

Collection des

rappports officiels

Rapport au **P**résident de la République



Les nouvelles contributions financières internationales

GROUPE DE TRAVAIL
PRÉSIDÉ PAR JEAN-PIERRE LANDAU

La **documentation** Française



LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Monsieur Jean-Pierre LANDAU
*Inspecteur général des Finances
Conseiller financier
Ambassade de France à Londres*

Paris, le 21 octobre 2003

Monsieur l'Inspecteur général,

La mondialisation est créatrice de richesses et facteur de liberté et de croissance. Mais elle est aussi à l'origine de nouveaux risques globaux et rend plus aiguë la persistance de la pauvreté et des inégalités dans le monde. Les États, reconnaissant que la mondialisation de l'économie doit avoir pour corollaire la mondialisation de la solidarité, ont adopté en septembre 2000 les Objectifs du millénaire pour le développement, confirmés et amplifiés en septembre 2002 lors du Sommet de Johannesburg.

La réalisation de ces engagements nécessite des moyens financiers accrus. De nombreuses voies sont explorées : augmentation de l'aide publique au développement, financement des infrastructures en eau, facilité financière internationale proposée par le Royaume-Uni et soutenue par la France.

Face à l'ampleur des besoins et l'urgence des échéances, il me paraît nécessaire de réfléchir également à la possibilité de nouvelles contributions financières internationales pour réduire la pauvreté, favoriser le développement, et financer les biens publics globaux tels que l'environnement, la santé publique ou les ressources rares. Une fraction des richesses créées par la mondialisation doit pouvoir être utilisée au service de ces objectifs.

Progresser dans ce débat suppose une approche pragmatique et sans a priori combinant l'expertise économique, financière et fiscale, ainsi qu'une bonne connaissance des règles multilatérales et des engagements internationaux.

La vocation de la France est d'être pionnière sur ce type de sujet. Aussi ai-je souhaité créer un groupe de travail pluridisciplinaire dont je vous remercie d'avoir accepté la présidence. Ce groupe aura pour missions :

– de recenser les réflexions et réalisations actuelles, en France comme à l'étranger. Il s'inspirera notamment d'expériences de prélèvement volontaire automatique en cours ou à l'étude (carte bleue, vignette, centime sur l'eau...) ;




– de formuler des recommandations sur :

- les assiettes envisageables, telles que l'énergie, le commerce international de certains biens, les transactions financières internationales, certaines consommations courantes, ainsi que les modalités possibles de recouvrement ;
- les procédures d'affectation et de gestion de ces ressources pour en assurer un usage efficace, démocratique et transparent ;
- la meilleure façon de faire progresser cette idée sur la scène internationale.

Le groupe pourra procéder à l'audition de toute personnalité qu'il jugera utile d'entendre et fera appel aux administrations en tant que de besoin.

Il me fera un rapport dans un délai de six mois, en soulignant tant les points d'accord entre ses membres que les points qui pourront faire l'objet de discussions ou nécessiteront d'être approfondis.

En vous remerciant, je vous prie d'agréer, Monsieur l'Inspecteur général, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Avec une bien cordiale
estime et mes salutations,


Jacques CHIRAC



Composition du groupe de travail

Président : Jean-Pierre LANDAU

Rapporteur général : Bertrand BADRÉ, inspecteur des Finances

Rapporteurs : Corso BAVAGNOLI, inspecteur des Finances,
Gilles MENTRÉ, inspecteur des Finances.

Chargée de mission : Madeline REY

Sir Tony ATKINSON, Warden, Nuffield College, université d'Oxford

Robert BACONNIER, président du Bureau Francis Lefebvre

Jacques COSSART, membre du conseil scientifique d'ATTAC

Michel DIDIER, président de REXECODE

Fleming LARSEN, directeur des bureaux européens du FMI

Anne LAUVERGEON, présidente d'AREVA

Alain LE ROY, directeur des Affaires économiques et financières, ministère des Affaires étrangères

Elisabeth LULIN, directeur général de Paradigmes, administrateur de la Société Générale

Vincent MAZAURIC, sous-directeur, direction de la Législation fiscale, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Odile RENAUD-BASSO, chef du service des Affaires internationales, direction du Trésor, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Henri ROUILLÉ D'ORFEUIL, président de Coordination Sud

Jean-Michel SEVERINO, directeur général de l'Agence française du développement

Yves-Thibault de SILGUY, délégué général de Suez

Kevin WATKINS, directeur de la recherche d'OXFAM

Sommaire

Résumé et conclusions	9
Avant-propos	19
Introduction	21
Première partie	
Plus et mieux financer le développement	23
Nécessité et utilité de l'aide.	25
Générosité et attitudes vis-à-vis du développement.	32
Le système actuel d'aide publique au développement	37
Mécanismes innovants de financement	43
Deuxième partie	
Quelle fiscalité internationale ?	55
La fiscalité internationale dans l'environnement mondial.	57
La fiscalité internationale : rationalité économique, justice, équité	58
La fiscalité internationale : architecture	64
Taxe mondiale ou taxe régionale ?	69
Troisième partie	
Orientations	71
Les mécanismes d'encouragement aux contributions volontaires.	74
Examen de diverses formules de taxation internationale	76
La lutte contre l'évasion fiscale	93
Les autres instruments	97
Conclusion : comment avancer ?	101

**Contributions de membres du groupe
de travail**

**Pour une fiscalité globale au service
de l'altermondialisation 109**

Contribution de M. Henri Rouillé d'Orfeuil . . 121

Bibliographie 127

Résumé et conclusions

Ce rapport résume les réflexions et conclusions du groupe de travail dont le Président de la République a décidé la création. Il est le fruit des débats et réflexions communes entre personnalités d'horizons divers et de sensibilités différentes. Aucune n'est en désaccord avec l'approche générale et la philosophie du rapport. Ce qui ne signifie pas que toutes partagent en détail chacune des orientations ou recommandations. Les membres du groupe ont siégé à titre personnel et n'engagent pas les organismes, institutions ou entreprises auxquels ils appartiennent.

La mondialisation crée beaucoup de richesses. En affecter une fraction à lutter contre la pauvreté, les inégalités et pour soutenir le développement répond à une exigence éthique sociale, économique – et politique, compte tenu de l'instabilité qu'engendrent les écarts de développement dans un monde ouvert.

La traduction de cette exigence en nouvelles contributions financières se heurte toutefois à plusieurs obstacles. De fait, l'idée elle-même est très controversée, au moins dans sa forme la plus avancée : celle d'une véritable fiscalité internationale.

Il y a d'abord, un problème de légitimité. Il n'existe pas de Parlement mondial pour voter l'impôt. De nouvelles contributions devraient donc reposer, d'un point de vue démocratique et juridique, sur le consentement des États et, au-delà, de leurs citoyens. Ce consentement, aujourd'hui, n'existe pas. L'opposition au principe même d'une contribution obligatoire est vive dans de nombreux pays. Elle s'appuie sur la défense d'une souveraineté nationale perçue, notamment en matière fiscale, comme inaliénable.

Un second obstacle tient au scepticisme qui prévaut, dans certains pays ou secteurs de l'opinion mondiale vis-à-vis de l'aide au développement. Le rapport ne partage pas ce scepticisme. Bien sûr, l'objectif ultime, y compris pour les pays les plus pauvres, est de réussir leur intégration dans l'économie mondiale, par la croissance économique. Mais il n'y a pas de croissance sans un minimum d'infrastructures, de revenu, d'accès à la santé et à l'éducation. À défaut, toute accumulation de capital est impossible et les ménages et producteurs pauvres ne peuvent absorber les chocs qui

accompagnent naturellement toute activité économique. La croissance réduit certes la pauvreté. Mais la pauvreté extrême est aussi un obstacle à la croissance. Pour briser cette double causalité, l'aide est indispensable.

Enfin, même parmi les acteurs les plus sincères et les plus engagés dans l'aide au développement, des doutes s'expriment : ne faut-il pas concentrer les efforts sur l'augmentation des budgets d'aide publique, qui devraient tous tendre vers l'objectif de 0,7 % du PNB (que, pour sa part, la France a adopté). La recherche de mécanismes innovants est perçue comme une diversion, un moyen pour les pays développés d'échapper à leurs engagements et leurs obligations.

Cette dernière préoccupation est légitime et la première partie de ce rapport est consacrée à y répondre : elle montre pourquoi et comment de nouvelles contributions sont nécessaires, au-delà et à côté des formes actuelles d'aide au développement. La deuxième partie examine autour de quelles approches – économiques, juridiques, financières – pourrait se développer une fiscalité internationale pour le développement. Dans une troisième partie, diverses options de contributions, volontaires ou obligatoires, sont examinées d'un point de vue technique.

Plus et mieux financer le développement

Pour atteindre les objectifs de développement du millénaire (ODM), on sait qu'au minimum un doublement de l'aide (50 milliards de dollars supplémentaires par an) serait nécessaire. Mais on sait moins que : avec deux milliards de dollars par an garantis sur dix ans, on assure la scolarisation primaire de tous les enfants d'Afrique subsaharienne ; avec deux milliards de dollars par an, on finance dans des conditions satisfaisantes la recherche médicale sur les grandes pandémies (paludisme, sida) qui affectent les pays en développement ; avec un milliard de dollars par an, on met à la disposition de toute la population mondiale les dix interventions chirurgicales de base nécessaires à la préservation de la vie et de la santé.

Il s'agit, à l'échelle de la planète, de sommes faibles, pour des actions dont personne ne conteste l'urgence et l'impérieuse nécessité. Pourtant, elles ne se matérialisent pas aujourd'hui dans les flux d'aide publique.

La générosité des pays développés est-elle insuffisante ? Il est difficile de conclure absolument en ce sens. Après des années de régression, l'aide publique au développement s'inscrit à nouveau en hausse. L'intervention des fondations privées, pendant longtemps réservée à des actions exclusivement nationales, se diversifie rapidement vers des grandes causes internationales. Enfin, les sondages et études d'opinion montrent une attention et une certaine sensibilité à la cause du développement. On constate l'émergence d'une « conscience citoyenne mondiale » même si elle se manifeste principalement sur les questions d'environnement, et si

l'altruisme des citoyens est parfois inhibé par un manque d'information et des doutes sur l'efficacité de l'aide.

Il s'agit donc fondamentalement d'un problème de système. Les flux d'aide résultent d'un processus de négociation permanente entre des États, dont les stratégies varient au gré de leurs priorités, de leurs objectifs (légitimes) de politique de développement et d'action extérieure et qui sont généralement soumis à la contrainte de budgets annuels.

Un tel processus produit nécessairement des résultats peu satisfaisants, en l'occurrence :

- des ressources insuffisantes. Chaque donateur privilégie ses propres priorités, en espérant que les autres contribueront aux objectifs communs qui sont finalement laissés pour compte ;
- des coûts de transactions et de négociations élevés. Pour les donateurs beaucoup de temps et de ressources sont dépensés à la recherche des compromis. Pour les pays bénéficiaires, il est de plus en plus difficile de faire face à la complexité et aux aléas de fonctionnement du système ;
- l'aide n'est pas produite sous des formes adaptées (un tiers seulement bénéficie à la lutte contre la pauvreté ; la part des dons reste insuffisante ; moins de 50 % de l'aide se traduit en transferts financiers effectifs vers les pays en développement) ;
- l'aide est imprévisible et volatile (quatre fois plus volatile que le PNB des pays récipiendaires). Elle est souvent une source additionnelle d'instabilité pour les pays bénéficiaires, tandis qu'elle devrait, au contraire, aider à amortir les chocs économiques.

Le résultat obtenu est inverse de ce qui est nécessaire pour lutter contre la pauvreté et favoriser le développement humain. Financer celui-ci repose en effet sur un engagement continu des États donateurs sur une période longue : pour aider à couvrir, sur le long terme, les dépenses récurrentes de fonctionnement dans les secteurs sociaux fondamentaux ; pour assurer, en outre, le financement de certains « biens publics » indispensables aux pays pauvres, notamment la recherche médicale sur les pandémies qui affectent les pays en développement.

Il manque donc, dans le système de financement du développement, une ressource financière à la fois totalement concessionnelle et prévisible. Et, pour trouver une telle ressource, de nouveaux mécanismes – multilatéraux et plus automatiques – sont nécessaires.

Nouvelles contributions financières internationales

Un premier mécanisme est l'« *International Finance Facility* » (IFF) proposée par le gouvernement britannique et fortement appuyée par la France. Il s'agit d'anticiper dans le temps l'augmentation future de l'aide grâce à l'émission d'emprunts obligataires gagés sur des contributions futures – et irrévocables – de la part des pays membres. Ce mécanisme produit une ressource stable, et dont les déboursements sont déconnectés dans le temps des contributions budgétaires des donateurs. Il

offre une certaine souplesse et peut, le cas échéant, être mis en œuvre sur une base régionale ou limitée à certains pays. Mais, comme tout emprunt, l'IFF renvoie la charge sur les générations futures sans pour autant garantir le rendement de l'investissement considéré. La question centrale est donc celle de l'avenir à long terme, c'est-à-dire après 2015. À cette date une fraction substantielle des dépenses budgétaires d'APD sera absorbée, dans les pays développés, par les remboursements de l'IFF, et non plus transférée aux pays en développement. Pourtant, de nombreux pays, notamment en Afrique subsaharienne, auront encore besoin d'aide. Pour ces pays, l'anticipation des flux d'aide représente un risque important si, d'ici là, d'autres sources de financement stable n'ont pas été mises en place.

Une deuxième approche est celle d'une fiscalité internationale.

Elle est nécessairement le produit d'un acte de coopération entre États, qui seuls disposent du pouvoir de taxer. Elle implique que ce pouvoir, qui est une expression fondamentale de la souveraineté, soit mis au service d'un objectif international. Elle suppose donc un degré élevé de convergence dans les objectifs poursuivis. Elle peut être difficile à négocier et mettre en place.

Mais elle produit précisément la ressource adaptée au financement du développement humain, c'est-à-dire à la fois totalement prévisible et concessionnelle. Elle établit le financement de la lutte contre la pauvreté sur des bases solides et le protège des aléas la politique et de la coopération internationale. Elle assure, y compris sur le très long terme, la permanence et la prévisibilité des flux d'aide. Elle règle le problème du partage de l'effort de financement entre pays contributeurs. Elle dispense chaque année des procédures lourdes de négociations. Enfin, elle ne pèse pas sur les générations futures.

Contrairement à une opinion couramment répandue, la création de taxes internationales ne nécessite pas de bouleversements institutionnels. Elle n'implique pas la création de nouvelles organisations internationales. Elle peut être mise en place pour une durée limitée. Elle pourrait être concentrée sur un « cœur » de besoins fondamentaux qui nécessitent absolument un financement stable et gratuit. Au départ, même un apport limité accroîtrait le rendement des autres financements en créant un environnement favorable à leur efficacité.

Les deux mécanismes (IFF et fiscalité internationale) sont potentiellement très complémentaires : chacun est adapté à un horizon et des catégories de dépenses spécifiques. Ils peuvent, le cas échéant, se conforter mutuellement dans une approche intégrée – à moyen et long terme – du financement du développement humain.

Implications pour le système d'aide au développement

L'existence d'une ressource prévisible et concessionnelle soulèverait trois questions :
– comment assurer l'additionalité ? Les nouvelles ressources doivent venir en complément, et non en substitution, de l'aide existante. Sans

doute faudra-t-il établir un lien plus direct et plus visible entre les fonds collectés, d'une part, et leur utilisation, de l'autre. Ceci peut amener à des réflexions sur l'organisation et la gestion des circuits de financement du développement, afin de concilier cette exigence d'un lien direct avec les objectifs d'une bonne gestion budgétaire ;

– quelle conditionnalité ? Elle est une nécessité pour assurer l'efficacité de l'aide, mais aussi une source de volatilité, non toujours justifiée quand elle traduit et résulte d'une variation des priorités et les objectifs des donateurs. Il faudra redéfinir et inventer une conditionnalité adaptée à un financement stable du développement humain ;

– quelle gouvernance ? L'existence éventuelle de nouvelles ressources stables et prévisibles posera la question des organismes gestionnaires. Il faudra articuler l'action des grandes institutions financières multilatérales, des fonds spécialisés, et des acteurs de la société civile (organisations non gouvernementales, secteur privé).

Quelle fiscalité internationale ?

Rationalité économique, justice, équité

Tout système fiscal vise un équilibre entre efficacité économique et équité sociale. Dans un cadre international on peut ainsi avoir plusieurs objectifs : corriger les externalités négatives générées par certaines activités économiques (c'est l'objet des taxes environnementales) ; moraliser la vie internationale (dont s'inspirent les propositions de taxes sur les ventes d'armes) ; redistribuer les revenus et lutter contre les inégalités (ce que font, à des degrés divers, les systèmes fiscaux nationaux) ; enfin, financer des dépenses publiques définies en commun.

Le rapport se fonde, à cet égard, sur une certaine hiérarchie. L'objectif principal, aujourd'hui, est de procurer les ressources financières nécessaires à la réalisation des ODM. Il n'existe pas, au plan mondial, de processus démocratique permettant de décider du niveau et des modalités d'une éventuelle redistribution des revenus. Il existe, par contre, un objectif reconnu et universellement admis de réduction de la pauvreté : la communauté internationale a choisi de concentrer ses efforts sur la situation et le sort des plus défavorisés de ses membres, non sur l'écart qui les sépare des plus favorisés. Cette approche, dont les fondements philosophiques et moraux sont bien établis, est celle qui peut donner, à l'instauration d'une fiscalité internationale, sa plus grande légitimité.

On recherche donc d'abord et avant tout une fiscalité de financement.

Mais, dans le cadre de cette priorité de financement, d'autres objectifs peuvent – et doivent – également être poursuivis.

Objectifs d'efficacité économique, en premier lieu. La fiscalité internationale peut permettre de financer plus efficacement le développement, c'est-à-dire avec moins de distorsions économiques. Les taxes de correction – par exemple les taxes environnementales – ne créent pas de distorsion économique nouvelle, mais, au contraire, en éliminent. De même des taxes à faible taux portant sur des assiettes internationalement mobiles, comme les transactions financières, créent moins de distorsions qu'une augmentation des impôts nationaux, dont les taux sont déjà plus élevés. Dans les deux cas, il est souvent impossible de mettre en place ces taxes sans une forte coopération internationale.

Objectif de solidarité, en second lieu. La création de nouvelles contributions internationales est inséparable de la recherche de plus de stabilité, plus de sécurité et plus de justice dans le développement du monde. Il ne doit pas en résulter, pour les pays pauvres de charges ou de handicaps supplémentaires ; et, plus généralement, une contribution socialement neutre ou progressive est préférable à une taxe dont l'impact serait régressif en fonction des revenus.

Architecture

Si les États décidaient un jour de financer le développement par des mécanismes plus automatiques, plusieurs options s'offrent à eux, qui sont discutées dans le rapport, et dont la combinaison ouvre la voie à une multitude de formules possibles :

- D'un point de vue juridique, le mécanisme peut être plus ou moins contraignant avec, par ordre croissant d'engagement : une simple déclaration d'intention de contribuer sur la base de critères objectifs et précis ; un système de cotisations, proche de celui appliqué par les organisations internationales, dans lequel les États se « taxent eux-mêmes », c'est-à-dire en prélevant sur leurs budgets nationaux (à noter que, malgré son nom, la taxe sur les ventes d'armes s'apparente à une telle cotisation, proportionnelle aux achats d'équipements militaires) ; enfin, un traité international définissant les règles d'assiette, de taux et les modes de prélèvement et d'affectation.

- D'un point de vue financier, la contribution peut transiter ou non par les budgets nationaux. Si elle ne transite pas par ces derniers, elle est versée directement à l'institution bénéficiaire (mécanisme appliqué anciennement par la CECA et, aujourd'hui, par l'Union postale universelle). Si elle transite par les budgets nationaux, elle peut être traitée soit comme une dépense, soit comme un prélèvement sur recettes. Les contributions des États au budget de l'Union européenne empruntent les deux formules : prélèvement sur recettes pour les droits de douane et les prélèvements agricoles à l'importation ; contribution budgétaire pour la « ressource TVA ».

- Enfin, et surtout, le choix essentiel porte sur la philosophie fiscale et politique sous-jacente. Le rapport identifie plusieurs approches possibles : stimuler les contributions volontaires pour le développement par des

incitations fiscales coordonnées dans les différents pays donateurs ; créer, dans chaque pays, des contributions additionnelles à des impôts existants (qui s'apparenteraient dans la pratique à des prélèvements sur le PNB des donateurs, corrigés, toutefois, des différences dans la définition des assiettes fiscale) ; enfin, créer des taxes internationales nouvelles, soit sur des bases mobiles entre les pays – donc non saisissables individuellement par chacun d'entre eux –, soit sur des « biens communs de l'humanité » et qui, dans le régime actuel de territorialité de l'impôt, ne sont appréhendés par personne (les taxes environnementales s'apparentant à cette dernière catégorie).

Taxe mondiale ou régionale ?

La question d'une taxe d'application régionale se pose compte tenu de la difficulté de réaliser, dans un premier temps, un consensus universel. Elle prend une importance particulière pour ceux qui souhaitent un renforcement du rôle de l'Union européenne dans le système d'aide au développement. Il y a de grands risques d'évasion et les inconvénients pour la compétitivité sont évidents. En sens inverse, il peut être utile de créer, dans un cadre restreint, les conditions d'une dynamique débouchant ultérieurement sur une participation plus large. Chacune de ces deux thèses peut être défendue avec la même intensité. Il faut toutefois noter que certaines taxes se prêtent plus que d'autres à une application régionale. Par ailleurs, les pays qui mettraient en place une telle taxe devraient veiller à ce que la gestion et l'attribution des ressources créent, pour les non-participants, une incitation effective à se joindre au dispositif.

Orientations

Diverses formules de contributions sont examinées et discutées. Elles ont été choisies en fonction de critères communs : toutes sont techniquement faisables ; toutes procurent des recettes significatives au regard des besoins de financement stable et permanent pour les objectifs du millénaire ; toutes sont économiquement rationnelles car construites de manière à minimiser les distorsions économiques liées à leur prélèvement, voire à corriger les distorsions existantes ; toutes sont conçues pour ne pas frapper les pays en développement (à l'exception des armes) ; aucune ne peut être perçue sans une coopération internationale approfondie (ce qui justifie leur affectation éventuelle au financement du développement).

Parmi les principales catégories, figurent :

- *Les taxes à vocation environnementale.* La problématique à long terme d'une taxe mondiale sur les émissions de gaz carbonique est examinée et discutée. Il est suggéré, dans un horizon plus court, de concentrer la réflexion et le débat international sur les activités qui échappent aujourd'hui largement à la taxation et aux obligations en matière d'environnement (protocole de Kyoto) : transports aériens et maritimes, notamment.

- Les *taxes sur les transactions financières* (dont la taxe sur les transactions de change constitue un cas particulier). Elles ne sont pas étudiées dans une optique de lutte contre la spéculation, mais dans une optique de financement. Il s'agit donc de taxes à taux suffisamment faibles pour ne pas perturber le fonctionnement des marchés. Le rapport conclut que : (1) ces taxes sont techniquement faisables ; (2) leur « coût économique » est limité ; (3) pour éviter l'évasion à grande échelle, la participation de toutes les grandes places financières (mais pas nécessairement de tous les pays du monde) est nécessaire ; et (4) il est souhaitable d'exonérer certaines activités (tenue de marché, transactions à très court terme), dont les marges minimales ne supporteraient pas le poids de la taxe ; ce qui (5) conduit à des estimations de rendement très inférieures aux chiffres habituellement mentionnés – mais néanmoins significatives.

- Une *taxe additionnelle à l'impôt sur les sociétés* acquitté par les entreprises multinationales, qui peut être interprétée comme une contrepartie aux avantages que leur procure la mondialisation (même si les différences de définition dans les assiettes entre les différents pays rendraient aujourd'hui une telle contribution assez arbitraire dans sa répartition).

- Une *taxe sur les ventes d'armements* qui, pour être moralement significative et équitable en terme de compétitivité, devrait s'appliquer à toutes les ventes d'équipement (internes et exportations) et englober tous les producteurs d'armement dans le monde.

- Des *schémas de contributions volontaires*, sollicitées ou encouragées à l'occasion de certains actes de la vie courante (paiements de factures, achats par cartes de crédit) ou lors de la déclaration fiscale de revenus. Ces schémas paraissent, plus que les taxes, adaptés aux contributions qui seraient directement sollicitées de la part des ménages. Ils ne procurent pas, en contrepartie, la même stabilité dans les flux de recettes.

- Enfin *l'utilisation des droits de tirage spéciaux* (« DTS ») à des fins de financement du développement, ainsi que la création, pour le même objet, d'une loterie mondiale, sont examinées.

Conclusion

En bref, le groupe confirme l'existence d'un déficit de financement pour la réalisation des objectifs de développement du millénaire ; estime judicieux, à tous points de vue, de rechercher des formules innovantes et solidaires pour combler ce déficit ; et pense que des solutions s'inspirant à la fois d'un esprit de générosité et du souci de l'efficacité économique sont techniquement envisageables et disponibles.

Conformément à son mandat, le groupe ne choisit pas entre les diverses approches possibles. Il ne formule pas de recommandation privilégiée. Mais il énumère, en conclusion, quelques principes pouvant guider

une démarche politique en vue de progresser. Si la communauté internationale décidait de s'engager dans la mise en place de nouvelles contributions financières, il est important que celles-ci trouvent en elles-mêmes leur justification et suscitent une large adhésion.

Il faut donc rechercher :

- une légitimité incontestable des objectifs poursuivis, qui doivent être choisis parmi ceux qui rassemblent unanimement la communauté internationale ;
- une visibilité maximale des interventions à financer, qui doivent être clairement définies et mesurables dans leur réalisation et leurs effets ;
- l'efficacité économique dans les mécanismes mis en œuvre ce qui invite à privilégier soit des assiettes larges qui autorisent un taux faible et introduisent donc peu de distorsions ; soit des taxes dont un des effets est de corriger des distorsions existantes ;
- une équité inattaquable dans le partage de la charge financière ;
- enfin, une transparence absolue dans la gouvernance et la gestion aussi bien aux yeux des gouvernements bénéficiaires et de leurs populations, que des observateurs de la communauté internationale.

Avant-propos

Le groupe de travail a tenu douze réunions plénières entre novembre 2003 et juillet 2004. Il a procédé à 19 auditions formelles et 64 réunions de travail entre les rapporteurs et des personnalités extérieures.

Le rapport joint a été longuement débattu au sein du groupe. Chacun des membres a formulé ses observations. Elles ou ils ont siégé et se sont exprimés à titre personnel, indépendamment de l'organisation à laquelle ils appartiennent.

Grâce au professeur Atkinson, le président et les rapporteurs ont pu bénéficier, dès le début des travaux du groupe, des versions préliminaires des études entreprises, sous son égide, à l'institut WIDER des Nations Unies. Ils tiennent à lui en exprimer leur gratitude.

Introduction

Le Président de la République a décidé la création d'un groupe de travail pluridisciplinaire sur les nouvelles contributions financières internationales.

Ce rapport résume les réflexions et conclusions préliminaires du groupe. Il est le fruit des débats et réflexions communs entre personnalités d'horizons divers et de sensibilités différentes.

Il est juste de dire que le groupe n'a pas considéré d'emblée la création de nouvelles contributions financières internationales comme allant de soi. De fait, l'idée elle-même est très controversée, au moins dans sa forme la plus avancée : celle d'une véritable fiscalité internationale.

Il existe, certes, de profondes justifications éthiques, sociales et économiques. La mondialisation crée beaucoup de richesses. Les opinions diffèrent sur leur répartition ; mais le processus engagé depuis trente ans a conduit des milliards d'individus vers une certaine prospérité et s'est accompagné d'une réduction, au moins relative, de l'extrême pauvreté dans le monde. Il reste que plus de 1,2 milliard de personnes vivent encore avec moins d'un dollar par jour, les grandes pandémies progressent dans les pays en développement et de nombreux risques pèsent sur l'environnement de la planète. Face à ces défis et à ces risques, la communauté humaine, est, de fait, solidaire. Il est donc totalement justifié de se demander si une fraction des richesses créées par la mondialisation pourrait être utilisée pour atténuer ces maux.

Il manque, toutefois, une infrastructure juridique et institutionnelle qui permette à ces justifications de se transformer en volonté politique collective. Il n'existe pas de Parlement mondial pour voter l'impôt. La légitimité de nouvelles contributions repose donc sur le consentement des États et, au-delà, de leurs citoyens. Ce consentement, aujourd'hui, n'existe pas. La création d'une fiscalité internationale nécessiterait des abandons de souveraineté que la plupart des pays ne sont pas prêts à consentir, même sous une forme limitée. Aux États-Unis, l'opposition est suffisamment vive pour avoir suscité, en 1997, une législation prohibant toute contribution à des organisations internationales qui défendraient l'idée d'une taxe internationale touchant les citoyens ou les entreprises

américains. Même les États de l'Union européenne, qui ont atteint un degré d'intégration économique et politique sans précédent dans l'histoire, restent très éloignés de la création d'une fiscalité commune. Les projets d'impôt européen sont, aujourd'hui, au point mort. La fiscalité internationale illustre une difficulté que la communauté internationale doit affronter dans de nombreux domaines : organiser l'articulation de la souveraineté nationale et celle de besoins et d'actions communs à l'ensemble des hommes et des nations.

