consommer est relativement élevée (Cameron 1982) ;

- les services publics constituent un mécanisme efficace d'assurance collective à long terme. Dans les économies industrialisées, le système public, pourvoyeur d'une aide collective couvrant les maladies, le chômage, la vieillesse, etc. remplace le rôle de la famille étendue des sociétés agricoles. Les prestations de services publics et de sécurité sociale permettent aux gens de dépenser plus sans puiser dans leurs économies pour se protéger ; et

- la stabilité sociale et économique est globalement bénéfique : « Si les États optent pour une économie sans aide sociale, le chaos, la stagnation, et l'émergence de systèmes économiques nouveaux et peut-être sans précédent sont des perspectives possibles. » (Gintis et Bowles 1982)

Le tableau ci-dessous illustre la distribution réelle des fonctions des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE.

Graphique 2.2 : Fonctions des dépenses publiques, pays de l'OCDE, 2011



Source : OECD 2013A

Infrastructures Les investissements dans les infrastructures d'électricité, d'eau et d'assainissement, ainsi que pour les routes, le rail et les télécommunications ont joué un rôle majeur dans la croissance des pays à revenu élevé et ce rôle est tout aussi essentiel dans les pays en développement. Par exemple, le plus gros de la croissance économique et de la productivité des États-Unis a eu lieu durant son « âge d'or », au milieu du 20^e siècle. Cette croissance a été possible grâce au développement des routes et des infrastructures d'énergie, dont la grande majorité a été financée par des dépenses publiques (Field 2007, Calderon et Servén 2008).



Inversement, les dépenses publiques consenties en Amérique latine sur les infrastructures humaines et physiques dans les années 80 et 90 ont « soudainement chuté » pendant la période où le FMI a imposé ses politiques d'ajustement structurel, entraînant une baisse de la croissance économique : « ... une grande portion de l'écart de production par habitant qui s'est amorcé entre l'Amérique latine et l'Asie orientale pendant les années 80 et 90 trouve son origine dans le ralentissement du développement des infrastructures en Amérique latine durant cette période. »

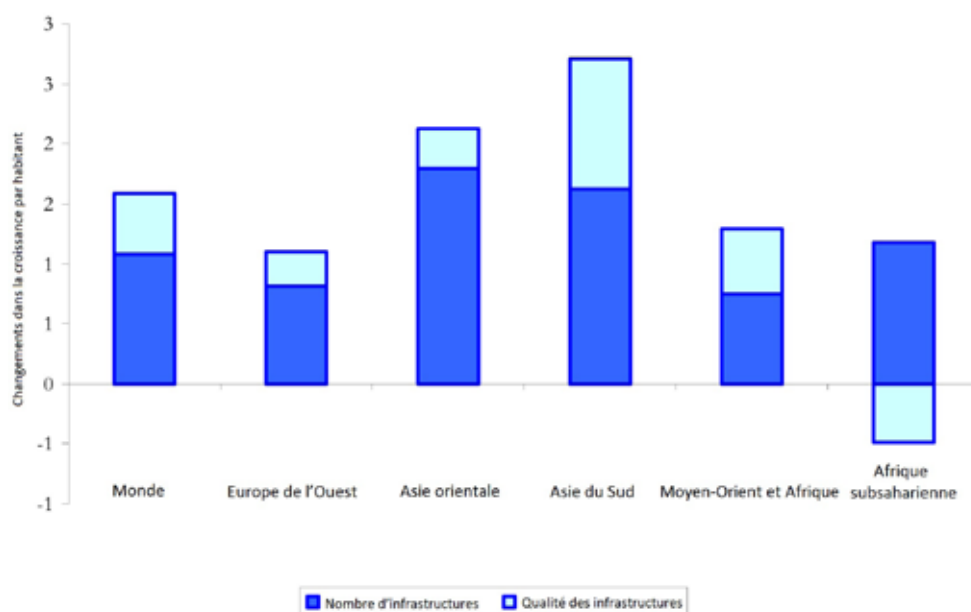
La plupart des pays d'Amérique du Sud ont à présent pris la décision de rembourser les prêts

contractés auprès du FMI. Ils peuvent ainsi adopter des politiques économiques plus rationnelles dans lesquelles les dépenses publiques en infrastructures jouent un rôle fondamental. Par exemple, en 2007, le Brésil a lancé un programme de quatre ans pour la croissance économique (le *Programa de Aceleração do Crescimento*) basé sur des investissements publics d'une valeur de 236 milliards de dollars (170 milliards d'euros) pour construire des routes, des réseaux d'électricité, des infrastructures d'eau et d'assainissement, et des logements (Calderon et Serven 2004, Jonakin et Stephens 1999, Lora 2007, Gouvernement fédéral du Brésil 2014).

Par contre, en Afrique, le niveau des dépenses en infrastructures reste inadéquat, exactement pour les mêmes raisons qu'il l'était en Amérique latine au cours des décennies précédentes : « En réalité, les dépenses sont en baisse dans de nombreux pays. Cette tendance résulte en partie du poids disproportionné que l'ajustement fiscal des années 90 a fait peser sur les dépenses en infrastructures publiques. Elle reflète aussi l'échec de la participation du secteur privé, qui n'a pas su répondre aux attentes. »

Un rapport de 2010 portant sur les investissements en infrastructures en Afrique indiquait que la contribution du secteur privé était quasi nulle pour l'eau, l'électricité et les transports. Seules les télécommunications ont bénéficié de quelques investissements privés : « Le secteur public reste la source prédominante de financement dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports dans tous les États, excepté les États fragiles. » Si l'Afrique rattrapait les niveaux d'investissements en infrastructures des autres régions du monde, ses taux de croissance augmenteraient de 1 à 2 %. (Calderon et Serven 2008, Banque mondiale 2010)

Graphique 2.3 : Changement dans la croissance dû à la création d'infrastructures
Changement de croissance en moyenne et par habitant entre 1991 et 1995, et entre 2001 et 2005

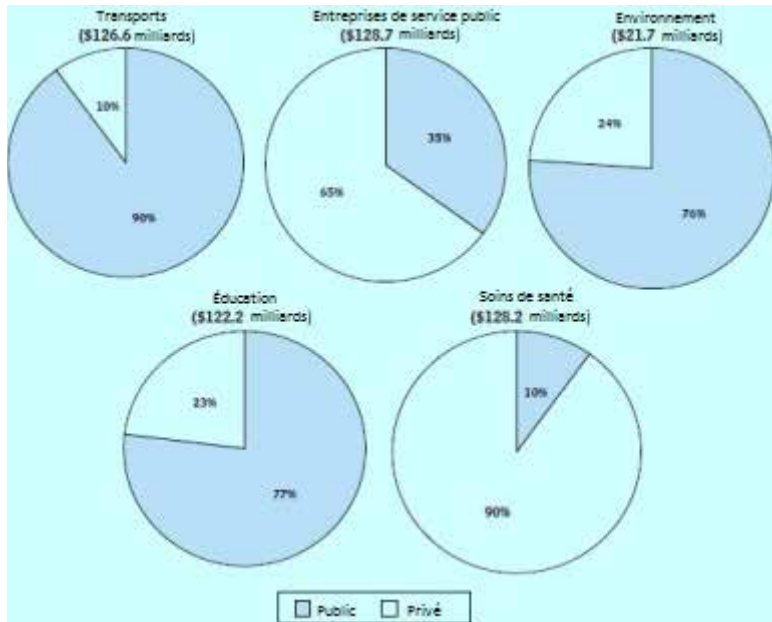


Source : Calderon et Serven 2008

Partout dans le monde, le principal mécanisme permettant de financer le développement des infrastructures consiste encore à passer par l'État et par le secteur public, même dans les domaines techniquement avancés tels que les télécommunications. En Europe, les opérateurs privés de réseaux de télécommunications rechignent à investir suffisamment dans les réseaux de fibres optiques, qui sont pourtant essentiels pour accroître l'utilisation d'Internet. L'UE exige donc davantage de financements publics et demande aux gouvernements de : « concevoir des stratégies visant un Internet opérationnel à haut débit, et de cibler les financements publics, notamment des fonds structurels, dans les domaines qui ne sont pas entièrement couverts par des investissements privés ».

Le tableau 2.4 montre que même aux États-Unis, où le rôle de l'État est relativement restreint, la grande majorité des investissements dans les transports, l'éducation et l'environnement provient des fonds publics. 35 % des investissements dans les entreprises de service public proviennent du secteur public. Il n'y a que dans le secteur des soins de santé que la proportion de financements publics est faible (les États-Unis sont le seul pays à revenu élevé où c'est le cas). (EU 2010, CBO 2009)

Graphique 2.4 : Dépense en capital sur des infrastructures aux États-Unis – 2007



Source : CBO 2009

Soutien à l'industrie et à l'innovation Une portion importante des services publics soutient d'autres activités économiques du secteur privé : la mise à disposition d'un système juridique, de tribunaux et d'un service de police qui protègent les droits à la propriété et fournissent des outils pour faire respecter les contrats. Les entreprises modernes elles-mêmes sont des entités juridiques qui dépendent de privilèges accordés par l'État, notamment la « responsabilité limitée » grâce à laquelle les entreprises peuvent faire faillite et se déclarer en banqueroute sans que leurs dirigeants soient tenus pour responsables auprès d'aucun créancier de l'entreprise.

Pratiquement tous les secteurs des économies modernes reposent sur un soutien économique significatif de l'État. Pour certains secteurs, dans de nombreuses économies, cette aide prend la forme de la



propriété publique. C'est le cas par exemple des transports publics, de l'électricité et de l'eau, ou encore, récemment, pour les banques et les institutions financières de nombreux pays. Dans beaucoup de secteurs, les contrats de biens et de services dépendent de dépenses publiques, qui représentent environ 16 % du PIB des pays à revenu élevé. Les entreprises concernées sont notamment actives dans deux secteurs de production qui reposent principalement sur des commandes publiques : la fabrication d'armes ou le secteur pharmaceutique.

Avec l'externalisation, les entreprises du secteur des services (audits, informatique, nettoyage) se disputent des contrats dans le secteur public. D'un autre côté, l'industrie de la construction bénéficie de garanties de paiements publics à long terme pour des contrats de travaux publics, grâce à des parte-

nariats public-privé et à des contrats ordinaires. Les gouvernements et les banques de développement prêtent de l'argent aux entreprises, à des taux plus intéressants que ceux des banques commerciales. Durant la crise, des garanties implicites et explicites ont été offertes aux clients des banques européennes — c'est l'unique argument qui fait que les banques sont des lieux où il est possible de posséder un compte, en toute « sécurité ».

L'innovation : le fruit des dépenses publiques

Le secteur privé estime que les innovations apportées par les entrepreneurs et les grandes sociétés sont le principal facteur stimulant l'amélioration des performances économiques et des niveaux de vie. Or la plupart de ces entreprises, même dans les secteurs high-tech comme l'industrie pharmaceutique, l'informatique et les télécommunications, prennent vie grâce au secteur public :

- 75 % des nouveaux médicaments approuvés aux États-Unis entre 1993 et 2004 étaient le fruit de recherches menées dans des laboratoires nationaux de santé financés par de l'argent public ;
- les anticorps monoclonaux, qui sont à la source de la biotechnologie moderne, ont été découverts par des chercheurs financés par le gouvernement britannique ;
- le *World Wide Web*, Internet, et les ordinateurs eux-mêmes ont été créés par et dans le secteur public. Et la US National Science Foundation (Fondation américaine pour les sciences) a financé un algorithme qui a lancé le moteur de recherches Google ; et
- la compagnie Apple a reçu, à ses débuts, des financements publics par le biais d'une société d'investissement dans les petites entreprises et a largement recouru à des recherches financées par l'État : « toutes les technologies qui font de l'iPhone un téléphone "intelligent" sont aussi financées par l'État (...) : Internet, les réseaux sans fil, le système GPS, la microélectronique, les écrans tactiles et les tout derniers assistants personnels SIRI à commande vocale. » (Mazzucato 2013, Wolf 2013, Gordon 2012)

Efficacité Du fait de la participation du secteur privé, les partenariats public-privé sont souvent considérés comme plus efficaces. Or, que ce soit dans le secteur des services sous-traités (la gestion des déchets par exemple) ou dans des secteurs privatisés suite à une vente (les télécommunications), l'idée selon laquelle il existe une différence systématique d'efficacité entre les entreprises publiques et privées n'est pas fondée (PSIRU 2014C).

Mais cela ne signifie pas qu'il n'existe aucune différence. Pour les utilisateurs de services, les tarifs des entreprises privatisées ou des sous-traitants sont bien plus élevés ; et en cas de privatisation, les coûts de transaction des ventes, des réglementations, des renégociations de contrats, etc. sont toujours beaucoup plus importants. En l'absence de différence systématique dans l'efficacité, il vaut toujours mieux faire appel au secteur public.

L'état des lieux le plus complet des recherches sur les effets de l'externalisation (en dehors des partenariats public-privé) a été publié par l'institut danois AKF en 2011. L'étude passe en revue des articles analysant les effets de l'externalisation sur les coûts et la qualité des services, et sur les employés. Plusieurs secteurs sont examinés : eau, gestion des déchets, électricité, transports publics, éducation, soins de santé, affaires sociales, emploi, prisons, etc. Il en ressort que : « concernant les effets économiques de la sous-traitance dans les domaines techniques et dans les services sociaux, il est impossible de conclure, sans ambiguïté, qu'il existe une différence systématique [entre public et privé]. »

Et encore : « dans la littérature sur le sujet, les conséquences de la sous-traitance sur





les employés sont très largement décrites de façon négative (...) le stress, les maladies, l'absentéisme et l'usure des effectifs liés à des changements des conditions de travail devraient, idéalement, être inclus dans le calcul des conséquences sur les employés. » (Petersen et al 2012)

Un rapport de synthèse présenté par le SNS (Centre suédois d'études politiques et commerciales) a également été publié en 2011. Il conclut que le gain d'efficacité tiré des prestations privées de services sociaux ou d'une augmentation de la concurrence n'est pas clairement démontré (Hartman 2011).

Une analyse de 27 études empiriques comparant l'efficacité dans le secteur de la gestion des déchets et dans celui de l'eau montrait que « l'offre de services

locaux par des entreprises privées n'est pas systématiquement moins coûteuse que celle qui émane du public » (Bel et al 2008).

En 2009, une étude passait en revue 12 analyses comparatives sur l'efficacité des prisons publiques et privées. Dans la moitié de ces études, les prisons privées coûtaient moins cher, dans un quart des études, cela était vrai pour celles du secteur public, et aucune différence n'émergeait dans les études restantes : en moyenne, les prisons privées étaient moins chères de 2,2 %. Concernant la qualité, une évaluation portant sur 45 indicateurs montrait que le secteur public et le secteur privé se partageaient presque exactement les meilleures performances. Les différences ressortant de l'ensemble des études étaient si ténues qu'elles ne pouvaient justifier un choix en particulier. « Les résultats suggèrent que les prisons gérées par le secteur privé n'apportent pas de nets avantages ou inconvénients. Les économies sur les coûts réalisées par la privatisation des prisons ne sont pas garanties et semblent être minimales. La qualité de la détention est semblable dans les deux systèmes. Les prisons publiques offrent des formations professionnelles légèrement meilleures et les griefs des prisonniers y sont légèrement moins nombreux » (Lundahl et al 2009).

En 2005, la Banque mondiale a réalisé une étude mondiale sur l'eau, l'électricité, les chemins de fer et les télécommunications. Elle conclut : « la leçon la plus importante à tirer est probablement que les preuves économétriques sur la pertinence de la prise en charge suggèrent qu'en général, en matière d'efficacité, il n'existe pas de différence statistiquement significative entre les résultats des opérateurs publics et privés (...) Pour ce qui est des entreprises publiques, il semble qu'en général, la propriété n'importe pas autant que cela est parfois avancé » (Estache et al 2005).

Une étude de grande envergure menée par Pollitt en 1995 s'attachait à comparer le nombre d'opérateurs publics et privés dans le secteur de l'électricité du monde entier. Concernant l'efficacité, aucune différence de taille entre le public et le privé n'émerge. D'autres études sur la privatisation et la libéralisation de l'électricité ont abouti à des résultats semblables (Hall et al 2009).

Les analyses des privatisations au Royaume-Uni concluent que « les éléments indiquant que la privatisation a significativement amélioré les résultats sont rares ». Un examen exhaustif de l'ensemble des privatisations dans ce pays aboutit à la conclusion suivante : « Ces résultats confirment les conclusions générales tirées d'autres études (...) à savoir que la privatisation en soi n'a pas d'impact visible [sur les résultats d'une entreprise]. Bref, il m'a été impossible de trouver des preuves statistiques, aux niveaux macro et microéconomiques, indiquant que les résultats, le travail, le capital et la productivité totale des facteurs au Royaume-Uni aient substantiellement augmenté suite à un changement de propriété lors de la privatisation, par rapport aux tendances à long terme. Il existe des exceptions, pour certaines entreprises et certaines périodes, mais dans l'ensemble, il n'y a pas de choc de productivité significatif » (Florio 2004).

Même dans les télécommunications, un domaine où le secteur privé est réputé obtenir de meilleurs résultats que le secteur public, une étude internationale comparant des entreprises privées et publiques montrait que les opérateurs publics étaient considérablement plus efficaces, alors que : « pendant 10 ans, les privatisations ont affiché des performances plus faibles que celles du secteur public. » (Knayezeva et al 2013)

EMPLOI

3



Emploi

Les dépenses publiques favorisent l'emploi aussi bien dans les pays à revenu élevé que dans les pays en développement, et ce, de diverses manières :

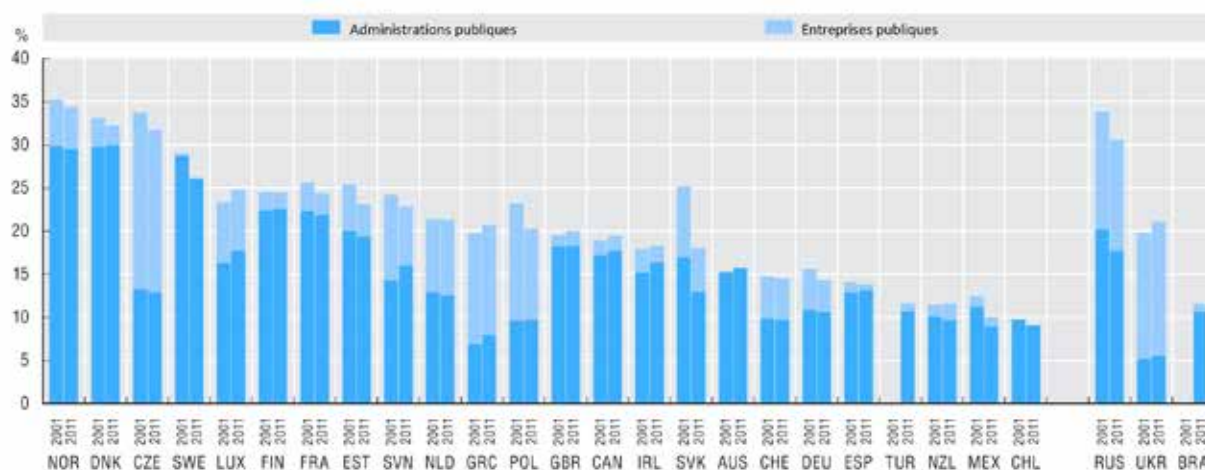
- emploi direct de travailleurs dans les services publics ;
- emploi indirect de travailleurs par l'intermédiaire de sous-traitants fournissant des biens et des services ;
- emploi de travailleurs sur des projets d'infrastructures ; et
- demande et emplois supplémentaires dérivés de la dépense des salaires des travailleurs, mais aussi de celle des bénéficiaires de prestations sociales (« l'effet multiplicateur »).

Ces mécanismes, associés, ont pour effet de prendre en charge la moitié des emplois déclarés dans le monde. Le secteur public a aussi un impact sur l'emploi :

- en attribuant des subventions de soutien à l'emploi à des entreprises publiques, ou en offrant des garanties d'emploi ;
- en proposant des emplois déclarés assortis d'un salaire et de conditions de travail décentes ; et
- en lançant des marchés publics pouvant exiger des « salaires justes » de la part des entreprises, pour faire diminuer les discriminations liées au sexe ou à l'appartenance ethnique, et renforcer les emplois déclarés des travailleurs locaux.

L'emploi dans le secteur public En 2008, dans les pays les plus avancés, membres de l'OCDE, les personnes employées dans les administrations publiques représentaient en moyenne environ 15 % de l'ensemble des employés, comme l'illustre le tableau 3.1. D'importantes variations se manifestent : en 2008, les gouvernements de Norvège et du Danemark employaient près de 30 % des effectifs, mais en Corée du Sud, cette proportion était de 5,7 % seulement. Les niveaux sont plus élevés lorsque s'y additionne l'emploi dans des entreprises de service public. En Allemagne, par exemple, 4 % des employés travaillent pour des entreprises publiques. (OCDE 2008)

Graphique 3.1 : L'emploi dans les administrations et dans les entreprises publiques en pourcentage des effectifs totaux, 2001 et 2011, pays de l'OCDE

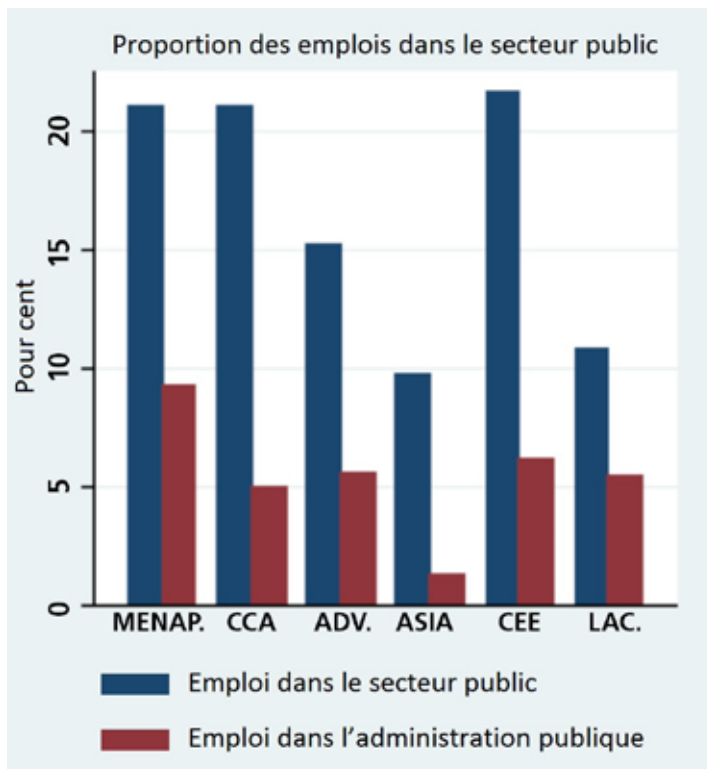


Source : OCDE 2011

Les données relatives à l'emploi public dans les pays en développement sont rares. Dans les années 90, l'Organisation internationale du travail (OIT) estimait qu'en moyenne, dans les pays en développement, les employés du secteur public représentaient environ 23 % des effectifs, soit un pourcentage légèrement plus élevé que dans les pays à haut revenu. Dans un article publié en 2013 par le FMI, il était estimé qu'en Europe de l'Est, en Asie centrale, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, les employés du secteur public représentaient environ 21 à 22 % des effectifs, mais en Asie et en Amérique latine, cette proportion est respectivement de 9 et 11 % (aucune estimation n'était présentée pour l'Afrique subsaharienne). Les statis-

tiques du FMI sur l'Asie reflètent les données disponibles pour les pays de l'OCDE d'Asie et d'Amérique du Sud que sont le Japon, la Corée du Sud, le Mexique, le Chili et le Brésil, mais elles semblent sous-estimer le rôle du secteur public dans les deux pays les plus grands du monde : l'Inde et la Chine (OIT 1999, FMI 2013B)

Graphique 3.2 Emplois dans le secteur public en pourcentage de l'emploi total, pays en développement



MENAP = Moyen-Orient, Afrique du Nord, Afghanistan et Pakistan ; CCA = Caraïbes et Amérique centrale ; ADV = pays avancés ; PECO = pays d'Europe centrale et orientale ; LAC = Pays d'Amérique latine.