L'absence de ressources communes et partagées au plan mondial est naturelle s'il n'existe pas d'objectif commun et partagé. Ce n'est plus le cas, en ce qui concerne le développement et la pauvreté. Dans une démarche sans précédent historique, la communauté internationale s'est assignée, en septembre 2000, une série d'objectifs quantifiés et datés de réduction de la pauvreté et de développement humain. Ce sont les « objectifs de développement du millénaire » (ODM) adoptés à cette date par un vote unanime de l'Assemblée générale de l'ONU. Ces objectifs doivent être atteints en 2015. Ils portent, notamment, sur la réduction de moitié de l'extrême pauvreté (un dollar par personne et par jour), l'accès à l'éducation, la santé (réduction de la mortalité infantile, réduction de la mortalité maternelle, la lutte contre les grandes maladies infectieuses, notamment le sida et le paludisme), l'assainissement et l'accès à l'eau potable.

Or, en l'état actuel des ressources, ces objectifs sont inaccessibles. Il est reconnu que leur réalisation nécessite un « changement d'échelle » dans les transferts financiers publics vers les pays pauvres. Les estimations les plus prudentes placent les besoins supplémentaires à 50 milliards de dollars par an, ce qui implique un quasi-doublement de l'aide publique au développement. Pour que les ODM ne s'ajoutent pas à la liste des vœux pieux célébrés puis oubliés, il est maintenant non seulement indispensable, mais aussi légitime, de se demander comment les atteindre c'est-à-dire d'abord comment financer les actions à entreprendre. Indépendamment des contraintes et obstacles politiques, tel est l'objet principal de ce rapport : rechercher des sources innovantes de financement et de nouvelles contributions financières internationales avec les implications et les conséquences qui en résultent sur les principes et les mécanismes qui régissent le fonctionnement du système d'aide au développement.

Première partie

Plus et mieux financer le développement

Il y a, dans la situation présente, un paradoxe éclatant et choquant. Au regard des richesses créées chaque année par la croissance mondiale, les ressources nécessaires à la réalisation des ODM apparaissent minimes : moins de 0,2 % du PNB mondial. Pourtant, elles ne se matérialisent pas dans l'aide consentie par les pays développés.

On peut imaginer, à cette défaillance, trois explications :

- le scepticisme : les gouvernements et leurs citoyens ne sont pas convaincus de la nécessité et l'utilité de l'aide ;
- l'indifférence : la lutte contre la pauvreté et pour le développement n'est pas jugée prioritaire par rapport à d'autres causes ;
- le fonctionnement du système international d'aide au développement.

Cette troisième cause apparaît prédominante par rapport aux deux premières, ce qui justifie la recherche de « nouveaux » mécanismes de financement du développement.

Nécessité et utilité de l'aide

Il existe, dans certains pays et secteurs de l'opinion mondiale, un grand scepticisme sur l'utilité de l'aide publique au développement. Selon ce courant de pensée, les objectifs du millénaire peuvent être spontanément atteints par la croissance et l'ouverture économiques. L'essentiel pour les pays pauvres est de pratiquer de bonnes politiques et créer un environnement favorable à l'investissement privé.

Ce rapport tend à montrer, au contraire, que l'aide est nécessaire aux pays pauvres pour tirer tous les bénéfices de la croissance économique et du développement des échanges mondiaux. Et, au-delà, qu'une transformation de la nature de l'aide est indispensable au financement du développement humain.

Croissance, échanges et pauvreté

La croissance est certainement indispensable à la réduction de la pauvreté. Un point de croissance supplémentaire du PNB par tête réduit

de deux points le pourcentage des pauvres dans la population. Beaucoup de pays, notamment parmi les plus peuplés, ont réalisé des progrès considérables dans l'élimination de la pauvreté, grâce à une croissance économique très forte au cours des quinze dernières années.

L'objectif ultime de toute stratégie du développement est de permettre à tous les pays, y compris les plus pauvres, d'emprunter la même voie ; c'est-à-dire au-delà des Objectifs du Développement du Millénaire, de créer les conditions d'une dynamique de croissance forte qui leur permette de rattraper les pays plus avancés et de s'intégrer positivement dans l'économie mondiale en tirant les bénéfices.

À cet égard, les échanges internationaux sont un puissant moteur du développement. Toutes les grandes expériences de décollage économique depuis cinquante ans se sont faites sur la base d'une expansion des exportations. Il n'y a pas d'exemple, à l'inverse, de pays qui soit sorti du sous-développement sans pénétrer sur le marché mondial et s'y appuyer. D'un point de vue d'efficacité, le commerce international offre, pour les pauvres, des potentialités très fortes. On estime que l'expansion du commerce mondial depuis 1970 a tiré plus de 400 millions de personnes de la pauvreté. Une augmentation de 5 % des parts de marché des PED procurerait des revenus de 350 milliards de dollars, sept fois supérieurs à la totalité de l'aide publique au développement. Le commerce génère directement des revenus, des emplois et des investissements.

Beaucoup d'obstacles, toutefois, empêchent les pays pauvres d'exploiter ces opportunités.

Il existe tout d'abord des obstacles physiques et handicaps géographiques. Les économies pauvres souffrent fréquemment de leur enclavement géographique, de la récurrence des calamités naturelles, de la faiblesse des infrastructures et de la désorganisation des circuits de transports. Et l'on peut penser que, si ces vrais obstacles au développement ne sont pas traités, la libéralisation commerciale ne produira pas ses effets ⁽¹⁾.

Le second obstacle est la dépendance économique. Près d'un milliard de personnes dans le monde dépendent, pour leur subsistance, de la production de matières premières et produits primaires. Cette dépendance est particulièrement étendue en Afrique. Les pays producteurs les plus pauvres sont donc aussi les plus exposés aux chocs sur les prix, dont on sait, s'ils sont fréquents, qu'ils pénalisent ou empêchent la croissance économique. Cette combinaison de pauvreté extrême et de dépendance totale vis-à-vis des marchés de matières premières est impossible à briser sans aide ou appui externe.

Enfin, et surtout, la pauvreté extrême est elle-même un obstacle à la croissance. Beaucoup de recherches, au cours des années récentes, ont mis en évidence la complexité des mécanismes et des enchaînements maintenant plus de deux milliards d'êtres humains en deçà d'un seuil de deux dollars par personne et par jour. On sait désormais que la pauvreté ne se définit pas seulement par un revenu. C'est un état, qui se caractérise par une extrême vulnérabilité, due à l'absence de « capital » physique, financier et humain ⁽²⁾. En conséquence, les ménages et producteurs pauvres ne

peuvent absorber les chocs qui accompagnent naturellement toute activité économique se déroulant sur un marché. Ils ne peuvent s'exposer au risque. Ils ne répondent donc pas « normalement » aux incitations économiques. Même si des opportunités apparaissent, par exemple sous l'effet d'une libéralisation des marchés, ils ne peuvent les exploiter ⁽³⁾.

Il y a donc des seuils critiques d'isolement géographique, d'état sanitaire, d'éducation et de vulnérabilité aux désastres naturels, en deçà desquels tout progrès économique est impossible. De ce fait, il existe une causalité réciproque entre développement humain et croissance.

Le rôle de l'aide est de briser cette causalité en permettant aux pays pauvres de franchir certains seuils critiques, alors même que leurs ressources domestiques sont insuffisantes pour y parvenir. La qualité des infrastructures et le niveau de développement humain (santé, éducation) sont essentiels. Ils déterminent la capacité du pays à attirer et provoquer des investissements, y compris privés, sans lesquels toute croissance soutenue est impossible.

Cette nécessité de l'aide est de plus en plus reconnue, y compris en dehors de la sphère publique ⁽⁴⁾ comme le montre le comportement des fondations privées, notamment aux États-Unis.

Leur évolution témoigne d'une prise de conscience, d'autant plus intéressante et révélatrice que les fondations sont totalement indépendantes. Vivant sur leurs dotations, elles sont à l'abri des pressions politiques et des contraintes de la collecte de fonds. Leur structure de financement leur permet de s'engager dans des programmes à très long terme, sur une base pluriannuelle, ce que ne permet pas le plus souvent l'aide publique. Elles ont aussi une capacité supérieure à prendre des risques, à innover et à expérimenter.

Le développement, et plus généralement l'action internationale, n'absorbait, jusqu'à la dernière décennie, qu'une part très minoritaire (5 %) des flux des fondations. Mais la tendance est désormais en forte hausse et aujourd'hui, 11 % des interventions totales bénéficient aux pays en développement ⁽⁵⁾. Cette évolution s'est produite sous l'influence, notamment, des très grandes fondations créées depuis dix ans, au premier rang desquelles la fondation *Bill and Melinda Gates*, dotée de 24 milliards de dollars, et qui distribue chaque année un milliard de dollars approximativement, dont 93 % au bénéfice direct ou indirect du développement. De plus en plus, les fondations s'affirment comme des partenaires essentiels du développement, au côté des institutions publiques et des ONG.

Des instruments plus puissants et adaptés au développement humain

Du point de vue du développement humain, la forme de l'aide est aussi importante que son montant. L'aide publique au développement suit aujourd'hui un cycle budgétaire annuel ou, plus rarement, pluriannuel

(jamais plus de trois ans). Elle est normalement associée à une conditionnalité. Elle se présente encore fréquemment sous forme de prêts, y compris dans les pays pauvres.

Pour financer les ODM, une évolution est nécessaire. Il manque aujourd'hui un instrument présentant *simultanément* deux caractéristiques : se présenter totalement sous forme de dons d'une part ; être stable et prévisible de l'autre.

Un financement par dons

Quand elle finance des investissements au rendement privé élevé il est normal que l'aide soit constituée de prêts. Mais la logique du développement dans les pays pauvres est différente et nécessite de s'appuyer fortement sur des dons.

- Il s'agit d'abord, *de financer sur le long terme des dépenses récurrentes de fonctionnement dans les secteurs sociaux fondamentaux* et les services publics de base. Pour réduire la mortalité infantile, il faut pouvoir former et rémunérer des infirmières et des médecins. Il faut également entretenir et développer les équipements. Pour assurer l'éducation primaire, il faut pouvoir former et rémunérer sur longue période les enseignants. Et, au-delà, pourvoir à l'acquisition du matériel scolaire et pédagogique, quand la totalité des ressources de ces pays suffit à peine, dans de nombreux pays, à la rémunération des personnels éducatifs ⁽⁶⁾.

Ces dépenses récurrentes dépassent les capacités budgétaires des pays les plus pauvres ⁽⁷⁾, sévèrement contraintes par le sous-développement et l'étroitesse de leur base fiscale et dans lesquels les prélèvements obligatoires représentent en général moins de 15 % du PNB. Si leur rendement social est en théorie élevé, elles ne produisent pas, à horizon prévisible, des recettes extérieures autorisant le remboursement d'un éventuel emprunt. C'est pourquoi, à travers le soutien budgétaire et programmatique, l'aide externe est appelée à jouer dans l'avenir immédiat un rôle croissant dans la couverture de ces dépenses ⁽⁸⁾. Mais un changement d'échelle est indispensable. Il faudrait 7 % de croissance par an en Afrique d'ici à 2015 pour financer, sans transferts extérieurs, les dépenses d'éducation nécessaires à la réalisation des ODM. À titre d'exemple, le Burkina Faso s'est donné comme objectif de porter de 40 à 70 % le taux de scolarisation dans le primaire d'ici 2015. Cependant, malgré une augmentation progressive de 12 à 20 % de la part du budget national consacrée à l'éducation, il faudrait ajouter 20 millions d'euros annuels à l'aide actuelle pour combler le manque à financer.

- *La situation de nombreux pays pauvres ne leur laisse aucune marge d'endettement.* Les pays les plus pauvres dépendent entièrement de l'aide pour leur financement externe. La variation de leur endettement est donc strictement déterminée par la composition de cette aide et la part d'élément-don qu'elle incorpore. Les efforts considérables de réduction de dette réalisés par les donateurs dans le cadre de l'initiative « pays pauvres très endettés (PPTE) » ont juste amené la plupart de ces pays à la limite de la viabilité et de la soutenabilité à long terme, sur la base de projections

moyennes de croissance et d'environnement international. Ceci signifie que tout choc imprévu – et l'on sait que ces pays y sont particulièrement exposés – devra, sauf à enclencher une nouvelle spirale d'endettement et de faible croissance à long terme, être intégralement absorbé par des transferts totalement concessionnels. Or la communauté internationale ne dispose pas aujourd'hui des instruments pour le faire.

- Par ailleurs il faut pouvoir continuer à *lutter contre la pauvreté dans les États en situation d'extrême détresse ou de conflits armés* dont les structures gouvernementales et administratives se sont effondrées, et dont les capacités d'emprunt sont bien évidemment nulles. Près de soixante pays ont connu des conflits violents dans la décennie 1990. Quatorze millions de personnes sont aujourd'hui encore en situation de famine à la suite de tels conflits. Le risque est évidemment que la désintégration interne soit prolongée et amplifiée par l'effondrement des structures administratives locales et des services sociaux de base ⁽⁹⁾. Ceci alors même que l'accroissement des dépenses militaires se fait souvent par éviction des budgets sociaux. On peut limiter et réduire ce risque par des actions d'assistance directe financées sur dons. D'ores et déjà l'aide humanitaire représente 6 % de l'aide publique au développement et sa part paraît appelée à augmenter. Ces situations de postconflits nécessitent donc des ressources totalement concessionnelles pour assurer la remise sur pied des structures étatiques et le redémarrage des services publics et sociaux.

- Enfin, *il faut assurer le financement de certains biens publics mondiaux* indispensables aux pays pauvres, au premier rang desquels la recherche médicale sur les pandémies qui affectent les pays en développement. Il s'agit typiquement de ce que l'analyse économique appelle des biens publics purs, pour lesquels un financement public est nécessaire, faute de quoi ces biens sont sous-produits. La garantie d'un financement public assuré et permanent est alors indispensable.

Dans ce cas, en outre, l'effort nécessite du temps et implique un risque. S'il n'existe pas de demande solvable à l'horizon prévisible, le bien public n'est tout simplement pas produit. Telle est la situation, aujourd'hui pour les vaccins et médicaments traitant des pandémies exclusivement présentes dans les pays pauvres. À l'aube du XXI^e siècle, les maladies infectieuses constituent encore la première cause de mortalité dans le monde ⁽¹⁰⁾. Sur 1 200 médicaments autorisés par an, seulement treize concernent le traitement des maladies tropicales ⁽¹¹⁾. Le *National Health Institute* des États-Unis ⁽¹²⁾, première organisation publique mondiale de recherche médicale, dépense 65 millions de dollars US par an pour la tuberculose qui est la cause de plus de trois millions de morts dans le tiers-monde contre 2,7 milliards pour la lutte contre le cancer ⁽¹³⁾ (voir encadré 1).

Un instrument assurant un financement prévisible

L'APD subit dans le temps d'importantes fluctuations. En moyenne, sa volatilité pour les pays en développement est quatre fois supérieure à celle de leur PNB ⁽¹⁴⁾.

Encadré 1 : Fiscalité internationale et biens publics mondiaux

L'existence de biens publics mondiaux est fréquemment invoquée pour justifier des sources innovantes de financement. Au sens strict, les biens publics sont ceux qui appellent naturellement un financement collectif. Ceci résulte de leurs deux caractéristiques essentielles. D'une part, ce sont des biens « non rivaux » : la consommation par un individu ne réduit pas les possibilités de consommation par d'autres. Et, d'autre part, il est techniquement impossible d'exclure un individu de la consommation du bien. Pour ces deux raisons, on ne peut subordonner la consommation au paiement d'un prix. Il n'y a pas, pour ce qui les concerne, d'alternative au financement par un prélèvement obligatoire.

Les biens publics internationaux sont ceux dont les avantages se font sentir au-delà des frontières d'un seul pays, ce qui réduit l'incitation de chaque pays à prendre en charge leur financement. Cette situation peut justifier une fiscalité internationale. L'articulation de cette fiscalité avec les mécanismes et circuits traditionnels de l'aide au développement est toutefois complexe. Elle dépend du mode de production (la « technologie ») du bien public considéré :

- pour certains biens, la production résulte nécessairement de l'addition d'efforts individuels d'États indépendants : c'est le cas, par exemple, de la réduction de la pollution par le carbone et la lutte contre le réchauffement climatique. On peut alors parler de technologie additive : le résultat final dépend de la somme des efforts de chaque participant ;*
- une autre technologie de production (dite de maillon faible) est celle dans laquelle l'efficacité de la production est déterminée par la plus petite des contributions individuelles des États (par exemple l'éradication d'une maladie contagieuse : un défaut d'éradication dans une région ou un pays déterminé compromet le résultat d'ensemble) ;*
- enfin, la production d'un bien public peut nécessiter un effort massif et concentré (elle dépend de la plus élevée des contributions individuelles). La production (mais pas nécessairement la diffusion) de nouvelles molécules pharmaceutiques et de nouveaux médicaments s'apparente à cette catégorie. C'est la capacité d'un nombre limité, voire unique, d'acteurs à concentrer entre ses mains l'effort nécessaire qui détermine le résultat final.*

À ces divers modes de production de biens publics correspondent des structures de financement elles-mêmes variées :

- si la technologie est additive, il faut mobiliser les efforts de plusieurs budgets nationaux. Le recours aux mécanismes classiques de l'aide publique, éventuellement assortie de conditionnalité, apparaît adapté ;*
- de même, une technologie reposant sur un maillon faible peut nécessiter des financements budgétaires décentralisés et conditionnels, pour lesquels, à nouveau, l'aide publique dispose d'un avantage comparatif ;*
- mais si la production de biens publics nécessite un effort massif et concentré (la quantité produite dépend de la plus élevée des contributions individuelles), d'autres mécanismes – tels les fonds spécialisés – devront être mis en œuvre, qui assurent l'allocation des financements aux producteurs les plus performants.*

La supériorité d'un financement fiscal est d'autant plus élevée qu'il s'agit de produire un bien public qui (1) nécessite du temps et (2) implique un risque. La garantie d'un financement public assuré et permanent est alors nécessaire. C'est le cas pour la recherche et, plus particulièrement, la recherche médicale et pharmaceutique.

En principe, son financement peut être assuré par les régimes de propriété intellectuelle qui protègent la rémunération de l'innovation. Mais ces régimes supposent qu'il existe une demande solvable pour les produits issus de la recherche. Ce qui n'est pas le cas pour des médicaments spécifiquement destinés aux pays les plus pauvres. En outre, ces régimes sont aujourd'hui fragilisés, parce qu'ils apparaissent injustement redistributifs au détriment des pays en développement. Il est donc probable que l'on évoluera, pour un grand nombre de pathologies – notamment celles particulièrement orientées vers les pays pauvres – vers un financement public ou quasi public de la recherche.

Cette volatilité provient des procédures budgétaires des pays donateurs, des changements dans leurs priorités, de délais administratifs de décision ou de mise en œuvre ainsi que du jeu de la conditionnalité si les performances du pays bénéficiaire se dégradent inopinément. Cette volatilité est d'autant plus forte que les pays sont pauvres. Le plus souvent, elle ne peut être reliée à des causes objectives et identifiables. Elle est donc impossible à anticiper. L'aide est non seulement volatile, elle est aussi, et surtout, imprévisible.

Les conséquences sont très néfastes ⁽¹⁵⁾.

D'un point de vue macroéconomique, les variations importantes dans le niveau de l'aide sont à l'origine de secousses additionnelles alors que les pays ont besoin au contraire de ressources qui amortissent les chocs. La volatilité aggrave les déséquilibres financiers internes et externes si des dépenses sont exécutées en anticipation de versements d'aide qui ne se matérialisent pas.

L'imprévisibilité de l'aide réduit aussi considérablement son efficacité. Elle pénalise les investissements ⁽¹⁶⁾ et les programmes les plus nécessaires au développement : soit qu'elle amène à renoncer à certains d'entre eux (qu'il est impossible de programmer sur plusieurs années dans les budgets des pays récipiendaires) ; soit que leur efficacité soit fortement compromise par la disparition ou la réduction des externalités de l'investissement public (une route non entretenue, ou dont il n'est pas sûr qu'elle sera achevée, ne contribue pas au développement d'une région) ; soit, enfin, que leur coût augmente, parce que les projets sont fréquemment interrompus. Ces aléas affectent tout particulièrement les programmes qui ont le plus besoin de stabilité et de continuité à long terme, et qui sont ceux qui contribuent le plus fortement et le plus directement à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des objectifs du millénaire.

Dans de nombreux cas, les pays pauvres sont ainsi prisonniers de l'enchaînement cumulatif d'effets négatifs : faute de ressources stables et prévisibles, ils ne peuvent entreprendre les investissements physiques et humains nécessaires à la réduction de la pauvreté. L'aide qui leur parvient est alors dépensée dans un environnement moins favorable et voit son efficacité diminuer. Ce qui, *in fine*, contribue encore à réduire son montant.

Ces constats éclairent le débat sur la capacité d'absorption des pays pauvres et leur aptitude à gérer efficacement un volume croissant d'aide. Pour une part, cette capacité est endogène : si l'aide était plus stable, elle pourrait être plus efficacement absorbée et gérée, pour des montants plus importants. L'accroissement de la prévisibilité apparaît donc comme une condition essentielle de l'augmentation globale des volumes d'aide ⁽¹⁷⁾.

Générosité et attitudes vis-à-vis du développement

Les transferts philanthropiques privés qui bénéficient aux pays en développement sont loin d'être négligeables. Ils s'élèvent (dons privés et action des fondations) à plusieurs milliards de dollars par an ⁽¹⁸⁾. Néanmoins, il reste beaucoup à faire pour susciter, dans l'ensemble des pays développés, une adhésion générale et forte à la cause du développement.

Des motivations incertaines

L'observation du panorama des opinions est modérément favorable à la cause du développement en tant que telle.

D'autres causes mobilisent d'avantage ⁽¹⁹⁾

De manière générale, les motivations des donateurs en matière de solidarité font apparaître trois grandes caractéristiques.

- Une identification à un besoin urgent et une cause proche. Il s'agit d'un motif central du don. La réaction face aux catastrophes apparaît en second rang après le « sentiment d'avoir de la chance ». Or, avec les objectifs du millénaire, la communauté internationale est mobilisée sur un objectif diffus – la réduction de la pauvreté – avec une échéance (2015) qui, du point de vue de l'opinion, peut apparaître lointaine.

- L'existence d'un risque par lequel on peut être touché (« ceci peut m'arriver un jour ») figure au troisième rang des motivations. Ceci explique, notamment, le succès des campagnes pour la lutte contre le cancer.

- On se mobilise plus facilement contre les maux de la mondialisation que sur un slogan positif : « agir sur la pauvreté » est moins porteur que l'indignation contre les injustices ou la préservation de l'environnement (qui prend de plus en plus d'importance par rapport aux préoccupations et aux discours relatifs aux peuples). La faim dans le monde arrive néanmoins au premier plan des préoccupations exprimées (voir encadré 2).

Pour toutes ces raisons, la solidarité avec les pays pauvres n'apparaît pas toujours prioritaire dans les comportements : seulement 3 % des 220 milliards de dollars US de dons privés annuels américains sont consacrés au développement. Elle n'est pas non plus apparente dans les motivations telles qu'elles ressortent en France des enquêtes qualitatives approfondies, en tout cas quand les questions sont « ouvertes » c'est-à-dire non spécifiées. Elle est seulement mentionnée quand elle fait l'objet d'une interrogation explicite. L'aide au développement arrive au quatrième rang des motifs de dons (17 %) après le soutien de proximité, la santé, la recherche. Indépendamment de l'existence de dons, elle est classée par les Français au sixième rang des causes à soutenir (24 %) contre 70 % pour la recherche médicale et plus de 46 % pour les droits de l'enfant.

Les pays en développement suscitent à la fois la solidarité et l'inquiétude

Les opinions dans les pays développés sont de plus en plus sensibles, à la fois aux pressions et aux risques de la mondialisation. Les pays en développement peuvent être perçus, dans ce contexte, comme des concurrents souvent menaçants. Il peut en résulter une dynamique négative pour l'aide au développement, si ces pressions induisent un rejet de l'ouverture ainsi qu'une réticence à l'effort financier désintéressé. Solliciter en outre un tel effort au moment où les régimes sociaux font l'objet, dans un grand nombre de pays, de réformes difficiles ne va pas de soi.

Encadré 2 : La générosité privée dans le monde et en France ⁽¹⁾

1 – Généralités

– Montant total des dons privés aux États-Unis (y compris les fondations) : 220 milliards de dollars US (183 milliards d'euros) aux États-Unis dont 40 % aux églises et 3 % à l'aide internationale.

– Montant total des dons privés en France : 2 milliards d'euros, dont 10 % à l'aide internationale ; ces dons progressent plus rapidement que la richesse nationale (+45 % entre 1991 et 2000).

– Il existe de très grandes disparités de comportement de don privé en faveur des pays en développement entre pays de richesse comparable, comme l'indique le tableau suivant qui rapporte le don moyen par habitant au revenu par habitant dans un échantillon de pays de l'OCDE.

	Allemagne	Belgique	Espagne	France	Italie	Pays-Bas	Suisse	Royaume-Uni	États-Unis
(Dons privés pour l'aide internationale par habitant) / (PIB/habitant) * 1 000	46	9,2	8,1	22	5,6	44	42	22	53

2 – Le soutien à l'aide au développement

– Dans tous les pays, l'opinion soutient majoritairement le principe de l'aide : 92 % en Allemagne, 79 % aux États-Unis, 78 % au Royaume-Uni, 74 % en France et au Japon.

– De même une forte majorité s'exprime pour une augmentation de l'APD : 83 % en Allemagne, 81 % aux États-Unis, 72 % au Royaume-Uni, 68 % au Japon et 96 % en France.

3 – Les grandes tendances de la générosité en France

– Les générations les plus âgées sont celles qui font preuve de la plus grande générosité, tant en proportion de donateurs (56 % des plus de 65 ans donnent contre 36 % des moins de 25 ans) qu'en montant moyen du don.

– L'effort relatif décroît quand le revenu augmente : les plus défavorisés (6 100 € / 7 600 € - 40/50 KF) donnent 2,05 % en moyenne, les plus favorisés (+76 000 € - +500 KF) donnent 0,85 %.

– *Le développement international ne figure pas au premier plan des causes que les Français sont prêts à soutenir financièrement. Avec 24 % de personnes prêtes à un tel soutien, il vient après la recherche médicale 70 %, la défense des droits de l'enfant et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion en France (46 % chacune).*

Néanmoins, 47 % des Français souhaitent que l'objectif de 0,5 % du PIB en 2007 soit respecté et 37 % qu'il soit augmenté.

Parmi les institutions responsables de l'aide au développement à qui les Français font confiance, l'ONU vient en tête avec 69 % de personnes souhaitant qu'elle ait le rôle principal dans ce domaine, suivi par l'UE (61 %), les ONG (57 %), le gouvernement français (52 %), les mouvements altermondialistes (42 %) et les institutions financières internationales (32 %).

(1) Sources : Mc Donnel *et al.*, OCDE (2003) ; CCFD « Baromètre de la solidarité internationale des Français » (1999) et CCFD « Les Français face à l'enjeu de la lutte contre la faim dans le monde » (2003).

La méfiance vis-à-vis des institutions du développement

Dans le peu d'enthousiasme que suscite parfois la cause du développement, la dimension institutionnelle est importante. L'aide publique transite par des institutions nationales et internationales dont les perceptions et les images sont inégales. Le manque de confiance et les doutes sur l'efficacité de la gestion peuvent inhiber l'expression d'un altruisme sous-jacent.

Les citoyens peuvent douter de la capacité de leur gouvernement à affecter leur contribution aux causes qui leur sont naturellement chères. Ils peuvent douter de l'aptitude des pays récipiendaires à utiliser efficacement l'aide qui leur est consentie. De fait, 51 % des Français se disent prêts à augmenter l'aide au développement si elle est mieux utilisée. Ils peuvent, également, nourrir à l'égard des institutions internationales responsables du développement une méfiance ou une hostilité. On sait, par exemple, que l'opposition des États-Unis à toute forme de prélèvement international est en partie historiquement liée au regard porté sur le système des Nations unies. En France, au contraire, l'ONU arrive très largement en tête des institutions qui suscitent la confiance (avec 69 % de réponses positives), suivie par l'Union européenne (61 %), les ONG (57 %) et le gouvernement (52 %). De même, des opinions divergentes

s'expriment dans divers secteurs de l'opinion mondiale au sujet des institutions de *Bretton Woods*. Au total, l'inefficacité ou l'inutilité de l'aide figure au deuxième rang des motifs de non-donation (après l'insuffisance de revenus). En revanche, le rejet d'un accroissement de la fiscalité (« je paye déjà suffisamment d'impôts ») vient seulement au huitième rang.

Des progrès possibles

Mieux informer sur l'aide

Les citoyens sont peu informés du niveau, des coûts et des bénéfices de l'aide au développement. On sait, notamment à partir de sondages américains, qu'ils surestiment considérablement le niveau d'aide publique qu'ils consentent effectivement, ce qui peut accroître leur réticence à un effort supplémentaire. Par ailleurs, la mobilisation plus forte de l'opinion sur des causes précises et pour des actions de proximité, pour respectable qu'elle soit, n'est pas nécessairement toujours rationnelle. Même s'ils se soucient d'abord de leur propre bien-être et de celui de leurs proches, il peut être intéressant pour eux d'accroître l'APD si celle-ci réduit les risques globaux auxquels ils sont exposés.

Au cours des dernières années – et singulièrement depuis le 11 septembre 2001 –, ces risques sont apparus clairement. Mais il n'est pas sûr que l'opinion fasse spontanément le lien entre ces risques et la pauvreté qui subsiste dans de larges parties du monde. S'agissant, plus précisément, du risque terroriste, ce lien est d'ailleurs contesté par certains experts, qui font valoir que les auteurs d'attentats viennent le plus souvent de pays déjà moyennement développés et appartiennent aux classes moyennes, voire favorisées, avec des niveaux relativement élevés d'éducation. Par contre, il est clair que l'existence « d'États faillis » est un terreau très favorable pour l'implantation d'organisations terroristes et, plus généralement, pour la déstabilisation de l'environnement géopolitique ⁽²⁰⁾. Enfin, certains risques généraux de la mondialisation – et notamment le risque sanitaire – sont évidemment liés à la pauvreté et au sous-développement. Ces risques fournissent la base d'une information plus intensive sur l'impératif du développement et la nécessité d'une aide qui, de ce point de vue, procure, pour les pays donateurs, des « retours » bénéficiaires élevés ⁽²¹⁾.

Plus de transparence sur la gestion et l'utilisation de l'aide

Dans la mesure où certaines réticences à donner proviennent d'un manque de confiance dans l'utilisation, cette transparence est indispensable. Elle peut conduire à revoir et redéfinir les modes de gestion et les circuits d'affectation et d'utilisation de l'aide. C'est une des questions examinées plus loin, dans ce rapport, quand on s'interroge sur l'introduction de « mécanismes innovants de financement ».

Le système actuel d'aide publique au développement

Pour beaucoup d'observateurs, la réponse aux défis posés par la pauvreté et le développement humain est simple : il suffit que les pays développés tiennent leurs engagements d'augmentation de l'APD. Aucun schéma ou mécanisme innovant ne permet de contourner cette réalité. Pour certains, de tels schémas et mécanismes peuvent détourner l'attention des vraies questions, sur lesquelles il faut mobiliser les énergies et l'attention de l'opinion : la nécessaire augmentation de l'effort en faveur des pays pauvres (voir encadré 3).

Cet argument a beaucoup de force. Pour en comprendre les limites, il faut examiner le fonctionnement actuel du système international d'aide publique au développement.

Le financement du développement s'organise autour d'une architecture complexe de relations bilatérales et multilatérales entre pays récipiendaires et donateurs. Cette architecture repose sur des mécanismes informels de coordination entre pays dont les objectifs sont partiellement convergents et fréquemment différents. Il existe de nombreuses instances et organes de coordination et de mise en commun des moyens : groupes consultatifs, *trust funds* divers, et, bien sûr, les grandes institutions financières internationales et leurs différents « guichets ». Mais fondamentalement, les donateurs gardent un pouvoir discrétionnaire sur leurs contributions, parfois dans le cadre d'engagements non contraignants souscrits en commun.

Dans un tel système, le résultat final dépend de la nature et de la qualité de l'interaction entre les divers acteurs.

Un équilibre de souscription volontaire

Une coordination informelle et souple est adaptée quand les pays poursuivent, au travers de leurs politiques d'aide, des objectifs propres et spécifiques⁽²²⁾. C'est fréquemment le cas. L'aide au développement est souvent un instrument de la politique étrangère, en tout cas y contribue. En dehors même de toute préoccupation géopolitique, elle est une occasion, pour chaque pays, de promouvoir sa vision du monde, sa doctrine de développement, et d'en tirer les conséquences dans la distribution de son aide et les conditions qu'il souhaite y attacher (trois quarts des dons au développement sont octroyés de manière bilatérale, les deux tiers des plus pauvres ne bénéficient que d'un tiers des flux d'APD).

Il en résulte, entre les divers pays, une concurrence qui peut être jugée, selon les points de vue, bénéfique ou nuisible. Elle conduit certes à des gaspillages, à la multiplication des contraintes, ainsi qu'à des incohérences dont, en définitive, souffrent les pays bénéficiaires. Mais elle est aussi, pour ces pays, un élément de liberté et de choix. Elle leur évite de devoir subordonner leur politique et leur stratégie de développement à une vision monolithique. Elle est favorable à l'innovation, à l'expérimentation, à la confrontation des visions et des doctrines.

Encadré 3 : Quelques données sur l'aide publique au développement

1 – Les besoins

Le montant total de l'aide publique au développement nette s'est élevé à 68,5 milliards de dollars en 2003. Les besoins financiers supplémentaires d'APD pour atteindre les objectifs de développement du millénaire sont estimés au minimum à 50 milliards de dollars annuels.

À titre de comparaison, le surplus annuel de richesse apporté spontanément par la croissance économique mondiale est compris entre 800 et 1 000 milliards de dollars. L'effort nécessaire est donc équivalent à environ trois semaines de croissance mondiale supplémentaire.

2 – L'évolution actuelle de l'APD ⁽¹⁾

– L'APD nette augmente depuis 2001.

– L'augmentation de 6 milliards de dollars en 2002 s'est décomposée en 3 milliards de dollars d'annulation de dette, 1 milliard de dollars d'aide supplémentaire pour l'Afghanistan et le Pakistan et 2 milliards de dollars de flux supplémentaires pour les pays en développement.

– Le fort accroissement enregistré en 2003 (+10,5 milliards de dollars) s'explique dans une large mesure (8 milliards de dollars) par la baisse du cours du dollar par rapport à l'euro, le yen et la livre – monnaies dans lesquelles sont libellés les versements des principaux contributeurs non américains – et par les efforts consentis pour la reconstruction de l'Irak (2 milliards de dollars).

– Les transferts financiers effectifs ne constituent qu'une part limitée du total de l'APD. En 2002, ils ne représentaient que 35,3 milliards de dollars (61 % du total), le reste se décomposant de la manière suivante : 15,5 milliards de dollars de coopération technique ; 4,5 milliards de dollars d'annulation de dette ; 3 milliards de dollars de frais administratifs.

– Ces transferts financiers effectifs augmentent légèrement depuis 1998 ; ce rythme est toutefois inférieur de moitié à celui de la progression de l'APD nette :

	1998	2001	2002	Évolution 1998-2003
Transferts financiers effectifs	33 Mds \$	33 Mds \$	35 Mds \$	+6 %
APD nette	52 Mds \$	52 Mds \$	58 Mds \$	+12 %

(1) Sources : statistiques du CAD/OCDE, « Global development finance 2004 : harnessing cyclical gains for development », Banque mondiale, 2004.

La nécessité d'un équilibre de coordination

Mais s'il s'agit, pour les donateurs, de viser des objectifs convergents ou similaires, ce qui est le cas des ODM, le système actuel de coordination est clairement non optimal (voir encadré 4).

Encadré 4 : Le financement des fonds et procédures spécialisés dans le développement humain

La communauté internationale a engagé plusieurs programmes d'aide au développement humain spécifiques. Cet encadré fait le point sur le financement concernant le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, l'initiative Fast Track sur l'éducation et le Fonds vaccin.

1 – Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme

Les besoins financiers pour la lutte contre le sida dans les pays à bas revenus ou à revenus intermédiaires sont estimés à 12 milliards de dollars en 2005, 16 milliards de dollars en 2006 puis 20 milliards de dollars en 2007 par l'ONUSIDA ⁽¹⁾.

Pour répondre à cet enjeu, un Fonds global contre le sida, la tuberculose et le paludisme a été créé en 2001. Au 1^{er} janvier 2004, 4,9 milliards de dollars ont été promis au Fonds, et 2,1 milliards de dollars effectivement reçus. Sur ce montant, 285 millions de dollars ont été déboursés deux ans après la mise en place du Fonds ⁽²⁾.

2 – L'initiative Fast Track

Les besoins de financement pour atteindre l'éducation primaire universelle sont estimés à 3,7 milliards de dollars par an, dont 2 milliards de dollars pour l'Afrique subsaharienne ⁽³⁾.

En avril 2002, le Comité du développement de la Banque mondiale a lancé l'initiative Fast Track qui n'est pas un fonds spécialisé mais un mécanisme de coordination des bailleurs de fonds. Dix-huit pays ont été déclarés éligibles au mécanisme sur la base de critères économiques généraux, parmi lesquels dix ⁽⁴⁾ ont effectivement soumis un programme. Les besoins de financement de ces pays ont été évalués à 510 millions de dollars par an (hors trois d'entre eux ⁽⁵⁾). Au 31 décembre 2003, les engagements totaux des donateurs représentaient 170 millions de dollars, et 6 millions de dollars ont été effectivement déboursés ⁽⁶⁾.

3 – Le Fonds vaccin

Le Fonds vaccin a pour objectif de financer l'accès à la vaccination dans les 75 pays les plus pauvres du monde (PIB/habitant < 1 000 dollars). Les besoins financiers sont estimés à 400 millions de dollars par an jusqu'en 2006. Après cette date, les besoins devraient s'accroître sensiblement avec le développement de nouveaux vaccins pour atteindre environ un milliard de dollars par an à compter de 2011.

Le Fonds a été créé en 1999 et a débuté ses opérations en 2000. Depuis cette date, il a engrangé 1,3 milliard de dollars d'engagements dont 750 millions de dollars de la fondation Bill and Melinda Gates. À la fin de l'année 2003, le Fonds vaccin avait décaissé un total de 500 millions de dollars.

(1) ONUSIDA, *Rapport global 2004*, 2004.

(2) Cf. entretiens de la mission avec le Fonds global.

(3) Comité de développement FMI/Banque mondiale, *Global monitoring report : policies and actions for achieving MDGs and related outcomes*, 16 avril 2004.

(4) Les dix pays retenus sont : Burkina Faso, Gambie, Guinée, Guyane, Honduras, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Yémen.

(5) Gambie, Mozambique et Yémen.

(6) Comité de développement FMI/Banque mondiale, *op. cit.*

- Il produit, en premier lieu, des ressources insuffisantes ⁽²³⁾. Ceci résulte du phénomène bien connu du passager clandestin. Chaque pays, chaque acteur, tente naturellement de maximiser ses propres objectifs, minimiser sa contribution, et reporter sur ses partenaires la charge des actions décidées en commun. Il existe, pour ce faire, de multiples stratégies. Assez généralement, l'aide bilatérale tend à être réservée aux actions – ou pays – prioritaires du point de vue du donateur ; et l'on peut parallèlement viser à prendre en charge les actions conjointes par les institutions multilatérales auxquelles l'on contribue le moins et/ou celles dont la vision est la plus proche de ces propres priorités ⁽²⁴⁾. Le résultat est nettement suboptimal.

- Il impose, en second lieu, des coûts de transaction et de négociations élevés. Pour les donateurs beaucoup de temps et de ressources sont dépensés à la recherche des compromis. Pour les pays bénéficiaires, il est de plus en plus difficile de faire face à la complexité et aux aléas de fonctionnement du système. La conciliation des exigences, souvent hétérogènes et non totalement cohérentes, des pays donateurs crée des difficultés de gestion et de planification considérables.

- Enfin, la volatilité de l'aide est une conséquence inéluctable d'un système dans lequel elle est conditionnelle et largement laissée à la

discrétion des donateurs. Seuls les mécanismes de réduction de dette incorporent une certaine automaticité. Les autres formes d'aide, bien qu'encadrées dans des programmes annuels ou pluriannuels, restent soumises aux aléas de la coordination entre donateurs et de leur dialogue avec les pays bénéficiaires. Or, de tels équilibres de souscription sont d'expérience instables : les accords sur les dépenses sont difficiles à conclure (l'accord se faisant objectif par objectif et tout objectif nouveau devant faire l'objet d'un nouvel accord) et l'absence de mécanismes de contrôle peut entraîner des comportements de passagers clandestins.

Les variations de l'aide dépendent donc des comportements des donateurs – dont les objectifs et les priorités varient fréquemment –, de ceux des bénéficiaires, dont les performances sont inégales dans le temps, enfin de l'impact des chocs auxquels sont soumises les économies des pays pauvres. L'interaction de ces trois forces est, en soi, une source majeure d'instabilité (voir encadré 5).

Encadré 5 : La volatilité de l'aide publique au développement ⁽¹⁾

Plusieurs études récentes ont mis en évidence la volatilité des flux d'aide publique reçus par les pays en développement. Elles font apparaître :

– que cette volatilité est supérieure à celle des recettes fiscales nationales de ces pays. Les résultats sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Rapport de la variance de l'aide à celle des recettes fiscales

	Pays dont l'aide représente moins de 50 % des recettes publiques	Pays dont l'aide représente plus de 50 % des recettes publiques
Aide et revenu exprimés en % du PNB	4,96	7,42
Aide et revenu exprimés en dollars/tête	1,73	3,00

– que cette volatilité est souvent plus élevée pour l'aide-programme que pour l'aide-projet ;
– qu'elle est d'autant plus forte que le pays est dépendant de l'aide extérieure (elle augmente de 50 à 75 % quand le ratio d'aide aux recettes fiscales franchit le seuil de 50 %) ;
– que l'aide est plutôt (légèrement) procyclique : elle augmente (diminue) avec l'activité économique dont elle amplifie (et n'atténue pas) les fluctuations. C'est particulièrement vrai pour les dons et l'assistance technique.

L'aide est également, pour les pays récipiendaires, relativement imprévisible : il est impossible de se fonder, de manière fiable, sur les engagements affichés par les donateurs pour anticiper les versements à venir.

Ainsi :

- les déboursements effectifs sont, en moyenne, inférieurs de 20 % aux engagements (mais de 35 % pour l'aide-programme et 10 % pour l'aide-projet). Sur un échantillon de 71 pays étudiés, seuls 18 ont reçu, en moyenne, des montants supérieurs à ceux qui avaient été promis ;*
- on constate fréquemment des épisodes de forte poussée des engagements, non suivis de déboursements effectifs. Ceci pourrait résulter d'engouements temporaires des donateurs, notamment à la suite d'un changement politique (l'exemple de la République centrafricaine après la fin du régime Bokassa est cité) ;*
- plus généralement, les tests statistiques montrent que le pouvoir prédictif des engagements par rapport au déboursement est très faible, et ceci d'autant plus que le pays est pauvre.*

Les causes de cette situation sont brièvement analysées. La qualité des politiques macroéconomiques joue un rôle important. Mais les études attribuent également aux aléas des procédures budgétaires internes aux donateurs une responsabilité dans les décalages constatés entre engagements et versements effectifs.

(1) Sources : [a] Bulir and Hamann : *How volatile and unpredictable are aid flows and what are the policy implications ?*, IMF Working Paper WP/01/167 (2001) ; [b] Bulir and Lane : *Aid and fiscal management*, IMF Working Paper WP/02/112 (2002) ; [c] Foster (Mick) : *The case for increased aid*, Report to the Department for International Development ; (UK), décembre 2003.

Certes, la tendance à la réduction de l'effort d'aide a été stoppée, puis inversée depuis quelques années. On s'oriente vers un déliement de plus en plus étendu des transferts consentis aux pays en développement. Le soutien programmatique (ou budgétaire) vient compléter les aides au projet (voire se substituer à elles). On constate aussi une augmentation de la concessionnalité et un accroissement de la part des dons. La conditionnalité évolue, avec une importance croissante donnée à la qualité des institutions et de la gouvernance. Des réflexions sont conduites depuis quelques années sur l'efficacité de l'aide. Depuis 2002, des efforts importants d'harmonisation des procédures d'aide sont engagés pour réduire les contraintes et des efforts qu'elles imposent aux pays bénéficiaires.

Mais ces réformes ne changent pas fondamentalement l'architecture du système et ses instruments. Il manque toujours au sein du dispositif, une pièce essentielle : une ressource à la fois concessionnelle et prévisible. Seul un mécanisme fort et permanent de coordination peut produire une telle ressource.

Mécanismes innovants de financement

Le besoin d'une aide prévisible et stable se heurte aux principes d'annualité qui gouvernent généralement les budgets des pays développés. Les mécanismes innovants de financement visent à assouplir et lever cette contrainte, tout en procurant des ressources supplémentaires.

L'International Finance Facility

L'*International Finance Facility* (IFF) est un mécanisme de financement du développement proposé par le Gouvernement britannique et soutenu par la France.

L'IFF se fonde sur un double constat : si, les États se sont engagés à augmenter régulièrement leur contribution à l'aide publique au développement pour atteindre les objectifs définis à Monterrey, cette augmentation est progressive. Or il y a urgence à transférer des ressources aux pays pauvres pour réaliser les objectifs de développement du millénaire.

L'IFF vise donc à anticiper dans le temps l'augmentation future de l'aide au développement et utilise, pour ce faire, le recours aux marchés financiers. L'IFF est une plate-forme de financement et remplit une fonction de trésorerie. Elle recueille périodiquement des engagements pluriannuels formels et irrévocables de contributions futures de la part des pays membres. Sur cette base l'IFF émet des emprunts obligataires dont le remboursement est, en fait, garanti par ces engagements (ce qui permet d'obtenir les conditions attachées aux meilleures notations). Le produit de ces émissions est alors utilisé pour financer le développement, principalement sous forme de dons. Si le mécanisme fonctionne, il produit une ressource stable, car le rythme des déboursements est déconnecté de celui des contributions.

L'IFF présente de nombreux aspects attrayants mais suscite également certaines interrogations.

D'un point de vue opérationnel, l'IFF peut être mise en œuvre sur une base régionale ou limitée à certains pays, car elle ne pèse pas immédiatement sur l'économie, et donc ne crée pas, pour les pays qui contribuent, de problèmes de compétitivité⁽²⁵⁾. L'urgence de certaines actions de développement humain justifie par ailleurs, une accélération des déboursements d'aide publique. Et il est opportun d'utiliser, pour ce faire,

les marchés financiers, dont c'est la fonction d'ajuster dans le temps les flux de revenus et de dépenses.

À ce stade, toutefois, plusieurs grandes questions sont posées. Les conditions de gouvernance et d'affectation des fonds restent à définir. La comptabilisation budgétaire des engagements pluriannuels est source, dans de nombreux pays, de difficultés et de problèmes. Comme tout emprunt, l'IFF renvoie la charge sur les générations futures sans pour autant garantir le rendement de l'investissement considéré. Une question centrale est donc celle de l'avenir à long terme. Après 2015, une fraction des dépenses budgétaires d'APD sera absorbée, dans les pays développés, par les remboursements d'IFF. Ceci peut conduire, à cette date, à une réduction brutale des flux nets à destination des pays pauvres. Ce risque est limité. Mais il existe si les contraintes budgétaires futures, notamment dans les pays à démographie vieillissante, devaient l'emporter sur la volonté de réduire la pauvreté.

On peut espérer, à cette échéance, que plusieurs des pays aujourd'hui bénéficiaires de l'aide auront atteint un niveau de développement qui leur permettra de s'en dispenser. Mais il est clair que d'autres devront encore être soutenus. C'est certainement le cas pour de nombreux pays d'Afrique subsaharienne qui, même avec des hypothèses fortes de croissance et de prélèvement fiscal national ne pourront toujours pas assumer les dépenses publiques essentielles au développement humain. Les plus pauvres des pays pauvres auront toujours besoin d'assistance après 2015⁽²⁶⁾. Ce sont eux qui portent en réalité le risque lié à l'anticipation des flux d'aide opérés par l'IFF si, d'ici là, d'autres sources de financement stable n'ont pas été mises en place (voir encadré 6).

Encadré 6 : Arbitrage entre générations et aide publique au développement

L'aide publique au développement doit-elle être financée sur les recettes budgétaires courantes ou par emprunt ? On a généralement considéré jusqu'ici qu'un financement sur recettes courantes est plus adapté : les pays – notamment le Royaume-Uni – dont les règles budgétaires distinguent entre dépenses financées par impôt et par emprunt classent l'APD dans la première catégorie.

Mais cette question prend un éclairage nouveau avec les propositions de financements « innovants » : IFF et taxes internationales. Une différence essentielle entre ces deux instruments tient à leur impact temporel : la fiscalité pèse sur les générations actuelles, tandis que l'emprunt reporte sur l'avenir le poids final de l'effort.

Cet encadré explore les conditions et les données de ce choix.

Fondamentalement, le financement par emprunt permet : (1) une déconnexion dans le temps entre les paiements budgétaires des donateurs et les flux d'aide reçus par les pays bénéficiaires ; et (2), en conséquence, une accélération possible des déboursements d'aide reçus par ces pays. Ces deux aspects sont examinés successivement.

1 – La déconnexion des flux de paiements budgétaires et des transferts financiers vers les pays en développement

- *Elle correspond à une logique financière solide ⁽¹⁾. Pour un montant donné d'aide totale sur une période donnée, les besoins des pays en développement ne coïncident pas nécessairement dans le temps avec les possibilités budgétaires des donateurs ⁽²⁾. On peut donc améliorer la situation en ajustant le profil des déboursements de l'aide publique. C'est précisément le rôle des marchés financiers d'opérer de tels ajustements entre flux de recettes et de dépenses décalées dans le temps, mais globalement équivalentes (en valeur actualisée) ⁽³⁾.*

- *Toutefois cette déconnexion est risquée si les flux futurs d'aide publique ne sont pas certains. Ce risque est totalement porté par les générations futures de pauvres ⁽⁴⁾. On doit donc s'interroger sur son ampleur. Ou, symétriquement, sur les raisons qui permettent d'espérer à l'avenir à une aide publique sensiblement plus importante qu'aujourd'hui (et dont on pourrait anticiper financièrement l'augmentation). On peut en envisager quatre :*

- *un assouplissement de la contrainte financière portant sur les budgets des pays donateurs. Elle paraît peu probable. Au contraire, les situations d'endettement public des pays développés et le vieillissement de leurs populations entraîneront des charges croissantes, ce qui augmentera le « coût d'opportunité » de l'aide publique au développement ;*

- *l'existence, aujourd'hui, de dépenses budgétaires urgentes qui disparaîtraient à l'avenir, ouvrant une marge de manœuvre pour l'APD. Ce peut être le cas, notamment pour les dépenses d'indemnisation du chômage, si celui-ci est appelé à se réduire ;*

- *une augmentation de l'altruisme des populations des pays développés, autorisant spontanément à l'avenir un prélèvement supplémentaire. On ne peut l'exclure, mais il peut être dangereux de construire sur cette seule hypothèse la totalité du financement innovant du développement ;*

- *enfin, une meilleure information de ces populations, devenues plus sensibles aux difficultés des pays pauvres,*

ainsi qu'aux risques qui en découlent plus ou moins directement pour leur propre bien-être.

2 – L'accélération des déboursements d'aide publique

Une fois déterminé, sur une période donnée, le montant global d'aide publique, il peut être justifié d'en accélérer le déboursement dans trois cas :

- si le bien-être des pauvres d'aujourd'hui est valorisé plus fortement que celui des pauvres de demain ;
- si l'aide déboursée aujourd'hui est globalement plus efficace pour la réduction de la pauvreté que l'aide déboursée demain ;
- enfin, si une diminution spontanée (exogène) de la pauvreté se produit, réduisant le besoin d'aide à l'avenir.

Examinons successivement ces trois possibilités.

- En calcul économique, on « dévalorise » généralement l'avenir en actualisant les coûts et avantages apparaissant dans le futur. Cette démarche s'applique-t-elle à la réduction de la pauvreté ? L'actualisation comprend deux composantes :

- une composante purement psychologique « d'impatience » ou de préférence pour le présent. S'agissant de la pauvreté, le choix est plutôt d'ordre éthique. On peut ou non, pour des raisons de choix personnel (et en fonction d'un plus ou moins grand optimisme sur l'avenir) préférer une réduction immédiate de la pauvreté à une réduction future d'ampleur supérieure. Mais il est impossible de rationaliser un tel choix.

- une composante économique, justifiée par le fait que les générations futures seront spontanément plus riches que les présentes, et donc que l'utilité marginale d'une amélioration de leur bien-être est inférieure. Mais s'agissant des pauvres, dont l'état de pauvreté est mesuré par un niveau absolu de revenu, ce raisonnement ne peut s'appliquer.

Au total, le bon taux d'actualisation de l'avantage lié à la réduction de la pauvreté est probablement très faible, voire égal à zéro. Procéder différemment serait privilégier subjectivement une génération plutôt qu'une autre, choix d'autant plus problématique qu'il se double, en réalité, d'un choix géographique. Les pauvres d'aujourd'hui sont majoritairement asiatiques. Ceux de demain seront principalement africains.

- Il est possible que l'aide déboursée aujourd'hui soit plus efficace que celle déboursée demain pour la réduction de la pauvreté :

- les études montrent que le rendement social de l'aide – mesuré au niveau microéconomique des projets – est très élevé (de l'ordre de 20 %) ; ce qui laisse penser qu'un

grand nombre de projets très efficaces ne sont pas aujourd'hui financés ⁽⁵⁾ ;

– d'autre part, il peut y avoir des rendements croissants à l'aide publique ; l'aide consentie aujourd'hui améliore l'efficacité (accroît le rendement) de l'aide déboursée demain. C'est probablement le cas, s'agissant du développement humain.

Mais ce n'est pas absolument certain : il est possible que les capacités d'absorption d'un pays augmentent avec le temps. C'est le cas, notamment, si le progrès technique est « endogène » c'est-à-dire si le rendement du capital dans l'économie s'élève avec le niveau du PNB par tête. Dans ce cas, au contraire, l'efficacité de l'aide future est supérieure à celle d'aujourd'hui. L'accélération conduirait à une perte d'efficacité et un gaspillage (on renonce à des investissements futurs très rentables pour des investissements actuels qui le sont moins). Ces considérations conduisent certains experts à préconiser un mécanisme inverse de celui de l'IFF, dans lequel des versements budgétaires immédiats des donateurs viendraient abonder des trust funds utilisés pour financer les transferts futurs vers les pays en développement ⁽⁶⁾.

• On peut certainement anticiper une diminution du nombre de pauvres d'ici 2015. Les objectifs du millénaire seront atteints, sur ce point, dans un certain nombre de pays. Le besoin d'aide se réduira en conséquence. Mais il est aussi probable que la pauvreté qui subsistera après cette date se révélera beaucoup plus difficile – et coûteuse – à résorber. Ceci pourrait limiter la réduction des volumes nécessaires d'aide publique.

Conclusion

• Il n'existe pas d'argument éthique objectif pour « choisir » entre les générations présentes et futures de pauvres, donc pour mettre en place des mécanismes dont le seul effet serait de déplacer dans le temps – sans l'augmenter globalement – l'impact de l'aide sur la réduction de la pauvreté.

• L'accélération des déboursements d'APD (et le recours à l'emprunt) ne peut donc se justifier que par des critères d'efficacité économique. Elle doit porter sur des dépenses dont le rendement social est élevé, si possible croissant, en tout cas supérieur à celui de dépenses engagées à une date plus tardive. Plus précisément, l'accélération doit conduire à une augmentation de l'impact global sur la pauvreté, mesuré sur l'ensemble des générations. Ce critère conduit à définir précisément les dépenses éligibles à un tel mécanisme, et les conditions de sa mise en œuvre. Les autres dépenses d'aide doivent pouvoir être financées par les

générations présentes. Cette distinction doit être rigoureusement observée, au regard, notamment, des raisonnements du type « toute dépense utile est un investissement pour l'avenir », qui peuvent conduire, pour un montant donné d'aide, à une réduction de son efficacité globale.

• Enfin, pour les mêmes raisons éthiques, les générations futures de pauvres doivent être protégées du risque d'un tarissement de l'aide lié au remboursement des emprunts précédemment contractés ; et la mise en place de ces emprunts doit s'accompagner de mécanismes offrant, à cet égard, des garanties solides.

(1) Source : Schneider (Jean-Luc) : *Du bon usage de l'IFF*, mimeo, ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie (2004).

(2) Formellement, le profil temporel optimal des paiements budgétaires doit être tel qu'il égalise, pour chaque année, le taux marginal de prélèvement obligatoire ; tandis que l'échéancier optimal des transferts reçus par les bénéficiaires doit égaliser, chaque année, le rendement marginal de l'aide.

(3) Source : Schneider (Jean-Luc) : *Du bon usage de l'IFF*, mimeo, ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie (2004).

(4) La logique des schémas actuellement envisagés est d'asseoir l'emprunt sur l'augmentation future de l'aide publique, c'est-à-dire d'anticiper la réalisation de l'objectif de 0,7 % du PNB. Mais si cette augmentation ne se produit pas l'opération conduit alors à une forte réduction de l'aide effectivement versée quand arrive la période de remboursement, ce qui pénalise particulièrement les pauvres de l'époque.

(5) Source : Foster (Mick) : *The case for increased aid*, Report to the Department for International Development, (UK), décembre 2003 (Annex III).

(6) Source : Heller (Peter) ; Gupta (Sanjeev), « Challenges in expanding development assistance IMF », *Policy Discussion Paper*, 02/5 (2002).

La fiscalité internationale

Une deuxième approche est celle d'une fiscalité internationale.

Le concept mérite d'abord d'être précisé. Aucune autorité internationale ne dispose aujourd'hui du pouvoir de taxer. Dans le monde d'États souverains qui est le nôtre, toute imposition obligatoire repose sur l'autorité et la force obligatoire des États.

Il n'existe donc pas d'assiette fiscale « internationale », c'est-à-dire non mobilisable hors de l'autorité d'un État. L'analyse économique et l'observation politique permettent certes d'identifier des « biens communs » de la planète, qui sont le patrimoine conjoint de tous ses habitants : les océans, l'espace, l'atmosphère. Mais, pour appréhender ces biens en vue d'une tarification ou d'une taxation de leur usage, il faut passer par le truchement de l'autorité des États. De même, la mondialisation

crée une situation dans laquelle certains facteurs deviennent considérablement mobiles au point de créer l'impression qu'ils ont disparu dans un autre espace, plus international. Mais cette impression est trompeuse. La mobilité s'exerce entre les territoires fiscaux des États entre lesquels il n'existe pas d'interstice juridique international.