Source : FMI 2013

Estimations, au niveau international, des emplois soutenus par le secteur public

Le tableau ci-dessous représente les estimations sur la proportion d'emplois soutenus par des dépenses publiques, y compris les emplois supplémentaires générés par « l'effet multiplicateur » des dépenses des consommateurs. Ces estimations, modérées, sont basées sur celles de l'OCDE et du FMI, qui indiquent que l'emploi dans les administrations publiques représente environ 15 % du total des emplois, auxquels s'ajoutent 4 % d'employés d'autres entreprises publiques.

Il en ressort que :

- les dépenses publiques prennent en charge 40 % de l'ensemble des emplois : 15 % sous la forme d'emplois publics directs et 25 % supplémentaires dans le secteur privé fournissant des biens et des services aux gouvernements et aux employés ; et
- si l'on y inclut l'emploi dans les entreprises de services publics, les dépenses publiques et les services publics prennent en charge 50 % des emplois de l'économie globale, soit deux fois plus dans le secteur privé que dans le secteur public.



Tableau 3.1 : Ensemble des emplois pris en charge par les dépenses publiques et les services publics (pourcentage des effectifs globaux)

Dépenses publiques par catégorie	Emplois pris en charge	Effet multiplicateur des dépenses des travailleurs	Emplois supplémentaires soutenus par l'effet multiplicateur	Total	... dont	
	% du total des employés		% du total des employés	% du total des employés	fonctionnaires	employés du secteur privé
Employés directs du secteur public	15	1.6	9	24	15	9
Emplois indirects dans le secteur privé via les marchés publics	6	2	6	12	0	12
Emplois indirects dans le secteur privé via les constructions publiques	2	1.9	2	4	0	4
Total des emplois pris en charge par des dépenses publiques	23		17	40	15	25
Entreprises publiques (mélange de public et de privé)	4	2.5	6	10	2	8
Total des emplois pris en charge par des dépenses publiques et des services publics	27		23	50	17	33

 Source : voir remarque ²

Secteur public et emploi légal Le secteur public joue un rôle crucial en ce qu'il crée dans les pays en développement des emplois « légaux », ou déclarés, qui sont définis par un salaire, des conditions de travail, des droits juridiques et la sécurité sociale.

En Inde, environ 84 % des travailleurs ont des emplois non déclarés. Ils n'ont ni sécurité sociale, ni droits du travail. La moitié d'entre eux sont classés « travailleurs indépendants » et la grande majorité travaille dans l'agriculture. Les autres travaillent dans le secteur « déclaré » (« organisé »), mais même dans ce cas, la moitié d'entre eux ne bénéficie pas officiellement de droits. Par conséquent, en Inde, seuls 8 % de l'ensemble des travailleurs jouissent d'une protection légale contre des risques tels que les maladies, la maternité, le handicap et la vieillesse.

Le secteur public est vital pour fournir des emplois de qualité. En 2008, 64 % des personnes ayant un emploi déclaré travaillaient pour le secteur public. Cette donnée est particulièrement importante pour les femmes : elles ne sont que 5,2 millions à avoir la chance d'exercer un emploi déclaré de qualité et plus de la moitié de celles-ci sont dans le secteur public, et majoritairement dans les services à la collectivité et les services sociaux. Mais à la suite de décisions politiques visant à délibérément réduire la taille de l'État, l'emploi dans le secteur public est en déclin depuis les années 90. Entre 1991 et 2008, le nombre d'emplois dans le secteur public déclaré a diminué de 14 millions, chute qui n'a été rééquilibrée que par une croissance de 21 millions d'emplois dans le secteur privé (déclaré) (Papola et Sahu 2012, Paul et al 2011).

D'où viendra l'augmentation du nombre d'emplois déclarés de qualité en Inde ? Même avec les taux de croissance annuelle de 9 ou 10 % du PIB prévus, le gouvernement ne peut prévoir que 8 % de croissance dans l'éducation, la santé et les autres services sociaux, soit un déclin relatif.

Un schéma comparable s'observe au Brésil. Selon l'OCDE, l'emploi dans le secteur public n'y représente que 10 % du total de l'emploi, mais cela constitue une proportion bien plus élevée des emplois déclarés. Dans les plus grandes villes du Brésil, 27,5 % des travailleurs sous contrat légal sont des employés du secteur

¹ Les données figurant dans ce tableau ont été élaborées comme suit : employés directs du secteur public : valeur médiane tirée de la figure 8, OCDE 2008 ; emplois indirects : utilisation d'Oxford Economics 2008, rapport estimé d'1,2 million d'emplois pris en charge pour une dépense de 79 milliards de livres, impliquant un rapport emploi-dépense de moitié comparé avec le travail direct (5,2 millions d'emplois pour une dépense de 160 milliards de livres), et supposant que le rapport des fournitures autres que les services (67 millions de livres) soit à nouveau la moitié de ce nombre, l'effet de l'emploi global, de 8 % du PIB dépensé en marchés publics (estimation OCDE 2008), revient à prendre en charge à peine plus d'un tiers des emplois qui auraient été pris en charge en tant qu'emplois directs. L'effet des dépenses dans le secteur de la fabrication provient de Scotstat 2004, impliquant un rapport plus élevé d'environ deux tiers par rapport à l'effet de l'emploi direct. Les entreprises publiques, utilisant en moyenne le chiffre estimé de 6 % (CEEP 2010) et les chiffres dérivés d'OIT 1999, de 4 et de 2 %. Les effets multiplicateurs pour l'emploi direct, la construction et les entreprises de service public sont des moyennes pondérées des multiplicateurs de Scotstat pour les secteurs concernés, et comprennent les effets induits : pour les marchés publics, l'Oxford Economics 2008 supposait un multiplicateur de presque 2,0.



public. Pour les femmes, cette proportion est encore plus importante et s'élève à plus d'un tiers des effectifs (Daulins et al 2012).

Les subventions pour l'emploi et les programmes de garantie Les dépenses publiques servent souvent à subventionner des entreprises, pour préserver les niveaux d'emploi. Une méthode a généralement été mise en œuvre durant la crise. Elle consistait à proposer des programmes de travail à court terme qui dédommageaient les employés acceptant de maintenir les niveaux d'emploi en réduisant leur temps de travail. Le sauvetage des banques et des entreprises qui, sans cela, se seraient effondrées a aussi été en partie justifié par le fait qu'il préservait les emplois (EIRO 2009).

Des programmes garantissant l'emploi ont été créés. Un niveau déterminé de travail était garanti pour des travailleurs qui, sans cette mesure, auraient été au chômage. Ils ont été mis en œuvre dans de nombreux pays et, souvent, dans les secteurs des travaux ou des infrastructures publics. Par exemple, après la crise économique de 2000, l'Argentine a introduit un programme destiné aux familles avec enfants de moins de 18 ans : 20 heures de travail par semaine étaient garanties pour l'un des membres de la famille.

Inde : la garantie nationale pour les emplois en milieu rural

Le programme de garantie de l'emploi le plus important a été déployé en Inde. Il s'agit de la *Mahatma Ghandi National Rural Employment Guarantee* (MGNREG) (Garantie Mahatma Ghandi pour l'emploi en milieu rural). L'État du Maharashtra était déjà doté, depuis plusieurs années, d'un programme de garantie. En 2005, dans un contexte de pauvreté rurale généralisée, le gouvernement indien a introduit un programme national. 100 jours de travail sont garantis pour un membre d'une famille rurale. Les travaux proposés sont déterminés au niveau local, en fonction des besoins de la communauté. Les droits ainsi créés renforcent la position de négociation de ces travailleurs, et la demande est stimulée. Certaines obligations fondamentales doivent être remplies : un taux horaire de base minimum, une journée de 7 heures, un jour de congé par semaine, l'égalité des salaires à emploi égal, des installations médicales et des crèches. En dehors de ce cadre, ces droits sont quasiment inconnus des travailleurs ruraux.

Entre 2010 et 2011, le programme a fourni du travail à près de 55 millions de familles. Au total, 25,7 milliards de journées de travail ont été travaillées, soit près de la moitié de l'ensemble des emplois en Italie, en France ou au Royaume-Uni. 48 % des personnes employées étaient des femmes. Le salaire journalier moyen était de 117 roupies et la plupart des tâches réalisées étaient destinées aux infrastructures d'eau, d'irrigation et routières. Entre 2009 et 2012, son coût s'élevait à 412 milliards de roupies environ (soit 6,6 milliards de dollars ou 4,8 milliards d'euros). Conséquence directe de ce programme, les revenus des foyers ruraux ont considérablement augmenté, l'augmentation pouvant être de l'ordre de 15 %, comme c'est le cas dans l'Andhra Pradesh. Le programme a aussi eu pour effet d'augmenter les salaires dans le secteur de l'agriculture en général, et certains font état d'une augmentation globale de 50 % des revenus des foyers ruraux. (MGNREG 2014, UNDP 2010, Papola et Sahu 2012)

Marchés publics et clauses sociales Depuis plus d'un siècle, des politiques prônant des « salaires justes » sont appliquées aux entreprises travaillant pour le secteur public. Le but est d'utiliser l'activité économique des pouvoirs publics pour « créer des conditions favorables à des emplois justes et sûrs. » En France, aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans d'autres pays, des lois et des dispositions relatives aux contrats de marchés publics ont été introduites. Elles précisent les conditions minimums de travail ou l'obligation d'accepter les taux convenus avec les organisations syndicales.

L'OIT a adopté le principe des clauses de salaires justes en 1949, dans la Convention 94. Celle-ci veut que l'État inclue dans ses contrats de marchés publics des clauses garantissant que les conditions de travail (salaires et indemnités, horaires, etc.) ne sont pas moins favorables que celles qui sont définies pour des emplois de même type dans une profession ou un secteur donnés et dans la région où l'emploi est réalisé. Dans les pays en développement, l'OIT encourage le recours à cette clause, présentée comme un instrument crucial pour mettre en place l'emploi structuré. Avec la Recommandation 111, l'OIT adoptait aussi l'utilisation des clauses relatives aux marchés publics pour atteindre l'égalité. L'argument avancé est que l'engagement envers des principes d'égalité doit être une condition d'admissibilité pour les contrats publics (OIT 1949, OIT 1958, OIT 2008, McCrudden 2004).

Une politique responsable en matière de marchés publics pour Londres

Chaque année, la *Greater London Authority* (GLA) (le Grand Londres) dépense plus de 3 milliards de livres (4,8 milliards de dollars, ou 3,6 milliards d'euros) en achats de fournitures, de travaux et de services. Elle a adopté une politique très complète de marchés publics qui comporte des clauses contractuelles normées applicables aux emplois. Cette politique est mise en œuvre par le biais de clauses contractuelles, mais des rencontres avec les fournisseurs et les associations ont également lieu. Il est ainsi garanti que la politique est bien comprise et qu'elle remporte l'adhésion des parties concernées

Sept thèmes sont abordés :

- encourager la diversification de la base de fournisseurs ;
- promouvoir des pratiques d'emploi justes ;
- promouvoir le bien-être des effectifs ;
- répondre aux besoins stratégiques liés au travail et rendre la formation possible ;
- assurer des avantages pour la collectivité ;
- assurer des pratiques éthiques de recrutement ; et
- promouvoir une plus grande durabilité environnementale.

Le GLA définit un salaire lié au coût de la vie à Londres (*London Living Wage*, ou LLW) significativement supérieur au salaire minimum national. En 2006, pour le renouvellement des appels d'offres de services de nettoyage et de restauration, les soumissionnaires devaient indiquer s'ils acceptaient que cette clause de salaire fasse partie intégrante du contrat, notamment le fait de garantir qu'elle n'empiéterait pas sur les autres conditions d'emploi. Selon les estimations, plus de 400 travailleurs ont bénéficié de la mise en place de ce salaire en 2007.

La GLA applique aussi des « conditions de diversification des fournisseurs » sur les plus gros contrats (le chemin de fer d'East London, notamment). Ainsi, une proportion importante des contrats sous-traités est attribuée aux plus petits fournisseurs, en général dirigés par des groupes issus des minorités ethniques, des femmes ou des personnes en situation de handicap. Enfin, la GLA surveille les chaînes d'approvisionnement des entreprises pour les fournitures d'uniformes, par exemple. Elle pilote l'utilisation d'un système d'échange de données éthiques sur les fournisseurs (le Sedex, ou Suppliers Ethical Data Exchange), dans lequel les entreprises établissent des rapports sur les conditions de travail dans toutes les installations de leurs fournisseurs (GLA 2014).

BIENS PUBLICS

4



Biens publics

Les dépenses et les services publics ont pour but de réaliser des objectifs collectifs tels que la garantie d'une éducation et de soins de santé universels ; des objectifs environnementaux comme la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la gestion des déchets ; et des objectifs économiques comme le plein emploi. Dans toute une série de domaines, ces objectifs sont atteints le plus efficacement et le plus économiquement grâce aux dépenses et aux services publics. Dans cette partie, nous examinons trois domaines nécessitant des politiques où les dépenses et les services publics sont essentiels : les soins de santé, le logement et le changement climatique.

Les soins de santé publics — une meilleure valeur Les dépenses publiques représentent, non sans raison, la grande majorité des dépenses de santé, dans tous les pays de l'OCDE sauf aux États-Unis (et au Mexique). Les données comparatives indiquent que les systèmes de soins de santé basés sur des dépenses privées sont beaucoup plus coûteux et produisent des résultats bien moins bons que les systèmes basés sur des financements publics.



Des dépenses *publiques* plus élevées en soins de santé donnent de meilleurs résultats pour tout le monde. Mais des dépenses *privées* plus élevées en soins de santé ont un effet opposé, parce qu'ils en accroissent les coûts. Une analyse récente de 163 pays montrait que « l'augmentation des financements publics était significativement corrélée à une plus faible mortalité infantile », et que, au contraire, « les dépenses privées en soins de santé étaient associées à des taux de mortalité infantile plus élevés, et non plus bas. » Si les dépenses privées en soins de santé pouvaient être converties en dépenses publiques, au niveau mondial, le nombre total de décès d'enfants chaque année pourrait baisser de 2 millions environ.

(Tacke et Waldmann 2011, OECD 2009 ; Pearson 2009 ; Beraldo et al 2009)

L'inefficacité des dépenses privées en soins de santé est également illustrée dans le tableau 4.1, où sont comparées les performances des États-Unis, avec celles de la Belgique et de Cuba. Dans tous les cas, les dépenses publiques en soins de santé ont des niveaux semblables, en proportion du PIB. Mais les États-Unis dépensent plus de 9 % du PIB en soins de santé privés. C'est l'unique pays au monde où le niveau de dépenses privées en soins de santé est si élevé. L'énorme supplément payé ne semble cependant apporter aucun bénéfice. Les résultats sont en fait significativement moins bons que les résultats obtenus en Belgique ou, notablement, qu'à Cuba, un pays bien plus pauvre. (OCDE 2013B)

Tableau 4.1 : Dépenses publiques et privées en soins de santé et résultats aux États-Unis, en Belgique et à Cuba

	Dépenses publiques en soins de santé (% du PIB)	Dépenses privées en soins de santé (% du PIB)	Espérance de vie à la naissance (2010)	Taux de mortalité infantile (2011)	RNB par habitant (USD) (2011)
États-Unis	8.29	9.10	8.29	6.4	8.29
Belgique	8.17	2.71	8.17	3.5	8.17
Cuba	9.72	0.91	9.72	4.5	9.72

Sources : OCDE 2013B

Les problèmes liés aux soins de santé privés Ils se classent en quatre grandes catégories : l'accès financier, des dépenses excessives, la sélectivité et les traitements superflus.

La santé publique au Sri Lanka

Le système de santé sri-lankais illustre l'importance de l'engagement public et politique, et de la capacité des travailleurs pour assurer l'efficacité des soins de santé publics. Les dépenses sont moins importantes en termes relatifs et absolus que dans d'autres pays comparables, mais les indicateurs de santé obtenus sont meilleurs que dans certains pays européens. Ces résultats s'expliquent par le fait que les niveaux d'accès aux services médicaux sont comparables à ceux des pays développés.

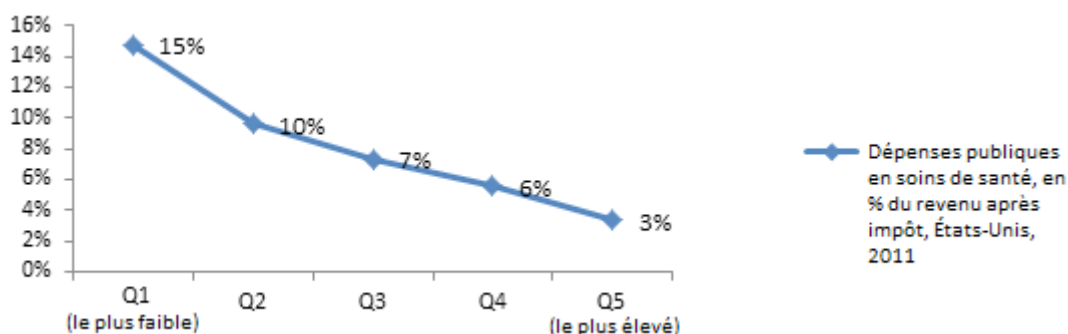
« Hormis quelques exceptions, tous les services publics de santé sont gratuits, pour tous les citoyens (...). Les soins vont des antirétroviraux pour les patients atteints du SIDA aux pontages coronariens (...). L'accès aux soins de santé est considéré comme un droit social fondamental et n'est donc pas soumis à des arbitrages (...). Ce positionnement (...) a été un facteur essentiel de réussite (...). Les services publics continuent à être utilisés par toute la société et ils ont une responsabilité envers celle-ci. Les influentes classes moyennes et les élites urbaines sont également concernées et elles continuent à défendre politiquement les services publics de qualité. Par ailleurs, l'expansion ne s'est pas produite au prix d'une diminution de la qualité clinique des services, mais il a fallu accepter une baisse dans la qualité des commodités. Depuis le début des années 70, la majeure partie de la population vit à 5 kilomètres maximum d'un établissement de soins de santé. Pour la population rurale, ce rayon est de 5 à 10 kilomètres. » (Rannan-Eliya et Sikurajapathy 2009)

« Différents facteurs expliquent cette situation : une philosophie du service public bien ancrée, qui s'est mise en place dans le ministère de la Santé dans les années 50 ; un fort contrôle centralisé des budgets, des apports et des procédures de fonctionnement, qui minimise les prix de production et le fait que les travailleurs en soins de santé sont constamment incités à répondre à une demande croissante en réalisant des gains d'efficacité plutôt qu'en se reposant sur des ressources plus nombreuses ; et de faibles coûts administratifs associés à un fonctionnement par service civil, un système de gestion par direction et contrôle (...) ; la surveillance des achats et les décisions en matière d'investissement se font en interne ; enfin, le ministère de la Santé exerce son droit de limiter la disponibilité des services qu'il juge trop coûteux. Par exemple, il est interdit aux hôpitaux publics d'acheter des médicaments en doses individuelles ou certains équipements de technologie de pointe, ou du moins, leurs possibilités de le faire sont limitées. » (Rannan-Eliya et Sikurajapathy 2009, Hsiao et al 2000)

Accès financier Les frais de santé sont un obstacle économique, et les pauvres ne peuvent se payer les soins dont ils ont besoin. Le problème central des soins de santé et de l'éducation privés se trouve simplement dans le fait que les fournisseurs privés facturent des services comme l'assurance. Les pauvres ont peu de moyens pour assumer cette charge. Les soins de santé privés sont un poids beaucoup plus lourd sur leur revenu et seule une part limitée des soins de santé peut être endossée financièrement, quels que soient les besoins. Par conséquent, les sommes qui restent pour d'autres dépenses sont réduites, et, dans le même temps, les soins nécessaires ne sont pas assurés.

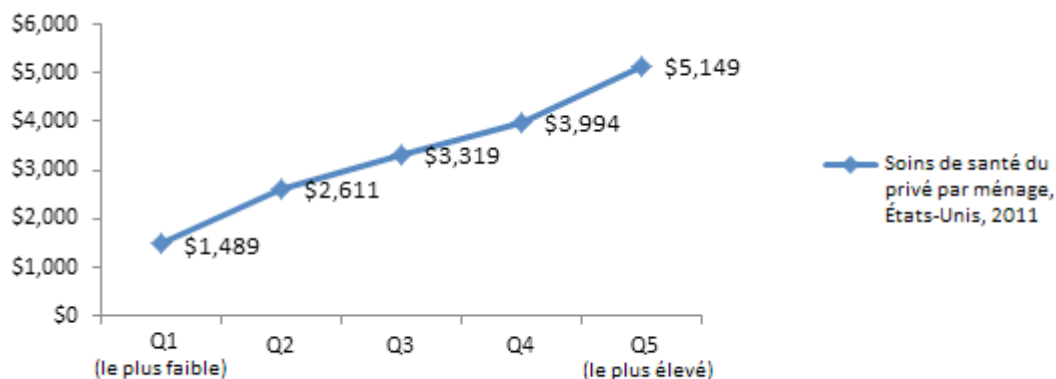
Les tableaux ci-après illustrent ces effets. Aux États-Unis, où les soins de santé privés restent dominants, 15 % du revenu des foyers les plus pauvres y sont consacrés, alors que chez les plus riches cette proportion est de 3 % seulement. Malgré cela, les pauvres ne peuvent se payer autant de soins de santé privés que les riches, alors que leurs besoins sont invariablement plus importants.

Graphique 4.1 : États-Unis – dépenses privées en soins de santé, en pourcentage du revenu



Sources : USA BLS 2011, et calculs du PSIRU

Graphique 4.2 : États-Unis – Dépenses privées en soins de santé (\$)



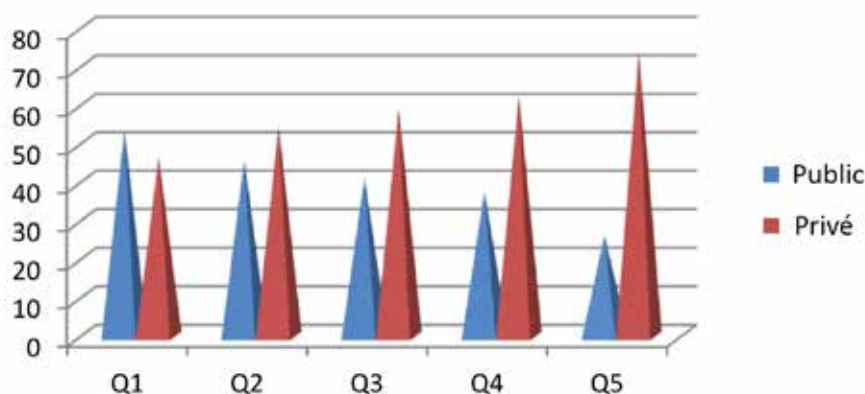
Sources : USA BLS 2011, et calculs du PSIRU

Des dépenses excessives Les pauvres risquent d'être forcés à assumer des « dépenses colossales » en cas de maladie. Des enquêtes menées dans quatre-vingt-neuf pays à revenu faible ou élevé, et couvrant 89 % de la population mondiale suggèrent qu'à l'échelle mondiale, chaque année, 150 millions de personnes sont victimes d'une catastrophe financière due à des frais de santé. Les pays où les taux d'inégalité entre foyers sont plus élevés ont les taux les plus élevés de catastrophes financières (Xu et al, 2007).

Sélectivité Les acteurs du privé visent les régions riches, ou plus riches. La privatisation de services publics existants accroît aussi les inégalités dans la distribution des services, car les entreprises privées ciblent les personnes dont les revenus sont les plus élevés, et non celles qui ont les plus grands besoins. En Tanzanie et au Chili, la privatisation a conduit à la construction de nombreuses cliniques dans des zones où elles étaient le moins nécessaires. Avant cela, des hôpitaux publics avaient été ouverts dans des zones non desservies et la population couverte par les services de santé s'était considérablement étendue. Au Chili, la demande en soins de santé de la part de la population vieillissante s'est transformée, et les patients couverts par des assurances de santé privées se tournent à nouveau vers le secteur public. Le secteur des soins de santé privés refuse de les assurer à cause de leur âge et de leurs besoins en soins, plus élevés que prévu (Basu et al 2012 ; Murray, 2000 ; Benson 2001).

En Inde, les dépenses publiques ne représentent qu'un cinquième des dépenses totales en soins de santé. Le reste relève de dépenses privées. D'importantes variations existent entre les États en ce qui concerne la distribution, progressive ou non, des prestations offertes par ce système. Dans certains États, les pauvres peuvent en bénéficier, dans d'autres, les riches ont plus d'avantages. Mais dans l'ensemble, les foyers plus pauvres reposent plus sur les prestations du secteur public, et les patients à hauts revenus recourent davantage au secteur privé, comme l'illustre le graphique ci-après (Chakraborty et al 2013).

Graphique 4.3 : Utilisation des soins de santé publics ou privés en Inde, par les riches et les pauvres



Source : (Chakraborty et al 2013)

Des traitements superflus Les entreprises privées vendent des services rentables, mais superflus. En Chine, les prestataires privés sont rémunérés à l'acte, en vertu des programmes d'assurance de santé. Ils appliquent des tarifs inférieurs au prix coûtant pour les soins de base, et des tarifs supérieurs pour les soins plus sophistiqués. Cette pratique encourage un excès dans les prestations coûteuses de soins de haute technologie : par exemple, l'administration de traitements qui ne sont pas strictement nécessaires, ou des prescriptions excessives de médicaments (Wagstaff et al 2009, Wagstaff et Lindelow 2008).

En Inde, le problème réside dans les financements publics « ciblés » qui sont ensuite utilisés pour des prestations privées. Le gouvernement indien a lancé en 2008 un programme d'assurance nationale pour les pauvres (le RSBY). Les familles vivant sous le seuil de pauvreté peuvent recevoir chaque année un traitement d'une valeur maximum de 30 000 roupies (550 dollars, ou 400 euros) auprès de certaines cliniques privées, qui facturent directement les coûts à l'État. Mais ces cliniques se servent de ce programme comme d'une opportunité commerciale : un nombre extraordinairement élevé de femmes subissent des hystérectomies, plus coûteuses que des traitements moins radicaux (BBC 2013).

Le logement La crise financière de 2008 a fait ressortir l'importance du logement public. Aux États-Unis, où le logement public est minimal, les familles pauvres ont dû acheter des maisons en contractant des emprunts. Les banques ont assoupli leurs exigences en matière de crédits et se sont hâtées de faire signer davantage d'emprunts. De nombreuses personnes ne pouvaient assumer les remboursements, et donc, ces prêts hypothécaires à risque sont devenus des créances irrécouvrables pour les banques. Ce facteur a joué un rôle majeur dans la crise bancaire. La réaction des banques a été de reprendre possession des maisons, et des centaines de milliers de personnes se sont retrouvées sans logement.

Si, au lieu de cela, les États-Unis avaient fourni des logements sociaux à loyers modérés, les familles auraient pu bénéficier de logements décentes sans qu'un tel stress financier vienne peser sur eux et sur le système. Raquel Rolnik, expert en logement aux Nations Unies observait : « La croyance selon laquelle les marchés offriraient à tous un logement adéquat a échoué. La crise actuelle nous ramène crûment à cette réalité (...). Un logement n'est pas une marchandise — quatre murs et un toit. C'est un lieu où l'on peut vivre en sécurité, avec paix et dignité. C'est un droit pour tous les êtres humains (...). L'intérêt excessif porté à la propriété, présentée comme la seule et unique solution pour se garantir un accès au logement, est une partie du problème (...). Le logement adéquat pour tous est un objectif public qui nécessite à une large variété de solutions. Les marchés, même lorsqu'ils sont dotés de réglementations appropriées, ne peuvent fournir un logement adéquat pour tous. » (Rolnik 2008)

La mise à disposition de logements publics à loyers modérés était l'un des plus grands services publics du 20^e siècle dans les pays d'Europe et de l'OCDE. Parallèlement, grâce aux banques coopératives et aux sociétés de crédit immobilier, les membres des classes moyennes, encouragés et soutenus par les gouvernements, ont pu devenir propriétaires. Mais ce système a été ébranlé par les politiques néolibérales.

À partir des années 80, dans un mouvement général de réduction du rôle de l'État, les logements publics ont subi des coupes. Ils ont été vendus à des sociétés privées et les sociétés de crédit immobilier ont été converties en banques à but lucratif. Les restrictions sur les conditions de prêt se sont alors assouplies. Une conférence de l'ONU sur les problèmes de logement en Europe centrale et en Europe de l'Est s'achevait sur cette conclusion : « (...) la dépendance croissante par rapport aux forces du marché n'a pas été suffisante pour compenser le déclin du rôle de l'État dans le secteur immobilier » (UNECE 2004).

Le logement pose également un sérieux problème dans les pays en développement, où les villes grossissent rapidement. Au cours des 50 dernières années, Singapour et Hong Kong, deux des villes États ayant la population la plus dense d'Asie, ont résolu ce problème grâce à des politiques de logement public. Des programmes ont été lancés pour lutter contre la prolifération des bidonvilles, et des centaines de milliers de logements à louer ont été construits. Par la suite, les classes moyennes ont également pu bénéficier de logements publics, sans aides au logement.

À Singapour, 85 % de la population vit dans un logement public en location, ou sur un bail de 99 ans. Des mesures garantissent que dans les lotissements, qu'ils soient nouveaux ou existants, différents groupes raciaux et sociaux soient mêlés. La moitié de la population de Hong Kong, soit plus de trois millions d'habitants, vit dans un logement public. Deux millions d'entre eux sont locataires. Le Malawi est un exemple opposé. Dans une enquête de 2007, il a été révélé que : « au Malawi, l'économie du logement officiel est rudimentaire (...) et moins de 16 % de la population est en mesure de s'offrir une maison conventionnelle. Il n'existe aucune aide au logement pour les individus » (Singapour 2010, Hong Kong 2014, Nyasulu et Cloete 2007).

Environnement : finances publiques et changement climatique L'unique défi de taille auquel est confrontée toute la planète se résume en deux mots : le changement climatique. Les mesures qui s'imposent sont multiples : passer à des sources d'énergie renouvelable pour produire l'électricité ; investir dans des

processus industriels et des logements à consommation énergétique plus efficace ; élaborer des systèmes de transports publics pour réduire l'utilisation de la voiture.

Les coûts globaux de l'ensemble des mesures qui permettront de réduire suffisamment les émissions de CO₂ représentent, selon les estimations, 1 à 3 % du PIB mondial. Selon l'ONU, environ trois quarts de ces sommes devront provenir de financements publics. À l'échelle mondiale, les dépenses publiques devront donc augmenter d'un peu plus de 1,5 % par rapport au PIB total, et ce, uniquement pour s'attaquer au changement climatique. Ce processus a été accéléré par les plans de relance introduits en 2009 par les gouvernements pour lutter contre la récession. De nombreux projets d'investissement « verts » étaient prévus. Leur valeur totale est estimée à plus de 436 milliards de dollars (315 milliards d'euros), le tout financé par le secteur public. (FMI 2010)

Europe Les besoins en financements publics sont évidents en Europe. Un marché interne obligatoire de l'électricité y a été mis en place dans les années 90, et, plus récemment, des objectifs relatifs aux énergies renouvelables ont été adoptés. Mais à présent, il est clair que les politiques liées au changement climatique sont incompatibles avec les règles du marché, parce que les options les moins coûteuses — les installations à combustibles fossiles — doivent être découragées pour que les énergies renouvelables puissent prendre de l'essor. La création d'un programme de bourse du carbone, l'ETS, aurait pu constituer une solution pour le marché, mais cette tentative a échoué. Pour l'heure, les gouvernements européens créent des mécanismes de développement des énergies renouvelables qui impliquent des dépenses publiques et une participation du secteur public.

Au Royaume-Uni, par exemple, une nouvelle loi sur l'énergie a été votée. Toute nouvelle production sera une commande de l'État, et elle sera soutenue par des accords d'achat d'énergie à long terme. Il n'y aura qu'un seul acheteur : une agence publique centrale, ce qui constitue une violation de la loi européenne actuelle sur l'électricité. La mise en place d'un tel système résulte d'une prise de conscience : le marché ne peut fournir les niveaux nécessaires d'énergie renouvelable. Le comité britannique sur le changement climatique conseillait : « nous ne devrions pas accepter les risques et les coûts, non moindres, associés aux arrangements actuels du marché (...) il est à la fois nécessaire et inévitable de modifier les dispositifs actuels ». L'OFGEM, autorité britannique de réglementation, convenait : « Il n'y a pas d'autre choix, il faut modifier les dispositifs commerciaux du système actuel et les autres mesures d'incitation. Cette idée est de plus en plus acceptée. » (Comité britannique chargé du changement climatique, 2009)

En Allemagne, la priorité est explicitement et officiellement accordée aux énergies renouvelables. Cette

politique a encouragé la remunicipalisation et a favorisé la création d'un grand nombre de petites sociétés et coopératives. La domination des multinationales a été mise à mal. Les entreprises municipales d'électricité (*Stadtwerke*) ont connu une renaissance exceptionnelle. Non seulement elles ont pris la main sur les réseaux de distribution, mais en plus, elles ont développé leur production d'énergie, en particulier la production d'énergies renouvelables. Les municipalités visent à porter leur part de 10 % de production électrique à au moins 20 % d'ici à 2020, certaines étant encore plus ambitieuses : la Ville de Munich, par exemple, a décidé que la totalité de son énergie proviendrait d'énergies renouvelables d'ici à 2025, et qu'elle serait produite par le secteur public.

Par rapport à l'ensemble de la production électrique allemande, les énergies renouvelables sont en pleine expansion, et personne ne s'attendait à une croissance si rapide. À la mi-2013, les énergies renouvelables représentaient près de 25 % de la production d'énergie, avec 25 000 éoliennes et 1,3 million d'installations photovoltaïques. Le but est que les énergies renouvelables fournissent 35 % de l'ensemble de l'électricité en 2020, 50 % en 2030 et 80 % en 2050. Les centrales nucléaires seront complètement fermées en 2022. Ce processus a été baptisé la « transition énergétique » (*Energiewende*). (Agora 2013, Economist2012, IP Journal 2013, Reiter 2011)



Tableau 4.2 : Personnes sans accès à l'électricité, 2010

	Population sans accès à l'électricité	% de la population totale
Afrique subsaharienne	589	68%
Asie (pays en développement)	628	18%
Amérique latine	29	6%
Moyen-Orient	18	9%
Niveau mondial (y compris pays à haut revenu)	1267	19%

Source : IEA 2012

Pays en développement Outre les sources d'énergie renouvelable qui sont en train d'être conçues, quantité de pays en développement doivent élargir leurs systèmes de production électrique pour fournir une couverture totale. En 2010, 1,3 million de personnes n'avaient pas accès à l'électricité. La grande majorité d'entre elles vivait en Afrique subsaharienne (589 millions, soit 68 % de la population) et en Asie du Sud (628 millions, soit 18 % de la population), et dans les zones rurales. Les politiques nécessitent une planification cohérente et un financement que le marché ne peut assurer. Selon les estimations de l'Agence internationale de l'énergie (IEA), pour que l'Afrique subsaharienne atteigne une connexion universelle d'ici à 2030, des investissements annuels de 23 milliards de dollars (16,6 milliards d'euros) sont nécessaires. Pour l'Asie, cette somme est estimée à 20 milliards de dollars (14,4 milliards d'euros) (IEA 2012).

Une étude de la Banque mondiale sur les investissements en électricité et dans d'autres infrastructures en Afrique subsaharienne indique que les compagnies privées ont fourni seulement 10 % des investissements totaux dans le secteur, et près de la totalité de ces investissements revient à des producteurs d'énergie indépendants, et ne sert pas à étendre le système. Le tableau 3.3 résume ces données. La grande majorité des investissements provient de financements publics. Viennent ensuite les aides fournies par les pays donateurs et par les banques de développement. Un rapport de l'IEA avance que « dans la plupart des pays en développement, les investissements publics effectués d'emblée pour le développement de capacités nationales et locales sont l'ingrédient principal » pour attirer d'éventuels investissements privés, et même dans ce cas, ceux-ci ne verront le jour que si un avantage commercial peut être tiré avec certitude dudit investissement » (IEA 2010, Banque mondiale 2010).

Le secteur privé s'est aussi révélé être un partenaire peu fiable pour les grands projets d'investissements en énergies renouvelables. Les compagnies multinationales ont abandonné les deux projets les plus importants dans ce domaine en Afrique : Desertec, pour la production d'énergie solaire dans le désert du Sahara, et Grand Inga, un programme d'énergie hydroélectrique sur le fleuve Congo. L'évolution de ces deux projets repose à présent sur les gouvernements et sur des installations du secteur public (Euractiv 2013, CleanTech Blog 2013).

Tableau 4.3 : Investissements en électricité en Afrique

Groupe de pays	Investissement (milliards de \$)			Total	Dépenses opérationnelles (milliards de \$)	Investissement total et opérationnel	Secteur public en % du total
	Secteur public	Aide	Secteur privé				
Total Afrique subsaharienne dont :	2.4	1.8	0.5	4.6	7.0	11.6	81%
1. pays riches en ressources	1.2	0.8	0.3	2.3	1.6	3.9	72%
2. pays à revenu moyen	0.8	0.03	0.01	0.8	2.7	3.5	99%
3. pays à faible revenu	0.4	0.9	0.2	1.6	2.6	4.0	75%

Source : Banque mondiale 2010

Le rapport de la Banque mondiale évoque aussi les conclusions tirées d'expériences passées : une installation de secteur public centralisée donne de bien meilleurs résultats dans l'électrification des zones rurales que des approches fragmentées ou privatisées.

« Les pays où l'électrification s'est faite de manière centralisée, avec une entreprise nationale qui a la responsabilité d'élargir le réseau électrique, ont obtenu de meilleurs résultats que ceux qui ont adopté une

démarche décentralisée, où une agence d'électrification rurale tentait de recruter quantité d'entreprises publiques ou de sociétés privées pour réaliser l'électrification » (Banque mondiale 2010).

La Chine est le principal exemple actuel de développement d'énergies renouvelables par le biais d'organismes publics utilisant des financements privés. En 2012, les énergies renouvelables représentaient 20 % de l'ensemble de l'énergie produite. En 2005, cette proportion était de 16 %, malgré une croissance économique plus importante durant la même période. L'énergie solaire a produit 6,5 millions de kilowatts (KW), l'énergie hydroélectrique en a produit 249 millions et l'énergie éolienne 63 millions. L'engagement du gouvernement à financer le développement des énergies renouvelables par les entreprises de production publiques a stimulé ce processus, dont l'échelle est énorme : selon les prévisions, le total des dépenses publiques en énergies renouvelables doit atteindre près de 300 milliards de dollars (216 milliards d'euros) entre 2010 et 2015. La Chine a également créé un secteur de fabrication de panneaux solaires qui est aujourd'hui leader mondial et obtient de nombreuses commandes de la part des États-Unis et de l'Europe (Chine 2013).

À l'opposé, le Chili, vanté par certains pour son système d'électricité strictement basé sur le marché, connaît un échec sévère sur le plan des énergies renouvelables, celles-ci ne fournissant que 3,7 % de l'énergie du pays. L'unique évolution récente notable se traduit par un parc solaire de 360 MW de 2,6 milliards de dollars (1,9 milliard d'euros) dans le désert d'Atacama, qui doit être construit par Iberdrola pour l'industrie minière (Bennett 2012).

Aggreko : une société privée qui tire parti d'un échec

De nombreux pays rencontrant des pénuries d'énergie ont loué des générateurs diesel. Selon les estimations, les générateurs d'urgence provisoires produisent actuellement environ 750 megawatts sur la capacité d'Afrique subsaharienne. Non seulement les solutions provisoires sont coûteuses, mais, parce qu'elles utilisent du diesel, elles produisent aussi beaucoup de carbone. Elles ne fournissent pas de solution à long terme pour le développement de capacités locales. Elles sont aussi extrêmement bruyantes pour les résidents des alentours. Les processus d'achat d'énergie provisoire ont aussi engendré des problèmes de corruption et de subornation : le premier ministre et le ministre de l'Énergie tanzaniens ont été poussés à la démission en février 2008 (Eberhard et al 2011).

Mais les sociétés privées tirent profit de cette incapacité à développer un système universel ou des énergies renouvelables. Le plus grand bénéficiaire de cet échec est une multinationale britannique, Aggreko. Ses ventes annuelles sont d'une valeur de 1,6 milliard de livres (2,6 milliards de dollars, 1,9 milliard d'euros). Sa capacité de production est de près de six gigawatts (GW) et son plan d'affaires est explicitement basé sur l'échec des entreprises publiques de ce pays à étendre les connexions et à générer des capacités de production : « Dans notre cœur de marché, que nous définissons comme les pays ne faisant pas partie de l'OCDE, hormis la Chine, nous estimons que la pénurie [en termes de capacité de production] va être 9 fois plus importante et passer de 22 GW à 195 GW. Nous avons la certitude qu'un tel niveau de pénurie d'énergie entraînera une formidable croissance [pour Aggreko] à moyen et long termes dans la demande d'énergie provisoire, car ces pays auront du mal à assurer leur éclairage. »

Aggreko n'est pas simplement un bénéficiaire indirect de cet échec. Elle encourage activement les gouvernements à l'accepter et à se reposer sur des installations diesel : « nos activités servent à créer une demande sur le marché — le Bangladesh et l'Indonésie n'occupaient pas une position élevée dans nos estimations des tailles de marché, il y a quelques années, mais aujourd'hui, ils sont d'importants clients, grâce à nos efforts de vente » (Aggreko 2012).

Autres lectures Les rapports récents du PSIRU sur l'offre publique de biens couvrent les énergies renouvelables (PSIRU 2013B), la santé publique (PSIRU 2013C) et la remunicipalisation (PSIRU 2012C).

ÉGALITÉ 5



Égalité

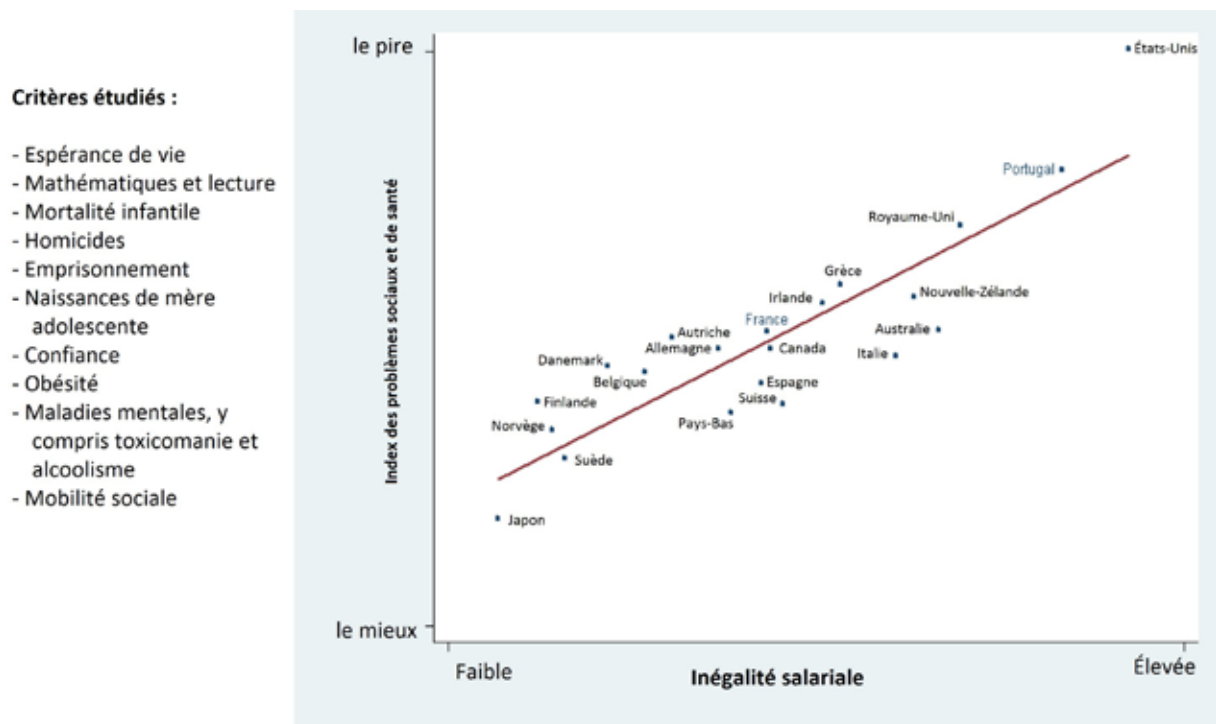
La croissance des bénéfiques au détriment du revenu en salaire et l'augmentation des revenus des ménages les plus riches ont créé des inégalités de plus en plus criantes qui nuisent à l'économie et à la société. Tout comme les organisations syndicales, les dépenses et les services publics sont les moteurs les plus puissants pour améliorer l'égalité.

Les dépenses publiques redistribuent le revenu monétaire par le biais des prestations sociales, mais les services publics contribuent encore davantage à l'égalité.

La valeur des services publics est distribuée de façon uniforme et dans les pays de l'OCDE ; elle équivaut à 76 % supplémentaires par rapport au revenu net dont disposent les 20 % les plus pauvres de la population. En Amérique latine, les services publics ont le même effet : ils ont un impact plus important sur l'égalité que les prestations sociales. Dans les pays asiatiques aussi, les bénéfiques apportés par les services publics de santé et d'éducation constituent de puissants mécanismes pour assurer l'égalité. Non seulement les infrastructures d'électricité, d'eau et d'autres services sont plus accessibles pour tous, mais elles augmentent les possibilités d'emploi, en particulier pour les femmes. En offrant de meilleures conditions de travail et de meilleurs salaires aux travailleurs, les services publics ont également un effet positif sur l'égalité des salaires.

Les inégalités du marché et l'égalité du public Une plus grande égalité est bénéfique pour tous, socialement et économiquement. L'ouvrage *The Spirit Level* utilise des données internationales pour montrer qu'une distribution plus égalitaire des revenus engendre une amélioration des conditions de vie pour tous. Le graphique ci-dessous indique que les pays où la distribution des revenus est la plus égale ont aussi de meilleurs résultats, au niveau social, pour tous : l'espérance de vie est plus élevée, le taux de mortalité infantile plus bas, la criminalité moins importante, les maladies mentales moins nombreuses, l'obésité moins répandue et les prisons moins peuplées (Wilkinson et Pickett 2009).