Dans ces conditions, une fiscalité internationale est nécessairement le produit d'un acte de coopération entre des États. On peut la définir comme un ensemble de dispositifs fiscaux nationaux, identiques ou convergents, mis en œuvre conjointement par les États, dans un cadre agréé en commun, y compris pour l'utilisation des ressources prélevées par chacun.

Cette coopération doit être négociée et juridiquement formalisée. Elle implique qu'un instrument de souveraineté – le pouvoir de taxer – soit mis au service d'un objectif international.

La mise en œuvre d'une taxe internationale nécessite un accord international sur une assiette et sur un taux, ainsi que sur les modalités institutionnelles du prélèvement.

La démarche fiscale requiert un degré élevé de coopération internationale et institutionnelle. Elle peut nécessiter des abandons partiels de souveraineté. Elle est, à ce titre, applicable seulement quand les préférences et les objectifs des divers pays coïncident ou convergent fortement.

Mais, une fois ces conditions réalisées et ces étapes franchies, elle procure des avantages inégalés :

- elle règle le problème de coordination et de partage de l'effort de financement entre pays contributeurs ;
- elle assure, y compris sur le très long terme, la permanence et la prévisibilité des flux d'aide ;
- elle élimine les coûts de transaction et dispense des procédures lourdes de négociations ;
- elle établit le système de lutte contre la pauvreté sur des bases solides et le met à l'abri des aléas de la politique et de la coopération internationale ;
- enfin, elle ne pèse pas sur les générations futures et, en ce sens, paraît plus adaptée au financement de trois catégories de dépenses : la solidarité à l'intérieur des générations actuelles (dépenses médicales de soins immédiats, États en situation de détresse) ; des dépenses au rendement social risqué et incertain (recherche médicale) ; des dépenses à poursuivre sur le très long terme.

Complémentarité de l'IFF et de la fiscalité internationale

Il existe entre l'IFF et la fiscalité internationale une complémentarité potentielle forte :

- complémentarité économique, tout d'abord. On peut utiliser conjointement les deux instruments quand un même programme ou une même action combine étroitement des dépenses bénéficiant aux générations présentes et futures. En matière de santé par exemple, certaines dépenses (vaccination, prévention, éducation) constituent de fait un investissement pour l'avenir

tandis que d'autres, relèvent plus de la solidarité immédiate. Les deux doivent pouvoir trouver un financement adapté ;

- complémentarité financière ensuite : une ressource de type fiscal peut être utilisée pour sécuriser ou conforter un montage plus sophistiqué fondé sur des emprunts et des garanties ;
- complémentarité dans le temps, enfin : les ressources fiscales seront toujours disponibles à long terme quand sera achevée la période de déboursement de l'IFF.

Quels montants rechercher ?

Les chiffres articulés pour le financement des objectifs du millénaire s'appliquent à la totalité des besoins de toute nature – investissement, fonctionnement – et sous toutes leurs formes : prêts, dons publics, contributions privées. On ne peut en déduire automatiquement une cible de recettes pour une éventuelle fiscalité internationale.

Pour évaluer celle-ci, deux démarches sont possibles : la première consiste à tenter de couvrir la majorité, voire la quasi-totalité des besoins par une ressource de type fiscal ; ce qui permet, en cas de succès de sécuriser au maximum le financement des ODM ; mais ce qui conduit aussi à des prélèvements nouveaux relativement importants et multiplie donc les oppositions.

Une seconde approche consiste à se concentrer, au moins dans un premier temps, sur un « cœur » de besoins fondamentaux qui nécessitent absolument un financement stable et gratuit. Cette démarche peut paraître insuffisamment ambitieuse. Mais, indépendamment du montant, le seul fait qu'une telle ressource existe transformerait le paysage et la nature de l'aide au développement. Au départ, même un apport limité accroîtrait le rendement des autres financements en créant un environnement favorable à leur efficacité.

Il est difficile de parvenir, pour une telle ressource, à des évaluations précises et exhaustives de besoins. À noter toutefois que ⁽²⁷⁾ :

- avec moins d'un milliard de dollars par an, on met à la disposition de tous les pauvres dans le monde une trentaine d'interventions chirurgicales de base ;
- avec deux milliards de dollars chaque année, on contribue significativement au financement de la recherche d'un vaccin contre le paludisme ;
- deux milliards de dollars suffiraient probablement à faire face au coût des aides humanitaires d'urgence et à l'aide aux États faillis ou en détresse ;
- avec deux milliards de dollars par an, on garantit l'éducation primaire de tous les enfants des pays pauvres d'Afrique subsaharienne.

Quelle gestion ?

Comment gérer efficacement une ressource stable et prévisible ? La relation entre pays donateurs et bénéficiaires est un équilibre délicat et instable entre altruisme et conditionnalité. L'introduction de plus de stabilité dans les transferts financiers vers les pays pauvres peut modifier cet équilibre, ce qui suscite parfois des interrogations et des doutes.

Une première question est relative aux modalités d'utilisation et aux canaux de distribution des nouvelles formes d'aide. Si la fiscalité internationale est affectée à l'atteinte d'un ou plusieurs ODM particuliers, deux problèmes sont susceptibles d'être soulevés. D'une part, un problème économique relatif à la cohérence de l'action sectorielle entreprise grâce aux ressources de la fiscalité internationale avec celle conduite dans d'autres secteurs, cohérence qui est aujourd'hui habituellement assurée par les programmes pays des bailleurs de fonds. D'autre part, un problème de technique budgétaire qui découle de l'incompatibilité apparente entre la sanctuarisation des dépenses afférentes à l'action sectorielle entreprise et le cadre de finances publiques marqué par les principes traditionnels de globalisation des crédits et de non-affectation des produits.

La question centrale, et la plus contentieuse, est celle de la conditionnalité. En principe, la conditionnalité vise à assurer que les ressources transférées ne sont pas gaspillées. Une ressource trop stable accroît le risque d'inefficacité ; elle crée une situation d'aléa moral, dans laquelle toute incitation à pratiquer de « bonnes » politiques disparaît pour le pays bénéficiaire. La question, toutefois, est complexe : diverses causes peuvent contribuer aux performances décevantes enregistrées dans de nombreux pays ; outre la mauvaise gestion, celles-ci peuvent résulter de l'existence de chocs inattendus y compris, on l'a dit, ceux causés par la volatilité de l'aide. Sur un autre plan, on peut se demander, surtout dans les pays en grande détresse, dans quelle mesure les populations doivent supporter les conséquences négatives des erreurs des gouvernements ; ou si au contraire un objectif de l'aide n'est pas de les en prémunir (voir encadré 7).

L'additionnalité

Un prélèvement nouveau ne produit pas toujours et nécessairement une ressource supplémentaire. La base peut être érodée par des phénomènes d'évasion. Pour diverses raisons, la recette obtenue peut être minorée par la réduction du produit d'autres contributions.

Dans le cas d'une taxe internationale, cette question se pose avec une acuité particulière. Par définition, la taxe coexisterait avec les flux existants d'aide publique. Il y a donc un risque qu'elle ne s'ajoute pas, mais se substitue à ces flux. Chaque État peut toujours réduire son effort budgétaire d'APD dès lors qu'une source nouvelle de financement, par exemple sous forme de taxes, apparaît. À l'extrême, la substitution est totale. L'introduction d'une taxe dans un système principalement volontaire n'augmente donc pas nécessairement l'aide globale, l'effet d'éviction pouvant compenser la ressource additionnelle.

La plupart des pays développés sont aujourd'hui soumis à des contraintes budgétaires fortes, ce qui accroît la tentation de réduire leur effort au prorata des recettes nouvelles procurées par une fiscalité internationale. L'expérience des initiatives de réduction de dette n'incite pas, à cet égard, à l'optimisme. Dans de nombreux cas, l'effort budgétaire correspondant s'est substitué, mais ne s'est pas ajouté à d'autres formes existantes d'aide.

Encadré 7 : Un exemple de conditionnalité adapté à un financement stable : le Fonds vaccin

Le Fonds vaccin a mis en place un système original de gouvernance des programmes dont l'objectif est de concilier prévisibilité des concours pour les pays bénéficiaires et contrôle efficace de la bonne utilisation des ressources par le Fonds.

Ce système repose sur les règles suivantes :

- le Fonds vaccin et les États bénéficiaires définissent conjointement des objectifs de vaccination, montent un plan de financement et calibrent en conséquence les ressources qui seront octroyées par le Fonds. Cette planification est construite sur une durée de cinq ans, au cours de laquelle le Fonds s'engage à verser les concours décidés ;*
 - les plans pour chaque pays et le niveau de participation du Fonds sont agréés par un comité d'experts indépendants, qui est également en charge au cours de la période de cinq années de vérifier le respect des engagements respectifs des États et du Fonds. Le Fonds ne s'engage que sur des programmes qu'il est sûr de pouvoir financer ;*
 - les États bénéficiaires sont libres des décisions d'emploi des fonds et ne rendent compte au Fonds vaccin et au comité d'experts que sur les résultats de leurs actions ;*
 - les concours financiers du Fonds sont versés en deux étapes. Entre un tiers et la moitié de la somme est versée ab initio ; le reste est octroyé une fois une étape intermédiaire de vérification de la performance de l'État et du respect de ses engagements franchie ;*
 - dans certains États, quand les administrations publiques ne sont pas apparues aptes à conduire les programmes financés par le Fonds, celui-ci les a privés de ressources supplémentaires qui ont été redirigées vers des ONG chargées par lui d'exécuter le programme en lieu et place des administrations.*
-

Il n'existe pas de solution parfaite et immédiate à cette difficulté, qui se pose également, avec la même intensité, s'agissant de l'IFF. Un renforcement de la surveillance multilatérale des politiques d'aide et des engagements pris est certainement indispensable dans le court terme.

Au-delà, le succès et l'acceptabilité d'une fiscalité internationale sont étroitement liés aux mécanismes d'affectation et aux conditions de gouvernance qui en accompagneraient la création.

L'affectation

En gestion publique pure, l'affectation d'une recette à une dépense spécifique est généralement déconseillée⁽²⁸⁾. Elle introduit une rigidité dans l'allocation des ressources. La dynamique de la recette dans le temps ne coïncide généralement pas avec celle de la dépense, ce qui conduit soit à des gaspillages, soit à des insuffisances de financement. Enfin, l'affectation complique le contrôle démocratique et la gouvernance de la ressource. Elle favorise le maintien en existence de programmes et de structures qui ont perdu leur raison d'être.

Toutefois, dans le cas d'une taxe internationale, l'affectation au moins partielle peut se révéler nécessaire et utile.

Elle introduit un lien direct entre les donateurs et les bénéficiaires de l'aide, dont le caractère obligatoire du prélèvement ne permet pas de se dispenser. Ce lien rend la fiscalité plus légitime, plus acceptable et, par voie de conséquence, plus additionnelle.

L'affectation permet aussi d'expérimenter de nouvelles procédures de distribution de l'aide, là où il est impossible d'atteindre les bénéficiaires finaux à travers les méthodes et les circuits traditionnels. Les pauvres, en effet, sont fréquemment isolés des mécanismes privés et publics de financement et, de ce fait, n'ont pas accès aux crédits et aux débouchés commerciaux pour leur activité.

Plusieurs modalités d'affectation sont envisageables. Les partenaires non gouvernementaux peuvent se voir attribuer ou déléguer la gestion d'une partie du produit de la taxe. Les fonds sectoriels constituent également un réceptacle naturel des taxes internationales. Ils peuvent être une affectation d'autant plus intéressante (dans une situation où la fiscalité internationale ne serait pas mise en œuvre par exemple par tous les pays de l'OCDE), qu'ils deviendraient un élément incitatif à joindre le groupe des États appliquant le prélèvement. Enfin, là où les actions financées sont étroitement complémentaires de celles entreprises par des institutions internationales, les taxes peuvent alimenter des *trust funds* placés dans ces institutions, gérés selon les priorités et règles fixées par les pays donateurs, mais bénéficiant de l'effet de levier donné par les financements multilatéraux.

La gouvernance

La gestion soulève également plusieurs questions difficiles. Il existe parfois, on l'a dit, un décalage entre la compétence et l'expertise de certaines institutions et leur image publique. Cette contradiction devra être gérée avec pragmatisme et imagination. Autant il paraît irréaliste de solliciter les contribuables pour un financement non spécifié d'organisations existantes, autant il serait dommageable de les exclure systématiquement de la gestion des ressources collectées. Le succès de la création de nouvelles formes de financement et de contributions pour le développement est donc lié à la mise au point d'organisations et de structures institutionnelles elles-mêmes très innovantes.

De nouvelles formes de gouvernance devraient faciliter, en particulier, l'émergence d'une nouvelle philosophie et d'une nouvelle pratique des partenariats public-privé dans la gestion et la conception de l'aide au développement. L'expérience des fondations montre que de tels partenariats peuvent être très fructueux et que ce serait, pour l'utilisation d'une fraction du produit d'un prélèvement fiscal international, un débouché sans doute opportun. L'association à des partenaires non gouvernementaux est à la fois une garantie possible de bonne gestion et une source d'effets multiplicateurs. L'émergence de tels partenariats peut être vue avec circonspection, voire réticence, par certains des acteurs publics du développement, qui peuvent légitimement s'interroger sur le risque de dilution de leur pouvoir et de leurs priorités. Là aussi, un effort d'innovation institutionnelle sera indispensable. Mais, convenablement organisée, l'association de ces partenaires aux actions financées par une fiscalité internationale contribuerait indubitablement à sa légitimité.

* * *

En définitive, toute taxe internationale doit trouver en elle-même sa légitimité. Dans son principe, dans son affectation et dans sa gestion, elle doit être perçue et acceptée comme utile et efficace. Ces réflexions suggèrent qu'une taxe est d'autant plus apte à accroître les ressources globales allouées au développement que :

- elle concrétise un partage de l'effort explicite et transparent ;
- elle est accompagnée de garanties (politiques, institutionnelles, juridiques) sur le maintien des flux existants ;
- elle peut être rattachée à des besoins spécifiques et non satisfaits, révélant ainsi des préférences jusque-là implicites ;
- elle est affectée et gérée dans des conditions de transparence et d'intégrité qui échappent à tout soupçon et toute critique.

Deuxième partie

Quelle fiscalité internationale ?

Cette partie est consacrée à la description et l'analyse des caractéristiques possibles d'une éventuelle fiscalité internationale pour le développement.

Une première question est celle de sa place dans l'environnement général des politiques fiscales. Une seconde est celle de sa fonction : quel arbitrage doit-elle opérer entre divers objectifs économiques et sociaux envisageables ? Enfin, il faut s'interroger sur son architecture juridique et sa conception.

La fiscalité internationale dans l'environnement mondial

La mondialisation contemporaine a transformé l'environnement des politiques fiscales⁽²⁹⁾. Les systèmes fiscaux actuels ont été conçus pour des économies fermées, au sein desquels tous les facteurs de production pouvaient être considérés comme immobiles et dans lesquels les revenus étaient captifs. Avec l'ouverture, certains facteurs (capital, travail qualifié) sont devenus mobiles, et donc plus réactifs au niveau de taxation auquel ils sont soumis. À l'intersection des problématiques fiscales et internationales, on trouve donc trois questions : celle de la compétition entre systèmes fiscaux et de l'harmonisation des fiscalités nationales ; celle de l'évasion fiscale ; celle, éventuelle, d'une fiscalité internationale.

Ces trois problématiques ne se recouvrent pas.

- La compétition relève de la décision des États. Il existe, sur ce point, de grandes divergences entre les États (et les opinions), y compris au sein de l'Union européenne, sur les coûts et avantages de la concurrence fiscale et la nécessité (ou non) d'y remédier par une harmonisation plus poussée. Ce débat dépasse largement le cadre du présent rapport.

- L'évasion est un comportement des agents privés, soit dans un cadre légal (optimisation fiscale), soit aux frontières de la légalité.

L'évasion fiscale n'est pas étrangère à la problématique de ce rapport. Elle pose un problème de moralisation de la vie financière internationale. Elle utilise parfois les mêmes techniques et méthodes que celles mises en œuvre pour des activités à caractère criminel. Elle réduit, de

manière illicite les ressources fiscales des États, et donc le financement des biens publics.

Enfin, et surtout, l'évasion prive les pays pauvres de ressources – y compris budgétaires – indispensables à leur croissance et à leur développement. Les montants qui échappent annuellement à ces pays du fait de cette évasion sont d'un ordre de grandeur comparable aux sommes nécessaires pour atteindre les objectifs du millénaire. Il serait donc vain de réfléchir à une fiscalité internationale ou, plus généralement, à des mécanismes innovants de financement si, parallèlement, tous les efforts n'étaient pas mis en œuvre afin d'aider à la reconstitution des capacités fiscales de ces pays, étape indispensable de leur développement.

Contrairement à la compétition, il existe entre les États un consensus, au moins de principe, pour lutter contre l'évasion fiscale et en limiter l'ampleur. Des efforts importants sont mis en œuvre, dans le cadre de la coopération fiscale au sein de l'OCDE, notamment vis-à-vis des paradis fiscaux.

- Enfin, la fiscalité internationale est une méthode nouvelle (et non encore développée) de coopération entre États pour le financement de priorités communes. Elle peut être un instrument adapté pour compléter la concurrence entre systèmes fiscaux, en atténuant partiellement ses effets sur les capacités de financement des États. Contrairement à l'harmonisation, elle laisse ceux-ci libres de leur politique fiscale. Elle crée un espace limité de coordination adaptée à des actions conjointes.

La fiscalité internationale : rationalité économique, justice, équité

Tout système fiscal vise un équilibre entre efficacité économique et équité sociale. Cet équilibre dépend des objectifs poursuivis. Pour ce qui concerne une éventuelle fiscalité internationale, on peut en concevoir quatre : correction des externalités, moralisation de la vie internationale, redistribution des revenus, financement du développement.

Un objectif de correction

Les activités économiques génèrent fréquemment de fortes externalités, c'est-à-dire des effets indirects qui ne se manifestent pas spontanément sur les marchés et dans les prix, et n'apparaissent donc pas sous forme de coûts ou d'avantages monétaires pour les agents économiques. Quand ces effets sont négatifs, il est souhaitable de faire apparaître explicitement leurs coûts pour provoquer un ajustement des comportements et réduire ou éliminer les externalités. On peut, pour ce faire, recourir à une taxe. De telles taxes, dites « pigoviennes », sont fréquemment préconisées

– ou appliquées – dans le cadre de politiques de lutte contre la pollution et de préservation de l’environnement. Contrairement aux autres impôts, elles ne créent pas de distorsion économique nouvelle, mais contribuent à en éliminer (voir encadré 8).

Encadré 8 : Le double dividende

On parle de double dividende quand une taxe produit simultanément deux effets bénéfiques : procurer des recettes et éliminer des distorsions. Le double dividende apparaît potentiellement chaque fois que l’instrument fiscal est utilisé pour corriger une imperfection de marché, notamment dans le domaine de l’environnement.

Le terme recouvre en fait deux situations distinctes :

– celle où les recettes sont dépensées, par exemple en aide au développement. Cette définition est la plus utilisée dans le langage courant et le débat politique ;

– celle où le produit de la taxe est utilisé pour réduire ou supprimer un prélèvement à forte distorsion : par exemple pour financer des réductions de charges salariales. La recette globale est inchangée, mais l’impact économique de la fiscalité est amélioré. Cette formulation se retrouve plus fréquemment dans la littérature économique.

L’existence du double dividende est parfois contestée. Certains avancent que si la taxe est efficace pour éliminer la distorsion, elle supprime du même coup la base de l’impôt et la recette disparaît. Si, à l’inverse, une recette substantielle est préservée, cela signifie que la taxe n’a pas réussi à changer les comportements et éliminer la distorsion.

La réalité est toutefois plus complexe et des situations intermédiaires peuvent se présenter. Tout dépend de l’élasticité – prix de la demande du bien. Si celle-ci est suffisamment faible, mais non nulle, une taxe, même significative, procurera des revenus sans effacer la base fiscale. Il faut aussi distinguer selon l’horizon considéré. L’élasticité peut être faible à court terme et importante à plus long terme. La taxe procure alors des revenus dans l’immédiat, tout en contribuant à orienter les choix et influencer progressivement les comportements dans le sens de l’élimination des distorsions. L’expérience des taxes sur le tabac pourrait fournir l’exemple d’une telle évolution. Dans un tel cas, une stratégie de relèvement progressif de la taxe permet, en jouant sur l’horizon, d’obtenir, à court terme, la recette et, à long terme, d’éliminer les distorsions. Ce pourrait être le cas avec une taxe sur le carbone à taux faible, mais progressivement relevé.

Cette logique est naturellement transposable au plan international. Beaucoup des externalités qui se manifestent, notamment sur l'environnement, dépassent et transcendent les frontières des États. Elles appellent donc naturellement des réponses internationales. L'imposition de taxes nationales pour lutter contre des externalités internationales est inutile et, pour les États, dangereuse. Inutile si l'externalité échappe à l'action individuelle de chaque État et doit donc faire l'objet d'une action conjointe et coordonnée. Ces actions individuelles sont en outre dangereuses pour les États, car les taxes de correction ont inévitablement un impact – qui peut être significatif – sur la compétitivité relative des activités, des économies et des territoires.

Les taxes destinées à lutter contre les émissions de gaz à effet de serre (taxe carbone sur les émissions de CO₂, taxes sur les carburants polluants utilisés par les transports aérien et maritime internationaux) fournissent une illustration de prélèvements correctifs. L'application de ces taxes de manière unilatérale, à des taux correspondant au dommage environnemental suscité par les émissions, ferait subir au pays qui le déciderait une perte de compétitivité qui le dissuade à agir en dépit de la fraction du bénéfice environnemental mondial qu'il peut en espérer.

L'instrument fiscal, toutefois, n'est pas le seul disponible pour lutter contre les externalités. S'agissant de la pollution atmosphérique, par exemple, les États peuvent également recourir à des systèmes de permis d'émission, voire à une réglementation directe et un contingentement des émissions.

Au plan international, le choix entre ces divers instruments dépend du jugement porté sur leur efficacité relative, leur impact redistributif entre pays et entre activités et, plus généralement, de l'intensité et des modalités de la coopération entre États.

Un objectif de moralisation

En second lieu, la fiscalité internationale peut servir des fins de moralisation de la vie internationale. L'assiette taxée correspond alors à une activité que la communauté internationale juge contraire à l'ordre public ou souhaite, plus simplement, décourager.

La proposition de taxe sur les ventes d'armes mondiales relève pour partie de cette catégorie. L'élément de moralisation repose sur l'idée que les pays en développement consacrent une part trop importante de leurs budgets aux dépenses militaires, et en particulier, ceux parmi ces pays qui disposent de régimes non démocratiques. Il s'appuie également sur l'idée que les ventes d'armes souffrent d'un manque de transparence et alimentent la corruption.

Une taxe de moralisation est à la fois naturelle et paradoxale.

Elle est naturelle car elle dispose d'une légitimité propre qui lui est conférée par la notion d'ordre public dont elle découle. Cette légitimité n'a pas besoin d'être confortée par un choix d'affectation. La détermination

du taux peut s'effectuer librement, sans préoccupation quant à l'impact négatif sur l'activité touchée. Le choix du taux n'a pas à tenir compte de l'élasticité du bien taxé. Une telle taxe est susceptible de contribuer à une prise de conscience par la communauté internationale et à un mouvement de mobilisation de l'opinion.

Mais une telle taxe est également paradoxale. Elle peut contribuer à légitimer une activité pourtant jugée contraire à l'ordre public, dès lors qu'elle s'en sert pour asseoir un prélèvement public.

Un objectif de redistribution

Tous les pays utilisent l'instrument fiscal pour corriger ou modifier à des degrés divers la distribution des revenus. Il existe par ailleurs, dans le monde, une perception croissante des inégalités de revenus. Il est donc naturel de s'interroger sur la contribution que pourrait apporter une fiscalité mondiale à la réduction de ces inégalités. Cette interrogation est légitime, mais il n'est pas certain qu'elle puisse trouver aujourd'hui – ou dans l'avenir prévisible – une traduction concrète dans un schéma applicable de coopération internationale.

Le diagnostic est tout d'abord ambigu. L'évolution des inégalités mondiales au cours de la période récente d'internationalisation des économies se prête à différents jugements. Mesurées par des indices globaux de distribution des revenus entre pays, les inégalités ont fortement crû pendant les soixante premières années du XX^e siècle, mais sont depuis stabilisées, voire en légère régression. Mesurées différemment – par l'écart entre les revenus les plus élevés et les plus faibles – les inégalités se sont, au contraire, sensiblement accrues.

Ensuite, les opinions divergent quant au meilleur moyen de réduire les inégalités mondiales. De fait, les inégalités entre pays sont d'amplitude très supérieure aux inégalités internes à chaque pays. Mais on peut en tirer des conclusions opposées. Pour certains, les transferts financiers entre pays développés et en développement constituent un instrument central de la réduction des inégalités mondiales. Pour d'autres, le moteur principal de la réduction des inégalités est la croissance économique, qui permet le rattrapage des pays développés par les pays émergents et en développement et la convergence des niveaux de vie dans le monde.

Un objectif de financement

Enfin, une fiscalité internationale peut avoir un simple but de financement, afin de dégager un montant de ressources prédéfini pour financer une politique publique.

Dans une telle optique, la taxe est choisie en fonction de plusieurs caractéristiques :

– le caractère dynamique de l'assiette, afin que le taux de croissance spontané de son produit soit voisin de celui des dépenses qu'elle finance ;

– la faiblesse des coûts administratifs associés à sa collecte, c'est-à-dire la combinaison des opérations d'assiette, de recouvrement et de contrôle.

Quel arbitrage ?

Dans la réalité, aucune taxe ne répond à une logique pure et beaucoup se rattachent simultanément à plusieurs objectifs. La taxe sur les armements est à la fois une taxe de financement et de moralisation. Les taxes environnementales visent à corriger des nuisances tout en procurant des recettes.

Entre ces objectifs, il est néanmoins nécessaire de faire des choix, en tout cas de définir des priorités.

Le rapport se fonde, à cet égard, sur une certaine hiérarchie. L'objectif principal, aujourd'hui, est de procurer les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs de développement du millénaire. La fiscalité internationale doit être d'abord et avant tout une fiscalité de financement. Les différentes possibilités, formules et hypothèses seront prioritairement examinées sous cet angle.

Il y a, à ce choix, deux raisons fondamentales :

- Il n'existe pas, aujourd'hui, de processus démocratique permettant de fixer, au plan mondial, le niveau et les modalités d'une éventuelle réduction des inégalités. Ce sont de tels processus qui président, dans chaque nation, aux décisions de redistribution. Et l'observation montre que les préférences diffèrent fortement entre les pays sur le niveau souhaitable ou acceptable des inégalités de revenus.

Il existe, par contre, au plan mondial, un objectif reconnu et universellement admis de réduction de la pauvreté. L'approche est différente : la communauté internationale a choisi de concentrer ses efforts sur la situation et le sort des plus défavorisés de ses membres ; non sur l'écart qui les sépare des plus favorisés. Cette approche, dont les fondements philosophiques et moraux sont bien établis ⁽³⁰⁾, peut servir d'ancrage et de référence pour la définition et la mise en œuvre des mécanismes de transferts financiers à destination des pays pauvres. C'est elle qui peut donner, le cas échéant, sa légitimité à l'instauration d'une fiscalité internationale ⁽³¹⁾.

- En tant qu'instrument de financement, une taxe internationale présente des avantages importants d'efficacité économique. Il y a d'abord, l'effet bénéfique de certaines taxes, qui, outre les recettes qu'elles procurent, contribuent à corriger des externalités économiques. C'est le « double dividende » fréquemment invoqué, mais aussi très discuté.

En second lieu, et de manière plus générale, il est plus efficace de financer les dépenses publiques par des taxes à faible taux et à large assiette. Or certaines bases fiscales larges échappent, parce qu'elles sont mobiles, à toute taxation nationale. Ceci conduit les États, pour un volume donné de dépenses, à taxer plus fortement les facteurs immobiliers, qui représentent souvent des assiettes plus étroites. Indépendamment de ses aspects redistributifs (que certains déplorent), cette surtaxation des

facteurs immobiliers est économiquement coûteuse. Elle accroît la distorsion créée par le prélèvement (dont on sait qu'elle est proportionnelle au carré de son taux). Elle réduit l'efficacité globale de l'intervention publique : l'analyse économique enseigne, assez logiquement, que le volume optimal de biens publics financés diminue quand la distorsion créée par le prélèvement fiscal augmente ; ou, ce qui revient au même, que l'on peut financer utilement un volume plus important de biens publics en réduisant les distorsions créées par la fiscalité.

Une réponse possible à ce problème est d'harmoniser les bases et principes de taxation des facteurs mobiles. On sait qu'elle est loin de faire l'unanimité. De nombreux pays considèrent la concurrence fiscale comme un phénomène normal, voire souhaitable. Elle est perçue comme une conséquence du libre droit des États à déterminer leur politique fiscale, budgétaire, et sociale ; et, au-delà, comme un frein utile à l'expansion des dépenses publiques et des interventions gouvernementales.

Mais s'il s'agit de financer une dépense supplémentaire d'aide au développement, qui fait l'objet d'un accord de tous les pays, une taxe portant internationalement sur les assiettes mobiles est certainement plus efficace qu'une augmentation des impôts nationaux.

Une taxe internationale peut ainsi permettre de concilier deux objectifs : le maintien de la capacité de chaque État à poursuivre ses objectifs propres, le cas échéant à travers une concurrence fiscale qui est un état de fait ; fournir, par ailleurs, une base économiquement efficace (et socialement juste) pour le financement d'actions internationales agréées en commun.