Graphique 5.1 : Les problèmes sociaux et de santé sont plus graves dans les pays où les inégalités sont plus grandes

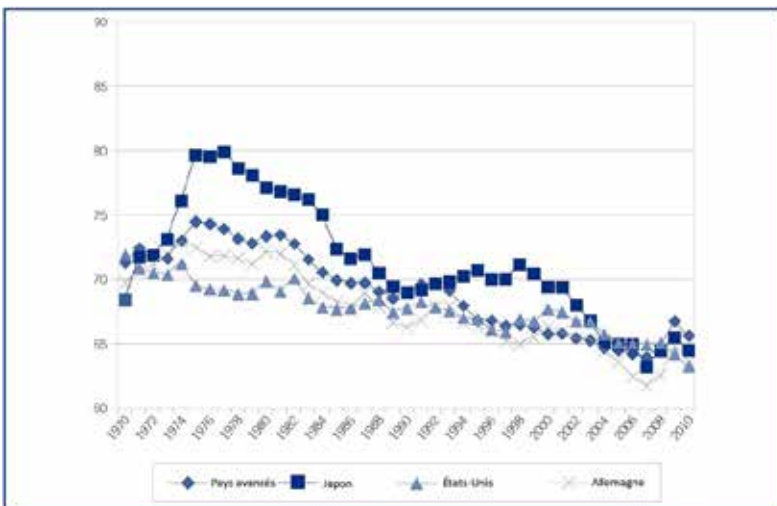


Source: Wilkinson & Pickett. *The Spirit Level* (2009)

Les sociétés plus égales tendent aussi à avoir de meilleurs résultats économiques. L'argent y est plus susceptible d'être dépensé par des personnes qui ont des revenus moyens ou faibles plutôt que d'être mis de côté ou dissimulé dans des paradis fiscaux par les riches. Une analyse de 131 pays établissait un lien entre une distribution plus égale des revenus et une croissance plus importante du PIB par habitant. Par ailleurs, la croissance économique générale a été endommagée par une augmentation disproportionnée des bénéfices : globalement, les perspectives de croissance seraient meilleures si l'on rééquilibrait les parts de revenus en augmentant plus rapidement les salaires. (Ortiz et Cummins 2011, Onaran et Galanis 2013, Stockhammer et Onaran 2012)

Augmentation de l'inégalité des marchés L'économie de marché a créé des inégalités bien plus importantes au cours des dernières décennies, de deux manières. D'abord, la part des salaires dans le total des produits économiques (PIB) est en déclin depuis longtemps, aussi bien dans les pays à haut revenu que dans les pays en développement. Pour l'Organisation internationale du travail (OIT), « dans 16 économies développées, la part moyenne du travail a baissé pour passer de 75 % du revenu national au milieu des années 70 à 65 % dans les années qui ont directement précédé la crise économique. Dans un groupe de 16 pays en développement et émergents, elle est passée de 62 % du PIB au début des années 90 à 58 % juste avant la crise. » (OIT 2012)

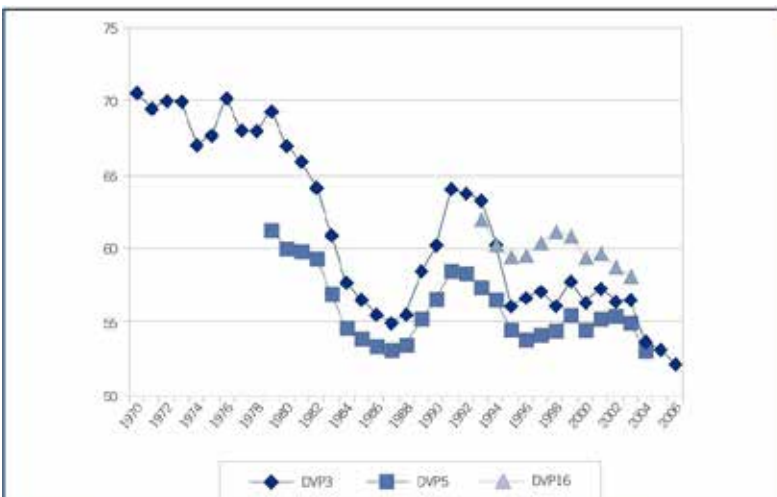
Ce déclin signifie que les travailleurs ont gagné peu durant ces décennies, même si la productivité a massivement augmenté, alors que les bénéfices des entreprises, et les gens qui tirent leurs revenus de ces bénéfices, ont augmenté la part qu'ils ont dans l'économie.



Graphique 5.2 :
Chute de la part des salaires entre 1970 et 2010 : pays avancés et en développement

Source : OIT 2012

Remarque : ADV = moyenne non pondérée de 16 pays de l'OCDE à revenu élevé (Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Japon, Pays-Bas, Espagne, Suède, Royaume-Uni et États-Unis. La République de Corée n'est pas incluse).



Remarque : DVP 3 = moyenne non pondérée du Mexique, de la République de Corée et de la Turquie ; DVP 5 = moyenne non pondérée de la Chine, du Kenya, du Mexique, de la République de Corée et de la Turquie ; DVP 16 = moyenne non pondérée de l'Argentine, du Brésil, du Chili, de la Chine, du Costa Rica, du Kenya, du Mexique, de la Namibie, de l'Oman, de Panama, du Pérou, de la République de Corée, de la Russie, de l'Afrique du Sud, de la Thaïlande et de la Turquie.

Deuxièmement, les groupes à revenu plus élevé ont augmenté leurs revenus beaucoup plus rapidement que les groupes à faibles revenus, surtout aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Europe centrale et de l'Est. Cet écart continue à se creuser depuis la récession : aux États-Unis, le 1 pour cent le plus riche de la population a augmenté son revenu réel de 31 % entre 2009 et 2012, alors que le revenu des 99 autres pour cent de la population n'a augmenté que de 0,4 % (Stockhammer 2013, Saez 2013).

L'étendue réelle des gains du pour cent le plus riche de la population est en fait plus grande, parce que les stratégies d'évasion fiscale mises en œuvre éludent une part majeure de ses revenus et de sa richesse. La valeur de la richesse non enregistrée, dissimulée dans les paradis fiscaux, se situe entre 21 et 32 billions de dollars (soit entre 15 et 23 billions d'euros) et, dans sa quasi-totalité, elle appartient au pour cent le plus riche de la population (Dhaxton et al 2012).

Les répercussions sur les dépenses et les services publics Pour bénéficier d'une plus grande égalité, il faut disposer de mécanismes qui forcent une distribution plus juste des ressources. Les organisations syndicales, avec leur capacité à accroître les salaires, par opposition aux bénéficiaires, sont l'un de ces mécanismes. Les financements publics en sont un autre.



Les financements publics redistribuent les revenus et les ressources de trois façons. Premièrement, les gens paient des taxes en fonction de leur revenu ou de leurs dépenses. Donc, les riches contribuent plus que les pauvres au coût des dépenses publiques. En pratique, dans la plupart des pays, ce mécanisme ne redistribue pas les revenus de manière significative (voir ci-dessous).

Deuxièmement, l'argent est distribué par l'intermédiaire de prestations sociales destinées aux chômeurs, aux retraités, aux systèmes de gardes d'enfants ou aux personnes malades. Les ménages les plus pauvres reçoivent une part plus importante de ces prestations et l'écart entre les revenus disponibles les plus élevés et les plus faibles est réduit.

Mais la troisième forme de redistribution, qui prend forme par le truchement des services publics, est au moins aussi importante que les autres. Les services de santé publique, l'éducation publique, les gardes d'enfants, les soins aux personnes âgées et le logement public ont un prodigieux effet de redistribution, parce qu'ils sont disponibles de la même manière pour tous. Pour les personnes dont les revenus sont faibles, les services publics sont au moins aussi précieux que d'autres prestations ou revenus (cela est expliqué dans la partie suivante). Donc, les coupes dans les dépenses sur les services ont un impact disproportionné sur les ménages à faibles revenus.

Les services tels que la garde d'enfants, les soins aux personnes âgées et l'éducation ont des répercussions énormes sur l'égalité entre les sexes et l'égalité ethnique, parce qu'un plus grand nombre de femmes en tirent un emploi rémunéré et qu'ils sont une source d'emplois décents et de perspectives d'emploi pour

les membres de groupes ethniques cibles de discrimination. Les services publics engendrent d'autres dépenses sous la forme de l'achat de biens et de services auprès de sociétés privées, constituant un levier pour l'égalité, car des conditions contractuelles relatives à la discrimination positive en faveur des femmes peuvent être imposées.

Les infrastructures d'eau, d'assainissement, d'électricité, de réseaux routiers et de télécommunications favorisent également l'égalité parce qu'elles offrent à tous la possibilité d'améliorer leurs conditions de vie.

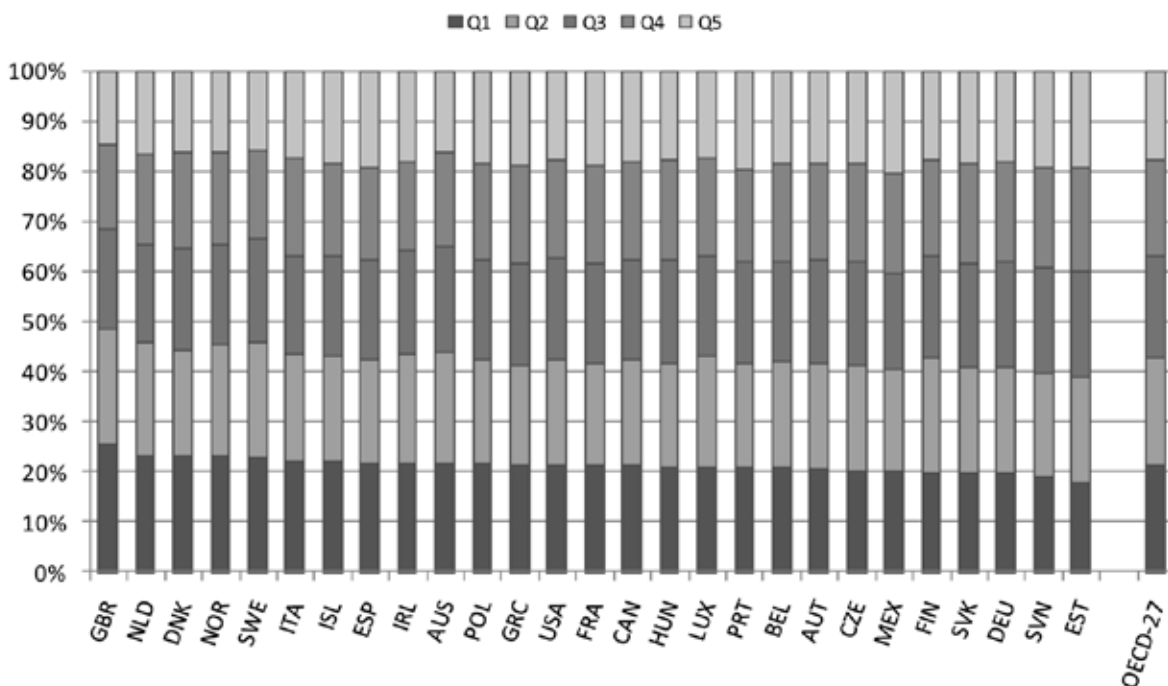
La mise à disposition de services publics est contraire au principe du marché qui consiste à attribuer des services en fonction du prix et de la demande. Les services publics sont basés sur les principes de l'universalisme et de la solidarité, qui défient aussi les relations sociales du marché.

Services publics et égalité Dans les principales économies avancées (pays membres de l'OCDE), l'éducation et les soins de santé représentent chacun environ 5,5 % du PIB et 2 % supplémentaires sont dépensés en services de garde pour les enfants et les personnes âgées, et le logement social : soit un total de 13 % du PIB, ou plus que la valeur totale des bénéfiques (Verbist et al 2012).

Les bénéfiques des services publics sont distribués de façon très homogène entre les ménages, répartis en cinq tranches de revenus, ou quintiles. En termes absolus, les services sociaux procurent des avantages à peu près égaux à chaque quintile, c'est-à-dire que la valeur des services reçus est généralement parlant identique pour tous les groupes. Ces chiffres ne sont pas de simples estimations ou des hypothèses. Ils sont basés sur des données décrivant l'utilisation réelle des services d'éducation et de soins de santé par les ménages dans chaque pays. L'effet égalisateur de la mise à disposition de services publics est remarquablement régulier dans tous les pays de l'OCDE. Il illustre très bien l'égalité matérielle au cœur de territoires où le marché continue à engendrer une grande inégalité.



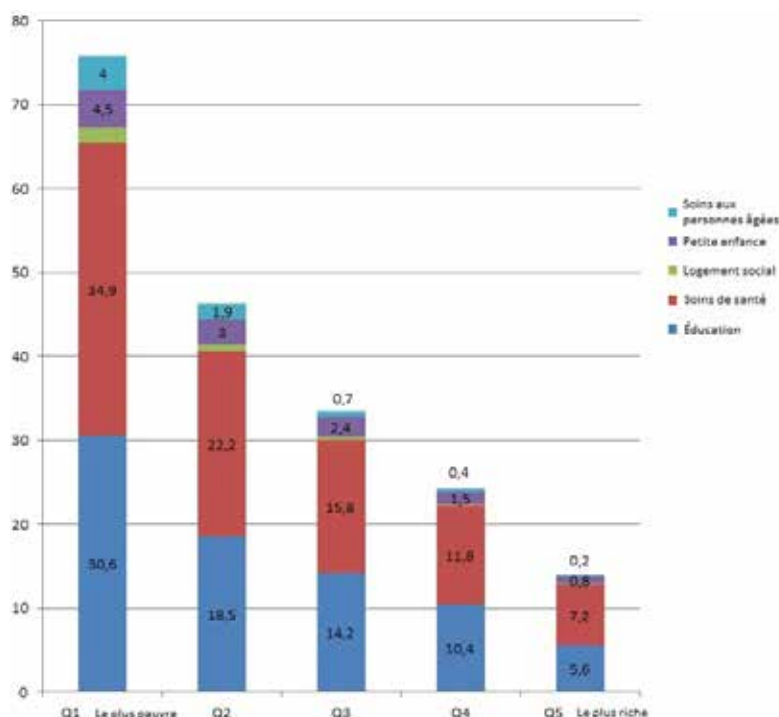
Graphique 5.3 : Distribution de valeur de la totalité des services publics par quintile, 2007, OCDE.



Source : Verbist et al 2012

Cette distribution égale des bénéfiques contraste fortement avec la distribution inégale des revenus monétaires. Il en résulte que les services publics sont bien plus importants pour les ménages pauvres. Ils équivalent à une proportion substantielle de leur revenu disponible — pour les 20 % les plus pauvres de la population, leur valeur représente 76 % du revenu disponible. Même pour les ménages proches du revenu moyen, ces services augmentent le revenu disponible maximal d'un tiers de sa valeur. Pour la tranche des 20 % supérieurs, les services publics augmentent de 14 % le revenu disponible.

Graphique 5.4 : Valeur des services publics par rapport au revenu disponible, 27 pays de l'OCDE



Source : calculé à partir de Verbist et al 2012

Les données détaillées sur le Royaume-Uni dans le tableau 5.1 montrent que les services publics et des prestations sociales sont des mécanismes essentiels pour la création de l'égalité, contrairement aux systèmes d'imposition. Les impôts sur le revenu et sur les bénéfices sont progressifs parce que les personnes aux revenus élevés paient plus. Mais cet effet est contrebalancé par ceux des taxes indirectes telles que la TVA ou les cotisations sociales que paient les travailleurs, parce que ces taxes sont régressives. Elles représentent un pourcentage plus élevé du revenu des personnes à bas salaires. Par conséquent, l'effet global du système fiscal est presque neutre. C'est l'offre de services, et les prestations sociales, qui accroissent l'égalité.

Il en va de même dans les pays en développement. Au Brésil, par exemple, le système fiscal est en fait régressif au sens où les pauvres paient plus que les personnes à revenus élevés. Mais, une fois encore, les services publics et les prestations sociales produisent un effet égalisateur notable (Silveira et al 2013).

Tableau 5.1 : Effets des impôts et des prestations sur le revenu au Royaume-Uni

(Données sur les groupes des ménages répartis en quintiles – 2010-2011 - £ par an)

Groupes quintiles de l'ensemble des ménages	le plus bas	2e	3e	4e	plus élevé	Ensemble des ménages	Rapport quintile le plus haut/le plus bas
Revenu de départ	5 089	11 764	22 482	39 642	81 501	32 096	
plus avantages en espèces	7 040	8 322	6 655	4 098	2 115	5 646	16:1
Revenu brut	12 129	20 086	29 137	43 740	83 616	37 741	
moins taxes directes et cotisations sociales	1 271	2 510	4 755	9 002	19 727	7 453	7:1
Revenu disponible	10 858	17 576	24 382	34 737	63 890	30 288	
moins taxes indirectes	3 365	3 741	4 770	6 033	8 339	5 250	6:1
Revenu après taxes	7 493	13 835	19 612	28 704	55 550	25 039	
Total des taxes en % du revenu brut	38.2%	31.1%	32.7%	34.4%	33.6%	33.7%	7:1
plus avantages en nature	7 749	7 584	7 459	6 825	5 826	7 089	
dont éducation	3 296	2 944	2 860	2 660	2 048	2 762	
dont santé	4 100	4 391	4 397	3 978	3 461	4 065	
Revenu final	15 242	21 419	27 071	35 529	61 376	32 127	4:1

Source : ONS 2012

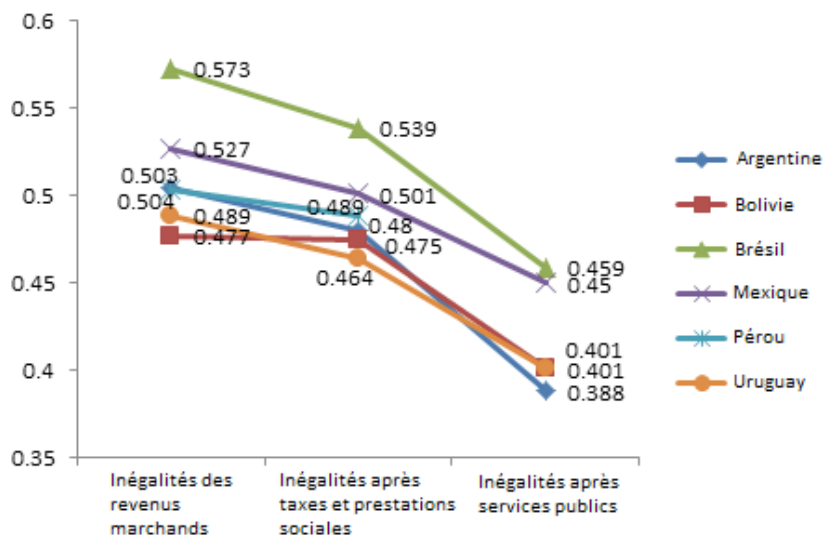
Amérique latine Il est à présent prouvé que les services publics ont des effets semblables dans les pays en développement, comme illustré au graphique 5.5. Une étude a été menée en 2011 dans six pays d'Amérique latine dont la population totale est de 390 millions d'habitants : l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Mexique, le Pérou et l'Uruguay. L'impact des taxes, des prestations sociales et des services publics (soins de santé et éducation) était analysé, et il en ressort que les services publics ont un impact plus important sur les inégalités que les taxes et les prestations sociales combinées (Lustig et al 2012)³. Comme pour le rapport de l'OCDE, les données utilisées concernaient l'utilisation réelle des services et ont été converties en « revenu virtuel ». Cette méthode permet de voir comment les avantages des services publics ont modifié la distribution des revenus.

Dans tous les pays, ces services publics ont réduit significativement les inégalités, ce que mesure le coefficient Gini. Comme pour les pays de l'OCDE, les services publics y sont relativement progressifs, puisque les pauvres tirent une proportion bien plus élevée en prestations sociales qu'en revenu marchand.

Le préjugé cynique qui veut qu'en Amérique latine, les riches soient ceux qui tirent le plus de profits des dépenses publiques est donc réfuté : « les dépenses sociales ne profitent pas au quintile le plus riche. Au contraire, en termes absolus, elles sont progressives en Argentine, et, dans une moindre mesure, en Bolivie et au Mexique. Au Brésil et au Pérou, les dépenses sociales sont progressives en termes relatifs (...). L'inégalité d'accès aux services de base d'éducation et de santé n'est plus un problème majeur dans de nombreux pays » (Lustig et al 2012).

Autre résultat marquant, les services publics ont un effet plus important sur la réduction des inégalités dans ces pays que les prestations sociales et les taxes combinées : « le déclin le plus important des inégalités est dû à des transferts en nature, en éducation et en soins de santé (...) les gouvernements d'Amérique latine redistribuent principalement par le biais de dépenses publiques en éducation et en soins de santé ». Même au Brésil, où il existe un programme social nommé *Bolsa familia* (l'aide versée est conditionnée à l'obligation d'éducation), les effets combinés de l'éducation et des soins de santé sur l'égalité sont deux fois plus importants que les effets des impôts et des prestations sociales (Lustig et al 2012).

Graphique 5.5 : L'impact des taxes et des prestations sociales sur les inégalités, et les services publics



Source : Lustig et al 2012

Asie

Soins de santé Dans les pays asiatiques, le schéma des systèmes de soins de santé est semblable à celui d'Amérique latine. Presque tous les systèmes sont progressifs, en termes absolus ou, au moins, en termes relatifs.

Une étude de 2007 sur les systèmes de soins de santé dans huit pays d'Asie et trois provinces ou régions chinoises concluait que sur les 11 systèmes, 10 permettaient de réduire les inégalités. Dans quatre cas (Hong

³ Cette étude (Lustig et al 2012A) a été publiée dans un autre article après avoir été retravaillée et présentée de façon à s'adapter à la ligne de conduite de la Banque mondiale. Ce nouvel éclairage est tout à fait différent (Lustig et al 2012B). L'impact des services publics est pratiquement oublié : les résultats de l'éducation sont entièrement analysés sous l'angle de la réduction des salaires relatifs des travailleurs spécialisés, et les résultats sur les soins de santé sont rapidement évacués dans une simple note en bas de page.

Kong, la Malaisie, le Sri Lanka et la Thaïlande) soit les bénéfiques étaient distribués de façon équitable, soit la distribution favorisait les pauvres, et les 20 % les plus pauvres de la population recevaient 20 % d'avantages supplémentaires. Le Vietnam ne figurait pas loin derrière. Les systèmes de soins de santé étaient encore relativement progressifs dans cinq autres cas (le Bangladesh, l'Inde, l'Indonésie et les régions chinoises de Gansu et de Heilongjiang). Seul le système népalais n'était pas progressif dans ses effets (avant le changement de régime) (O'Donnell et al 2007).

Une autre étude couvrant plus de 70 pays en développement et les anciens pays communistes en transition montre que les pauvres ont obtenu deux fois plus de bénéfiques que les autres : « L'impact absolu des dépenses en santé publique sur la santé des pauvres est plus de deux fois supérieur à celui qui est observé chez les non-pauvres (...) Concernant les taux de mortalité infantile, une augmentation de 1 % des dépenses publiques de santé réduit de deux fois les décès d'enfants chez les pauvres. Les taux de mortalité infantile suivent un schéma semblable » (Gupta et al 2003).

Éducation Les services d'éducation ont de multiples impacts sur l'égalité :

- l'éducation est destinée à tous, de manière égale, hommes et femmes, sans freins financiers ;
- elle améliore les perspectives d'emploi et le développement humain des enfants issus des familles les plus pauvres, des femmes et d'autres groupes défavorisés ; et
- elle permet d'augmenter le revenu disponible en réduisant ou en éliminant la nécessité d'effectuer des dépenses d'éducation, et, proportionnellement, ceci représente un avantage plus important pour les ménages pauvres.



Ces effets sont plus marqués lorsque l'accès à l'éducation est universel, sans frais directs ou indirects. Les bénéfiques des dépenses publiques sur les écoles primaires sont à peu près égaux, voire plus importants, pour les familles plus pauvres. Ils sont donc progressifs. Mais pour l'éducation secondaire, c'est l'inverse : une part plus importante des avantages va aux groupes à revenu élevé. Quant aux études supérieures (université), les groupes nantis sont encore plus favorisés.

Une analyse des bénéfiques fournis par les dépenses en éducation dans les pays en développement, résumée au tableau 5.2, met ces différents schémas en lumière :

- pour l'éducation primaire, dans presque toutes les régions, les 20 % les plus pauvres de la population ont à peu près autant, voire plus de bénéfiques que les 20 % les plus riches, dans tous les groupes de pays. Donc ces bénéfiques sont égaux ou progressifs en termes absolus ;
- pour l'éducation secondaire, les bénéfiques absolus sont plus importants pour les groupes à revenus élevés, mais les pauvres continuent d'obtenir une proportion plus élevée de bénéfiques par rapport à ce qu'elles tirent de leur revenu monétaire. L'impact est donc toujours relativement progressif, dans toutes les régions ; et
- ceci est valable pour les dépenses en éducation dans l'ensemble, même si l'on tient compte de la formation universitaire, et même en Afrique et en Asie : les 20 % les plus riches ont trois fois plus de bénéfiques que les plus pauvres, alors que leur revenu monétaire est beaucoup plus important que celui des pauvres.

Toutefois, réduire les dépenses sur la formation secondaire ou universitaire n'améliorerait pas l'égalité. Au contraire, il serait encore plus difficile pour les familles pauvres de faire suivre des études secondaires à leurs enfants, et donc, cela amenuiserait l'égalité des chances.

Tableau 5.2 : Parts des quintiles les plus pauvres et les plus riches dans les dépenses publiques d'éducation (années 90)

	Nombre de pays	Dépenses en éducation primaire		Dépenses en éducation secondaire		Dépenses en éducation tertiaire		Total dépenses en éducation	
		Pour les 20 % les plus pauvres	Pour les 20 % les plus riches	Pour les 20 % les plus pauvres	Pour les 20 % les plus riches	Pour les 20 % les plus pauvres	Pour les 20 % les plus riches	Pour les 20 % les plus pauvres	Pour les 20 % les plus riches
Afrique subsaharienne	10	17.8	18.4	7.4	38.7	5.2	54.4	12.8	32.7
Asie et Pacifique	4	20.3	16.9	8.3	37.3	2.5	69.0	12.4	34.8
Moyen-Orient et Afrique du Nord	2	24.7	12.4	11.0	24.4	4.0	46.9	15.3	24.1
Pays en transition	7	19.3	20.0	12.5	24.6	8.7	32.6	15.3	24.0
Hémisphère Ouest	14	29.5	9.4	15.1	17.8	4.7	41.6	19.2	20.7
Total	37	22.8	15.1	11.3	27.9	5.4	46.3	15.8	26.3

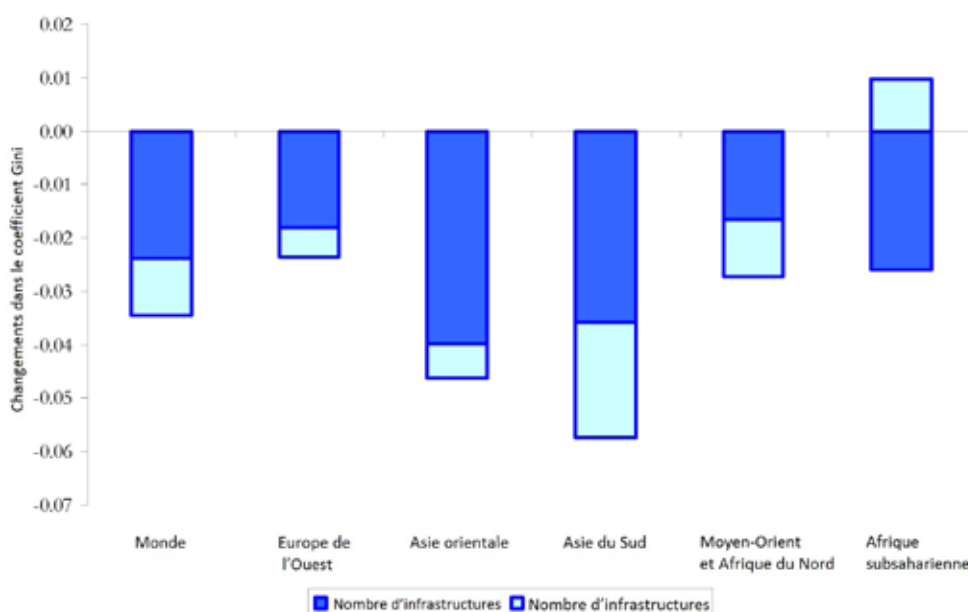
Source : Davoodi et al 2010

Infrastructures et égalité Les autres services publics mettent à disposition des infrastructures qui relient les gens aux réseaux : routes, électricité, eau, assainissement et télécommunications. Ces services sont très importants pour soutenir la croissance économique et les activités commerciales et ils fournissent de plus des avantages économiques et sociaux considérables aux familles et aux collectivités.

Les services d'infrastructures ou de réseaux ont un double impact sur l'inégalité. D'abord, les services eux-mêmes améliorent de façon directe la qualité de vie : les collectivités bénéficient d'un accès à l'eau courante et à l'assainissement, et leur santé s'améliore, l'accès à l'électricité facilite la lecture et l'éducation, ainsi que l'utilisation d'équipement électrique comme la radio et la télévision, et les routes, les chemins de fer et les télécommunications accroissent la mobilité et la possibilité de communiquer.

Deuxièmement, ces services améliorent la qualité du revenu, parce que les chances de gagner plus sont accrues lorsque des routes, l'électricité et les télécommunications sont accessibles. Dans tous les continents, il existe une forte corrélation entre l'accès aux routes, à l'électricité, à l'eau et à l'assainissement, et une plus grande égalité. L'impact des infrastructures sur l'égalité est plus important que celui des taxes et des prestations sociales dans les pays d'Amérique latine, par exemple (mais il n'est pas aussi grand que la valeur des services de santé et d'éducation : voir ci-dessus). Le graphique ci-dessous illustre l'échelle de cet effet, dans tous les continents, mesuré par une réduction du coefficient Gini. (Calderón et Servén 2008)

Graphique 5.6 : Améliorations sur l'égalité des revenus dues au développement d'infrastructures, années 90 – années 2000, par région



Source : Calderón et Servén 2008



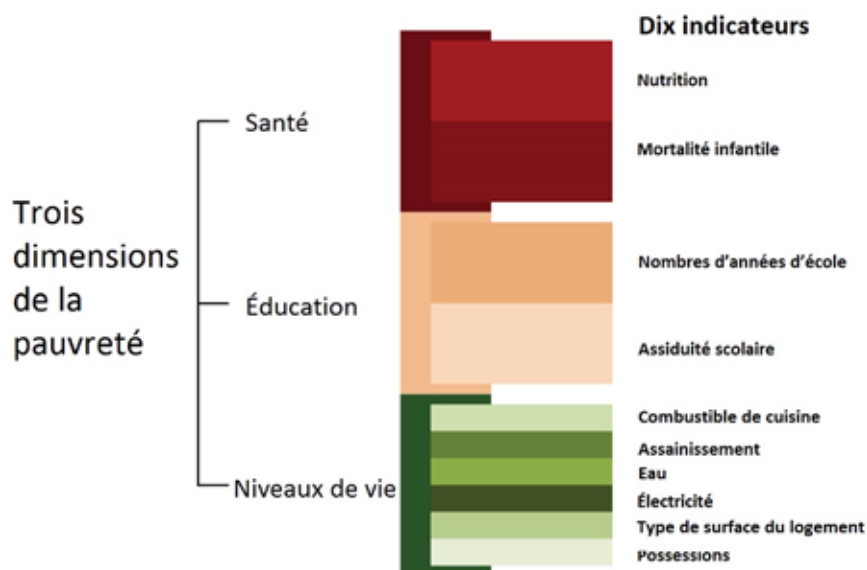
Enfin, lorsque ces entreprises sont gérées comme des services publics, l'interfinancement peut être une solution très efficace pour rendre les services accessibles et abordables pour tous. Les utilisateurs d'un service qui ont plus de moyens, notamment les entreprises, peuvent avoir à payer davantage que les ménages ordinaires. La différence peut être utilisée à diverses fins : investir dans le système, pour le bénéfice de tous, faire baisser les prix pour les consommateurs moins nantis, ou financer d'autres services publics. Le transfert des ressources des riches ou des entreprises vers les pauvres réduit les inégalités, comme l'ont conclu les chercheurs de la Banque mondiale : « la mise en place des programmes de sécurité sociale par le biais d'un interfinancement transparent

basé sur l'adaptation des tarifs des services collectifs — surtout si elle est entreprise de sorte que seules les charges fixes soient concernées — pourrait être plus efficace que des programmes généraux d'allègement de la pauvreté mis en œuvre par le truchement des recettes fiscales globales » (Estache et al 2001).

Ces services sont très appréciés dans les pays en développement. Par exemple, les services d'infrastructures jouent un rôle important dans les processus démocratiques en Inde, où le slogan « bijli, sadak, pani » (« électricité, routes et eau ») est très présent dans les campagnes électorales, parce que les électeurs reconnaissent l'importance de ces facteurs. Des enquêtes menées dans des ménages de plusieurs États montrent, de façon systématique, que ces infrastructures figurent parmi les toutes premières revendications des électeurs, aux côtés de l'éducation (Khemani 2010).

Leur importance transparait également dans une nouvelle mesure de lutte contre la pauvreté et en faveur du développement, qui est à présent utilisée par le Programme de développement des Nations Unies. C'est ce qu'illustre le tableau 5.2, où trois dimensions sont représentées : la santé, l'éducation et les niveaux de vie. La mesure du niveau de vie tient principalement compte des infrastructures publiques : l'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'électricité constitue la moitié des critères utilisés pour déterminer ce niveau. Ainsi, une majorité écrasante de facteurs qui permettent d'établir une distinction entre pauvreté et développement humain ont trait au niveau de services publics.

Graphique 5.7 : Les services et infrastructures publics comme indicateurs de développement



Source : Alkire et al 2013

L'eau publique et l'égalité

Un examen des investissements dans les domaines de l'eau et de l'assainissement dans le département du Maldonado, en Uruguay, illustre bien l'importance du secteur public. Les services d'eau ont été privatisés en 1993, et l'assainissement en 2000. Tous deux sont redevenus des prérogatives publiques en 2004, suite à un référendum. Une étude s'est attachée à comparer les progrès réalisés dans le raccordement des ménages aux égouts sous les deux régimes. Il s'avère que la privatisation a eu peu d'impact sur l'accès au réseau sanitaire, alors qu'après le retour à la propriété publique, cet accès a augmenté de 15 %. « Les principaux bénéficiaires étaient les plus pauvres : (...) les 25 % de la population les plus pauvres ont eu un meilleur accès au réseau durant la période de nationalisation que durant la période de privatisation. Sous la propriété publique, une amélioration notable dans la qualité de l'eau est également observée » (Borraz et al 2013).

L'électrification en milieu rural, l'égalité entre les sexes et le développement

En Afrique du Sud, l'augmentation du nombre de ménages raccordés au réseau électrique est énorme. Les raccordements ont d'abord été assurés par un interfinancement, puis par les recettes fiscales : la suite du programme est financée par un fonds national. Le pourcentage de la population ayant accès à l'électricité est passé de 40 % en 1994 à 66 % en 2002. Fin 2006, plus de 3,3 millions de ménages avaient été raccordés. L'Afrique du Sud propose également des subventions permettant aux ménages pauvres de recevoir gratuitement 50 kWh par mois et de bénéficier de tarifs réduits passés ces 50 kWh. Fin 2006, un million de ménages bénéficiaient de cette mesure (Dubash 2002, Eskom 2006).

L'électrification du milieu rural a eu notamment pour effet de libérer les femmes de la corvée de combustibles leur donnant ainsi la possibilité de trouver des emplois rémunérés. Dans les cinq ans qui ont suivi l'électrification, l'utilisation du bois comme combustible de cuisine a connu une baisse sévère, et l'emploi des femmes a augmenté de 13,5 %. L'effet sur l'emploi des hommes est faible. Les effets sur l'emploi des femmes étaient plus importants chez les trentenaires et les quadragénaires, dans les communautés pauvres ou à revenus moyens (Dinkelman, 2008).



SWE CAMP

BAJO EL
RÉGIMEN
VIVA LA
LUCHA DEL
PUEBLO
SIN
MIEDO

REVOL
PERMAN

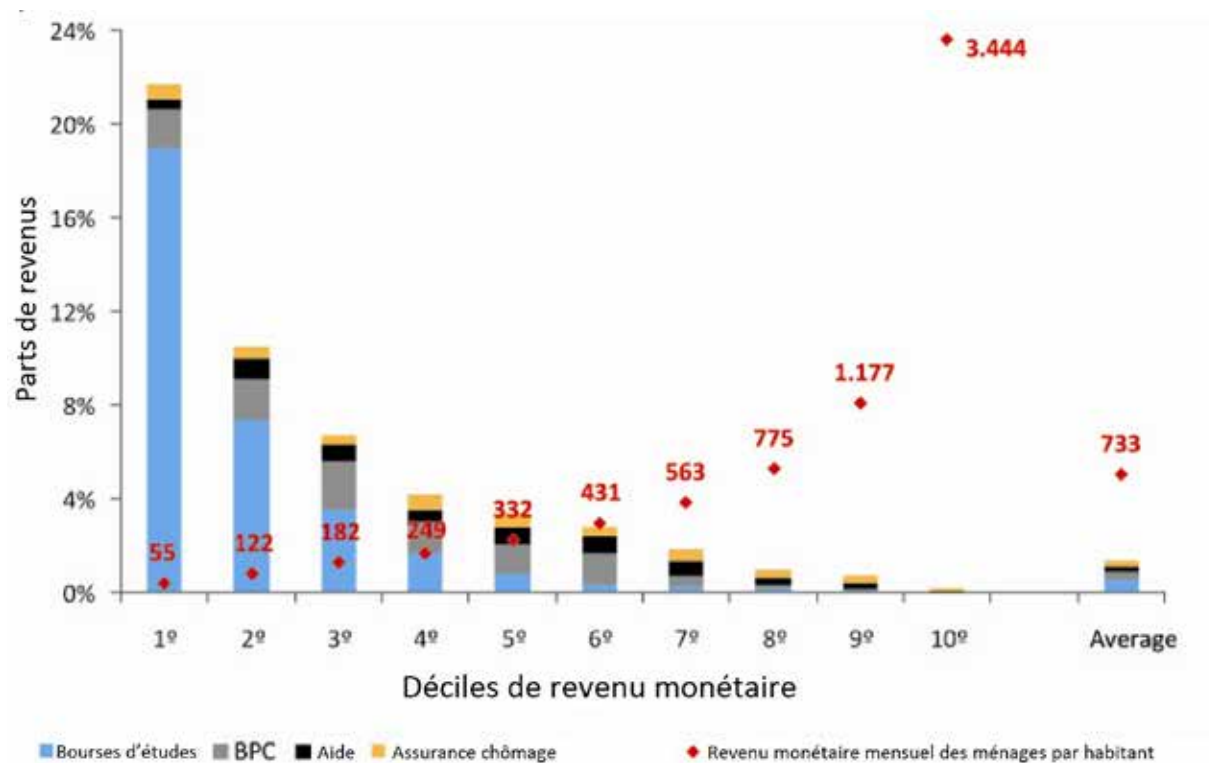
GOBER
IMPOTE

NUESTRO
REFLEXIO

Prestations sociales, retraites et égalité Les systèmes de sécurité sociale eux-mêmes sont des services publics. Ils offrent un soutien aux personnes vulnérables et aux pauvres par le biais des retraites des personnes âgées, des allocations familiales, pour les jeunes, et des allocations de chômage, pour les personnes sans emploi. Les systèmes de prestations sociales consistent à redistribuer les revenus à l'intérieur d'un pays. Ils peuvent donc être mis en place dans tous les pays. « Le coût [de la protection sociale] est à la portée de tous les pays, même les plus pauvres, mais rendre la protection sociale financièrement accessible nécessite une volonté politique » (Hagemeyer 2009).

Les effets potentiels sont considérables, comme le montre l'exemple du Brésil, illustré dans le graphique ci-dessous. Ce pays avait l'une des sociétés les plus inégalitaires au monde, mais l'égalité y est de plus en plus ancrée grâce à l'expansion des prestations sociales mises en place par les gouvernements de Lula et de Rousseff. Les dépenses en prestations sociales sont passées de 6,9 à 8,9 % du PIB grâce au programme « *Bolsa Familia* », et d'autres mesures ont fortement pesé en faveur des familles pauvres. C'est pour cette raison que les revenus des familles pauvres se sont accrus plus rapidement pendant sept ans à partir de 2002. En 2011, le Brésil a introduit un nouveau programme : *Plano Brasil Sem Miséria* (PBSM — le Brésil sans pauvreté), qui devait encore réduire les inégalités (Hailu 2009, Silveira et al 2013).

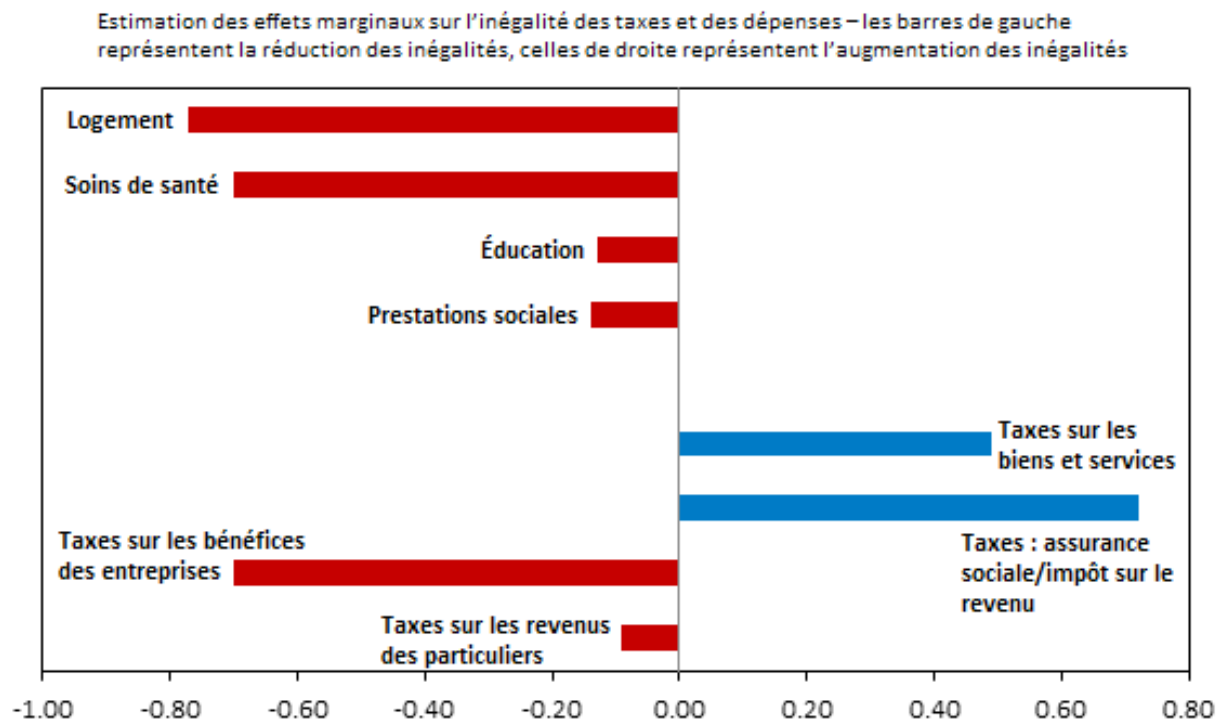
Graphique 5.8 : Brésil : gains tirés du programme Bolsa Familia par les ménages pauvres



Source : Silveira et al 2013

Les services publics et la distribution des revenus Disponibilité des services publics et égalité des revenus semblent se renforcer mutuellement. Les effets des changements apportés entre 1970 et 2009 aux taxes et aux dépenses publiques dans 150 pays ont été évalués. Le graphique ci-dessous montre que les dépenses publiques de santé et de logement ont un impact encore plus important sur l'amélioration de l'égalité du revenu monétaire que lorsque ces dépenses se traduisent par des prestations sociales : « des parts plus élevées du PIB allouées aux dépenses publiques en services sociaux, en éducation, en santé et en logement ont un impact positif sur la distribution du revenu, individuellement et collectivement » (Martinez-Vazquez, et al 2012). Une analyse de l'impact des politiques d'austérité montre que les coupes dans les dépenses publiques aggravent les inégalités (Woo et al 2013).

Graphique 5.9 : L'austérité inégale : effets des changements dans les domaines des taxes et des dépenses publiques sur les inégalités



Source : calculé à partir des données de Martinez-Vazquez et al., 2012, tableau 4

Autres lectures Rapports récents sur l'égalité qui mettent aussi en lumière le rôle des dépenses publiques et des services publics, notamment :

Ortiz et Cummins 2011, Lustig et al 2012A, Dhaxton et al 2012, Verbist et al 2012 et PSIRU 2014A. Le FMI a rédigé deux rapports : un sur la manière dont les inégalités affectent la croissance économique et l'autre sur l'importance des financements publics pour l'égalité — *The IMF's Work on Income Inequality* 2014, <http://www.imf.org/external/np/fad/inequality/>.

Finances publiques : taxes et revenus

6

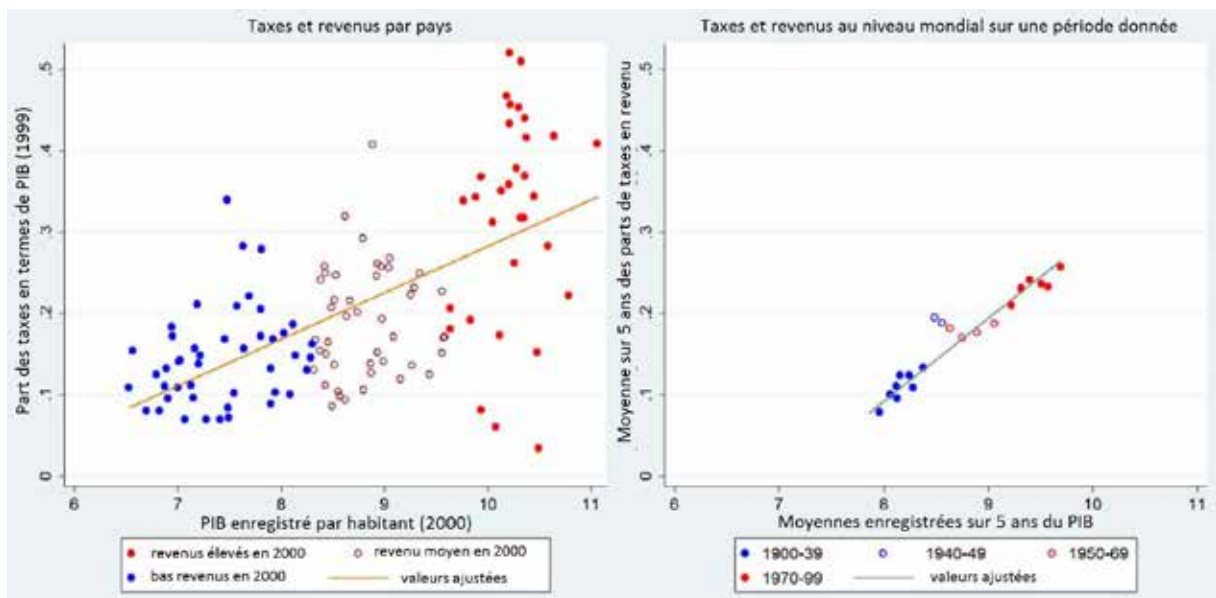


Finances publiques: taxes et revenus

Les revenus des États sont constitués de taxes de différents types et de revenus d'autres sources. Dans les pays où les niveaux de PIB sont plus élevés, les niveaux d'imposition sont également plus élevés. L'augmentation du niveau de l'imposition est donc un élément essentiel du développement économique. La somme totale doit être suffisante pour payer les dépenses en services publics et en sécurité sociale, et le poids de la fiscalité doit être équitablement distribué. Or les politiques néolibérales tentent de diminuer les impôts. Elles allègent la fiscalité des riches et les taxes sur les bénéfices des entreprises pour les reporter sur les gens ordinaires. Tous les pays pourraient voir leurs revenus augmenter de façon substantielle simplement en augmentant les taxes sur les hauts revenus, sur la propriété et sur les bénéfices des entreprises. Une telle démarche nécessite une action visant à renforcer les systèmes de collecte des impôts et à lutter contre l'évasion fiscale et le recours à des paradis fiscaux.