Dans le cadre d'un objectif prioritaire de financement, d'autres considérations doivent néanmoins être prises en compte. La décision majeure que représenterait la création d'une fiscalité internationale est inséparable d'une vision plus large. Elle est impossible et incompréhensible en dehors d'une ambition partagée entre les États : la recherche de plus de stabilité, plus de sécurité et plus de justice dans le développement du monde. Elle doit prendre en compte les opportunités considérables et, simultanément, les tensions fortes, que crée la mondialisation. Elle concrétise le sentiment d'un lien commun aux habitants de la planète : ceux – l'immense majorité – pour qui la mondialisation est source de progrès et de prospérité accrue ; et ceux – encore trop nombreux – qu'elle laisse de côté et qui sont exclus de ses bénéfices par un cumul de handicaps historiques, naturels ou géographiques. C'est cette vision qu'incarnent, notamment, les objectifs de développement du millénaire. La fiscalité mondiale doit y aider en permettant aux richesses nées de la mondialisation de contribuer à en éliminer les maux ou en diffuser les bénéfices à ceux qui en sont aujourd'hui privés.

Il serait peu acceptable, à cet égard, qu'une fiscalité mondiale soit créatrice de maux supplémentaires. En aucun cas la fiscalité ne doit créer, pour les pays pauvres, de charges ou de handicaps supplémentaires ; et, plus généralement, une contribution socialement neutre ou progressive est préférable à une taxe dont l'impact serait régressif en fonction des revenus. Par ailleurs, le souci de moraliser la vie économique et financière peut compléter ou conforter la recherche de ressources.

La fiscalité internationale : architecture

La fiscalité est historiquement associée à une représentation politique directe. À l'échelon mondial, une telle représentation n'existe pas. Ce qui pose la question de la légitimité fondamentale de toute taxe internationale.

Selon une première approche, cette légitimité devrait résulter de l'émergence de nouvelles formes de gouvernance mondiale, que la fiscalité internationale a vocation à favoriser et conforter, et dont elle assurerait le financement ⁽³²⁾.

La commission Zedillo sur le financement du développement s'inscrit dans une telle perspective. Elle préconise la mise en place d'un conseil mondial de chefs d'État et de gouvernement chargé des questions de gouvernance mondiale. Elle recommande, parallèlement, la création d'une organisation fiscale mondiale dont le rôle serait notamment d'instruire sur un plan technique et de débattre d'une taxe internationale. À terme, cette démarche ambitieuse est celle qui donne à la solidarité internationale les structures les plus solides et le contenu le plus riche.

Mais les progrès institutionnels prennent du temps. Et le renforcement de la gouvernance internationale ne s'accompagne pas spontanément de l'apparition de nouveaux mécanismes de financement, comme l'illustre l'expérience de l'Union européenne. En dépit de progrès substantiels dans la mise en place d'institutions communes, dans l'instauration d'une gouvernance économique et l'émergence d'une identité politique continentale, les pays membres ne sont toujours pas parvenus à sur un mécanisme de financement de l'Union par un impôt européen, prélevé directement par les institutions communautaires et dont l'assiette et le taux seraient uniformes.

Face à l'urgence des problèmes à résoudre, il peut donc apparaître opportun de rechercher de nouveaux financements dans le cadre des structures existantes de la coopération internationale. Selon cette approche, ce sont les États, et eux seuls, qui disposent du pouvoir de décider et de lever l'impôt. C'est sur leur consentement explicite et coordonné que doit reposer tout mécanisme automatique de financement international du développement.

Le cadre juridique

L'architecture juridique d'une taxe internationale comprend deux niveaux : d'une part, des actes nationaux qui établissent la taxation dans le ressort de chacun des États ; et, d'autre part, un dispositif de coordination par lequel les États s'engagent à mettre en œuvre simultanément leurs mesures nationales selon des modalités définies en commun. C'est l'articulation ⁽³³⁾ entre ces deux niveaux qui définit le caractère plus ou moins « international » de la taxe et donne à l'architecture sa spécificité (voir encadré 9).

Encadré 9 : Un exemple de « taxe » internationale existante : le FIPOL

Le FIPOL est une organisation internationale créée en 1971 chargée de mutualiser les risques financiers que les phénomènes de marée noire font encourir aux transporteurs pétroliers. L'organisation verse des primes aux victimes financées par des contributions des compagnies pétrolières.

La structure juridique du FIPOL montre comment pourrait fonctionner une contribution financière internationale à caractère de taxe :

- le FIPOL a été créé par un traité international conclu par les 83 États membres du fonds (les États-Unis ne sont pas membres) ;*
 - ce traité a été ratifié et transposé en droit interne par les États signataires (en France, une loi puis un décret), ce qui donne force obligatoire aux cotisations annuelles dues par les compagnies pétrolières ;*
 - le taux de la cotisation est fixé annuellement à la majorité simple par l'organe exécutif du FIPOL, désigné par les États membres ;*
 - les cotisations sont recouvrées directement par le FIPOL sans transiter par le budget des États ;*
 - les États ont un double rôle dans le recouvrement ; ils ont une obligation générale de s'assurer du bon fonctionnement du système le cas échéant par des contrôles des déclarations (en France la Direction générale de l'énergie et des matières premières) ; les sanctions en cas de non-recouvrement sont déterminées par le droit interne de chaque État (par exemple, au Danemark, pays qui a adopté le régime le plus strict, des amendes et des peines de prisons peuvent être prononcées).*
-

Dans ce cadre, on peut ordonner les différentes catégories de taxes internationales autour de deux grands choix.

Le premier est celui du contenu de la coopération, qui peut être plus ou moins détaillé et prescriptif. Les États peuvent décider de fixer globalement le niveau de leur contribution à l'objectif commun ; mais se laisser mutuellement libres de déterminer comment et sur quelles bases les ressources sont prélevées. Dans ce schéma, les États, en quelque sorte, se « taxent eux-mêmes »⁽³⁴⁾. Ils peuvent, à l'inverse, choisir de taxer leurs citoyens en prélevant, sur leurs territoires, des contributions fixées par application d'un même taux à une même assiette.

Un deuxième choix porte sur le degré de contrainte auquel acceptent de se soumettre les États. Ils peuvent préférer une coopération souple, non contraignante, dans laquelle le mécanisme de taxation fonctionne sur une base strictement volontaire, c'est-à-dire également révoquable. Par exemple, pour financer les ODM, les pays pourraient adopter une déclaration conjointe par laquelle ils s'engagent à mettre en place une fiscalité nationale selon des caractéristiques d'assiette et de taux définies en commun, en affecter le produit au financement du développement et à instaurer les mécanismes de coordination suffisants pour assurer une collecte efficace du prélèvement.

Selon une seconde formule, plus contraignante, ces mêmes décisions seraient insérées dans un traité international, engageant les États tant qu'il n'est pas dénoncé. Ce traité prescrirait les règles d'assiette, de taux, de recouvrement, d'affectation et, le cas échéant, de vérification que les pays signataires devraient respecter. Les instruments nationaux sont alors les lois de transposition du traité en droit interne. Il n'existe pas, aujourd'hui, de tels traités. Ils représenteraient, dans la coopération fiscale internationale, un saut qualitatif important : jamais les États n'ont consenti, dans ce domaine, des limitations aussi strictes à leur souveraineté. Mais ils en ont accepté d'autres, assez proches : les traités commerciaux, en particulier, encadrent étroitement la capacité des signataires à modifier leurs droits de douane, à accorder des subventions aux activités productives, voire à discriminer dans leur fiscalité entre les diverses catégories de résidents sur leurs territoires.

Options fiscales

Diverses approches sont *a priori* possibles pour asseoir de nouvelles contributions destinées au développement : celles qui font appel, principalement, aux efforts volontaires des citoyens et des entreprises ; des contributions additionnelles aux impôts nationaux existants ; des contributions nouvelles représentatives de l'économie mondialisée.

Encourager fiscalement l'action privée

La plupart des pays développés encouragent fiscalement les dons philanthropiques sous diverses formes. Mais, il est rare que ces dispositifs favorisent spécifiquement les actions en faveur du développement. Et, par ailleurs, il n'existe aucune coordination entre les incitations mises en place dans les divers pays. Les systèmes fiscaux internes ne reproduisent donc pas les priorités affichées de l'action internationale des États ; ce décalage brouille probablement les « signaux » que reçoivent les agents privés et qui guident ou influencent les modalités de leur générosité.

Un grand progrès pourrait donc être accompli si les pays développés mettaient en place, de manière coordonnée, un dispositif unifié d'encouragement à la générosité privée en faveur du développement en utilisant les impositions et les démarches fiscales existantes qui sont acquittées ou accomplies par les particuliers⁽³⁵⁾ et les entreprises.

Un tel dispositif représenterait certes, s'il s'ajoute aux mécanismes existants, une dépense fiscale supplémentaire. Mais il présente, en regard, de nombreux avantages :

- il n'exige pas de construction institutionnelle et légale nouvelle au plan international. L'accord des États participants pourrait être matérialisé dans une déclaration solennelle. Et sur un plan interne, les dispositifs existants dans les droits internes offrent une base utile pour la constitution du nouveau régime ;
- il offre la possibilité d'un effet de levier qui accroît, à dépense publique donnée, la mobilisation de ressources en faveur du développement ;
- il permet de toucher un large public à des coûts de mise en œuvre réduits. Il contribue ainsi à la mobilisation publique en faveur du développement ;
- il est particulièrement adapté aux pays dans lesquels l'opinion est réticente à toute forme de prélèvement obligatoire et d'intermédiation publique dans la philanthropie ;
- il introduit un lien direct et donc fortement pédagogique entre le contributeur et le bénéficiaire.

Naturellement, dans un système fonctionnant sur une base volontaire, la stabilité de la ressource globale ne peut être garantie, non plus que l'équité de sa répartition entre les divers pays participants, qui dépend de la générosité spontanée manifestée par leurs populations. Mais, agissant comme un « révélateur », un tel mécanisme peut aider les gouvernements à mieux percevoir l'état et l'évolution de l'opinion, et modifier en conséquence leurs actions et leurs interventions.

Le risque existe que les contributions ainsi mobilisées se substituent aux efforts existants et évincent, en conséquence, d'autres formes de philanthropie. Ce risque doit être accepté : l'objet même du dispositif est de favoriser la générosité en faveur du développement. Des incitations fiscales convenablement ciblées aideraient puissamment la collecte de contributions par les ONG plus particulièrement actives en ce domaine. Il n'est pas en outre avéré : il existe des pays où l'effort public est important et où se manifeste activement la générosité privée pour le développement. Ceci laisse penser que les divers efforts peuvent être complémentaires, plus que concurrents.

Des contributions additionnelles aux impôts nationaux existants

Il peut être utile de définir une contribution comme une taxe additionnelle aux impôts déjà existants dans les divers pays. Les avantages sont nombreux : faiblesse des coûts de collecte ; facilité de mise en œuvre juridique ; prévisibilité et automaticité de l'évolution de la ressource. En outre, si la base choisie est assez large, il est possible de lever des ressources significatives au prix d'une majoration limitée des taux d'imposition.

Outre son intérêt fiscal, cette approche fait apparaître la mesure dans laquelle chaque État contribue aux actions communes, et peut apparaître comme correspondant à une approche de solidarité internationale.

La difficulté consiste, pour les pays, à définir en commun la base jugée la plus représentative pour fonder un effort conjoint. Tous les pays n'ont pas les mêmes impôts ; même quand les principes sont identiques, les règles d'assiette divergent parfois fortement ; enfin, à supposer que les règles d'assiette soient harmonisées, la base taxable ne représente pas nécessairement la même part de la richesse nationale d'un pays à l'autre. En tant qu'instrument de solidarité, une taxe additionnelle à des impôts existants présente donc certaines imperfections : la répartition des efforts reproduit les différences, voire les distorsions, qui existent, même pour un impôt de nature similaire, entre les divers pays. Cet inconvénient, toutefois, doit être apprécié au regard de l'avantage essentiel que représente l'utilisation de bases fiscales et de méthodes de recouvrement existantes.

Des contributions nouvelles représentatives de la mondialisation

Le choix d'une telle base peut conforter la légitimité du prélèvement dans l'opinion publique.

Selon cette approche, il serait possible de fonder la taxation sur trois catégories d'assiettes :

- des assiettes qui, parce qu'elles sont immédiatement mobiles au plan national, ne sont saisissables qu'au plan international (par exemple, les actifs financiers). Outre le dynamisme de l'assiette qui assure une croissance spontanée de la recette, la taille des bases envisageables permet de retenir un taux faible non distortif, et donc d'améliorer l'efficacité économique du financement de l'aide au développement ;
- des assiettes dont la taxation au plan national conduirait à des pertes de compétitivité importantes sans bénéfice pour l'État concerné et qui pourraient conduire ultérieurement à des pertes d'activité (taxes environnementales). Bien que ces taxes aient aussi un effet correctif, les quotités sont alors déterminées par l'objectif de rendement assigné aux taxes et non par la recherche de l'internalisation des effets externes ;
- des assiettes qui correspondent à des biens communs de l'humanité et qui, dans le régime actuel de territorialité de l'impôt, ne sont appréhendées par personne (espace, ressource de haute mer à l'exception notable des nodules polymétalliques). Il est paradoxal que dans l'ordre juridique actuel on puisse accéder gratuitement à des ressources dont on sait qu'elles sont limitées ; dans le long terme il s'agira d'un enjeu important pour la coopération entre pays ; dans l'immédiat certains prélèvements peuvent aider à approcher une tarification optimale.

Circuits financiers du prélèvement ⁽³⁶⁾

Une première option, le prélèvement direct par une organisation internationale, ne peut être envisagée que dans les cas où l'assiette est incontestable, et pour lesquels le contrôle par l'organisation internationale est immédiat. Cette option présente le double avantage d'une affectation claire des ressources et d'une réduction du nombre d'acteurs, et donc des coûts de la collecte. Un tel type d'architecture a déjà été mis en place par

des traités internationaux. On peut ainsi citer l'exemple de l'Union postale universelle, dont l'instrument d'aide au développement qu'est le Fonds pour l'amélioration de la qualité de service (FAQS) est financé par une contribution des postes des pays industrialisés, égale à une faible part des frais compensatoires entre les postes. De même, jusqu'à sa disparition au 1^{er} janvier 2002, la CECA se finançait en partie par des prélèvements qu'elle opérait directement auprès des entreprises sidérurgiques.

Dans une seconde option, la taxe est recouvrée comme une taxe nationale, avec inscription au budget comme recette non affectée au même titre que les autres recettes fiscales et reversée comme une dépense à l'organisation internationale. C'est le mécanisme de la « ressource TVA ». Elle préserve le contrôle parlementaire et ouvre la possibilité d'un partage des recettes. Son affectation est moins garantie et moins lisible et donc peut-être moins aisément défendable devant l'opinion publique.

Une dernière option, variante de la précédente, est celle de l'imposition affectée. Elle est identique à la précédente, avec une différence importante : il existe un lien juridique inaliénable entre la recette et la dépense. Il s'agit du mécanisme des prélèvements agricoles et des droits de douane de l'Union européenne.

Taxe mondiale ou taxe régionale ?

La taxation internationale suppose un degré élevé de coopération entre les États, qui peut se révéler difficile à concrétiser. Obtenir un consensus universel est certainement un objectif. Il n'est pas nécessairement réalisable dans un horizon prévisible.

La question d'une taxe d'application géographique plus restreinte, limitée à une masse critique de pays, doit donc être posée. Elle permettrait, dans un premier temps, de créer une dynamique et d'espérer un effet d'exemplarité et d'entraînement.

Cette question prend une importance particulière pour ceux qui souhaitent un renforcement du rôle de l'Union européenne dans le système d'aide au développement. Disposer d'une ressource de type fiscal permettrait à l'Europe de jouer pleinement ce rôle, qui peut apparaître justifié et nécessaire compte tenu de la sensibilité forte qui existe sur notre continent concernant les questions de développement.

Les inconvénients et risques sont évidents. Risque d'évasion, tout d'abord, si les bases fiscales peuvent être transportées en dehors du champ géographique d'application de la taxe. Risque pour la compétitivité, ensuite, si les activités et les territoires sont pénalisés par la taxation.

La création d'une taxe nouvelle peut alimenter les anticipations d'augmentation future du niveau du prélèvement, ce qu'il est convenu de désigner comme « l'effet signal » de la fiscalité. Cet effet mérite d'être

pris en compte avec une attention particulière dans l'hypothèse d'une initiative limitée à l'Europe, compte tenu du niveau déjà élevé des prélèvements obligatoires sur notre continent.

Les pays qui appliqueraient une taxe régionale peuvent aussi se trouver dans la situation de financer un bien public dont bénéficieraient les pays « exonérés » ; et d'opérer ainsi un transfert significatif en faveur de ces derniers.

En sens inverse, il faut noter que la plupart des grandes avancées de la coopération internationale au cours des dernières décennies ont été réalisées par un groupe pionnier de pays. Il peut être utile de créer, dans un cadre restreint, les conditions d'une dynamique débouchant ultérieurement sur une participation plus large.

Chacune de ces deux thèses peut être défendue avec la même intensité. La confrontation des arguments permet toutefois d'identifier les deux conditions strictes qui encadrent le recours éventuel à une taxe d'application régionale :

- la première tient à la nature de la taxe elle-même. Certaines se prêtent plus que d'autres à une application régionale, tant du point de vue du risque d'évasion que de l'impact sur la compétitivité ; le recours à une taxe régionale limite *de facto* le nombre d'instruments disponibles⁽³⁷⁾ ;
- la seconde est relative à l'utilisation des fonds collectés. Les pays devraient veiller à ce que la gestion et l'attribution de ces fonds créent une incitation effective à se joindre au dispositif, voire une pénalisation pour les non-participants.

Troisième partie

Orientations

Cette partie est consacrée aux mesures spécifiques discutées et étudiées par le groupe de travail. Certaines ont fait l'objet d'un examen très détaillé, d'autres de débats plus généraux à ce stade.

Ces mesures se prêtent à plusieurs regroupements ⁽³⁸⁾.

Selon le caractère plus ou moins volontaire de la contribution

Certaines ont le caractère de véritables taxes. D'autres sont purement volontaires telles les cotisations additionnelles aux paiements par carte de crédit, ainsi qu'aux factures d'eau, d'électricité et de téléphone. Ces contributions peuvent être stimulées ou orientées par divers avantages fiscaux. Elles respectent la liberté de choix des citoyens ; mais, contrepartie inévitable, la stabilité de la ressource n'est pas toujours assurée, non plus que son affectation aux besoins du développement. Une possibilité de progrès consisterait, pour les grands pays développés, à mettre en œuvre conjointement des dispositifs similaires d'incitation à la générosité et à la philanthropie privée en faveur du développement et de la réduction de la pauvreté.

Les propositions de création d'une loterie mondiale se rattachent également à cette catégorie, avec l'avantage supplémentaire que le produit peut en être affecté à des causes précisément identifiées par les gouvernements.

Selon le lien plus ou moins direct avec un mécanisme de type budgétaire ou fiscal

L'allocation supplémentaire de droits de tirage spéciaux (DTS), fréquemment évoquée, apporterait de grands avantages aux pays pauvres. Mais, s'agissant d'un instrument à caractère monétaire, il ne peut être utilisé directement au financement des dépenses budgétaires de développement humain. Il peut toutefois contribuer puissamment à alléger la contrainte de financement externe qui pèse sur ces pays, notamment en cas de chocs violents et imprévus.

De même, la lutte contre l'évasion fiscale internationale n'apporte pas directement de recettes nouvelles et identifiées. Mais, quelles que soient les voies qu'elle emprunte, elle contribue à consolider les bases taxables et les recettes budgétaires des pays en développement.

Selon le champ d'application possible

Certaines taxes se prêtent plus aisément que d'autres à une application limitée à certains pays. Les taxes additionnelles à l'impôt sur les sociétés, par exemple, sont nécessairement d'application mondiale, sauf, pour les pays participants à pénaliser lourdement l'attractivité de leur territoire. À l'inverse, les taxes sur les transports aériens ou maritimes peuvent être prélevées sans risque majeur de délocalisation.

Le cas des transactions financières est plus complexe ; et il faut sans doute distinguer finement selon la nature et la catégorie des instruments et des actifs financiers concernés. Plus il s'agit de produits ou d'opérations homogènes, pratiquées à très grande échelle, et plus le risque de délocalisation est élevé. De manière générale, la mobilité des capitaux, l'organisation des marchés sur une base mondiale plaide pour une très grande prudence dans la création et la mise en œuvre de taxes qui ne seraient pas universellement appliquées dans les grands pays développés.

Quels choix et pourquoi ?

Malgré leur diversité, toutes les contributions examinées dans cette partie présentent des caractéristiques communes :

- elles sont techniquement faisables ;
- elles procurent des recettes significatives au regard des besoins de financement stable et permanent pour les objectifs du millénaire ;
- elles sont économiquement rationnelles car construites de manière à minimiser les distorsions économiques liées à leur prélèvement, voire à corriger les distorsions existantes ;
- enfin, toutes sont impossibles à percevoir sans une coopération internationale approfondie.

Ce dernier point est essentiel car il justifie l'affectation éventuelle de ces taxes au financement du développement. Il n'existe, *a priori*, aucune raison logique ni économique de recourir, par exemple, à la taxation des transactions financières pour lutter contre la pauvreté. Mais chaque État, agissant seul, aurait de grandes difficultés à pratiquer de telles taxations, compte tenu de la mobilité internationale des assiettes. De telles taxes sont donc littéralement « produites » par la coopération entre États. C'est pour cette raison qu'il est légitime de les affecter, au moins partiellement, au financement d'actions conjointes.

Les mécanismes d'encouragement aux contributions volontaires

Les contributions volontaires en faveur du développement peuvent être sollicitées par de nombreux canaux. Si l'on songe à encourager publiquement de telles contributions, deux supports méritent un examen particulier : d'une part l'acte d'imposition lui-même, d'autre part les actes

réguliers liés aux activités de consommation courante (utilisation des cartes de crédit, règlements réguliers de factures).

Contributions volontaires additionnelles à l'impôt

La feuille d'impôt est un support privilégié pour l'encouragement aux contributions volontaires, surtout si celles-ci sont encouragées par des incitations fiscales.

Les mécanismes existants dans plusieurs pays offrent des exemples dont on peut s'inspirer :

- certains pays donnent à leurs contribuables l'option d'effectuer un versement volontaire additionnel lors de la détermination de leur impôt sur le revenu, qui peut être totalement ou partiellement déductible de celui-ci. La décision est prise lors de la déclaration du revenu. La Suisse, le Danemark et l'Allemagne disposent ainsi d'un « impôt d'Église » dont le rendement peut être très élevé puisqu'il a atteint 9 milliards d'euros en Allemagne en 2002 (soit 9 % des recettes de l'impôt sur le revenu sur lequel il est assis). Selon les cas, le contribuable doit exprimer explicitement son consentement à payer ou, au contraire, manifester son opposition. La première formule est moins contraignante ; l'expérience montre que la seconde produit spontanément des ressources plus élevées ;
- il est également envisageable que les ressources publiques viennent abonder (dans des propositions variables) des contributions volontaires pour le développement. Cette formule est adaptée, notamment, aux situations dans lesquelles on fait appel la générosité lors d'actes courants de la vie quotidienne : achats divers ou règlements réguliers de factures.

Il est plus problématique d'autoriser, comme certains le préconisent, l'affectation, par chaque citoyen, d'une fraction de son impôt existant à des causes proches du développement. Il importe, en effet, de préserver l'universalité de l'impôt comme contribution aux charges communes, dont seul le législateur peut prononcer l'affectation.

Contributions à l'occasion d'actes de consommation courante

Les paiements par carte de crédit

Les débits sur cartes bancaires représentent, en Europe, 824 milliards d'euros en 2003 (chiffres Visa seulement) dont 70 % en paiements et 30 % en retraits. Sur la base d'un taux de 1 %, il y a un potentiel de 8 milliards d'euros de contributions.

On peut solliciter l'accord du titulaire de la carte pour une contribution volontaire selon deux modalités :

- à l'occasion de chaque paiement ou opération de retrait. Cette formule, qui préserve au maximum la liberté du don, est technologiquement très complexe et son coût serait probablement prohibitif. Il est juridiquement indispensable que le montant figurant sur le reçu papier soit exactement conforme au montant débité sur le compte bancaire de l'utilisateur. Pour

laisser l'option du prélèvement à chaque opération, il serait donc nécessaire d'adapter tous les terminaux de paiement existants (un million en France), opération sans doute peu populaire quelques années après les modifications nécessitées par l'introduction de l'euro ;

– sur l'ensemble des paiements effectués avec une carte déterminée. Dans ce cas, le prélèvement intervient périodiquement lors de l'établissement du relevé. Le circuit de paiement n'est pas affecté. C'est la banque émettrice de la carte qui débite globalement le compte du donateur. Cette option prend donc la forme d'un contrat de prélèvement automatique entre l'utilisateur de la carte et sa banque (ou le prestataire de service financier délivrant la carte). C'est, en France, le cas de la carte « Agir » du Crédit coopératif, qui consiste en un contrat spécifique par lequel le client accepte que soit prélevé 0,06 c€ pour chaque retrait par carte bancaire. Approximativement 10 000 cartes ont été émises.

Les paiements réguliers de factures courantes : l'exemple du « centime additionnel sur l'eau »

Une autre forme de contribution volontaire peut être de solliciter le consommateur au moment du paiement d'une facture courante, par exemple l'eau, l'électricité ou le téléphone.

Cette solution pourrait s'appuyer sur l'exemple de la campagne lancée en 2002 au Royaume-Uni par l'ONG Wateraid, en lien avec dix entreprises de distribution d'eau. Les vingt-deux millions de foyers concernés ont été sollicités pour verser un don en faveur de l'aide au développement au moment du paiement de leur facture d'eau.

À la lumière de cette expérience, deux constats peuvent être faits :
– d'une part, le nombre de souscripteurs, même avec un tel dispositif, demeure faible. Ainsi, sur les vingt-deux millions de foyers concernés, 15 000 ont adhéré à l'initiative. En outre, les statistiques montrent que, dans ce genre de programme, le taux de déperdition annuel est de l'ordre de 7 % ;
– d'autre part, le potentiel du donateur n'est pas épuisé après la première donation. Les données de Wateraid indiquent ainsi que, si le premier versement est en moyenne de 8 euros par mois, ce montant peut passer à 15 euros par mois après quelques années si un travail d'information et de relance est effectué.

Examen de diverses formules de taxation internationale

Les taxes sur les transactions financières

Les actifs monétaires et financiers s'échangent sur des marchés larges, liquides, profonds, et dont beaucoup fonctionnent à l'échelle de la planète. Les transactions qui en résultent représentent, en conséquence,

des volumes considérables, même mesurés à l'échelle des grandeurs macroéconomiques les plus courantes.

Les transactions financières nationales et internationales (change, valeurs mobilières) représentent donc une assiette fiscale attrayante et très dynamique. S'agissant d'activités très concurrentielles et, pour certaines, très homogènes, il s'agit aussi d'une assiette particulièrement mobile. Des taxes à très faible taux sont donc susceptibles de produire des revenus élevés, pourvu toutefois qu'elles soient prélevées de manière relativement coordonnée entre les principaux États. En outre, ces taxes peuvent contribuer à corriger des externalités négatives si elles aident à éliminer des transactions considérées comme inutiles ou nuisibles du point de vue de l'efficacité des marchés car produisant, notamment, une volatilité des cours jugée excessive.

Ces taxes sont fréquemment critiquées du point de vue de leur efficacité économique⁽³⁹⁾. Elles augmentent les coûts et réduisent le volume des transactions ; elles modifient artificiellement l'horizon des investisseurs au détriment du court terme ; elles réduisent la liquidité des marchés et peuvent ainsi indirectement contribuer à accroître leur volatilité. Elles sont, par nature sujettes à des phénomènes de cascades. Leur poids réel est inconnu et imprévisible ; il peut s'établir très au-dessus du taux théorique. L'incidence est largement arbitraire et le risque de double taxation est élevé (notamment en ce qui concerne les transactions réalisées par le biais d'intermédiaires ou par les organismes de placement collectif).

Ces arguments jouent un grand rôle dans la défaveur que connaissent aujourd'hui ces taxes auprès des économistes.

S'agissant des actifs financiers, toutefois, il existe déjà d'importantes distorsions fiscales liées, notamment, à l'existence de nombreux régimes préférentiels ; au traitement différent des revenus et des plus ou moins-values en capital ; à la difficulté d'ajuster ce traitement dans le cas de produits dérivés où la distinction entre revenus et capital s'efface ; s'y ajoutent les difficultés liées à la connaissance des revenus et des stocks d'actifs détenus, ainsi qu'aux possibilités d'évasion offertes par l'internationalisation des marchés⁽⁴⁰⁾.

L'impact d'une taxation des transactions sur les décisions d'investissement et de placement est donc probablement négligeable comparé à celui d'autres dispositions ainsi qu'à celui des réglementations prudentielles qui encadrent les choix de portefeuilles d'un grand nombre d'intermédiaires et d'institutions financières.

Enfin, il faut noter que, sur de nombreux actifs, il existe déjà des coûts de transaction significatifs, vis-à-vis desquels le poids d'une taxation sera probablement marginal. Tel n'est pas le cas, toutefois, sur tous les marchés, ce qui incite à examiner avec prudence le taux d'une éventuelle taxation.

Au total, une taxation à faible taux des transactions financières peut s'avérer beaucoup moins créatrice de distorsions qu'un impôt à taux plus élevé appliqué à des bases différentes.