Niveaux d'imposition L'imposition n'est pas un fardeau, mais un élément essentiel du développement économique, social et politique. Avec la croissance de l'économie, les revenus fiscaux, qui représentent une portion du PIB, augmentent également : « les pays riches recueillent une part bien plus importante de leurs revenus en taxes que les pays pauvres », ce qu'illustre le premier des deux graphiques ci-dessous. Les revenus fiscaux élevés sont un élément fondamental du développement : « Le pouvoir de prélever des impôts est au cœur du développement de l'État ». Le deuxième graphique montre que le niveau d'imposition a augmenté de façon régulière au cours des cent dernières années (Besley et Persson 2013).

Graphique 6.1 : Un PIB plus élevé va de pair avec un niveau d'imposition plus élevé

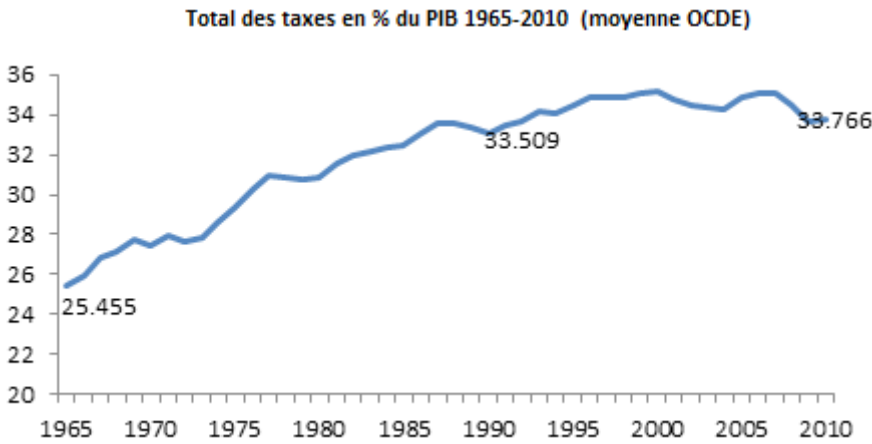


Source : Besley and Persson 2013

Jusqu'à la fin des années 90, les pays à revenu élevé ont recueilli une part croissante de leur PIB par le biais des impôts. Depuis, les politiques néolibérales qui défendent le marché libre et veulent réduire le rôle du secteur public ont tenté de plafonner le niveau d'imposition, comme illustré dans le graphique 6.2. Mais les faibles niveaux d'imposition ne sont pas un avantage économique et n'aident pas les pays à éviter les crises :

parmi les « vieux » pays de l'UE, l'Irlande, l'Espagne, la Grèce et le Portugal étaient les pays où les impôts étaient les plus faibles, mais ce sont eux qui ont subi le plus durement la crise (Euromemorandum 2014).

Graphique 6.2 : Revenus fiscaux en pourcentage du PIB – 1965-2010 (moyenne des pays de l'OCDE)



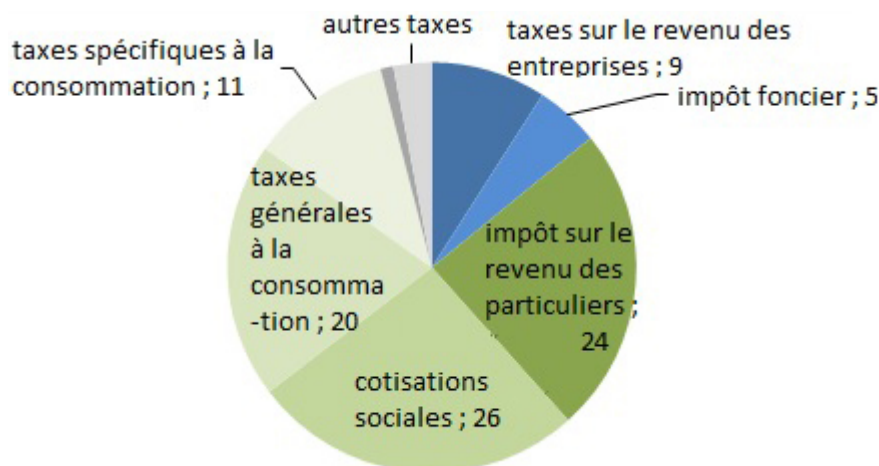
Source : OCDE 2014B

Structures fiscales La charge d'imposition découle du type d'impôt appliqué. Les grosses sociétés et les riches paient des taxes sur les bénéfices, sur la propriété et sur les revenus les plus élevés. Mais les cotisations sociales et les taxes à la consommation payées par les gens ordinaires sont disproportionnées, car ceux-ci continuent à payer des impôts sur le revenu, qui représentent actuellement la charge fiscale la plus importante.

Dans les pays à revenu élevé, les impôts sur les bénéfices des sociétés ne constituent que 9 % de l'ensemble des taxes. Ce niveau est à peu près identique à ce qu'il était dans les années 60, même si ces impôts représentent aujourd'hui une proportion beaucoup plus importante du PIB. L'impôt foncier ne constitue que 5 % du total des taxes, soit une proportion bien moins importante que dans les années 60. À la suite de la libéralisation des échanges, certains pays ont supprimé les taxes sur les importations. Le graphique 6.3 représente la position des pays plus développés de l'OCDE.

Selon le Fonds monétaire international (FMI) : « Partout au monde, depuis le début des années 80, les systèmes fiscaux sont toujours moins progressifs. Aujourd'hui, ils reposent davantage sur des impôts indirects, qui sont généralement moins progressifs que les impôts directs. Dans cette dernière catégorie d'impôt, le caractère progressif des impôts des personnes physiques a décliné, reflétant surtout les coupes radicales dans le taux d'imposition marginal le plus élevé » (FMI 2011B, FMI 2013).

Graphique 6.3 : Structure fiscale des pays de l'OCDE en 2010 (en % du total des revenus fiscaux)



Source : OCDE 2014B

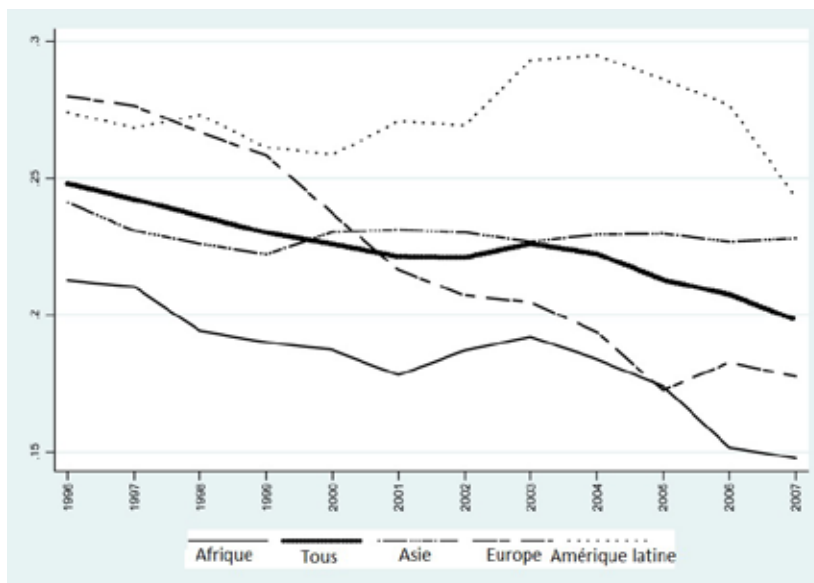
Les pays en développement tirent plus de revenus des impôts sur les sociétés qu’au cours des années précédentes, mais les taux réels ont chuté et les évasions fiscales de tous types, notamment le recours à des paradis fiscaux, impliquent que ces revenus sont beaucoup plus faibles qu’ils ne le devraient. Les impôts des particuliers jouent un rôle moins important que dans les pays à revenu élevé, et les personnes riches et les membres des élites s’y dérobent. En pratique, ces impôts proviennent donc presque intégralement des salaires payés aux employés des grandes entreprises et du secteur public (FMI 2011B).



L’impôt des sociétés Les entreprises utilisent divers dispositifs pour faire diminuer leurs impôts : la baisse des taux d’imposition, les exemptions et les indemnités spéciales, et, plus généralement, l’évasion fiscale. Dans toutes les régions du monde, le taux réel d’imposition sur les bénéfices des entreprises a baissé régulièrement au cours des 20 dernières années au moins (voir graphique 6.4).

En Afrique, le taux moyen réel d’imposition sur les bénéfices des entreprises est presque nul, une situation qui résulte de coupes dans les taux d’imposition officiels et de l’introduction de « régimes spéciaux » offrant des indemnités et des exemptions aux entreprises, sous des postes fiscaux variés. En Europe, les taux d’imposition sur les bénéfices des entreprises sont en forte baisse depuis plus de 20 ans. À présent, les taux d’imposition appliqués aux bénéfices des entreprises sont plus bas que ceux qui sont appliqués aux individus — voire beaucoup plus bas dans certains pays (Euromemorandum 2014)

Graphique 6.4 : Déclin du taux d’imposition des sociétés – taux moyens réels par région



Source : Abbas et Klemm 2012

Paiement des intérêts La plupart des systèmes fiscaux qui concernent les entreprises ne s'appliquent pas aux bénéficiaires payés sous la forme de paiement d'intérêts. Non seulement la suppression de cette indemnité permettrait d'accroître les revenus issus de l'impôt des sociétés, mais de plus, elle découragerait les entreprises à contracter de fortes dettes, ce facteur ayant joué un rôle majeur dans la crise financière : « supprimer la distorsion des dettes aurait réduit la probabilité de crise de 20 % ou plus dans plusieurs pays » (FMI 2013, FMI 2012B).

Augmenter les impôts des sociétés ne fait pas fuir les investisseurs

Les entreprises multinationales peuvent choisir leur lieu d'exercice et donc décider d'être actives dans des pays où les taux d'imposition sur les bénéfices sont plus faibles. C'est pourquoi certains pays se sentent contraints de réduire les niveaux d'imposition des sociétés pour pouvoir attirer des investissements. Ils offrent alors des réductions spéciales ou des indemnités, ou créent des zones de libre-échange où les bénéfices des entreprises ne sont pas taxés.

Mais les preuves empiriques montrent que cela ne justifie pas de baisser les taux d'imposition. Une étude du FMI réalisée dans 44 pays en développement indique que l'augmentation des taux d'imposition ne dissuade pas les investissements en général, ou les investissements étrangers directs en particulier: des taux d'imposition élevés sur les bénéfices entraînent directement une augmentation des revenus fiscaux (Abbas et Klemm 2012).

D'autres études démontrent que :

- Les multinationales américaines qui choisissent un pays où investir ne sont pas du tout influencées par le taux d'imposition des sociétés ;
- Les multinationales japonaises sont plus influencées par l'existence de bonnes infrastructures publiques que par les taux d'imposition (Slemrod 2007) ;
- Le capital humain et social est le déterminant le plus important de la distribution des investissements en Europe de l'Est et en Asie centrale (Deichmann et al 2003) ; et
- Les décisions d'investissement dans des pays européens sont bien plus affectées par des facteurs tels que les résultats économiques et la qualité des liens de production que par des différences dans les taux d'imposition (Hansson et Olofsdottir 2013).

Évasion fiscale Les entreprises multinationales, aidées de cabinets comptables spécialisés et des banques, élaborent de multiples stratégies pour ne pas payer de taxes. En général, elles effectuent des transferts entre différents départements de la société. Des entreprises comme Amazon, Google et Starbucks sont réputées pour ces pratiques. L'encadré ci-dessous décrit leurs procédés.

L'objectif n'est pas seulement d'éviter de payer des taxes. Ces méthodes servent aussi à faire sortir d'importantes parts de capitaux hors des pays en développement, en particulier. Un rapport réalisé par Global Financial Integrity et la Banque africaine de développement indique que les pays en développement ont perdu 859 milliards de dollars (620 milliards d'euros) dans des sorties illégales de fonds en 2010, soit une augmentation de 11 % par rapport à 2009. La plupart de ces mouvements ont été réalisés par le biais d'une falsification des factures : les entreprises créent de fausses factures pour des biens ou des services non existants. En 2013, par exemple, la Ralph Lauren Corporation a admis recourir à ce procédé pour masquer la subornation des officiers des douanes argentines (GFI 2013).



Comment les multinationales pratiquent-elles l'évasion fiscale ?

« La conception spécifique des programmes de planification fiscale reflète les particularités des systèmes fiscaux nationaux. Mais il existe des stratégies communes, notamment :

- *Le transfert des bénéfiques vers des territoires à faible imposition*: la fixation de prix de cessions abusifs est très présente dans le débat public, mais il existe de nombreux autres procédés produisant le même effet : la prestation directe de services depuis des territoires à faible imposition, et l'enregistrement des droits de propriété intellectuelle dans ces territoires ;

- *Bénéficiaire de déductions dans les pays à forte fiscalité...* notamment en empruntant dans ces pays pour prêter aux filiales des territoires à faible fiscalité ;

- . . . *et, aussi souvent que possible, faire transiter, par le truchement d'une société de canalisation des bénéfiques, des fonds levés par le biais de prêts. Grâce à ce procédé, les entreprises peuvent déduire leurs intérêts plusieurs fois (sans modifier les dispositifs fiscaux dont ils bénéficient par ailleurs) ;*

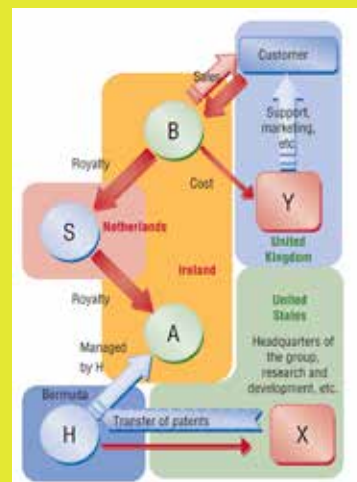
- *Exploiter les décalages* — les possibilités d'arbitrages fiscaux peuvent émerger si différents pays ont des perspectives différentes sur une même entité ou sur un même instrument fiscal ;

- *le "chalandage fiscal"* — les réseaux de doubles accords fiscaux peuvent être exploités pour acheminer les revenus de sorte à réduire les impôts ;

- *Retarder le rapatriement des gains* — les multinationales basées dans des pays où existent des systèmes internationaux peuvent différer l'imposition de leur revenu professionnel gagné à l'étranger jusqu'à ce qu'il soit payé à la branche mère.

- Des conseils avisés : Quantité d'entreprises exploitent des stratégies d'évasion complexes, et de nombreux pays offrent des outils rendant ces stratégies possibles. Les exemples sont déplorables. Le "double sandwich irlandais", une stratégie d'évasion généralement associée à Google, illustre admirablement la complexité de ces pratiques. » Le schéma ci-contre illustre son fonctionnement.

(FMI 2013A)



Les paradis fiscaux La forme la plus complète d'évasion fiscale consiste à recourir à des paradis fiscaux. Certains pays n'imposent aucune taxe sur les bénéfiques des sociétés et exigent très peu d'informations de la part des entreprises enregistrées sur leur territoire, ou des individus qui y détiennent des comptes en banque. Des études sur les paradis fiscaux révèlent que :

- entre 20 et 32 billions de dollars (14-23 billions d'euros) sont dissimulés dans plus de 80 territoires « étrangers » assurant le secret fiscal ;

- deux tiers de cette richesse totale placée à l'étranger, soit plus de 12 billions de dollars (8,7 billions d'euros), sont dissimulés dans des paradis fiscaux qui ont des liens avec l'UE : Luxembourg, Andorre ou Malte ;

- un tiers de la richesse placée à l'étranger est placée dans des paradis fiscaux en lien avec le Royaume-Uni, comme les Îles Cayman, les Îles anglo-normandes et les Bahamas ;

- près de la moitié de tous les investissements vers les pays en développement passe par des paradis fiscaux ;

- entre 7,3 et 9,3 billions de dollars (5,3 - 6,7 billions d'euros) de ces investissements consistent en argent accumulé depuis les années 70 par les élites privées des pays en développement ;

- près de la moitié de l'argent investi dans les pays en développement est acheminé par des paradis fiscaux ;

- l'OCDE estime que les pays en développement perdent chaque année trois fois plus d'argent au profit des paradis fiscaux que les sommes qu'ils reçoivent en aide ;

- si l'argent qui se trouve dans les paradis fiscaux est pris en compte, les pays en développement ne sont pas du tout endettés ; au contraire, fin 2010, ils étaient prêteurs d'une somme qui se situe entre 10,1 et 13,1 billions de dollars (7,3 - 9,5 billions d'euros) ;

- 250 milliards de dollars (180 milliards d'euros) en revenus sont perdus chaque année à cause de riches individus qui conservent des valeurs dans les paradis fiscaux ; et

- des banques internationales de premier rang jouent un rôle majeur dans de nombreux paradis fiscaux, et contribuent de ce fait à l'injustice du système fiscal international. Les 50 banques privées internationales les plus importantes ont géré, globalement, 12 billions de dollars (8,7 billions d'euros) en capitaux investis à l'étranger de la part de clients privés.

(TJN 2012, ICIJ 2013, Oxfam 2013, Actionaid 2013, Zucman 2013)

Un potentiel énorme pour augmenter les revenus fiscaux Les taxes perçues sur les hauts revenus, les richesses, les bénéfices des entreprises, les transactions financières et l'impôt foncier peuvent et doivent accroître considérablement les recettes fiscales. Le FMI, entre autres, estime que les revenus supplémentaires potentiels tirés de certaines de ces sources équivalent à 11 % du PIB. Appliquer des taux plus élevés sur les revenus supérieurs pourrait entraîner une augmentation des recettes équivalant à 1,9 % du PIB, dont 1,1 % issu des taxes sur la richesse, 3 % des impôts fonciers et 3 % des impôts sur les sociétés (FMI 2013A). Une taxe sur les transactions financières (voir plus bas) pourrait représenter de 2 % supplémentaires du PIB (Schulmeister 2009).

Dans l'ensemble, toutes ces taxes augmenteraient considérablement les recettes fiscales : 33 % dans les pays à revenu élevé, 50 % dans les pays à revenu moyen, et 70 % dans les pays à faible revenu.

Le FMI estime également que la dette nationale de tous les pays doit être ramenée aux niveaux de 2007 en imposant une taxe générale de 10 % sur la richesse privée (FMI 2013A).

Le FMI à propos de la fiscalité

- « Si les taux fiscaux sur le pourcentage de la population le plus riche revenaient à leurs niveaux des années 80, un supplément équivalent à 0,2 % du PIB pourrait être perçu en taxe. Dans certains pays, comme les États-Unis, le gain pourrait être plus important. »
- « En principe, les taxes sur la richesse offrent un potentiel significatif de revenu, pour des coûts d'efficacité relativement faibles... car l'intérêt accru du public et le renforcement de la coopération internationale créent du soutien et amoindrissent les possibilités d'évasion. (...) »
- « ... les taxes sur les transactions sont attrayantes, d'un point de vue administratif, car les transactions peuvent souvent être assez facilement respectées (le timbre de droit sur la vente d'actions au Royaume-Uni, par exemple, est l'une des taxes les moins coûteuses entre toutes, par livre collectée), et respecter la loi est fortement incitatif lorsqu'un titre juridique est dépendant d'un paiement. »
- « La mobilisation des ressources doit viser à élargir les bases fiscales applicables aux revenus et à la consommation, et à augmenter les impôts des entreprises et des individus en réduisant les exemptions fiscales et en faisant mieux respecter les règles fiscales ».
- « Reconnaître que le cadre fiscal international est rompu de longue date. Une réforme de ce cadre peut faire récupérer une somme importante, même si elle est difficile à quantifier. Ce point est particulièrement important pour les pays en développement, car ils dépendent encore plus des impôts sur les sociétés, et les revenus procurés par cette source proviennent souvent d'une poignée de multinationales. »
- « La réforme de la fiscalité internationale (...) doit aller plus loin que le simple contrôle des astuces permettant de payer moins de taxes. Elle doit agir sur des aspects plus fondamentaux : définir des bases fiscales entre différents pays et trouver de meilleurs moyens de tirer des gains mutuels d'une collaboration plus étroite en matière fiscale. (...) pour réaliser des progrès notables, une plus grande coopération internationale est probablement nécessaire. Les personnes très riches voulant éviter de payer des impôts pourraient difficilement placer leur argent ailleurs ou ne pas le déclarer, contrairement à ce que les autorités fiscales de leur pays exigent en principe. Selon une estimation prudente, environ 4,5 billions de dollars (3,3 billions d'euros) en biens ménagers non déclarés sont placés dans des paradis fiscaux. Résorber la pratique qui consiste à déplacer des richesses pour éviter de payer des taxes nécessite que les pays aient la possibilité, et la volonté, d'échanger des informations sur les revenus et les capitaux de leurs résidents respectifs » (FMI 2013A, Bastagli et al 2012).

La taxe sur les transactions financières La taxe générale sur les transactions financières est souvent appelée la « taxe Tobin », du nom de l'économiste nobélisé qui estimait qu'une telle taxe découragerait ces transactions, et qu'elle constituerait pour les devises un rempart contre la volatilité des entrées et sorties spéculatives. De nombreux pays appliquent des taxes de ce type et obtiennent des résultats : la Chine, Hongkong, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, Singapour, l'Afrique du Sud, la Corée du Sud, la Suisse, Taïwan et le Royaume-Uni. Dans tous ces pays, les achats et les ventes des actions de société sont taxés. Appliquée à l'échelle mondiale, une taxe sur les transactions financières permettrait de collecter plus de 1 billion de dollars (720 milliards d'euros) par an, soit 2 % du PIB mondial, même si le taux de cette taxe était de 0,01 %. Une taxe plus limitée sur les transactions de devises pourrait rapporter entre 25 et 33 milliards de dollars (entre 18 et 24 milliards d'euros) par an (Taskforce 2010). Depuis plusieurs années, cette idée remporte une adhésion politique de principe de plus en plus forte. En 2013, l'UE a proposé une directive qui fournissait un cadre pour les taxes sur les transactions financières en Europe (EU 2013, Thornton Matheson 2011).

Les impôts fonciers Les avantages de l'impôt foncier sont multiples : il est juste, difficile à éviter, et il touche les gens qui ont des capitaux dont la valeur est accrue grâce aux services et aux infrastructures publics. Les impôts fonciers sont très variables selon les pays et ils offrent un potentiel énorme pour recueillir encore plus d'argent.

La taxe foncière applicable aux terrains est encore plus étendue, parce qu'elle s'applique à tous types de terrains, et pas seulement aux terrains constructibles. Elle taxe aussi la valeur que les propriétaires de terrains obtiennent de la croissance économique et de l'augmentation des prix de l'immobilier. C'est grâce à une taxe foncière sur les terrains qu'Hongkong augmente de 38 % ses revenus. Au cours des 250 dernières années, une myriade de personnalités a soutenu cette taxe, notamment Adam Smith, Tom Paine et Winston Churchill, qui estimait que les infrastructures accroissaient la valeur des terrains, alors que le propriétaire : « ne rend aucun service à la collectivité, il ne contribue en rien au bien-être général, il ne contribue en rien au processus duquel son enrichissement est dérivé. » (McLean 2004)

Politique et collecte des impôts L'amélioration de la collecte des impôts nécessite une volonté politique, mais aussi plus de ressources pour lutter contre l'évasion fiscale. En Amérique latine, l'élection de gouvernements de gauche a donné lieu à une augmentation « significative et substantielle » des revenus fiscaux. Un rapport publié par la Banque interaméricaine de développement (IADB) indiquait que les gouvernements de gauche d'Amérique latine recueillaient 2,1 % supplémentaires du PIB en taxes, soit un complément appréciable aux 14 % du PIB perçus en moyenne en taxes dans cette région. De plus, cette politique a été mise en place en encourageant un système fiscal progressif.

L'effet le plus notable était dû à une augmentation des revenus tirés de l'impôt sur le revenu, dont la part la plus importante provenait des personnes les plus riches. Les gouvernements de gauche ont ainsi collecté un supplément représentant 1,3 % de leur PIB, c'est-à-dire plus d'un tiers des revenus fiscaux moyens de la région, qui représentent 3,6 % du PIB. Mais les gouvernements de gauche n'ont pas augmenté les taxes régressives qui touchaient durement les personnes à faibles revenus. Les taxes indirectes sur la consommation n'ont pas augmenté et les cotisations sociales ont même baissé. L'article conclut : « en matière de fiscalité, l'idéologie compte et son effet est considérable » (Stein et Caro 2013).