La taxe sur les transactions de change

Les transactions de change se sont élevées quotidiennement à 1 200 milliards de dollars en 2001. L'essentiel des transactions est réalisé entre les principales monnaies des pays développés (30 % euro/dollar, 20 % dollar/yen et 11 % dollar/livre sterling).

Un objectif possible d'une telle taxe est de lutter contre la spéculation et aider à stabiliser les taux de change. Cet objectif n'est pas discuté ici. La taxe étudiée est purement destinée à lever des revenus pour le développement. Il s'agit donc d'une taxe à taux faible (de l'ordre de 0,01 %) pour minimiser les distorsions induites sur le marché et les risques d'évasion.

La taxe est techniquement faisable au plan mondial

La taxe peut être prélevée, soit sur la transaction de change elle-même, soit sur les règlements auxquels elle donne lieu dans les systèmes de paiement des deux monnaies échangées.

Dans les deux cas, une déclaration est nécessaire. Contrairement à ce qui est parfois supposé, les systèmes de paiement (en dehors du système *Continuous Link Settlement* (CLS), qui représente environ 30 % des transactions en volume) ne sont pas spécifiques aux transactions de change et ces systèmes n'identifient pas la nature des opérations qui transitent par eux.

Il est préférable de prélever la taxe au niveau du règlement, pour limiter le risque d'évasion.

Les systèmes de règlements fonctionnent en effet avec des infrastructures très lourdes et nécessitent un environnement juridique très sécurisé. En outre, ces systèmes ont besoin d'un accès à la monnaie centrale et donc d'un compte auprès des banques centrales, pour régler les soldes de leurs opérations. La délocalisation vers des territoires « exotiques » est donc exclue.

La taxe est délicate et contentieuse au plan régional

Même si la taxe est prélevée sur le lieu de règlement, le risque de délocalisation est très élevé dès lors que les principales places financières ne participeraient pas. Les systèmes de règlement peuvent opérer des compensations internes en dehors de la zone de taxation et ne procéder à un règlement en monnaie centrale que pour le solde des positions brutes.

Les banques centrales pourraient théoriquement s'opposer à cette évasion en refusant d'ouvrir des comptes à des systèmes de règlement géographiquement localisés hors de la zone de taxation. Mais cela transformerait les banques centrales en agents auxiliaires des autorités fiscales, ce qui n'est pas nécessairement leur vocation. Les banques, par ailleurs, seraient incitées à développer des systèmes de règlement plus économes en monnaie centrale, ce qui n'est pas favorable, à terme, à l'efficacité de la politique monétaire⁽⁴¹⁾. Pour ces deux raisons, on peut anticiper une opposition forte – et sans doute légitime – des banques centrales à une telle évolution.

Il est souhaitable d'exonérer les activités de tenue de marché

Les banques conduisent sur le marché deux types de transaction : des transactions pour compte propre, qui ne sont pas différentes de celles des autres intervenants, et des transactions de tenue de marché. Pour ces dernières, elles s'échangent en permanence des positions de change afin d'obtenir une position nette à l'équilibre compatible avec le degré de risque qu'ils sont autorisés à accepter (et qui est étroitement encadré). Ces opérations s'effectuent à coût quasi nul, avec un bénéfice journalier inférieur estimé à 0,01 % des volumes échangés. Une taxe mettrait ces activités en déficit permanent. On pourrait assister, soit à une concentration supplémentaire entre les mains d'un nombre très limité de grands acteurs, soit à la disparition pure et simple de ces activités, le marché basculant vers un modèle différent de cotation centralisée. Du point de vue de l'efficacité et de la stabilité du marché, l'effet est incertain. Du point de vue de la taxe, une fraction importante de l'assiette disparaîtrait certainement.

Ces deux considérations militent pour une exonération des activités de tenue de marché. Il n'est pas certain que l'on puisse juridiquement et fonctionnellement distinguer, au sein du marché interbancaire, une transaction de tenue de marché et une transaction pour compte propre. Cette question est à expertiser. Mais on peut dire que, en volume, les transactions de tenue de marché sont majoritaires (59 %). On peut alors envisager d'exonérer toutes les transactions interbancaires au risque, toutefois, de discriminer, pour une même activité, entre les banques et d'autres acteurs (notamment les fonds d'investissement) et de réduire encore davantage la base taxable.

Un risque de surtaxation de certains instruments financiers

Les transactions *swaps* et les options pourraient être taxées plusieurs fois.

Une transaction *swap* est la combinaison d'une transaction *spot* (« jambe courte ») et d'une transaction *forward* (« jambe longue »). Ces transactions représentent près du tiers des opérations de change quotidiennes. Elles seraient taxées deux fois ce qui constitue peut-être une pénalisation injustifiée s'agissant, le plus souvent, d'opérations d'optimisation de la gestion de trésorerie entre les diverses devises.

Le phénomène de surtaxation est encore amplifié dans le cas des options, même si celles-ci ne représentent que des montants plus réduits (60 milliards de dollars US de primes sur les transactions quotidiennes moyennes). La gestion d'une option de change sur sa durée de vie implique, pour le vendeur de l'option, d'effectuer en permanence des transactions au comptant sur une fraction du montant sous-jacent.

Les risques d'évasion technique

La taxe peut être contournée :

- par le recours aux produits dérivés, par exemple en reconstituant synthétiquement une position de change au comptant par la combinaison d'un emprunt et de deux opérations (un achat, une vente) d'options ;

– en échangeant, en lieu et place des monnaies, des titres liquides libellés dans les deux devises.

Ces opérations, toutefois, sont plus coûteuses et plus risquées que la transaction « simple » et ne sont probablement pas profitables si le taux de la taxe est fixé suffisamment bas.

Un impact économique incertain

La taxe pèserait probablement dans sa totalité sur les clients finaux, c'est-à-dire les entreprises ayant une activité internationale et les gestionnaires de fonds et d'actifs procédant à des réallocations internationales de portefeuilles (y compris les *hedge funds*, dont le rôle sur le marché des changes est important dans certaines périodes). La taxe peut être perçue comme un moyen de toucher indirectement une assiette élastique et très mobile. Mais elle introduit aussi une pénalisation de la diversification internationale des portefeuilles, qui a peu de justifications économiques.

Elle pénalise également les pays très ouverts pour lesquels le poids des transactions de change rapporté au PNB est relativement élevé.

Une taxation plus générale des transactions sur valeurs mobilières

Si l'on souhaite opérer un prélèvement sur les transactions financières, éliminer toute discrimination au détriment des flux internationaux et, plus généralement, minimiser les distorsions économiques qui en résultent, il peut apparaître utile d'examiner une taxation de toutes les transactions sur valeurs mobilières intervenant sur les marchés des pays développés (actions cotées et obligations, y compris, le cas échéant, les titres d'État) :

– il s'agit de marchés très larges et dynamiques, avec toutefois des structures différentes selon les pays. Les marchés d'actions sont organisés, sauf aux États-Unis, sur le mode de la cotation centralisée, tandis que les transactions sur obligations se font de gré à gré avec l'intervention de « teneurs de marché »⁽⁴²⁾ ;

– beaucoup de pays, y compris ceux où sont localisées de grandes places financières, pratiquent l'imposition des transactions sur actions (les « impôts de bourse ») et en tirent des recettes parfois élevées. Aucun ne taxe aujourd'hui les transactions sur obligations. La tendance est toutefois à la réduction de ces taxes, sans qu'il soit possible d'en identifier les causes : souci d'améliorer l'efficacité des marchés ou pression de la concurrence internationale ;

– le rendement financier est potentiellement élevé. Les transactions quotidiennes sur les marchés mondiaux d'actions s'élèvent à 210 milliards de dollars. Sur la base des données françaises, on peut estimer (mais ce chiffre reste à vérifier) que les transactions sur obligations sont quatre fois plus importantes. Sur ces bases, une recette de 10 milliards de dollars par an correspond à un taux (minime) de 0,005 % (un demi-point de base) ;

– le taux devrait toutefois être modulé en fonction de la nature des instruments et des marchés. Pour certains (titres d'État, notamment), les coûts de transaction sont encore inférieurs, et une taxation, même à ce niveau,

pénaliserait gravement la liquidité du marché. Pour d'autres, un taux supérieur est envisageable ;

- certains instruments devraient être exonérés, en particulier, les titres à très court terme qui servent de support aux opérations de politique monétaire ainsi, pour éviter des distorsions dans la formation des taux d'intérêt, que les titres comparables en termes de maturité et de risque ;
- de même que pour les transactions de change, les activités de tenue de marché, qui s'opèrent à coût quasi nul, devraient échapper à la taxation ;
- les activités de tenue de marché et plus généralement les transactions elles-mêmes sont très aisément délocalisables, ce qui exigerait une application très large d'une taxe incluant toutes les grandes places financières.

Le prélèvement de telles taxes ne devrait pas poser de grandes difficultés techniques. Sur tous les marchés développés, les titres sont détenus par un nombre limité d'organismes de conservation et le règlement s'effectue généralement au travers de systèmes spécialisés.

Les taxes à vocation environnementale

Généralités

Les taxes environnementales sont conformes à la rationalité économique. Elles visent à intégrer dans le coût des activités productives les dommages éventuels qu'elles causent à l'environnement. Elles incitent les agents économiques à des comportements favorables au développement soutenable : changement des consommations ; adaptation des technologies.

Contrairement aux autres impôts, les taxes environnementales ne créent pas de distorsion économique. Elles en suppriment.

L'environnement est un bien commun de la planète. Pour une large part, les problèmes environnementaux appellent des solutions mondiales. Les taxes environnementales constituent donc un point d'appui privilégié d'une fiscalité mondiale.

C'est dans cet esprit que l'institution d'une taxe globale sur les émissions de carbone est fréquemment proposée. Les justifications sont nombreuses :

- ces émissions sont principalement responsables de l'effet de serre et contribuent au réchauffement global de la planète. Des incertitudes scientifiques pèsent, certes, sur l'ampleur, le rythme et le calendrier de ce réchauffement, ainsi que la quantification du lien avec les émissions de gaz carbonique. Mais la tendance est claire. La concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère s'accroît très rapidement, depuis 1950. Elle dépasse aujourd'hui tous les niveaux atteints depuis l'aube de l'humanité. La température de la surface terrestre a également augmenté au cours du vingtième siècle. Au sein des pays les plus fortement touchés, beaucoup sont parmi les plus pauvres et les moins favorisés ;
- les émissions sont diffuses, car liées à un grand nombre d'activités humaines (chauffage, transport, production d'électricité) et touchant un grand nombre d'individus. C'est une situation où l'instrument fiscal est le

plus efficace relativement à d'autres modes d'intervention, notamment le plafonnement réglementaire des émissions ;

– l'effet de serre est, par nature, un phénomène mondial. Les politiques nationales trouvent donc rapidement leurs limites : leur impact est insuffisant ; et, d'autre part, elles pénalisent la compétitivité des économies dans laquelle elles s'appliquent ;

– enfin, une taxe mondiale sur le carbone procurerait des revenus importants. Si son taux est calculé de sorte à compenser la totalité du coût économique de l'effet de serre (au moins 100 dollars par tonne d'équivalent carbone), la taxe suffirait, à elle seule, à combler l'écart de financement des objectifs du millénaire. Même avec un taux très inférieur (de l'ordre de 10 dollars par tonne), la contribution serait significative : entre 10 et 20 milliards de dollars par an.

À long terme, donc, la taxation du carbone est un sujet incontournable appelé à occuper une place essentielle dans le débat sur la fiscalité internationale.

À l'horizon prévisible, toutefois, les perspectives sont plus incertaines :

– il existe, dans la communauté internationale, un débat sur l'opportunité des taxes au regard d'autres instruments, notamment les permis d'émission négociables. D'un point de vue économique, l'avantage relatif de la taxe ou des permis dépend du degré d'incertitude respectif sur les coûts et les dommages ;

– d'un point de vue politique, la communauté internationale a choisi avec le protocole de Kyoto une solution différente de celles de taxes internationales, c'est-à-dire des engagements de plafonnement d'émission accompagnés de permis négociables. C'est cette approche qui guide aujourd'hui la coopération internationale en matière de lutte contre l'effet de serre ;

– la taxe carbone aurait des effets redistributifs importants entre activités et entre pays. Sa mise en œuvre serait donc subordonnée à un accord international sur l'évaluation, la gestion et la compensation éventuelle de ces effets. La réalisation d'un tel accord, qui suppose une vision partagée de l'équité dans la répartition des efforts et des droits, se révélerait longue et difficile. Dans le protocole de Kyoto, les pays en développement sont de fait exonérés d'obligations. Il est possible, dans ce contexte qu'une grande part, si ce n'est la totalité, du produit de la taxe soit utilisée à dédommager les « perdants » du dispositif⁽⁴³⁾.

Pour toutes ces raisons on ne peut attendre d'une taxe générale sur le carbone une contribution significative à court terme au financement du développement. Et quand bien même cette contribution viendrait, il n'est pas évident qu'elle puisse légitimement être affectée au développement car elle pourrait être nécessaire au financement d'actions plus directement liées à la réduction de l'effet de serre dans le cadre d'une politique d'ensemble impliquant divers instruments (réglementation, permis d'émission). Ceci ne signifie pas qu'une fiscalité environnementale internationale soit à écarter systématiquement ; dès aujourd'hui elle peut avoir sa place qui doit être strictement limitée aux domaines qui échappent au protocole de Kyoto.

À ce titre, on doit noter la situation particulière des activités de transport. Certains modes – routier, ferroviaire – acquittent dans tous les pays, sur leur consommation de carburant, des taxes générales et spécifiques, dont une partie, au moins, vise explicitement à internaliser les effets négatifs sur l'environnement et leurs émissions sont intégrées dans les quotas d'émission de Kyoto. Mais les deux secteurs du transport aérien, d'une part, et maritime, d'autre part, en sont totalement exonérés et échappent à Kyoto. Cette exonération paraît liée au caractère « international » reconnu à ces activités, qui se déploient largement dans des espaces qui échappent à la souveraineté des États. Ceci n'implique nullement, comme on le verra, qu'il soit techniquement impossible d'envisager une taxation. Celle-ci mérite d'autant plus d'être étudiée que la situation actuelle crée des distorsions de concurrence et, surtout, que la contribution du transport aérien et maritime à la dégradation de l'environnement ne peut être tenue pour négligeable.

Taxation du transport aérien

Le transport aérien connaît sur longue période une vive expansion. À l'échelon mondial, la croissance du trafic en valeur est de 8 % par an depuis 1960, elle est anticipée à 5 % par an en volume d'ici à 2015 (selon une hypothèse médiane). L'augmentation est particulièrement marquée pour les vols intercontinentaux ; elle se concentre notamment depuis quelques années, sur le segment des passagers voyageant en première classe ou en classe affaires, qui représente en moyenne les deux tiers du revenu des compagnies aériennes.

Cette tendance très favorable s'accompagne d'une forte volatilité annuelle de l'activité et des résultats. Depuis l'année 2001, le secteur traverse une situation de crise conjoncturelle qui se caractérise par une baisse sensible de sa rentabilité : les opérateurs les plus performants ont affiché, en 2003, un taux de marge opérationnelle inférieur à 1 %.

Le transport aérien est à l'origine de plusieurs nuisances. Une pollution de nature locale autour des aéroports, tout d'abord, sous la forme d'émission de gaz polluants et de nuisances sonores. Une pollution de nature globale, ensuite, sous forme d'émission de gaz à effet de serre (principalement le dioxyde carbone). Ces nuisances, présentent un coût social élevé, estimé pour la seule Union européenne à 32 milliards d'euros par an.

Il existe dans plusieurs pays des taxes faibles qui compensent partiellement les nuisances locales. Par contre, s'agissant des pollutions globales, le transport aérien est exclu du protocole de Kyoto et, par ailleurs, les conventions bilatérales entre États sur le transport aérien interdisent expressément la taxation du carburéacteur.

Cette franchise a été étendue dans de nombreux pays au transport domestique. Incidemment, elle donne au transport aérien un avantage concurrentiel important par rapport aux autres modes de transport, compte tenu de la part des coûts de carburant dans le coût total du transport aérien. Au sein de l'Union européenne, cet avantage est d'autant plus significatif

que le transport aérien bénéficie par rapport au rail et à la route de taux de TVA réduits. L'ampleur de ces avantages a suscité, au plan communautaire, l'introduction d'un recours par l'opérateur ferroviaire allemand contre le régime de fiscalité indirecte des compagnies aériennes devant le Tribunal de première instance des Communautés européennes.

On peut envisager trois modalités de taxation des nuisances liées au transport aérien :

- la taxation du kérosène consommé. Cette taxe serait payée dans les pays d'approvisionnement. La formule présente plusieurs avantages ; on frappe directement le facteur de pollution, la base taxable est aisément saisissable car les ventes de kérosène sont réglementées et effectuées nécessairement sur l'emprise aéroportuaire. Mais il existe un obstacle juridique important : les conventions bilatérales de transport aérien prohibent cette taxation. Pour le surmonter, il faut envisager un traité multilatéral dans le cadre de l'OACI ;
- la taxation de l'utilisation des couloirs aériens selon un mode de calcul représentatif de la consommation de kérosène lors du transit par ce couloir. Elle pourrait se concevoir comme un supplément aux redevances de route, actuellement acquittées par les compagnies aériennes aux organismes assurant la gestion de l'espace aérien, et donc être collectée, sans difficulté particulière, dans les mêmes conditions. Le prélèvement serait calculé pour être proportionnel aux émissions de l'aéronef ;
- enfin, la taxation directe des billets, qui permettrait de discriminer entre les passagers et, le cas échéant, les destinations, afin d'éviter de pénaliser le tourisme vers les pays en développement.

Chacune de ces hypothèses peut s'envisager sur un plan mondial ou régional, avec dans cette dernière éventualité, des possibilités de fuites inégales selon l'option choisie mais globalement limitées.

Les estimations de rendement s'établissent pour les deux premiers cas de figure à environ 10 milliards de dollars US pour une taxe appliquée à l'échelon mondial et internalisant environ le tiers du coût externe des émissions (soit, à titre indicatif, une augmentation du prix du kérosène proche de 20 %). Dans cette hypothèse l'augmentation moyenne du prix du billet s'élèverait à environ 2,5 %.

S'agissant du troisième cas de figure, une taxe de 5 % sur le prix des billets de première classe et de classes affaires, dégagerait de l'ordre de 8 milliards de dollars US.

À court terme, les compagnies aériennes ne disposent que de peu de marges de manœuvre pour réduire leur consommation unitaire de carburant. L'ensemble de la charge de la taxe est donc reporté sur les coûts d'exploitation. À plus long terme, la taxe conduirait les compagnies à adopter des aéronefs moins polluants.

La situation conjoncturelle très dégradée du secteur aérien au plan mondial constitue, à court terme, un facteur défavorable à l'instauration d'une taxation.

Taxation du transport maritime

Le transport maritime international est le principal véhicule du commerce mondial (80 % des flux en volume empruntent ce mode de transport). La croissance de ce secteur est à la mesure de la progression des échanges (+4 % en volume, annuellement, entre 1990 et 2001 et +5 % attendus pour la période 2005-2010). Ce trafic est pour l'essentiel en provenance ou à destination des pays de l'OCDE. Pour autant, ces pays ne représentent qu'une minorité du pavillon de la flotte mondiale (un peu moins d'un tiers), qui s'est progressivement concentré, depuis les années soixante-dix, dans les pays dits de « libre immatriculation ».

Les pollutions causées par le transport maritime

Le transport maritime est à l'origine de deux types de pollutions, qui peuvent chacune faire l'objet d'un dispositif fiscal à vocation correctrice :

- l'émission de gaz qui contribue à l'effet de serre et l'émission de polluants qui participe, à proximité des lieux de combustion, au phénomène de pluies acides. Ces émissions croissent à un rythme comparable à celui de la progression du trafic maritime : les gains d'efficacité énergétique réalisés dans la conception des navires et des systèmes de propulsion sont neutralisés par la déformation de la structure du trafic, dans laquelle le segment des navires porte-conteneurs et « rouliers », qui évoluent aux vitesses de croisière les plus élevées et donc consomment davantage de carburant, se développent le plus rapidement. Même si, contrairement au transport aérien, aucune norme internationale (sauf au sein de l'Union européenne) ne l'interdit, aucun État ne s'est engagé dans la taxation des émissions. Par ailleurs, le protocole de Kyoto a exclu les émissions suscitées par le transport maritime international des quotas nationaux qu'il a établis ;
- l'épandage de produits polluants dans le milieu marin et sur les côtes, c'est-à-dire les marées noires. Deux segments du transport maritime sont principalement concernés : le segment du vrac liquide (pour les hydrocarbures et les produits chimiques dangereux) ; le segment du trafic de conteneurs (pour les produits industriels présentant une dangerosité pour l'homme ou l'environnement). 10 000 marées noires ont été recensées au cours des quarante dernières années. Ces incidents sont d'ampleur inégale. 85 % concernent des fuites inférieures à sept tonnes qui portent un préjudice important mais mobilisent peu les opinions et les moyens de nettoyage, surtout quand elles surviennent dans des pays en voie de développement. En revanche, un nombre restreint de marées noires de grande ampleur provoquent des prises de conscience importante et suscitent des évolutions dans le cadre réglementaire et le régime assurantiel du transport maritime international.

Sur longue période, la fréquence et l'ampleur des incidents qualifiés « d'importants » (déversement supérieur à sept tonnes) tendent toutefois à décroître. Depuis la fin des années quatre-vingt, l'augmentation sensible du trafic s'est accompagnée d'une diminution de l'incidence des marées noires, ce qui témoigne en moins pour partie de l'efficacité des mesures de prévention adoptées par les États. Cette diminution tendancielle

ne signifie pas que le phénomène ne conserve pas une ampleur préoccupante (depuis 1990, 1,1 million de tonnes de produits pétroliers ont été déversées en mer). Elle ne s'accompagne pas non plus de la disparition des grands déversements comme ceux de l'*Erika* ou du *Prestige* qui aiguïssent la sensibilité du public.

Cette sensibilité provient également de la forte concentration géographique des marées noires dans un nombre limité de passages maritimes très fréquentés. Plus du quart des épisodes répertoriés a eu lieu au large des côtes européennes, avec une concentration particulièrement élevée dans la façade atlantique et la Manche ainsi que la mer Baltique (18 % du total mondial sur ces trois zones) ; environ 10 % ont eu lieu sur les côtes du Japon et dans le détroit situé entre la Corée du Sud et le Japon. Si l'on restreint l'échantillon aux principales marées noires, la concentration sur le littoral européen apparaît encore plus nettement : treize des vingt principales catastrophes depuis 1960 sont intervenues au large de ce continent.

Les préjudices causés par la pollution par les hydrocarbures sont certes variables selon les accidents et non directement corrélés avec les volumes des cargaisons mais ils atteignent toujours des proportions considérables pour les accidents les plus importants. La catastrophe de l'*Exxon Valdez* a ainsi suscité plus de 9 milliards de dollars de préjudice, celle du *Prestige* près de 1,1 milliard.

À chacune de ces deux pollutions peut correspondre une taxe adaptée

- Pour corriger les émissions de gaz à effet de serre une taxe sur la consommation de soutes est nécessaire. Selon les premières estimations, un taux de 10 % procurerait un rendement d'environ un milliard de dollars US pour une taxe appliquée au plan mondial. Ce taux serait très inférieur de celui nécessaire à l'internalisation de la pollution. Une taxe conforme à cet objectif exigerait un relèvement très pénalisant de 150 % du prix des carburants et dégagerait un rendement estimé à 20 milliards de dollars US.

En dehors de la possibilité d'ajustement de la vitesse du trafic, la taxe serait intégralement reportée à court terme dans les coûts d'exploitation du secteur. Compte tenu de l'intensité de la concurrence entre armateurs, cette surcharge ne sera pas intégralement répercutée dans le prix du fret surtout si son niveau est limité. En outre, l'absence d'alternative économique au transport maritime pour les longues et moyennes distances devrait limiter l'impact du prélèvement sur les volumes transportés.

- Pour compenser le risque de marées noires, il faut une taxe dont le niveau varie avec le caractère polluant de la cargaison et avec la dangerosité du navire (plusieurs paramètres envisageables : vétusté, degré d'entretien, formation du personnel navigant...), ou, à défaut, un prélèvement à simple vocation de rendement, dont la légitimité pourrait s'appuyer, sur la connotation négative de ce type de transport dans l'opinion. Dans les deux cas de figure, la taxe serait conçue comme une surcotisation au FIPOL acquittée par les mêmes agents et dans les mêmes

conditions. Les risques d'évasion, si le prélèvement n'était appliqué qu'à l'échelon régional, seraient limités compte tenu du coût des opérations de transbordement qui seraient nécessaires, pour acheminer les produits du port le plus proche de la zone n'appliquant pas le prélèvement jusqu'au lieu de destination finale.

Les mécanismes de prélèvement possibles

Des taxes correctrices sur ces deux sources de pollution peuvent s'inscrire dans les mécanismes de gestion suivants.

Le prélèvement peut être effectué à l'issue de chaque trajet, par les autorités portuaires qui dès aujourd'hui collectent des redevances diverses auprès des armateurs pour l'utilisation des infrastructures d'accueil et de déchargement.

Alternativement, le prélèvement peut s'effectuer en s'appuyant sur le mécanisme du Fonds d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL) mis en place en 1971. Le FIPOL, qui résulte d'un accord international regroupant 83 États (sans les États-Unis), est un mécanisme de mutualisation des risques dans lequel les sociétés pétrolières abondent par un prélèvement proportionnel aux volumes d'hydrocarbures qu'elles affrètent par voie maritime, un fonds destiné à indemniser les victimes des marées noires. Le taux du prélèvement, égal pour tous, est fixé annuellement par le fonds en fonction des demandes d'indemnisation qui lui sont adressées ; les sommes sont acquittées directement par les compagnies pétrolières au fonds sans passer par le budget des États. De manière analogue, les réparations pour préjudice consécutif à une marée noire sont versées directement par le fonds, elles sont strictement limitées par un plafond global d'indemnisation que le FIPOL détermine sinistre par sinistre.

Ces taxes pèseront majoritairement (ou exclusivement) sur les utilisateurs du transport maritime, elles peuvent s'assimiler à des prélèvements sur le commerce international et, à ce titre, pénaliser l'insertion des pays en développement dans les échanges mondiaux. Des mécanismes d'exonération peuvent certes être envisagés à raison de la nationalité de la marchandise ou des trajets effectués mais ils soulèvent des difficultés de principes considérables (comment définir la nationalité d'une marchandise ? comment traiter les flux de réexportation ?) et entraîneraient des coûts de contrôle importants.

La taxe frappera, notamment, le secteur du transport maritime des pays de l'OCDE qui connaît une situation économique structurellement dégradée du fait de la concurrence des pays de libre immatriculation. Même si le prélèvement affecte de manière égale l'ensemble de la flotte mondiale, il pourra se traduire par une accentuation du mouvement de transfert des pavillons des pays de l'OCDE vers les pavillons de pays à régimes fiscaux et réglementaires avantageux. À ce titre, la taxe est susceptible de se heurter à l'objectif de meilleure régulation du trafic maritime international.

Un exemple de tarification des biens communs de la planète : les détroits

L'environnement constitue, à bien des égards, un « bien commun » des habitants de la planète ; c'est-à-dire une ressource rare, dont il est techniquement difficile de contrôler l'accès et la consommation, ce qui conduit inévitablement à des phénomènes de surexploitation et d'encombrement. D'autres biens communs existent effectivement ou potentiellement pour lesquels ces problèmes apparaissent. Un exemple particulièrement éclairant est celui des détroits maritimes.

Le droit international fait du passage dans les détroits maritimes un tel « bien commun » : un droit de libre transit est reconnu à l'ensemble des navires de commerce quels que soient leur pavillon et leur destination. Les États riverains des détroits peuvent (sous le contrôle de l'organisation maritime internationale) réglementer la circulation dans le détroit pour en améliorer la fluidité mais ne peuvent porter atteinte au droit de passage même temporairement. Il leur est également interdit de percevoir une redevance pour le passage dans la voie maritime ⁽⁴⁴⁾.

La fluidité du trafic maritime international, qu'empruntent les trois quarts du commerce mondial en volume, dépend au premier rang des conditions de circulation dans un nombre limité de détroits à forte fréquentation. Parmi ceux-ci figurent le détroit du Pas-de-Calais, première voie de navigation au monde avec 82 000 mouvements par an (soit 225 par jour), le détroit de Malacca à proximité de Singapour, deuxième voie maritime mondiale avec 75 000 mouvements par an (soit 200 par jour), les détroits de la Sonde et de Lombok au sein de l'archipel indonésien, le détroit de Gibraltar ou encore le détroit de Taïwan.

D'un point de vue économique, ce caractère de bien commun s'affirme de manière croissante : les détroits sont de plus en plus utilisés et pour certains encombrés.

Ces phénomènes d'encombrement ont plusieurs conséquences négatives.

Pour les États riverains d'abord, puisqu'ils dégradent les conditions de sécurité de la navigation et les obligent à investir dans des infrastructures plus lourdes de contrôle et de gestion de la navigation. En outre, dans certains détroits comme ceux d'Asie du Sud-Est, la forte fréquentation et le ralentissement des navires qu'elle occasionne constituent un terrain fertile pour le développement des actes de piraterie.

Pour les utilisateurs des détroits ensuite, puisqu'ils accroissent le délai de transit par cette voie maritime et peuvent se traduire par des phénomènes de file d'attente dont le coût économique est élevé.