Le IADB a lui-même identifié une amélioration dans la collecte des taxes et dans le respect des règles comme un élément central du développement, et il en appelle aux gouvernements à : « réformer nos systèmes fiscaux déformants, inadéquats et régressifs et d'en faire des alliés de la croissance économique, de la mobilité et de l'égalité sociale (...) Les administrations fiscales doivent être renforcées pour que tous les citoyens et les entreprises respectent leurs obligations ». Même pour le FMI, améliorer le respect des règles fiscales est un « défi central » (Besley et Persson 2013, OCDE, IMF 2013, IADB 2013).

Une volonté politique semblable se manifeste également dans d'autres pays qui élisent des gouvernements de gauche ou centristes. Par exemple, en 2009, le ministre des Finances de l'Inde a annoncé que le gouvernement augmentait les ressources destinées à la collecte des impôts en filant cette métaphore mémorable : « Nos percepteurs sont comme des abeilles qui recueillent le nectar des fleurs sans les troubler, mais qui répandent leur pollen pour que toutes les fleurs puissent s'épanouir et porter leurs fruits » (Discours sur le budget de l'Inde, 2009).

Autres lectures

Le *Tax Justice Network* (Réseau justice fiscale) rédige quantité de rapports (par exemple, le TJN 2012) et de données sur l'évasion fiscale et les paradis fiscaux, sur le rôle de la justice fiscale et de la fiscalité dans le développement.

<http://www.taxjustice.net/>

L'*International Consortium of Investigative Journalists* ou ICIJ (Consortium international des journalistes d'investigation) a publié des données sur les personnes dissimulant leur argent dans les paradis fiscaux au niveau mondial (ICIJ 2013).

Les institutions dominantes reconnaissent aujourd'hui l'importance des taxes pour le développement, notamment, la Banque interaméricaine de développement (IADB 2013), le Fonds monétaire international (FMI 2013A) et le rapport annuel 2014 de la Banque asiatique de développement, les rapports de l'*Asian Development Outlook*, qui « explorent la possibilité d'utiliser les politiques fiscales (dépenses publiques et mobilisation des revenus) pour favoriser une croissance inclusive » (ADB 2014).

Des ONG internationales, dont Actionaid, militent pour une taxation en faveur du développement (Actionaid 2013).

Les briefings récents du PSIRU sur la taxation comportent des mises à jour sur l'Asie (PSIRU 2013C) et l'Afrique (PSIRU 2013D).

FINANCES PUBLIQUES : EMPRUNTS ET DETTES

7





Finances publiques : emprunts et dettes

L'argument des défenseurs des programmes d'austérité est que la dette publique nuit à la croissance économique. Or, rien ne le prouve — un article de l'Université d'Harvard tentant d'établir un lien entre les deux a été discrédité. Les emprunts publics sont un moteur fondamental de l'activité économique. Ils sont beaucoup moins onéreux que les emprunts contractés par des sociétés privées, soumises à des taux d'intérêt très élevés. La privatisation et les partenariats public-privé (PPP) sont des méthodes de collecte d'argent inutiles, coûteuses et nocives.

Déficit public et dette À la suite de la crise financière de 2008 et de la récession qui en a découlé, les principales politiques adoptées en 2009, presque partout, pour lutter contre cette récession ont été d'adopter une démarche keynésienne : accroître les déficits publics pour injecter une plus forte demande dans l'économie. Cette méthode a porté ses fruits.

Aujourd'hui, les politiques d'austérité sont de mise dans de nombreux pays, surtout en Europe, et dans d'autres pays dépendant de programmes du FMI. L'article des deux économistes d'Harvard, Reinhart et Rogoff, affirmait que le taux de croissance économique des pays à haut revenu subissait toujours une chute brutale lorsque le niveau de dette publique dépassait 90 % du PIB. Mais, s'appuyant sur des données et des techniques statistiques sélectives utilisées de façon impropre, cet article a été critiqué. Après correction, il s'avérait que : « dans les économies avancées, lorsque le rapport dette-PIB est supérieur à 90 %, la croissance moyenne du PIB n'est pas si différente de celle qui est observée lorsque ce rapport est plus faible. » (Herdon et al 2013)

Les augmentations de la dette et des déficits publics sont des réponses normales à un phénomène économique. Les estimations du FMI indiquent que presque toutes les dettes publiques actuelles résultent à la fois de la récession (perte de revenus fiscaux due à la récession, paiement d'intérêts plus élevés à cause de l'augmentation de la dette publique) et de l'action menée par l'État pour contrer la récession : les stabilisateurs automatiques, le stimulus fiscal supplémentaire, et le soutien au secteur bancaire (FMI 2010C). En période de récession, les entreprises ne veulent pas investir, à cause de la faible demande, et les ménages économisent leur argent et n'empruntent pas pour se prémunir contre les effets de la crise. Les États sont les seules entités qui soient en mesure d'emprunter et de stimuler la demande.

Actuellement, les politiques de limitation des déficits publics se basent sur des chiffres arbitraires tels que la règle de l'UE qui veut que les déficits et la dette ne dépassent pas, respectivement, 3 % et 60 % du PIB. Mais ces limites sont basées sur des accords politiques et non sur des données économiques.

Les problèmes posés par la finance privée

La vente d'entreprises publiques et municipales Les gouvernements ont été nombreux à recueillir d'importantes sommes d'argent en vendant toutes ou une partie de leurs actions dans des installations dont l'État était propriétaire. Certaines municipalités ont également recueilli de l'argent en vendant des parts d'entreprises municipales. Les recettes ont servi à rembourser des dettes, à réduire les taxes ou à investir dans d'autres services. Près de 1 800 milliards de dollars (1 300 milliards d'euros) ont été collectés de cette manière au cours des 30 dernières années. Mais les bénéfices obtenus relèvent de l'illusion.

D'abord, l'argent dégagé de la vente n'est pas un cadeau. C'est un paiement en échange d'un actif réel, l'entreprise, et de ses revenus futurs. Ainsi, l'État ou la municipalité perd tous les revenus que l'entreprise lui



aurait fait gagner. Dans les années 90, le FMI a conseillé à la Zambie de privatiser tous ses services municipaux de logement et d'eau. Ce faisant, les municipalités ont perdu les revenus procurés par les loyers et la vente de l'eau, qu'ils utilisaient auparavant pour financer d'autres services, et il a été plus difficile d'obtenir que les locataires du privé règlent des taxes d'habitation du même taux que les taux publics.

Deuxièmement, pour encourager les acheteurs, les usines sont souvent vendues à un prix inférieur à leur valeur réelle. Les compagnies d'électricité britanniques ont été vendues pour un tiers seulement de leur valeur, celles des eaux pour seulement 4 % de leur valeur de remplacement. Les nouveaux propriétaires font donc des bénéfices au détriment de l'État. De plus, les États ont la possibilité de continuer à subventionner les entreprises après la privatisation. Par exemple, les opérateurs de chemins de fer ou les distributeurs d'électricité peuvent obtenir des subventions pour que les tarifs restent bas.

Troisièmement, après privatisation, il est possible que les consommateurs aient des frais plus élevés, car le capital privé a un coût plus élevé. Les utilisateurs du service britannique d'eau paient environ 1 milliard de livres (1,7 milliard de dollars, ou 1,2 milliard d'euros) de plus par an par rapport à ce qu'ils devraient payer si ces services étaient sous propriété publique. La cause principale de ce phénomène est que les entreprises exploiteront toujours un monopole : le prix de l'eau en France est 15 % supérieur lorsque les services d'eau sont gérés par des entreprises privées, comparé à une gestion municipale, tout autre facteur pris en compte.

Les partenariats public — privé : une comptabilité créative Les partenariats public-privé (PPP) sont également utilisés pour recueillir de l'argent destiné à des projets d'infrastructure coûteux par le biais du secteur privé, et éviter une augmentation apparente de l'emprunt public. Le partenaire privé du PPP recueille l'argent, ainsi l'État n'a pas à le faire, et le pont — ou le tunnel, l'autoroute, le chemin de fer, l'école, l'hôpital — est construit. Les PPP sont activement encouragés par toute une série d'institutions internationales et de gouvernements, notamment la Banque mondiale, les pays du G20, y compris l'Union européenne, et les pays donateurs.

Le premier problème fondamental réside dans l'illusion que ces partenariats constituent un apport d'argent privé qui permet de financer des infrastructures et que par conséquent l'État peut consacrer son argent à d'autres projets. Mais c'est l'opposé qui se produit. La plupart des PPP reposent sur une source de revenus issus de versements réalisés par l'État (pour les hôpitaux, les écoles, les chemins de fer, etc.). Il s'agit de la dépense publique (à l'exclusion des véritables concessions, où une entreprise privée réalise la totalité de l'investissement « à ses risques », dans l'espoir de tirer les revenus nécessaires de ce que paient les clients — les frais d'eau ou les péages routiers, par exemple). Les PPP ne viennent pas compléter la dépense publique : ils l'absorbent.

Deuxièmement, pour les gouvernements, les emprunts sont toujours moins coûteux que pour les entreprises. Par conséquent, collecter de l'argent par le biais un PPP est toujours la pire option. Le FMI l'a clairement affirmé : « (...) les emprunts du secteur privé sont en général plus coûteux que ceux de l'État (...). Donc, lorsque les PPP aboutissent remplacer l'emprunt public par un emprunt privé, dans la plupart des cas, les coûts de financements augmenteront (...) » (FMI 2004A, FMI 2004B)

En 2011, un représentant des entreprises britanniques privées participant à des PPP estimait que par rapport à des emprunts conventionnels, l'emprunt de capital par le secteur privé était supérieur de 2,2 % par an en moyenne. Le *Financial Times* a calculé ce que cela impliquait pour les contribuables britanniques : « les frais d'emprunts supplémentaires (leur) coûtent bien plus de 20 milliards de livres (34 milliards de dollars, 24 milliards d'euros environ), soit plus que le prix de 40 nouveaux hôpitaux relativement importants, pour les 700 projets que les gouvernements successifs ont entrepris sous l'initiative de la finance privée (...) »

Enfin, lorsque les PPP servent à financer des investissements publics, les investisseurs privés cherchent, naturellement, à se prémunir contre les risques et l'incertitude. Les gouvernements leur offrent en général une forme de garantie, ou conviennent d'endosser les risques, ou de protéger davantage l'investisseur privé. Mais ici encore, le FMI indique que : « (...) user de garanties pour s'assurer des financements privés peut exposer l'État à des coûts dissimulés, qui sont souvent plus élevés que le financement public traditionnel ». L'ironie est que, depuis la crise financière, les banques et les institutions publiques prêtent en réalité de l'argent aux PPP afin de le leur réemprunter.

Malgré un effort de promotion colossal, les PPP peinent à fournir plus d'une portion minuscule des investissements en infrastructures dans le monde. Le financement public demeure un modèle nettement prédominant de par le monde et assure largement plus de 90 % des investissements en infrastructures.

Par ailleurs, quantité de PPP se sont révélés être de coûteux échecs. Au Royaume-Uni, le pays le plus friand de PPP au monde, tous les partenariats relatifs aux transports ont été résiliés. Ils représentaient plus de 25 % de la valeur de l'ensemble des PPP de ce pays. Résultat : de considérables économies sur le coût de l'emprunt et sur l'efficacité ont été réalisées (PSIRU 2014B).

LA POLITIQUE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

8





SUENA Y SERAS
LIBRE EN
ESPIRITU

La politique de la dépense publique

Le présent rapport a passé en revue le rôle économique et social des dépenses et des services publics, ainsi que le rôle de la fiscalité et des emprunts pour financer ces dépenses. Des dépenses plus élevées à destination des services publics offrent des avantages économiques et sociaux à long terme, aussi bien dans les pays à revenu élevé et que dans les pays en développement. La récession actuelle n'a en aucun cas été causée par les dépenses publiques. Il est en fait possible que l'un des facteurs à l'origine de la crise ait été la tentative de remplacer le moteur économique des dépenses publiques par une bulle financière qui a désormais échoué. Le danger est que les politiques d'austérité ne provoquent des dégâts économiques et sociaux.

Le changement des politiques actuelles est soumis à l'activité politique. Les mécanismes du marché ne produisent pas le niveau de services publics dont les pays ont besoin. Prendre des décisions favorables à l'accroissement des dépenses publiques ou, au contraire, imposer l'austérité sont des choix résultant de processus politiques à l'œuvre aux niveaux national et international. La création d'États providence et l'expansion des services publics ont coïncidé avec l'élection de gouvernements sociaux-démocrates et l'indépendance des pays en développement, deux phénomènes soutenus par des syndicats forts. La tentative de stopper cette tendance a elle aussi été politique. Les gouvernements de Thatcher, Reagan et Pinochet, au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Chili, ont engagé le mouvement. L'adoption et la promotion de ces politiques par le FMI, la Banque mondiale et l'Union européenne allaient dans le même sens.

Aujourd'hui, les politiques sociales-démocrates sont en nette résurgence, surtout en Amérique latine et dans d'autres pays en développement, et la résistance contre les politiques d'austérité est de plus en plus marquée en Europe, en Asie et en Amérique du Nord.

Une lutte politique avec les institutions internationales sur les dépenses publiques est en cours. Les données du tableau ci-dessous illustrent l'acuité de cette lutte.

Les dépenses publiques devront aller bien au-delà de leurs niveaux existants à cause :

- de la croissance et du développement économique dans les pays à revenu moyen et faible ;
- de la nécessité d'agir contre le changement climatique qui, à elle seule, va augmenter les niveaux de dépenses publiques d'environ 1,5 % du PIB ;
- des besoins des populations vieillissantes en retraites et en soins de santé (4,5 % du PIB en plus) ; et
- de la nécessité de restaurer la croissance économique et de faire baisser le chômage, qui exige de nouvelles augmentations des dépenses publiques.

Pourtant, le FMI veut voir les niveaux existants de dépenses publiques diminuer d'un quart (dans les pays à revenu élevé) ou d'un dixième (dans les pays en développement).

Tableau 8.1 : Objectifs du FMI en matière de réduction des dépenses publiques, à l'échelle mondiale

	Dépenses publiques primaires (en % du PIB), 2007	Ajustement moyen demandé par le FMI pour 2030 (en % du PIB)	Objectifs du FMI en proportion des dépenses publiques
Pays à revenu élevé	35.8	-8.70%	-24%
Pays en développement	24.5	-2.75%	-11%

Source : FMI 2010A

Les issues des luttes actuelles et d'autres luttes resteront cruciales pour l'avenir. Mais un effort politique majeur est nécessaire, partout au monde. Il faut affirmer avec fermeté que les dépenses publiques doivent être le fruit de décisions démocratiques basées sur ce qui bénéficiera le plus à l'économie, à la société et à l'environnement.

Références

- Abbas and Klemm 2012:** S. M. Ali Abbas and Klemm A., *A Partial Race to the Bottom: Corporate Tax Developments in Emerging and Developing Economies*, IMF WP 12/28, 2012, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp1228.pdf
- Actionaid 2013:** *How Tax Havens Plunder the Poor*, www.actionaid.org/publications/how-tax-havens-plunder-poor
- ADB 2014:** Asian Development Bank Annual Report 2014, www.adb.org/publications/search/1083
- Aggreko 2012:** Aggreko annual report 2012, http://ar2012-aggreko.html.investis.com/assets/files/Download/Aggreko_AR2012.pdf
- Agora 2013:** “Insights on Germany’s Energiewende”, *Impulse*, February 2013, Agora Energiewende, www.agora-energiewende.org/topics/the-energiewende/detail-view/article/12-insights-on-the-energiewende/
- Akitoby et al 2006:** Akitoby B., Clements B., Gupta S. and Inchauste G., “Public spending, voracity, and Wagner’s law in developing countries”, *European Journal of Political Economy*, 2006, 22- 4 pp 908-924, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268005001187
- Alkire et al 2013:** Sabina Alkire, OPHI and Andy Sumner 2013 Multidimensional Poverty and the Post-2015 MDGs, www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/MPI-post-2015-MDGs-FINAL.pdf?cda6c1
- Aschauer 1989:** David Aschauer 1989 “Is Public Expenditure Productive?”, *Journal of Monetary Economics* 23, 1989, 177–200
- Bastagli et al 2012:** Francesca Bastagli, David Coady, and Sanjeev Gupta IMF June 2012 SDN 12/08 *Income Inequality and Fiscal Policy*, www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1208.pdf
- Basu et al 2013:** Basu S, Andrews J, Kishore S, Panjabi R, Stuckler D., “Comparative Performance of Private and Public Healthcare Systems in Low- and Middle-Income Countries: A Systematic Review”, *PLoS Med* 9 (6): e1001244. doi:10.1371/journal.pmed.1001244. <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pmed.1001244>
- BBC 2013:** “The Indian women pushed into hysterectomies”, Jill McGivering, BBC World Service, Rajasthan, 6 February 2013, www.bbc.co.uk/news/magazine-21297606
- Bel et al 2008:** Bel Germà, Fageda Xavier and Warner Mildred E. 2008 Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A meta-regression analysis of solid waste and water services Research Institute of Applied Economics 2008 Working Papers 2008/04, www.ub.edu/irea/working_papers/2009/200923.pdf
- Bennett 2012:** Bennett, Colin. 2012. ‘Taking Shape’. *Renewable Energy Focus* 13 (2) (March): 48–52. doi:10.1016/S1755-0084(12)70041-8, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1755008412700418
- Benson 2001:** Benson JS (2001) The impact of privatization on access in Tanzania. *Soc Sci Med* 52 2001: 1903–1915, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953600003087
- Beraldo et al 2009:** Beraldo S., Montolio D. and Turati G. 2009 ‘Healthy, educated and wealthy: A primer on the impact of public and private welfare expenditures on economic growth’, *The Journal of Socio-Economics* 38 (2009) 946–956, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1053535709000791
- Besley and Persson 2013:** Timothy Besley, Torsten Persson 2013. ‘Taxation and Development’. In *Handbook of Public Economics* 5. Elsevier, <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/eopp/eopp41.pdf>
- Borraz et al 2013:** Borraz, Fernando; González Pampillon, Nicolás; Olarreaga, Marcelo. 2013. *Water Nationalization and Service Quality*. World Bank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12180>
- Brasil Gov Fed 2014:** Brasil Governo Federal 2014 Obras do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento <http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>
- Calderon and Serven 2004:** Calderon, Cesar; Serven, Luis; 2004 The effects of infrastructure development on growth and income distribution Policy, Research working paper; no. WPS 3400 <http://go.worldbank.org/7N83117PW0>
- Calderon and Serven 2008:** César Calderón and Luis Servén 2008 Infrastructure and economic development in Sub-Saharan Africa, www.csae.ox.ac.uk/conferences/2008-EdiA/papers/141-Serv%C3%A9n.pdf
- Cameron 1982:** David R. Cameron 1982 On the Limits of the Public Economy *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 459, Government and Economic Performance (Jan., 1982), pp. 46–62, <http://www.jstor.org/pss/1043673>
- CBO 2009:** Congressional Budget Office 2009 Subsidizing Infrastructure Investment with Tax-Preferred Bonds, www.cbo.gov/ftpdocs/106xx/doc10667/10-26-TaxPreferredBonds.pdf
- CEEP 2010:** Public Services in the European Union & in the 27 Member States. CEEP May 2010, www.ceep.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=58.
- Chakraborty et al 2013:** Chakraborty, Lekha S., Yadawendra Singh, and Jannet Farida Jacob. 2013. ‘Analyzing Public Expenditure Benefit Incidence in Health Care: Evidence from India’. 748. Working Paper, Levy Economics Institute, www.econstor.eu/handle/10419/79488

- China 2013:** “China’s spending on renewable energy may total 1.8 trillion yuan”, 30 July 2013, <http://en.ccchina.gov.cn/Detail.aspx?newsId=40946&Tid=97>; “Chinese solar industry gears up following EU-China deal”, 6 August 2013, <http://en.ccchina.gov.cn/Detail.aspx?newsId=41020&Tid=96>
- CleanTech Blog 2013:** CleanTech Blog June 3, 2013 Will Huge New Hydro Projects Bring Power to Africa’s People? <http://blog.cleantechies.com/2013/06/03/will-huge-new-hydro-projects-bring-power-to-africa%E2%80%99s-people/>
- Daulins et al 2012:** Emilio, Daulins, Vladimir Ponczek, and Fernando Botelho. 2012. ‘Evaluating the Wage Differential between Public and Private Sectors in Brazil’. *Revista de Economia Política* 32 (1) (March): 72–86. doi:10.1590/S0101-31572012000100005. www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572012000100005&script=sci_arttext
- Davoodi et al 2010:** Davoodi, H, Erwin R Tiongson, and Sawitree Sachjapinan Asawanuchit. 2010. ‘Benefit Incidence of Public Education and Health Spending Worldwide: Evidence From A New Database’. *Poverty & Public Policy* 2 (2): 5–52. doi:10.2202/1944-2858.1055. Table 2 <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2202/1944-2858.1055/abstract>
- Deichmann et al 2003:** Deichmann J.I., Eshghi L., Haughton D.M., Ayek S., Teebagy N.C., “Foreign Direct Investment in the Eurasian Transition States”, *Eastern European Economics*, Vol. 41, No. 1, January-February 2003, <http://mesharpe.metapress.com/app/home/contribution.asp?referrer=parent&backto=issue,2,5;journal,62,74;linkingpublicationresults,1:106044,1>
- Dhaxton et al 2012:** N. Dhaxton, J. Christensen, N. Mathieson *Inequality: You don’t know the half of it*, Tax Justice Network, 2012, www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Inequality_120722_You_dont_know_the_half_of_it.pdf
- Dinkelman, 2008:** Dinkelman T., *The Effects of Rural Electrification on Employment: New Evidence from South Africa*, University of Michigan Job Market Paper, 2008, <http://faculty.ucr.edu/~jorgea/econ261/electricity.pdf>
- Dubash 2002:** Dubash N. (ed.), *Power politics: Equity and environment in electricity reform*, World Resources Institute, 2002, Chapter 8: South Africa, http://pdf.wri.org/powerpolitics_chap8.pdf; Eskom annual report 2006, www.eskom.co.za/annreport06/chiefexecutivesreport.htm
- Eberhard et al 2011:** Eberhard, A; Rosnes, O; Shkeraton, M; Vennerno, H (2011) pg. 8; BBC News (2008) “Tanzanian PM to resign over graft”, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7232141.stm>
- ECB 2010:** Holm-Hadulla F., Kamath K., Lamo A., Pérez J.J. and Schuknecht L., *Public wages in the Euro area: towards securing stability and competitiveness*, European Central Bank Occasional Paper series No 112, June 2010, www.ecb.int/pub/pdf/scopops/ecbocp112.pdf
- Economist 2012:** *Economist* 28 July 2012 Energiewende, www.economist.com/node/21559667
- EIRO 2009:** *Working time developments*, EIRO, 2009, www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1004039s/tn1004039s.htm
- Eskom 2006:** Eskom Annual Report 2006, Chief executive’s report, www.eskom.co.za/annreport06/chiefexecutivesreport.htm
- Estache et al 2001:** Estache, A., Gomez-Lobo A. and Leipziger D., “Utilities Privatization and the Poor: Lessons and Evidence from Latin America”, *World Development*, 2001, 29 (7) (July): 1179–1198, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X01000341
- Estache et al 2005:** Estache A., Perelman S., Trujillo L., *Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures*, World Bank Policy Research Working Paper 3514, 2005, <http://go.worldbank.org/919KQKSP50>
- EU 2009:** *Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships*, COM(2009) 615 final Brussels, November 2009, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-economic-recovery-plan/ppp_en.pdf
- EU 2010:** *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010), <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
- EU 2013:** *Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax*, Com (2013) 71, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2013_71_en.pdf
- Euractiv 2013:** “Desertec abandons Sahara solar power export dream”, Euractiv, 31 May 2013, www.euractiv.com/energy/desertec-abandons-sahara-solar-p-news-528151
- EuroMemorandum 2014:** *The deepening divisions in Europe and the need for a radical alternative to EU policies*, http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2014_summary.pdf
- Eurostat 2013:** Eurostat Government revenue, expenditure and main aggregates [gov_a_main], http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables
- Field 2007:** Field A.J., “The origins of US total factor productivity growth in the golden age”, *Cliometrica* (2007) 1:63–90 DOI 10.1007/s11698-007-0006-4.
- Florio 2004:** Florio M., *The Great Divestiture*, 2004. MIT, with a paper covering some of the results: Florio M. and Grassani M., “The Missing Shock: The Macroeconomic Impact of British Privatisation”, *Nota di Lavoro* 104, July 2004 www.feem.it/getpage.aspx?id=1290&sez=Publications&padre=73

- FT 2008:** *Financial Times*, 13 October 2008, leader: "Nationalise to save the free market", www.ft.com/cms/s/0/2ec1ce0e-9951-11dd-9d48-000077b07658.html.
- GFI May 2013A:** *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2001-2010*, May 2013, <http://www.gfintegrity.org>
- GFI May 2013B:** www.financialfraudlaw.com/lawblog/ralph-lauren-settles-argentina-bribe-charges/4562
- Gintis and Bowles 1982:** Gintis H. and Bowles S., *The American Economic Review*, Vol. 72, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninety- Fourth Annual Meeting of the American Economic Association, May 1982, pp. 341–345
Published by: American Economic Association Stable URL: www.jstor.org/stable/1802355
- GLA 2014:** Responsible procurement <https://www.london.gov.uk/priorities/business-economy/vision-and-strategy/focus-areas/responsible-procurement>
- Gordon 2012:** Robert Gordon 2012 Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds NBER Working Paper 18315, August 2012 [http://faculty-web.at.northwestern.edu/economics/gordon/Is US Economic Growth Over.pdf](http://faculty-web.at.northwestern.edu/economics/gordon/Is%20US%20Economic%20Growth%20Over.pdf)
- Gupta et al 2003:** Gupta S., Verhoeven M. and Tiongson E.R., "Public Spending on Health Care and the Poor", *Health Economics*, 2003, 12 (8): 685–696. doi:10.1002/hec.759 .
- Hagemejer 2009:** Hagemejer K. "Can Low-Income Countries Afford Basic Social Security?", in *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development*, edited by Peter Townsend, ILO, 2009 www.ilo.org/global/What_we_do/Publications/ILOBookstore/Orderonline/Books/lang--en/WCMS_104725/index.htm
- Hailu 2009:** Hailu D., "What Explains the Decline in Brazil's Inequality?" UNDP-IPCIG One-pager No. 89 July 2009, www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager89.pdf
- Hall et al 2009:** David Hall, Professor Stephen Thomas, Violeta Corral. 2009 "Global experience with electricity liberalisation", PSIRU, www.psir.org/sites/default/files/2009-12-E-Indon.doc
- Hansson and Olofsdottir 2013:** Hansson, Å.M. and Olofsdottir K., "FDI, Taxes and Agglomeration Economies in the EU15", *Applied Economics*, 2013 45 (18): 2653–2664. doi:10.1080/00036846.2012.665596, www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00036846.2012.665596
- Hartman 2011:** Hartman, L. ed. *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* [Competition implications. What happens to the Swedish welfare?] SNS - Centre for Business and Policy Studies, 2011, www.sns.se/forlag/konkurrensens-konsekvenser-vad-hander-med-svensk-valfard
- Herndon et al 2013:** Herndon T., Ash M., Pollin R., *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, University of Massachusetts, PERI, 2013, www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_301-350/WP322.pdf
- Hong Kong 2014:** Hong Kong: The Facts – Housing, www.gov.hk/en/about/abouthk/factsheets/docs/housing.pdf
- Hsiao et al 2000:** W. Hsiao, K.T. Li and IPS Health Policy Programme. 2000 A Preliminary Assessment of Sri Lanka's Health Sector and Steps Forward. IPS publications, www.ips.lk/publications/series/healthecon.html
- IADB 2013:** "More than Revenue: Taxation as a Development Tool", presentation, www.iadb.org/res/centralBanks/publications/cbm75_1115.pdf
- ICIJ 2013:** *Secrecy for Sale: Inside the Global Offshore Money Maze*, International Consortium of Investigative Journalists, 2013, www.icij.org/offshore
- IEA 2012:** "Measuring progress towards energy for all", *World Energy Outlook*, International Energy Agency, 2012, www.worldenergyoutlook.org/media/weowebiste/energydevelopment/2012updates/Measuringprogressowardsenergyforall_WEO2012.pdf
- IEA 2010:** Chapter 8 "Energy poverty - How to make modern energy access universal?", *World Energy Outlook*, International Energy Agency, 2010, www.iea.org/weo/docs/weo2010/weo2010_poverty.pdf
- ILO 1949:** Labour Clauses (Public Contracts) Convention, 1949 (No. 94). International Labour Organisation (ILO) www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C094
- ILO 1958:** ILO 1958 R111 - Discrimination (Employment and Occupation) Recommendation, 1958 (No. 111) www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12010:0::NO::
- ILO 1999:** *Statistics on Public Sector Employment: Methodology, Structures and Trends*, ILO, 1999, www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/wp_pse_e.pdf
- ILO 2008:** ILO 2008 Labour clauses in public contracts: Integrating the social dimension into procurement policies and practices. International Labour Conference 97th Session, 2008. www.ilo.org/publns;
- ILO 2012:** ILO 2012 Global Wage Report, www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/2012/charts/WCMS_193311/lang--en/index.htm
- IMF 2004A:** International Monetary Fund: Public–private Partnerships March 12, 2004 www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm
- IMF 2004B:** International Monetary Fund: Public Investment and Fiscal Policy March 12, 2004 www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/PIFP.pdf

- IMF 2008:** IMF Global Financial Stability Report GFSR Market Update July 08, 2009 www.imf.org/external/pubs/ft/fmu/eng/2009/02/index.htm
- IMF 2009:** IMF 2009 'Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis', IMF Staff Position Note. SPN/09/13 June 9, 2009, www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0913.pdf
- IMF 2010A:** International Monetary Fund 2010 'From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies' April 30, 2010, www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/043010a.pdf
- IMF 2010B:** IMF Financing the Response to Climate Change SPN 10/06 March 25, 2010, www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1006.pdf
- IMF 2010C:** *World Economic Outlook*, April 2010, Figure 1.7, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/pdf/text.pdf
- IMF 2011A:** *The Economic Crisis: Did Financial Supervision Matter?*, IMF, 2011 WP 11/261 www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11261.pdf
- IMF 2011B:** *Revenue Mobilization in Developing Countries*, March 2011, www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf
- IMF 2012A:** *Successful Austerity in the United States, Europe and Japan*, August 2012, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12190.pdf
- IMF 2012B:** *World Economic Outlook*, October 2012, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf
- IMF 2013A:** *Fiscal Monitor*, October 2013 Taxing Times, www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2013/02/pdf/fm1302.pdf
- IMF 2013B:** *Does Public-Sector Employment Fully Crowd Out Private-Sector Employment?* WP/13/146, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13146.pdf
- India Budget Speech 2009:** India Budget Speech 2009, <http://m.timesofindia.com/articleshow/msid-4744222,curpg-5.cms>
- IP Journal 2013:** IP Journal 31/05/2013: Interview with German Conservative and Energiewende proponent Josef Göppel, <https://ip-journal.dgap.org/en/blog/going-renewable/part-ii-interview-german-conservative-and-energiewende-proponent-josef-g%C3%B6ppel>
- Jonakin and Stephens 1999:** Jonakin, J. and Stephens M., "The impact of adjustment and stabilization policies on infrastructure spending in Central America", *North American Journal of Economics and Finance*, Volume 10, Issue 1, 1999, <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6W5T-3YWX9V1-C/2/fd1713e155e84b206e63edfdcab2b1e9>
- Khemani 2010:** Khemani S. *Political Economy of Infrastructure Spending in India*, World Bank Policy Research Working Paper 5423, September 2010, <http://hdl.handle.net/10986/3907>
- Knyazeva et al 2013:** Knyazeva, A, Knyazeva D. and Stiglitz J., "Ownership Change, Institutional Development and Performance", *Journal of Banking & Finance*, 37, no. 7 (July 2013): 2605–2627, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0378426613001052
- Krugman 2012:** "Austerity And Growth, Again (Wonkish)", Krugman, Paul, New York Times, April 24, 2012, <http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/04/24/austerity-and-growth-again-wonkish/>
- Lamartina and Zaghini 2008:** Lamartina S. and Zaghini A., 2008, *Increasing Public Expenditures: Wagner's Law in OECD Countries*, Center for Financial Studies, No. 2008/13 https://www.ifk-cfs.de/fileadmin/downloads/publications/wp/08_13.pdf
- Lora 2007:** Lora, E.A., *Public Investment in Infrastructure in Latin America: Is Debt the Culprit?* (January 1, 2007) Inter-American Development Bank Working Paper No. 595 Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=964332>
- Lundahl et al. 2009:** Lundahl et al, "Prison Privatization : A Meta-analysis of Cost and Quality of Confinement Indicators", *Research on Social Work Practice*, 2009 19: 383 <http://rsw.sagepub.com/content/19/4/383>
- Lustig et al 2012A:** Lustig, N. et al, *The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru*, CAF development bank, 2012, www.caf.com/attach/19/default/taxes-social-spending-inequality-poverty-argentina-bolivia-brazil-mexico-peru-synthesis-results.pdf
- Lustig et al 2012B:** Lustig N., Lopez-Calva L. and Ortiz-Juarez E., *Declining inequality in Latin American in the 2000s: the cases of Argentina, Brazil and Mexico*, Policy Research Working Paper, WPS 6248, World Bank, Washington, 2012, <http://econ.worldbank.org/external/default/>
- Martinez-Vazquez, et al 2012:** Martinez-Vazquez, J., Moreno-Dodson, B. and V. Vulovic (2012), "The Impact of Tax and Expenditure Policies on Income Distribution: Evidence from a Large Panel of Countries", *Review of Public Economics*, 200-(4/2012): 95-130, www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/200_Art4.pdf
- Mazzucato 2013:** Mazzucato M., *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs Private Sector Myths*, Anthem Press, www.anthempress.com/the-entrepreneurial-state
- McCrudden 2004:** McCrudden C., "Using public procurement to achieve social outcomes", *Natural Resources Forum*, 2004, 28(4), 257–67, http://ccednet-rcdec.ca/sites/ccednet-rcdec.ca/files/ccednet/pdfs/2004-mccrudden-public_procurement.pdf

- McLean 2004:** McLean I., *Land tax: options for reform*, Nuffield College Politics Working Paper, 2004-W7, www.nuffield.ox.ac.uk/politics/papers/2004/McLean%20Land%20tax.pdf
- McMorrow and Roeger 1999:** McMorrow K. and Roeger W. 1999 *The economic consequences of ageing populations*. European Economy. Economic Papers. 138. November 1999, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication11151_en.pdf
- MGNREG 2014:** Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, <http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>
- Mody 2007:** Mody, A., *Foreign Direct Investment and the World Economy*, Taylor & Francis 2007
- Murray 2000:** Murray S. (2000) "Relation between private health insurance and high rates of caesarean section in Chile: qualitative and quantitative study", *British Medical Journal*, 321:1501, www.bmj.com/content/321/7275/1501
- Nyasulu and Cloete 2007:** Nyasulu E. and Cloete C., "Lack of affordable housing finance in Malawi's major urban areas", *Property Management*, Vol. 25 No. 1, 2007 pp. 54–67, [www.dspace.up.ac.za/bitstream/handle/2263/2438/Nyasulu_Lack\(2007\).pdf?sequence=1](http://www.dspace.up.ac.za/bitstream/handle/2263/2438/Nyasulu_Lack(2007).pdf?sequence=1)
- O'Donnell et al 2007:** O'Donnell, O., van Doorslaer E., Rannan-Eliya R.P., Somanathan A., Adhikari S.R., Harbianto D., Garg C.C., et al., 'The Incidence of Public Spending on Healthcare: Comparative Evidence from Asia', *The World Bank Economic Review*, 21 (1), 2007, (January 1): 93–123. doi:10.1093/wber/lhl009. <http://wber.oxfordjournals.org/content/21/1/93>
- OECD 2008:** 'Employment in government in the perspective of the production costs of goods and services in the public domain' <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/PEM%282008%291&doclanguage=en>
- OECD 2009:** OECD Health data 2009 <http://www.oecd.org/health/health-systems/oecdhealthdata.htm>
- OECD 2011:** OECD Employment in general government and public corporations, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011/employment-in-general-government-and-public-corporations_gov_glance-2011-27-en
- OECD 2012:** OECD Health at a Glance: Europe 2012, www.oecd.org/els/health-systems/HealthAtAGlanceEurope2012.pdf
- OECD 2013A:** Government at a glance 2013, www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en
- OECD 2013B:** OECD Health Statistics 2013, www.oecd.org/health/
- OECD 2014A:** Society at a glance 2014, www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2014_soc_glance-2014-en
- OECD 2014B:** OECD Statistics <http://stats.oecd.org/>
- Onaran and Galanis 2013:** Onaran, Özlem and Galanis, Giorgos (2013) Income distribution and aggregate demand: a global post-Keynesian model, <http://gala.gre.ac.uk/9767/>
- ONS 2012:** ONS 2012 The effects of taxes and benefits on household income (UK), www.ons.gov.uk/ons/rel/household-income/the-effects-of-taxes-and-benefits-on-household-income/2010-11/index.html
- Ortiz and Cummins 2011:** Isabel Ortiz and Matthew Cummins 2011 Global Inequality: Beyond the Bottom Billion – A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries UNICEF Social and Economic Policy Working Paper April 2011 www.unicef.org/socialpolicy/files/Global_Inequality.pdf
- Oxfam 2013:** At least \$18.5 trillion is hidden by wealthy individuals in tax havens worldwide, www.oxfam.org/en/eu/pressroom/pressrelease/2013-05-22/tax-havens-private-billions-could-end-extreme-poverty-twice-over
- Oxford Economics 2008:** *The Public Services Industry in the UK*, June 2008, *Oxford Economics*, www.berr.gov.uk/files/file46938.pdf
- Papola and Sahu 2012:** T.S. Papola and Partha Pratim Sahu 2012, *Growth and structure of employment in India: Long-Term and Post-Reform Performance and the Emerging Challenge*, March 2012, Institute for Studies in Industrial Development, http://isidev.nic.in/pdf/ICSSR_TSP_PPS.pdf
- Paul et al 2011:** Bino Paul, Susanta Datta, and Krishna M 2011 Indian Labour Market: Emerging Dynamics 2011 www2.gsid.nagoya-u.ac.jp/blog/anda/publications/files/2011/08/11-binoe38080.pdf
- Pearson 2009:** Mark Pearson, Head, Health Division, OECD 30th September 2009 Written Statement to Senate Special Committee on Aging: 'Disparities in health expenditure across OECD countries: Why does the United States spend so much more than other countries?', www.oecd.org/unitedstates/43800977.pdf
- Petersen et al 2012:** Petersen, Ole Helby; Ulf Hjelmar, Karsten Vrangbæk and la Cour, Lisa. 'Effects of Contracting Out Public Sector Tasks', March 28, 2012, www.epsu.org/IMG/pdf/5111_udliciteringsrapport_EN_FINAL_VERSION.pdf
- Privatisation Barometer 2008:** www.privatizationbarometer.net/PUB/NL/3/7/PB_AR2008.pdf
- PSIRU 2011:** *The economics and politics of public sector pay and the crisis*, PSIRU, 2011, www.psir.org/sites/default/files/2011-08-Crisis-Pay.docx

- PSIRU 2012:** *Impact of Global Financial Crisis & Austerity Measures on Women*, PSIRU, 2012, www.psiru.org/sites/default/files/2012-06-Crisis-Impactausterityonwomen.docx
- PSIRU 2013A:** *Austerity, economic growth, multipliers*, PSIRU, 2013, www.psiru.org/sites/default/files/2013-03-Crisis-mults.docx
- PSIRU 2013B:** Energy and renewables, www.world-psi.org/en/psiru-paper-renewable-energy
- PSIRU 2013C:** *Briefing on tax justice issues in Asia*, www.psiru.org/sites/default/files/2013-T-Asia%20Tax%20justice.doc
- PSIRU 2013D:** *Briefing on tax justice issues in Africa*, www.psiru.org/sites/default/files/2013-T-Africa%20tax%20justice.doc
- Why the private sector kills more than it cures 2013, www.psiru.org/sites/default/files/2013-02-H-Privkills.doc
- Re-municipalisation 2012 www.psiru.org/sites/default/files/2012-11-Remun.docx
- PSIRU 2014A:** PSIRU 2014 Equality and public services www.psiru.org
- PSIRU 2014B:** PSIRU 2014 PPPs www.psiru.org
- PSIRU 2014C:** Efficiency: public and private www.psiru.org
- Rannan-Eliya and Sikurajapathy 2009:** Rannan-Eliya, Ravi P., and Lankani Sikurajapathy. 2008. "Sri Lanka: Good Practice in Expanding Health Care Coverage." Research Studies Series, Number 3, Colombo, Institute for Health Policy, www.ihp.lk/publications/docs/RSS0903.pdf
- Reiter 2011:** Reiter, Dieter 2011 Welcome address to 10th Munich Economic Summit 19–20 May 2011, www.cesifo-group.de/DocDL/Forum-3-2011.pdf
- Rolnik 2008:** Raquel Rolnik, Special Rapporteur on adequate housing 'Mortgage crisis shows markets alone cannot ensure housing for all – UN expert' 23 October 2008, www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=28681&Cr=Financial+Crisis&Cr1
- Saez 2013:** Saez E. 2013 Striking it Richer 3 September 2013, <http://elsa.berkeley.edu/~saez/saez-UStopincomes-2012.pdf>
- Schulmeister 2009:** Stephan Schulmeister October 2009 *A General Financial Transaction Tax: A Short Cut of the Pros, the Cons and a Proposal* WIFO Working Papers, No. 344, www.steuer-gegen-armut.org/fileadmin/Dateien/Kampagnen-Seite/Unterstuetzung_Wissenschaft/09-10_GFTT_short_version.pdf
- Scotstat 2004:** Scottish statistics, www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/Browse/Economy/Input-Output/IOAllFiles2004
- Silveira et al 2013:** Fernando Gaiger Silveira; Fernando Rezende; Jose Roberto Afonso; and Johnathan Ferreira 2013 Fiscal equity: distributional impacts of taxation and social spending in Brazil UNDP IPC – IG Working Paper number 115 October, 2013, www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper115.pdf
- Singapore 2010:** "HDB Wins the 2010 UN-HABITAT Scroll of Honour Award", www.hdb.gov.sg/fi10/fi10320p.nsf/w/HDBWinsUNAward?OpenDocument
- Slemrod 2007:** Slemrod 2007 'Cheating ourselves: The economics of tax evasion' *The Journal of Economic Perspectives* 2007, www.jstor.org/stable/30033700
- Stein and Caro 2013:** Stein, Ernesto H., and Lorena Caro. 2013. 'Ideology and Taxation in Latin America'. IDB Working Paper Series, www.econstor.eu/handle/10419/89059
- Stockhammer 2013:** Stockhammer E., *Why have wage shares fallen?*, ILO Conditions of Work and Employment Series No. 35, 2013, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_202352.pdf
- Stockhammer and Onaran 2012:** Stockhammer E. and Onaran O., University of Massachusetts PERI WP 300 Wage led growth: theory, evidence, policy, 2012, www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_251-300/WP300.pdf
- Tacke and Waldmann 2011:** Tacke, Tilman, and Robert Waldmann. 2011. 'The Relative Efficiency of Public and Private Health Care'. CEIS Tor Vergata Research Paper Series, Vol. 9, Issue 8, No. 202 – July 2011 SSRN eLibrary (July 5). http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1879136
- Tanzi and Schuknecht 2000:** Tanzi and Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century*, CUP, <http://assets.cambridge.org/97805216/62918/sample/9780521662918wsn01.pdf>
- Thornton Matheson 2011:** *Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence*, Thornton and Matheson, IMF WP/11/54, 2011, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1154.pdf
- TJN 2012:** Tax Justice Network July 2012 *The Price of Offshore Revisited* www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf
- UK 2013:** UK Public Spending website, accessed 2013 www.ukpublicspending.co.uk/spending_chart_1900_2015UKp_XXcli1111tcn_F0t

- UK Committee on Climate Change 2009:** *Meeting Carbon Budgets –the need for a step change. Progress report to Parliament*, <http://www.theccc.org.uk/publication/meeting-carbon-budgets-the-need-for-a-step-change-1st-progress-report/>
- UNCTAD 2011:** *Post-crisis policy challenges in the world economy*, UNCTAD, 2011, http://unctad.org/en/docs/tdr2011_en.pdf
- UNDP 2010:** *Policy Brief: Gender Equality and Employment Guarantee Policies*, UNDP, 2010, <http://content.undp.org/go/cms-service/download/publication/?version=live&id=2713828>
- UNECE 2004:** Summary report of UNECE Conference on Social Housing, 2004,
- USA 2013:** USA Public Spending website accessed 2013, http://www.usgovernmentspending.com/spending_chart_1900_2015USp_15s1i011mcn_F0t;
- USA BLS 2011:** USA Bureau of Labor Statistics Consumer Expenditure Survey Table 45. Quintiles of income before taxes <http://www.bls.gov/cex/2011/Standard/quintile.xls>
- Verbist et al 2012:** Verbist, G., M. Förster and M. Vaalavuo (2012), *The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 130, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h363c5szq-en>
- Wagstaff and Lindelow 2008:** Wagstaff, A. and Lindelow, M. 2008, "Can Insurance Increase Financial Risk?: The Curious Case of Health Insurance in China", *Journal of Health Economics* 27 (4): 990–1005. doi:10.1016/j.jhealeco.2008.02.002. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167629608000052>
- Wagstaff et al 2009:** Wagstaff, A., Lindelow M. Gao Jun, Xu Ling, and Qian Juncheng. 2009. "Extending Health Insurance to the Rural Population: An Impact Evaluation of China's New Cooperative Medical Scheme", *Journal of Health Economics* 28 (1): 1–19. doi:10.1016/j.jhealeco.2008.10.007 <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167629608001392>
- Wilkinson and Pickett 2009:** Wilkinson R. and Pickett K. 2009 *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone* <http://www.equalitytrust.org.uk/resources/spirit-level-why-equality-better-everyone>
- Wolf 2013:** Martin Wolf, *Financial Times*, 4 August 2013, "A Much-Maligned Engine of Innovation", <http://www.ft.com/cms/s/2/32ba9b92-efd4-11e2-a237-00144feabdc0.html#axzz2b5Xk6ULn>
- Woo et al 2013:** Woo, Jaejoon, Bova, Elva, Kinda, Tidiane, and Zhang, Y. Sophia 2013 *Distributional Consequences of Fiscal Consolidation and the Role of Fiscal Policy: What Do the Data Say?* IMF Working Paper 13/195 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13195.pdf>
- World Bank 2010:** "Africa's Infrastructure", World Bank web article, November 2009, <http://go.worldbank.org/NGTDDHDDDB0>.
- Xu et al 2007:** Xu K., Evans D.B., Carrin G., Aguilar-Rivera A.M., Musgrove P. and Evans T., "Protecting Households From Catastrophic Health Spending", *Health Affairs*, 2007, 26 (4): 972–83. doi:10.1377/hlthaff.26.4.972 <http://content.healthaffairs.org/content/26/4/972>
- Zucman 2013:** Gabriel Zucman, "The Missing Wealth of Nations", www.parisschoolofeconomics.eu/docs/zucman-gabriel/mwn23march.pdf



Exijó vo

el camb

€

CTO = €-

REFERENDUM





www.world-psi.org



www.epsu.org