La gestion de ces phénomènes d'encombrement justifierait une tarification de l'accès aux détroits pour les navires de commerce, dont le produit reviendrait, compte tenu du caractère de bien commun qui est reconnu au droit de passage, à la communauté internationale.

Cette tarification pourrait être établie en référence au gain associé au passage par le détroit par rapport à l'utilisation de routes maritimes alternatives plus longues. Des estimations partielles ont été établies sur des détroits particuliers. Pour le Pas-de-Calais, un prélèvement égal, par exemple, au tiers du gain économique de passage par la voie maritime (pour le seul trafic longitudinal) aurait un rendement de l'ordre de 1,1 milliard de dollars US par an. Pour les détroits voisins de Malacca, de Lombok et de la Sonde, un prélèvement toujours égal au tiers du seul trafic des pétroliers à destination du Japon aurait un rendement voisin de 1,2 milliard de dollars US par an. Un prélèvement étendu à l'ensemble du trafic pétrolier aurait un rendement environ triple.

Il existe d'autres biens communs internationaux, potentiellement sujets à des phénomènes d'encombrement, par exemple les positions d'orbites géostationnaires et les fréquences d'émission qui leur sont rattachées. L'intensité de ces phénomènes n'apparaît pas à ce stade, sauf peut-être pour des positions particulières, justifier de tarification. Toutefois, l'absence d'un tel régime conduit à des critères d'attribution des orbites et des fréquences peu rationnels économiquement et dont l'effet est d'aggraver les phénomènes de rivalité entre opérateurs au lieu de contribuer à les résoudre (voir encadré 10).

La taxation des ventes d'armements

Les exportations d'armes dans le monde s'élèvent à 50 milliards de dollars par an. Ces exportations sont fréquemment considérées comme un facteur de déstabilisation politique et financière des pays en développement : d'abord parce qu'elles entretiennent les conflits, les désordres civils et la violence ; ensuite parce qu'elles pèsent sur les budgets nationaux des pays pauvres, au détriment d'autres dépenses plus productives ou nécessaires au développement.

La plupart des organisations internationales souhaitent ou préconisent une baisse des dépenses militaires dans les pays en développement. L'idée d'une taxation des exportations d'armes, visant à décourager ces dépenses, est fréquemment évoquée. Une taxation à un taux de 10 % rapporterait 5 milliards de dollars.

Deux remarques doivent être formulées :

– il est certes hautement souhaitable que les dépenses militaires improductives soient limitées et contrôlées. Mais beaucoup de pays en développement sont dans un environnement géopolitique qu'ils ne maîtrisent pas. Le souci légitime de moralisation doit également tenir compte de la légitimité pour ces pays d'un effort de défense et de sécurité, même s'ils ne disposent pas d'une industrie nationale d'armement ;

– en termes d'externalités négatives, l'effet principal de déstabilisation, notamment au niveau des États faibles ou faillis, provient moins des ventes de gros équipements que des circuits plus ou moins licites de commercialisation des armes légères. Une taxation internationale est peu susceptible d'atteindre de tels flux ; au contraire, elle peut accentuer les incitations à la non-transparence et la clandestinité.

On peut, dans cette perspective, examiner l'étendue et le champ d'application souhaitables d'une telle taxation.

Encadré 10 : Procédure internationale d'octroi des positions sur l'orbite géostationnaire

Les positions sur l'orbite géostationnaire et les fréquences d'émission sont attribuées par l'Union internationale des télécommunications (UIT), agence spécialisée des Nations unies qui rassemble 172 États membres, sur la base d'un principe de premier arrivé/premier servi. Les licences sont attribuées gratuitement ⁽¹⁾ avec une limitation de durée dont le régime est souple :

- le choix de la durée est laissé à la libre appréciation du demandeur (des durées de trente ans sont fréquentes, plusieurs dossiers récents ont retenu des durées de soixante ans) ;*
- le titulaire de la licence peut la prolonger de manière unilatérale sous réserve d'une notification à l'UIT trois ans avant l'échéance.*

Ce système conduit à une surréservation par les États des positions orbitales puisque la détention d'une concession, qui est dépourvue de coût, s'effectue dans des conditions d'absence pratique de limitation de durée, confère des droits qui priment, en cas d'interférence, ceux des nouveaux demandeurs et offre des marges de négociation en cas de nouvelle demande, en permettant à l'État qui la détient d'offrir des concessions à un État « gêné ».

En outre, il favorise donc les États et les opérateurs qui disposent d'un nombre important de positions réservées. Il crée, enfin, des barrières à l'entrée pour un opérateur ou un État nouvel entrant.

(1) Depuis 2001, une redevance variant de 1 500 à 700 000 francs suisses doit être acquittée pour couvrir les frais d'instruction des demandes par l'UIT. L'application de cette redevance n'est pas satisfaisante : l'UIT enregistre, en 2003, plus de 12 millions de francs suisses d'impayés.

Universalité indispensable de la taxation

L'examen de la structure internationale des échanges d'armements (tangibles) fait apparaître une très grande concentration :

- dans les exportations, entre quatre grands acteurs : États-Unis, France, Royaume-Uni et Russie, qui représentent plus de 65 % du volume des exportations sur la période 1992-2001. En outre, au sein de ces pays, la production d'armement est relativement concentrée, comme le montre l'exemple des industries terrestres d'armement ;
- dans les importations, surtout au sein des pays développés et à revenus intermédiaires. Une fraction très importante du commerce mondial s'effectue entre pays développés. Pour le reste, dix pays à revenus intermédiaires concentrent 50 % des importations sur la période 1992-2001. Certains pays sont totalement ou partiellement exclus des échanges mondiaux d'armement du fait de mesures d'embargos (interdiction d'exportation d'armements) et mesures restrictives (recommandation de non-exportation d'armements).

Dans une telle structure de marché, les possibilités de changement de fournisseur et de détournements de trafics sont élevées. Il suffirait donc que l'un des grands exportateurs n'applique pas la taxe pour que celle-ci perde tout caractère dissuasif et toute efficacité. Une condition indispensable est donc que tous les pays producteurs (y compris la Chine, Israël, et l'Ukraine) participent à la taxe, condition d'autant plus centrale que ce sont les États vendeurs eux-mêmes qui seront chargés de la collecter.

Taxation nécessaire des achats internes

La plupart des achats militaires sont relativement peu sensibles au prix, au moins pour les équipements les plus sensibles et importants, et on peut penser qu'une taxe de quelques pourcentages sera, *in fine*, supportée par l'acheteur.

Dès lors qu'il s'agit de frapper une dépense (d'équipement militaire) par hypothèse condamnable, la question se pose de savoir s'il faut en limiter l'assiette aux seules exportations. Dans le premier cas, on frappe de manière particulièrement forte les pays qui n'ont pas d'industrie de défense, et qui dépendent totalement des importations. Cette discrimination peut paraître injustifiée s'il s'agit de pays dans une situation géopolitique tendue ou un environnement stratégique difficile.

Il paraît plus équitable, et conforme à l'objet moral de la taxe, d'asseoir celle-ci sur l'ensemble des achats d'équipement militaires, y compris les achats internes aux pays producteurs. L'assiette correspondante est beaucoup plus large : l'ensemble des dépenses d'armement représentent près de 200 milliards de dollars par an.

Naturellement, agissant ainsi, les pays producteurs « se taxent eux-mêmes ». Mais cette « taxation » constitue un moyen légitime et moral d'asseoir une contribution additionnelle au développement ; en tout cas au moins aussi justifiée que celle qui consiste à demander aux pays en développement eux-mêmes de financer cette contribution.

Quels équipements taxer ?

L'assiette peut être limitée aux matériels tangibles pour rendre plus vérifiable la taxation. En effet, certains cadres multilatéraux existants pourraient être utilisés : le Registre des armements conventionnels de l'ONU qui impose aux États de déclarer les exportations, importations, dotations des forces armées et achats liés à la production nationale dans certaines catégories d'armements conventionnels suivantes ; l'arrangement de Wassenaar, qui regroupe trente-trois pays, impose depuis 1999 une déclaration des transferts de certains types d'armements.

Cependant, les matériels intangibles constituent des éléments de plus en plus importants des transactions d'armement : licences de fabrication (transferts de technologie), prestations de service (formation, entretien), livraisons à titre gratuit (à la discrétion des gouvernements) ou compensations. Ces matériels intangibles sont cependant moins contrôlés et leurs volumes pour l'essentiel inconnus. Leur inclusion dans l'assiette de la taxe poserait un vrai problème de vérification.

La taxe additionnelle sur le bénéfice des entreprises

Objectif

Si l'on souhaite utiliser une assiette existante, l'option d'une taxe additionnelle sur le bénéfice des grandes entreprises internationales doit être examinée. Le nombre et la surface des entreprises internationales augmentent : on comptait, en 1990, 37 000 multinationales avec 175 000 filiales et, en 2003, 64 000 multinationales avec 870 000 filiales.

Les bénéfices de ces entreprises internationales sont intimement liés à l'ouverture des économies et à la mondialisation, ce qui peut justifier une contribution au financement du développement. Par ailleurs, il peut exister une présomption de moindre taxation liée à la capacité, pour ces entreprises, d'optimiser leur charge fiscale par l'utilisation des prix de transfert intrafirme (les échanges intragroupes représentent, selon les sources, entre 60 % et 70 % du commerce mondial). Par exemple en Italie, où le taux nominal d'imposition des bénéfices était de 36 %, le rendement de l'impôt des grandes entreprises équivalait à 11 % des profits déclarés.

Modalités

La création d'une telle taxe obligera à définir plus précisément ce qu'est une entreprise internationale. Un critère pourrait être le nombre de pays dans lesquels elles sont présentes, avec toutefois le risque d'un effet de seuil qu'il faudra pouvoir assouplir.

La taxe serait prélevée uniquement au niveau du siège, pour éviter la double imposition.

Avantages

Le principal avantage de la taxe additionnelle sur le bénéfice des grandes entreprises internationales est de s'appuyer sur un impôt existant. Les suppléments à l'impôt sur les sociétés ne sont pas sans précédent. Il y en a eu en Allemagne (réunification, puis inondations de 2002) et en France (1995, encore en partie en vigueur, et 1997, sur les grandes entreprises). Ils ne compliquent pas la gestion de l'impôt.

En outre, même à taux réduit, une telle taxe peut produire des revenus importants : les recettes fiscales actuellement tirées de l'imposition du bénéfice des entreprises représentent environ 850 milliards d'euros par an (voir encadré 11).

Observations

La taxe additionnelle sur le bénéfice des grandes entreprises internationales soulève les questions suivantes :

- s'agissant de son incidence, les opinions diffèrent, mais beaucoup d'analystes estiment que dans le cadre d'une économie ouverte, l'impôt sur les bénéfices pèse *in fine* sur les revenus du travail ;
- l'utilisation des assiettes existantes reproduit les distorsions et les différences dans les taxations nationales (il existe une variation de un à quatre dans la taille des assiettes fiscales IS entre grands pays de l'Union européenne) ;
- si la taxe est d'application régionale, le risque de délocalisation physique ou de délocalisation du bénéfice est élevé.

Une variante est la proposition de taxation du professeur Wachtel, qui consiste à appliquer dans le pays du siège au bénéfice comptable, mondial, consolidé un taux forfaitaire avec déduction de l'impôt payé dans les différents pays.

Une telle imposition, fondée sur le bénéfice comptable, élimine par définition l'évasion ainsi que les distorsions d'assiette entre pays. Il s'agit d'une novation majeure dont la difficulté ne doit pas être minimisée. Cette proposition est équivalente à une harmonisation de l'impôt sur les sociétés, dont on sait qu'au plan européen elle est source de controverses.

La lutte contre l'évasion fiscale

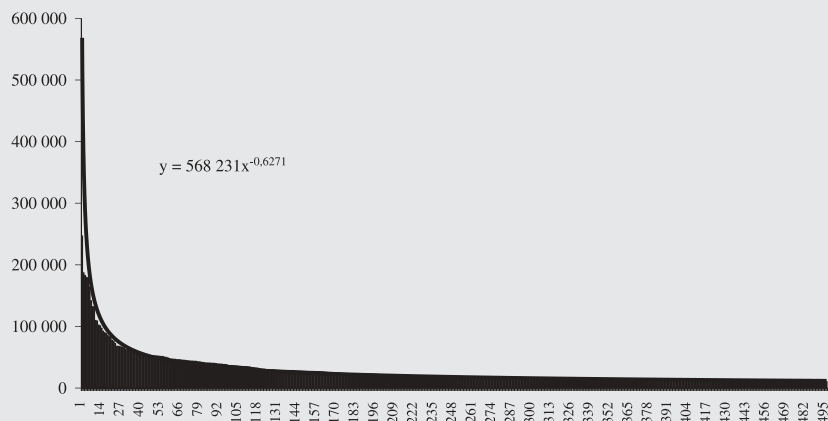
Il convient que les instruments fiscaux nouveaux qui seraient mis en place pour augmenter le financement du développement ne comportent pas de faille manifeste qui encouragerait l'évasion fiscale. Cela a des effets sur les possibilités offertes et les choix à faire. Il convient aussi, si des instruments sont mis en place dans le cadre d'une coordination internationale, qu'ils soient administrés et contrôlés avec sérieux par les États responsables afin de ne pas vider les nouvelles contributions de leur substance.

Encadré 11 : Estimation de l'assiette d'une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés des entreprises multinationales

1 – Les bénéfices des grandes entreprises multinationales ont été estimés en se fondant sur le classement annuel des 500 plus grandes entreprises mondiales réalisé annuellement par le magazine Fortune.

Le chiffre d'affaires et le résultat net cumulé de ces 500 firmes, qui sont, en général, les plus internationalisées, ont été extrapolés à un échantillon de 500 entreprises supplémentaires afin d'obtenir une base de chiffre d'affaires et de résultat net de 1 000 firmes.

L'extrapolation du chiffre d'affaires a été construite en utilisant la courbe de tendance la plus voisine de la série des chiffres d'affaires des 500 entreprises du magazine Fortune. Le graphique suivant en donne l'illustration pour l'année 2002 :



L'extrapolation des résultats nets a été réalisée en appliquant aux 500 entreprises supplémentaires, le taux de rentabilité moyen pondéré observé pour les 500 premières entreprises.

Les limites afférentes à ce mode de calcul conduisent à considérer les résultats comme des ordres de grandeur davantage que comme un chiffrage précis de l'assiette recherchée.

2 – Le tableau suivant indique les résultats obtenus :

(en milliards de dollars US constants – 2002)	1990	1995	2000	2001	2002
Chiffre d'affaires total (a)	7 800	17 160	19 580	19 080	18 200
Bénéfice net total* (b)	346	531	924	420	181
Marge nette (a/b)	4,4 %	3,1 %	4,7 %	2,2 %	0,99 %

Ce tableau fait apparaître une variabilité importante à court terme des résultats (entre 2000 et 2002, les bénéfices et la profitabilité ont été réduits de 80 %). Le produit d'une taxe additionnelle sur les bénéfices des grandes firmes internationales serait donc susceptible d'être affecté par une forte volatilité.

Par ailleurs, le phénomène de l'évasion fiscale touche tout particulièrement les pays en développement. Or, la reconstitution des capacités fiscales de ces pays est une des conditions essentielles de leur développement. Il serait donc logique que les efforts engagés dans ce domaine par ces pays, souvent avec l'aide de l'Union européenne ou du FMI, soient amplifiés, non pas à titre de contrepartie, mais comme un accompagnement des moyens nouveaux qui seraient mis en place.

Enfin, l'évasion fiscale prend souvent le chemin des places financières *offshore*. En effet, la dissimulation fiscale recherche la protection de systèmes qui combinent des prélèvements nuls ou faibles et le secret bancaire.

Dans ces pays le secteur financier conduit l'essentiel de ses activités avec des non-résidents, les encours de créances et engagements extérieurs sont sans proportion avec les besoins d'intermédiation financière de l'économie intérieure et le secteur financier effectue ou enregistre des opérations initiées le plus souvent ailleurs. Ces caractéristiques ne sont pas l'apanage des centres financiers *offshore*. En particulier, le secret bancaire est de règle en matière fiscale, à des degrés divers, dans plusieurs pays, notamment en Europe (la Suisse, le Luxembourg, la Belgique et l'Autriche), ou en Asie (Singapour).

Il existe un consensus international pour lutter contre l'évasion fiscale et l'absence de transparence dans les transactions financières (voir encadré 12). Plusieurs exercices multilatéraux ont ainsi été conduits :

– l'exercice OCDE de lutte contre la concurrence fiscale dommageable lancé en 1998. L'OCDE a identifié une liste de trente-six juridictions, rendue publique en 2000, en leur demandant de s'engager à signer des accords d'échanges de renseignements fiscaux, y compris bancaires, avec les États membres de l'OCDE. Seules cinq juridictions n'avaient pas produit d'engagement en matière d'échange de renseignement et demeuraient non coopératives au 22 mars 2004 : Andorre, le Liechtenstein, le

Liberia, Monaco et les îles Marshall. Aucune des juridictions ayant pris l'engagement n'a encore procédé à des échanges d'information. Les négociations des accords bilatéraux sont en cours et l'échéance pour les échanges dans des cas non frauduleux *a priori* est fixée à 2006 ;

- le groupe d'action financière sur le blanchissement des capitaux de l'OCDE (GAFI) a défini vingt-cinq critères s'agissant de la lutte contre le blanchiment, et identifié vingt-trois pays, en 2000, ne les respectant pas. Au 1^{er} janvier 2004, la liste ne comprenait plus que cinq pays : Guatemala, Philippines, Indonésie, Nigeria et Birmanie ;
- le forum de stabilité financière, créé au sein du G7 et regroupant représentants du gouvernement et régulateurs financiers, a retenu des critères de risque financier ayant permis d'identifier 42 centres financiers *offshore*. Parmi ceux-ci, 28 centres étaient classés dans le « groupe III » en raison de leur niveau de supervision et de leur infrastructure juridique.

Encadré 12 : La transparence bancaire comme bien public

Dans certains pays, le secret bancaire est présenté comme une composante de la liberté des individus face à l'État, voire du droit au respect de la vie privée. Mais l'existence du secret bancaire emporte – pour les pays qui n'en ont pas – des conséquences fortes et directes. En particulier, le secret bancaire peut être utilisé comme support privilégié d'activités d'évasion ou de comportements illégaux. À ce titre, le secret bancaire répond strictement à la définition que l'analyse économique donne à une externalité négative. L'exercice par un pays d'un droit qu'il estime légitime, emporte pour d'autres pays des effets collatéraux, non nécessairement délibérés, mais incontestables. Ou, en d'autres termes, le secret bancaire produit à côté de ses effets jugés positifs un « mal public » sous forme d'évasion fiscale et de support aux activités criminelles. Cette caractéristique de « mal public » est reconnue sur ce tout dernier point puisque le secret bancaire peut être levé dans les pays qui l'appliquent dans le cadre de la lutte contre la criminalité.

En théorie, une externalité négative peut être compensée par une taxe qui en représenterait et en internaliserait le coût pour la collectivité mondiale. Il est difficile aujourd'hui de trouver une traduction concrète à cette intuition théorique. Certains pays où existe un secret bancaire font valoir que leur aide au développement est très supérieure à la moyenne des pays développés. On ne peut déterminer toutefois si cet écart compense ou non totalement l'externalité créée par le secret bancaire.

L'engagement montré, notamment par les pays du G7 et du G20, est indissociable de l'objectif d'amélioration du financement du développement. Ces entreprises, sans se confondre, ont en commun le but de corriger des excès ou des effets négatifs de la mondialisation.

La difficulté tient au fait qu'on est confronté à un problème « de maillon faible ». Le résultat dépend de l'effort fourni – ou accepté – par le moins dynamique des éléments de la chaîne, en l'occurrence le pays le moins coopératif. Dans un tel contexte, le rapport entre les résultats obtenus et l'ampleur des efforts déployés est fréquemment très faible.

Les pays engagés dans ce processus doivent garder à l'esprit une option en dernier recours au cas où les efforts actuels ne porteraient pas leurs fruits. Cette option ne serait pas un instrument de dissuasion ni de rétorsion, mais correspondrait au constat que, si les centres financiers principaux ne sont pas prêts à jouer leur rôle et assumer leurs responsabilités dans une économie mondialisée, une autre attitude se justifie. Cette action pourrait comprendre différents cadres de régulation dans le domaine de la circulation des capitaux et une adaptation de la législation fiscale pour infléchir les transactions avec ces centres financiers.

Une autre approche consisterait à prélever une taxe internalisant les effets du secret bancaire sur les bases fiscales des pays développés et en développement. En effet, les pays à secret bancaire entretiennent nécessairement avec le reste du monde des relations financières à l'occasion desquelles il est possible d'opérer un tel prélèvement.

L'assiette de ce prélèvement pourrait reposer sur les flux monétaires à destination des pays à secret bancaire, voire sur les encours bancaires dans les établissements financiers des pays ne pratiquant pas le secret bancaire envers des résidents des pays et des établissements à secret bancaire, car ces encours présentent une forte probabilité d'être en réalité en possession ou sous contrôle des résidents des pays pratiquant le secret bancaire. La taxe doit nécessairement être appliquée par l'ensemble des pays ne pratiquant pas le secret bancaire.

Les autres instruments

Les droits de tirage spéciaux

Les droits de tirage spéciaux (DTS) sont des avoirs détenus par les membres du FMI dans des comptes ouverts auprès de cet organisme. Ils sont créés par des « allocations » décidées à la majorité de 85 %, donc avec l'accord des États-Unis qui détiennent 17,5 % des droits de vote. Les DTS sont utilisables pour des règlements entre banques centrales, par virement d'un compte à l'autre au sein du département spécialisé du FMI. Ce sont donc des actifs monétaires de réserve.

L'utilisation des DTS pour financer le développement est une idée ancienne. Beaucoup de pays en développement, notamment parmi les plus pauvres, ont des balances de paiement structurellement déficitaires et leurs capacités d'endettement sont limitées ou saturées. Disposer de DTS leur permettrait d'assouplir cette contrainte externe et, toutes choses égales par ailleurs, de financer une croissance plus forte. Plus simplement, le DTS apparaît comme une ressource financière « gratuite », dont la création est maîtrisée par la communauté internationale, et dont il serait légitime d'affecter une partie aux pays les plus pauvres.

Toutes les propositions reposent sur l'un ou l'autre des deux mécanismes suivants : soit une allocation spéciale réservée aux pays en développement, soit une allocation générale, les pays développés rétrocédant aux pays en développement tout ou partie des DTS qui leur sont alloués. Le premier schéma – une allocation spéciale – nécessite un amendement aux statuts (les « Articles ») du FMI et paraît lourd et compliqué. C'est donc sur le second mécanisme, celui d'une allocation avec rétrocession, que se concentrent, depuis plusieurs années, les réflexions.

L'idée se heurte à beaucoup d'oppositions. Certaines émanent de pays traditionnellement réservés à l'égard du DTS lui-même considéré, indépendamment de son utilisation, comme un instrument redondant ou dangereux à une époque où la liquidité internationale est abondamment (si ce n'est uniformément) assurée par les marchés financiers. Dans d'autres cas, la nécessité d'obtenir une approbation, voire une ratification, parlementaire présente un obstacle jugé insurmontable.

Au-delà, deux objections de fond méritent d'être discutées.

Le DTS, tout d'abord, n'est pas vraiment une ressource « gratuite ». Financièrement, les pays payent (ou reçoivent) des intérêts sur leurs positions débitrices (ou créditrices) en DTS auprès du Fonds. En transférant des DTS qui leur seraient alloués, les pays développés s'exposent donc à une charge d'intérêts supplémentaire (ou un moindre revenu). S'il s'agit de consentir aux pays pauvres des prêts sans intérêt, d'autres instruments, et d'autres procédures, plus adaptés et transparents sont peut-être préférables.

Le DTS, en second lieu, n'est pas parfaitement adapté à la lutte contre la pauvreté. Ce n'est pas une ressource budgétaire. Il ne peut servir à régler des dépenses internes de fonctionnement qui sont celles nécessaires au développement humain.

Ces arguments sont valides, mais sans doute incomplets. Ce dont ont besoin les pays pauvres, c'est d'être assurés de pouvoir faire face à leurs besoins de financement externe dans des conditions normales (et si leurs politiques économiques sont, bien sûr, pertinentes). Ces pays sont aussi parmi ceux les plus exposés aux chocs externes, notamment à cause de leur dépendance vis-à-vis des matières premières et des produits de base. Pour la mise en place de mécanismes multilatéraux qui les aideraient à faire face à ces chocs et mieux en absorber les conséquences sur leur balance des paiements, le DTS reste un instrument adapté. Malgré les difficultés, il est donc souhaitable que la communauté internationale continue à lui accorder l'attention qu'il mérite.

La loterie mondiale ⁽⁴⁵⁾

Dans la plupart des pays (notamment l'ensemble des pays de l'OCDE sauf la Grande-Bretagne), la loterie est un secteur fortement réglementé dans lequel les opérateurs doivent, en l'échange de l'autorisation qui leur est donnée d'opérer le jeu, reverser une part importante de leurs revenus à l'État ou à des causes d'intérêt général. À titre d'illustration, en France, 26 % des mises reviennent à l'État, tandis qu'aux États-Unis, 30 % vont à des œuvres d'intérêt général.

Le dispositif envisagé consiste à mettre en place une loterie mondiale *ad hoc* dont la part des mises qui revient habituellement à des causes d'intérêt général serait affectée au financement de l'aide publique au développement.

Une variante de cette proposition consisterait à ajouter à cette loterie internationale des loteries additionnelles qui seraient identifiées à des causes spécifiques (comme la lutte contre le sida, l'éducation...), afin de faire coïncider davantage l'offre de solidarité aux préférences individuelles.

Le secteur de la loterie est soumis au régime de l'autorisation préalable, avec, dans la plupart des pays, un système de concession monopolistique ou oligopolistique.

La mise en place d'une loterie mondiale peut s'envisager selon deux modalités différentes :

- soit en passant, dans chaque pays, par les opérateurs installés c'est-à-dire en organisant la loterie mondiale comme une coordination de loteries nationales ; ce système correspond à celui qui a été adopté lors de la mise en place récente de la loterie européenne, qui est un jeu additionnel avec mutualisation des mises et harmonisation des gains ;
- soit en créant un opérateur mondial unique auquel chaque pays octroierait une licence d'exploitation ; cette option est plus lourde à mettre en œuvre.

En outre, la mise en place d'une loterie mondiale doit tenir compte des différences de pouvoir d'achat entre pays participants, qui impliquent un niveau de mises et donc de prix qui peuvent différer sensiblement. De tels écarts sont davantage compatibles avec un système de gestion déléguée aux loteries nationales.

Les précédents de loteries dont la mise en place a été directement associée au soutien pour une cause d'intérêt général ne permettent pas de conclure que l'affectation revendiquée d'une partie du produit des mises au financement de l'APD serait susceptible d'attirer un nombre important de nouveaux joueurs ou de procurer un avantage comparatif substantiel à cette loterie par rapport aux jeux existants.

Dans ces conditions la relation entre le rendement et l'effet redistributif est particulièrement incertaine.

D'une part, l'analyse des comportements de différentes classes de revenu vis-à-vis des jeux de hasard montre que les catégories à plus faible revenu y consacrent des sommes plus importantes (et donc une majeure part de leurs revenus). Si le principe d'une loterie mondiale

affectée au développement ne modifie pas la clientèle de ce genre de jeu, le dispositif risque donc de constituer sur le plan interne aux États, un mode de financement régressif de l'APD.

D'autre part, sur un plan international, la répartition actuelle du marché des loteries (82 % en Europe et en Amérique du Nord) laisse supposer que la grande majorité des revenus d'une loterie mondiale en faveur du développement proviendrait des pays de l'OCDE. Les États et les œuvres d'intérêt général de ces pays qui bénéficient actuellement des revenus des loteries existantes perdraient ces flux à mesure que la nouvelle loterie internationale s'y substituerait. De ce point de vue, la loterie mondiale ne serait que le support pour des transferts budgétaires additionnels vers les pays en développement.

Conclusion : comment avancer ?

L'émergence d'une fiscalité mondiale est une question politique, plus encore qu'économique et technique. Les obstacles qui se dressent sur sa route sont, eux aussi, de cette nature, et les forces qui pourraient lui être opposées sont à la même dimension que la révolution qu'elle dessine.

La globalisation n'est pas une voie à sens unique : rien ne mène inéluctablement à une gouvernance mondiale négociée et cordonnée. En dépit d'une dynamique historique actuelle favorable, un projet fiscal international de grande ampleur aura devant lui de multiples oppositions à surmonter. Concevoir une stratégie de mise en œuvre d'une fiscalité mondiale suppose de tirer les leçons des contraintes et opportunités du contexte actuel.

La mise en place de certaines taxes mondiales au service du développement – par exemple les taxes financières ou environnementales – peut potentiellement bénéficier à de très vastes segments de la population mondiale. Les gains potentiels sont donc fortement déconcentrés, répartis sur un grand nombre d'acteurs. À l'inverse, les coûts peuvent être dans certains scénarios, largement pris en charge par un petit nombre d'opérateurs ou de secteurs économiques. C'est là une situation typique dite « d'intérêts diffus » que les sciences politiques ont identifiée depuis longtemps et qui explique pourquoi certaines politiques d'intérêt général ne voient pas le jour. Le choix de taxes éventuelles devrait viser à éviter une telle concentration de contributeurs.

Pour éviter qu'une proposition fiscale ne s'enlise aussitôt dans une telle configuration d'intérêts, plusieurs recommandations s'imposent :
– il serait souhaitable que la fiscalité mondiale finance une action dont les bénéfices ne sont pas excessivement déconcentrés, de sorte à faciliter la mobilisation des bénéficiaires en sa faveur. On peut alors suggérer de faire bénéficier en priorité certaines catégories de populations qui peuvent aisément s'auto-identifier comme bénéficiaires potentiels (les jeunes, les personnes atteintes d'une maladie...);

- il conviendrait aussi de choisir une taxe dont les coûts sont déconcentrés, de façon à inhiber autant que possible la mobilisation (inévitabile) à son encontre. On peut alors penser à une fiscalité touchant très largement les personnes privées, les sociétés, etc. ;
- cette deuxième précaution n'est plus nécessaire dès lors que le pouvoir de blocage des principaux contributeurs de la taxe choisie n'est pas jugé déterminant.

Quelle taxe choisir ? Quelle action financer ? Par quels mécanismes de gestion ? Ce triple travail de conception doit être guidé par plusieurs préoccupations concomitantes, toutes empreintes du souci de convaincre, fortement et promptement.

- *Efficacité et visibilité maximales.* L'action financée doit être visible et efficace, et ce rapidement, si l'on veut crédibiliser de plus vastes projets fiscaux à moyen terme. Pour assurer cet effet démonstratif, il serait souhaitable de concentrer les moyens sur un petit nombre d'objectifs. Ceux-ci, d'ailleurs, devraient être définis par des indicateurs quantitatifs incontestables et aisément mesurables.

- *Légitimité maximale.* Ce principe invite à privilégier une « grande cause », spontanément légitime aux yeux de tous, incontestable éthiquement, disposant aussi d'une très forte rationalité économique.

- *Équité incontestable.* Cette considération s'adresse avant tout au choix de la taxe internationale. Pour en assurer la plus grande légitimité, celle qui sera retenue devra permettre l'affichage clair d'une solidarité entre le Nord et le Sud, entre pays développés et pays en développement, voire directement entre citoyens riches et pauvres. Il faut prêter la plus grande attention aux éventuels effets pervers redistributifs de la taxe.

- *Transparence absolue.* Il faut entendre par-là un mode de gouvernance des fonds incontestable aussi bien aux yeux des gouvernements bénéficiaires et de leurs populations, que des observateurs de la communauté internationale.

- *Efficacité économique.* Compte tenu des oppositions et préjugés politiques, les taxes éventuellement choisies devraient être, d'un point de vue économique, irréprochables : il faut éviter des distorsions pénalisantes pour la croissance économique. De ce point de vue, l'exercice devrait privilégier soit des assiettes larges qui autorisent un taux faible et introduisent donc peu de distorsions ; soit des taxes dont un des effets est de corriger des distorsions existantes ⁽⁴⁶⁾.

Au-delà, il faut construire des dynamiques civiles et politiques pour bâtir, dans la durée, des coalitions. Notons à cet égard que le succès des campagnes d'opinion dépend souvent des visions larges et novatrices qu'elles proposent. Ce rappel invite à ne pas abandonner les grandes ambitions fiscales au nom d'un réalisme politique de court terme, contre-productif s'il devait dominer toute vision de l'avenir. À long terme, le contexte politique peut être modifié, reconstruit. La meilleure stratégie n'est donc pas de renoncer aux grandes visions, mais plutôt de procéder par étapes jusqu'à elles.

Notes et références

- (1) Certaines études évaluent à 200 milliards de dollars US les gains pour l'ensemble des pays en développement d'une réduction de moitié des barrières commerciales dans le monde. Sur ce total, l'Afrique subsaharienne n'obtiendrait que 2,4 milliards de dollars US et l'Asie du Sud (hors Inde) 3,3 milliards de dollars US. Source : African Development Bank (2002).
- (2) 90 % des morts liées au paludisme se situent en Afrique subsaharienne, dont une grande majorité d'enfants. Source : Sachs *et al.* (2004).
- (3) La plupart des ménages ruraux en Afrique subsaharienne vivent avec un revenu situé entre 0,33 et 0,80 USD par jour, n'ont accès ni à l'eau potable ni aux services sociaux de base et leur taux d'illettrisme est très élevé. Source : Sachs *et al.* (2004).
- (4) Les déboursements annuels des ONG pour le développement sont estimés à 7 milliards de dollars, y inclus les versements d'APD transitant, dans certains pays, par les ONG (Rogerson *et al.*, 2004).
- (5) Voir par exemple Evans (2002).
- (6) Selon des études citées par Foster et Keith (2003), moins de 20 % de l'APD va à la santé et l'éducation et moins de 10 % aux services sociaux de base.
- (7) De fait, les pays pauvres consacrent 12 à 14 % de leurs budgets aux services sociaux, soit un niveau nettement en retrait par rapport aux 20 % préconisés lors du sommet sur le développement social des Nations unies en 1995.
- (8) Seulement 27 % des flux nets d'APD vers l'Afrique prennent la forme de soutiens budgétaires. Source : OCDE cité par Sachs *et al.* (2004).
- (9) Plus de la moitié des pauvres des pays d'Afrique (moins d'un dollar par jour) vivent dans des pays marqués par des conflits armés internes ou externes, et pour lesquels le fonctionnement normal des procédures d'aide rencontre de grandes difficultés (Foster et Keith, 2003).
- (10) Audition de « Médecins sans frontière » par le groupe de travail.
- (11) Source : Heimans (2003).
- (12) Source : Heimans (2003).
- (13) Selon Tirole (2003-2) « presque 5 millions de personnes dans le monde meurent chaque année de tuberculose, de malaria et des variantes africaines du sida sans que beaucoup de recherches portent sur les vaccins correspondants ».
- (14) Voir Bulir, Hamann (2001).
- (15) Foster et Keith (2003), notamment, estiment qu'« il y a de fortes preuves que les interruptions de flux d'aide ont des effets très dommageables sur les performances économiques ».
- (16) La dépense en matière d'infrastructures a baissé de 2 à 4 points de PIB dans les pays à faible revenu au cours des années quatre-vingt-dix. Sur cette même période, l'APD a financé en moyenne moins de 10 % de la dépense en infrastructures des pays pauvres.
- (17) Ce point est fortement souligné par Foster et Keith (2003).
- (18) Micklewright, Wright (2003).
- (19) Sources : Mc Donnel *et al.*, OCDE (2003) ; CCFD « Baromètre de la solidarité internationale des Français » (1999) et CCFD « Les Français face à l'enjeu de la lutte contre la faim dans le monde » (2003).
- (20) Sachs (2001) mentionne que toutes les interventions militaires américaines dans les pays en développement depuis 1960 ont eu lieu dans des pays qui avaient subi dans les années antérieures un effondrement de leurs structures étatiques.
- (21) Certains auteurs (Rogerson *et al.*, 2004) soulignent néanmoins les risques d'une allocation géographique de l'aide sur des critères trop « sécuritaires » lesquels ne coïncident pas toujours avec l'objectif de lutte contre la pauvreté.
- (22) Voir Gillinson (2004).
- (23) L'aide a baissé de 7 % entre 1990 et 2000. Il faudrait une augmentation de 23 milliards de dollars pour la ramener, en termes réels à son niveau par tête de 1990 (Foster et Keith 2003).

(24) Selon Tirole (2003-1) « la lutte contre la pauvreté est elle-même un bien public mondial et même un pays avec des préférences altruistes peut préférer laisser les autres pays produire un tel bien ». Le même auteur (Tirole, 2003-2) s'interroge, à propos de la R et D médicale et pharmaceutique « quel gouvernement serait prêt à financer un bien public mondial ? ».

(25) Rogerson *et al.* (2004) mentionnent l'opinion de certains auteurs selon lesquels si la participation à l'IFF est limitée à certains pays, ceux-ci peuvent être conduits, à terme (au moment des remboursements), à assumer une part disproportionnée de l'effort global d'APD.

(26) De ce point de vue, les objectifs du millénaire doivent être considérés comme un objectif intermédiaire et non final. Il est établi que les pays africains auront encore besoin de transferts à grande échelle après 2015. Source : Sachs *et al.* (2004).

(27) Sources : Banque mondiale pour l'éducation et le paludisme, audition de « Médecins sans frontières » par le groupe de travail et estimation des rapporteurs à partir d'entretiens pour la santé et les aides humanitaires d'urgence.

(28) Voir Heller, Gupta (2002).

(29) Voir Gordon, Hines (2002) et Tanzi (1996, 2000).

(30) Rawls (1971).

(31) On peut vouloir aller plus loin et étudier les modalités d'une fiscalité visant explicitement à la redistribution des revenus au plan mondial.

Certains auteurs (Bourguignon, 2002 ; Mirrlees, 2003) explorent ainsi la possibilité de transposer, au plan mondial, les enseignements et résultats de la théorie de la fiscalité optimale établis pour une économie nationale. Dans sa forme la plus simple, cette théorie considère un système fiscal composé de deux éléments : une taxe linéaire (proportionnelle) par rapport au revenu ; et un transfert forfaitaire (d'un montant fixe) à chaque individu. Un tel système est progressif au sens où le taux moyen d'imposition augmente avec le revenu (mais pas le taux d'imposition marginal qui est constant et égal au taux proportionnel). La question de l'optimalité se résume alors à déterminer le taux de la taxe et le montant du transfert en fonction de l'objectif social que l'on s'assigne et des hypothèses que l'on formule (notamment sur l'impact de la fiscalité sur l'offre de travail).

Bourguignon (2002) étudie la superposition de deux systèmes fiscaux ainsi construits : l'un au plan national ; l'autre au plan mondial dans lequel les individus paieraient à une autorité mondiale une taxe proportionnelle et recevraient de cette autorité un transfert forfaitaire. Il n'y a pas de concurrence fiscale. Bourguignon remarque que :

– certaines caractéristiques de la situation actuelle ressemblent à ce modèle théorique : la fiscalité nationale de nombreux pays développés n'en est pas éloignée et celle de nombreux pays émergents s'en rapproche. Au plan mondial, les objectifs d'APD exprimés en pourcentage du PNB peuvent être interprétés comme une taxe mondiale proportionnelle au revenu ; de même l'APD est de plus en plus utilisée, dans de nombreux pays bénéficiaires, pour financer des dépenses assimilables à des transferts directs ou indirects de revenus ;

– l'application éventuelle d'un tel modèle se heurterait à deux difficultés : la faible connaissance des revenus individuels dans de nombreux pays (notamment en développement) ; la question de la détermination du taux de la taxe et du montant du transfert au plan mondial. Par quelle autorité et en fonction de quel objectif ?

Mirrlees se place dans l'hypothèse d'un système fiscal mondial unique et intégré et compare un tel système aux systèmes nationaux (toujours du point de vue du taux d'une taxe proportionnelle et du montant du transfert forfaitaire). Il remarque que les inégalités entre pays sont très supérieures aux inégalités internes aux différents pays. Ce simple fait conduit, pour le système intégré, toutes choses égales par ailleurs (avec le même objectif d'optimalité), à un taux de taxe plus élevé et un transfert plus faible que dans chacun des systèmes nationaux. Là encore le calibrage supposerait la connaissance des revenus individuels.

Dans sa présentation au groupe de travail, Atkinson (2004) adopte une approche différente, qui contourne le problème de la connaissance des revenus (au moins pour les plus élevés) et poursuit explicitement un objectif redistributif. Il envisage un système dans lequel les pays mettent conjointement en place un système d'enchères fiscales : un nombre limité de « permis » sont alloués chaque année selon cette procédure. Les soumissions sont publiques et les titulaires de ces permis sont réputés avoir acquitté dans tous les pays les impôts sur le revenu et les plus-values en capital. Le produit des enchères est réparti en trois tiers : un tiers pour

les pays hôtes ; un tiers pour l'ensemble des pays participants en proportion de leur PNB ; un tiers pour le financement du développement.

(32) Voir Mendez (2002).

(33) Voir Herber (1992).

(34) Cette idée est développée par Atkinson (2003-1 et 2003-2).

(35) 57 000 ménages dans le monde détiennent un patrimoine de plus de 30 milliards de dollars US représentant au total plus de 8,37 trillions de dollars US. Source : Heimans (2003).

(36) Une analyse exhaustive et systématique de l'articulation entre les divers schémas juridiques et financiers possibles peut être trouvée dans Atkinson (2003-1).

(37) Ce point est souligné et développé par Atkinson (2003-1 et 2003-2).

(38) Pour un classement éclairant et synthétique voir Reisen (2003) et (2004) et Clunies-Roos (2002) et (2003).

(39) Pour une vision critique voir Habermeir, Kirilenko (2001) et Hubbard (1993). Pour une vision moins critique voir Boadway et Keen (2003), Levin et Ritter (2003), Summers et Summers (1989).

(40) Voir Alworth (1998).

(41) Voir Bank for international settlements (2003).

(42) Voir Amor (2002).

(43) Voir Cooper (1999, 2001).

(44) À l'exception des détroits turcs du Bosphore et des Dardanelles (*cf.* encadré *infra*).

(45) Ce passage s'inspire d'Addison, Chowdhury (2003).

(46) Atkinson (2003-1 et 2003-2) souligne aussi que la solution optimale doit être recherchée dans une combinaison de plusieurs instruments.

**Contributions
de membres
du groupe
de travail**

Pour une fiscalité globale au service de l'altermondialisation

Jacques Cossart,
ATTAC, avril 2004

Par lettre du 21 octobre 2003, le Président de la République Jacques Chirac mandatait Jean-Pierre Landau, inspecteur général des Finances, pour animer un groupe de travail chargé de lui faire un rapport qui devrait, notamment, « réfléchir à la possibilité de nouvelles contributions financières internationales pour réduire la pauvreté, favoriser le développement et financer les biens publics globaux tels que l'environnement, la santé publique ou les ressources rares ».

Sollicitée pour participer à ce groupe, ATTAC a décidé d'y apporter sa contribution.

Elle tient à saluer l'excellence avec laquelle Jean-Pierre Landau a animé ce groupe de travail tant en ce qui concerne les travaux en séances plénières que ceux de reportage si importants pour mesurer l'avancée générale de la mission.

ATTAC a pu, ainsi, s'exprimer en toute liberté et être entendue de manière constructive.

Cependant, dans un tel groupe diversifié, il est parfaitement compréhensible que le rapport général essaie, et ATTAC en accepte parfaitement le principe, de donner davantage de poids à ce qui fait consensus plutôt qu'aux avis de tel ou tel membre du groupe. Il convient toutefois de souligner que le rapport fait état, avec beaucoup d'objectivité, d'avis divergents quand ils se sont présentés.

C'est dans ce contexte qu'ATTAC a souhaité répondre à l'invitation lancée par le président du groupe de travail à tous ses membres qui le jugeraient utile de lui adresser une contribution particulière pour mettre en lumière les points essentiels à leurs yeux.

ATTAC reconnaît la pertinence de ce qu'écrit le Président de la République quand il souligne que « La mondialisation est créatrice de richesses et facteur de liberté et de croissance. Mais elle est aussi à l'origine de nouveaux risques globaux et rend plus aiguë la persistance de la pauvreté et des inégalités dans le monde ».

Nous estimons que la mondialisation stigmatisée par le Président de la République est celle qui confie sa régulation aux marchés,

abandonnant ainsi ceux qui sont jugés insolvables à la « persistance de la pauvreté et des inégalités ». Le malheur veut qu'ils soient aujourd'hui des milliards sur la planète, accroissant ainsi « de nouveaux risques globaux ». C'est ce que nous appelons la mondialisation néolibérale, c'est-à-dire celle qui porte atteinte à la légitimité et l'efficacité de l'intervention publique dans la régulation. Pourtant comment produire des « biens publics globaux » sans régulation publique ?

Pourquoi une fiscalité internationale ?

Mondialisation et concurrence fiscale

Les systèmes fiscaux actuels ont été conçus au moment où les frontières et les espaces fiscaux coïncidaient avec des États nationaux au point d'avoir, il y a plusieurs siècles, préexisté aux États nationaux. Du fait, notamment, de l'existence de ces frontières, les États ont longtemps bénéficié d'une souveraineté et d'une grande autonomie dans le choix de leurs politiques monétaires et fiscales. **La mondialisation contemporaine a profondément transformé l'environnement des politiques fiscales.** Du fait de l'ouverture des frontières et de la mobilité de certains facteurs de production, les politiques fiscales nationales ont perdu leur autonomie et sont devenues interdépendantes, en raison, notamment de leur impact sur les échanges commerciaux et financiers. Les pays tiers peuvent ainsi tirer profit d'une hausse de la fiscalité décidée par un pays voisin qui perd alors le bénéfice attendu de sa mesure en terme de recettes fiscales supplémentaires. À tort ou à raison, beaucoup de pays développés ou en voie de développement prennent désormais des décisions d'ordre fiscal en fonction de considérations externes.

Deux types de stratégies sont envisageables qui s'inscrivent dans le cadre théorique bien connu du « dilemme du prisonnier ». Soit les pays ne coopèrent pas entre eux et jouent le jeu de la « concurrence fiscale » et du « dumping fiscal » en baissant leur fiscalité de manière à attirer sur leur sol les capitaux étrangers et les entreprises multinationales. **En ce cas, les pays subissent une érosion de leurs recettes fiscales liée à leurs politiques de surenchère à la baisse.** Soit les pays parviennent à coopérer entre eux afin de maintenir une pression fiscale homogène, ce qui leur permet de préserver leurs recettes publiques. La coopération fiscale peut elle-même s'appuyer sur une harmonisation des politiques fiscales nationales, ou sur la création de taxes globales communes. Dans les deux cas, en théorie, le résultat est le même si les pays adoptent les mêmes bases fiscales et les mêmes taux d'imposition : la pratique du « passager clandestin » est éliminée.

On constate que, dans le contexte de l'intégration des marchés, les politiques fiscales coopératives sont difficiles à mettre en œuvre, comme le suggère l'exemple de l'Union européenne. L'une des raisons est

que, par leurs stratégies d'optimisation fiscale à l'échelle internationale, les firmes multinationales poussent les pays à jouer le jeu de la concurrence dans le but d'amener une baisse de la pression fiscale qui s'exerce sur elles. Ce phénomène semble particulièrement vérifié à propos des investissements directs à l'étranger.

Fiscalité et mobilité des facteurs

Les États peuvent d'autant plus efficacement taxer les facteurs de production que ceux-ci sont peu mobiles et que leur base fiscale est inélastique par rapport aux variations du taux de l'imposition. Or, l'effacement des frontières nationales, à la suite des politiques de libéralisation, a accru la mobilité de certains facteurs de production, principalement le capital, dont les principaux détenteurs sont les firmes multinationales industrielles, les banques et les investisseurs internationaux. **Grâce à leur mobilité, ces acteurs sont en mesure d'optimiser leur politique fiscale en se localisant vers les territoires où la pression fiscale est la plus faible.** Les firmes se tournent non seulement vers l'État qui est « le mieux disant fiscal » mais également vers celui qui offre des subventions, ce qui permet de réduire à zéro, voire de rendre négative leur charge fiscale. Les profits de ces grands groupes sont ainsi devenus une cible mouvante échappant de plus en plus à la fiscalité nationale. **Au total, les États ont vu fondre la base sur laquelle s'appuie leur fiscalité alors que les multinationales ont élargi l'espace sur lequel elles peuvent minimiser leur fardeau fiscal et maximiser leurs profits.**

Les techniques utilisées par les firmes transnationales pour échapper à la fiscalité sont nombreuses : la plus radicale est évidemment la domiciliation des opérations dans les paradis fiscaux de toutes sortes, ou dans les zones franches. Une autre approche repose sur les manipulations comptables les plus sophistiquées, dont la plus connue est la technique des prix de transfert fictifs entre maison mère et filiales des groupes. Ces exemples de ces dernières années sont particulièrement démonstratifs à cet égard.

Mondialisation et inégalités fiscales

La globalisation a pour conséquence d'accroître les inégalités fiscales entre les différentes catégories de détenteurs de facteurs de production en fonction de leur degré de mobilité internationale. Il y a, d'un côté, les agriculteurs et les salariés, détenteurs de la terre et du travail, qui représentent la quasi-totalité de l'humanité. **Pour la plupart des travailleurs, se déplacer géographiquement est très difficile en raison d'obstacles évidents, notamment du fait des barrières culturelles, linguistiques et des lois sur l'immigration.** Ils subissent généralement, de ce fait, une pression fiscale à laquelle ils ne peuvent se soustraire.

À l'opposé, il y a les cadres supérieurs qui sont au sommet de la pyramide globale des revenus et qui, du fait de leur forte mobilité, ont une base fiscale très élastique, c'est-à-dire qu'ils sont en mesure de se déplacer

pour échapper à la taxation. **La globalisation a ainsi introduit un nouveau clivage parmi les salariés, avec d'un côté ceux qui peuvent se délocaliser pour profiter des écarts de rémunération et de taxation, et d'un autre côté l'écrasante majorité des salariés qui ne le peuvent pas.**

Les données statistiques existantes illustrent bien ce lien entre l'érosion de la base fiscale et la mobilité des facteurs de production. **L'écart entre le taux de prélèvement fiscal du travail et du capital n'a cessé de se creuser depuis les débuts du processus de mondialisation.** Ainsi, dans les pays de l'Union européenne, le poids des taxes sur le capital a fortement baissé, passant de 50 % à 35 % des recettes fiscales totales de 1980 à 1994, tandis que la part des taxes sur le travail a augmenté de 35 % à 40 % afin de préserver les recettes fiscales des États. **Lutter contre les inégalités passe par un profond rééquilibrage en la matière.**

Taxes globales et biens communs de l'humanité

Une autre raison fondamentale pour envisager la création de taxes globales est l'idée selon laquelle la mondialisation engendre des besoins nouveaux, ou la prise en compte de ces besoins nouveaux ou anciens qui nécessitent le recours à l'instrument fiscal au niveau international. Le concept de biens communs de l'humanité, couramment désignés comme biens publics mondiaux (BPM), a été forgé pour décrire ces besoins qui s'expriment à l'échelle planétaire et ne peuvent être produits par les marchés en raison de leurs deux caractéristiques principales : aucune personne ne peut être exclue de la consommation d'un bien public (principe de non-exclusion) et l'usage d'un bien public par quelqu'un n'en prive pas les autres membres d'une communauté (principe de non-rivalité). **L'objectif d'un développement équilibré de la planète ne peut être atteint que si des biens publics tels que la santé, l'éducation et la sécurité font l'objet de politiques définies et financées à l'échelle internationale sur des ressources publiques telles que des taxes globales.**

Actuellement, on constate une très forte sous-production de BPM. L'instabilité financière internationale, les pandémies, la criminalité financière, l'insuffisante diffusion du savoir et d'internet, la dégradation de l'environnement, notamment, sont le résultat de ce sous-investissement. Sous l'effet de la mondialisation et de l'insuffisante production de biens communs de l'humanité, la planète est ainsi devenue instable, inégalitaire et, pour partie, insalubre. Plusieurs raisons expliquent l'insuffisance des BPM. Il y a, tout d'abord, un problème d'évaluation des coûts et de leurs rendements, en raison notamment de l'horizon temporel dans lequel ils s'inscrivent. Ils ne peuvent, en effet, que se mesurer à long terme. Ainsi, les politiques de lutte contre l'instabilité financière et la destruction de la biodiversité ont des coûts élevés et des rendements incertains, mais lointains, qui peuvent décourager les initiatives des acteurs publics. En second lieu, l'insuffisance actuelle des BPM provient de leur dimension spatiale. Les politiques budgétaires et fiscales des États sont définies sur une base nationale alors que les bénéfices tirés de ces biens profitent très largement

à des pays tiers. **Des ressources publiques ne pourront être dégagées en quantité suffisante qu'à la condition de mettre en place un dispositif fiscal global, fonctionnant sur un espace élargi.**

Objectifs du millénaire (ODM)

Comme rappelé par le Président de la République, les ODM sont le résultat d'une décision de l'Assemblée générale des Nations unies et peuvent, dès lors, être difficilement contestés.

Le chiffrage des ODM reste très largement à effectuer. **Une seule chose est sûre : les besoins sont considérables et requièrent des ressources additionnelles dont on comprendrait mal comment la fiscalité pourrait être exclue.**

L'Objectif 1, cible 2, par exemple, prévoit de « réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population souffrant de la faim ». L'ambition est, somme toute dans un domaine comme celui-ci interférant très directement sur la croissance, fort modeste. Or le rapport 2003 de la FAO nous apprend qu'à mi-parcours de la période fixée, le nombre de personnes souffrant de la faim, qui avait diminué dans la première partie de la décennie 90, augmente à nouveau pour atteindre près de 800 millions de personnes. Le rapport nous apprend aussi qu'il est impossible de lutter contre la malnutrition, si on ne lutte pas aussi contre le sida, qui concerne l'Objectif 6.

Quelle fiscalité internationale ?

Pour remplir ses trois rôles principaux, réduction de nuisances diverses, redistribution des revenus – ou plus sobrement, respect des ODM – et production de revenus internationaux, notamment pour le financement des BPM, une fiscalité internationale efficace et équitable devrait pouvoir mettre en place plusieurs types de contributions financières internationales. Plusieurs aspects à prendre en compte dans le cadre de la mise en œuvre progressive d'une fiscalité internationale sont parfaitement traités dans le rapport général et ne seront donc pas repris ici. **On tient simplement à souligner combien c'est davantage une diversité fiscale internationale qu'il convient de mettre en place plutôt qu'une taxe unique, quelque pertinente qu'elle puisse être.**

Fiscalité financière

Dans notre économie mondialisée, les flux, de nature très variée, sont nombreux et facilement identifiables. Ils sont à l'origine de revenus pour celui qui en est l'ordonnateur. Il est donc parfaitement fondé d'y asseoir un système de prélèvement collectif. On sait aussi que certains

de ces flux sont préjudiciables à l'ordre mondial, dès lors la fiscalité qui leur serait appliquée aurait un rôle dissuasif et, partant, salvateur. Ce pourra être une fiscalité d'incitation (c'est fondamentalement ce que vise une taxation des transactions de change, ou sur la production de carbone), mais ce peut être tout aussi bien une fiscalité de financement (ce que pourrait être une taxation des IDE).

Taxe sur les transactions de change et de bourse

ATTAC ne s'étendra pas sur la taxation des opérations de change, désormais emblématique à travers le monde, elle est largement traitée dans le rapport général. Il faut rappeler que la spéculation internationale est l'un des fléaux de la globalisation financière dont le coût économique et social peut être considérable, en particulier sur les pays du Sud, comme l'a montré la dernière décennie.

La fiscalité a aussi pour objectif de collecter des recettes. Un impôt de bourse, frappant les transactions sur titres, de l'ordre de 0,01 % et collecté sur toutes les places financières, serait une source importante de recettes fiscales.

Quelles que puissent être les difficultés d'application et les parades trouvées contre sa perception, il paraîtrait difficilement compréhensible que quelque chose ne soit pas proposé en ce domaine. La fiscalité a aussi à voir avec la moralité ! **De ce point de vue, l'Union européenne, au regard des principes qu'elle affiche, devrait montrer la voie.**

Mesures contre les paradis fiscaux et le secret bancaire

Toute fiscalité ne peut véritablement remplir, équitablement, son rôle que si le prescripteur de l'impôt est en mesure d'en contrôler le calcul et le prélèvement.

Ce précepte de base est constamment bafoué par l'existence des paradis fiscaux et du secret bancaire. **S'agissant des premiers, une seule mesure s'impose : leur suppression, aucune autre réglementation n'est véritablement efficace en la matière.**

Pour le secret bancaire, il semble que des remèdes contre les évasions fiscales qu'il favorise sont assez aisés à mettre en œuvre. Les banques prétendent qu'elles se doivent de préserver le secret des opérations de leurs clients. Parfait ! **Qu'elles acceptent donc de procéder à des déclarations non nominatives et de payer l'impôt en conséquence. Pour celles qui ne le voudraient pas, il serait assez aisé d'appliquer une taxation forfaitaire.**

Taxe sur les investissements étrangers (IDE)

Une telle taxe vise clairement deux objectifs qui s'intègrent parfaitement aux ODM : s'opposer à l'évasion fiscale en freinant le choix de pays à faible fiscalité, et l'érosion des droits des salariés dans

les pays d'accueil des IDE dans le cas où ceux-ci sont ceux où les salaires sont les plus bas et la législation du travail la plus laxiste.

Les IDE ne doivent pas faire excessive illusion en ce qui concerne leurs apports à l'économie du pays étranger. En 2000, les dix premiers pays bénéficiaires concentrent 75 % des investissements directs mondiaux, dont neuf sont des pays riches, la Chine (Hong-Kong inclus) étant la seule exception. 90 % de ces investissements directs correspondent à des opérations de fusions/acquisitions. On ne s'étonnera donc pas que les transferts de technologie soient souvent limités et les emplois créés en faible nombre. Surtout, la concurrence exercée par les firmes locales, rachetées et restructurées par les investisseurs étrangers, provoque des faillites et des licenciements dans les autres entreprises locales. Le bilan est globalement négatif pour l'emploi. Il l'est aussi pour les salaires, les conditions de travail et la protection sociale car les firmes multinationales mettent en concurrence les pays du Sud et localisent leurs activités chez ceux qui proposent les conditions les plus avantageuses. ATTAC soutient la proposition d'une taxe de 20 % applicable à tous les investissements dans les pays d'accueil qui se situent au bas de l'échelle du respect des droits fondamentaux. Cette taxe pourrait être modulée jusqu'à descendre à un minimum de 10 % pour un pays qui respecterait mieux ces droits ou qui ferait des efforts significatifs dans la bonne direction. La « notation sociale » serait attribuée par le Bureau international du travail.

Taxe unitaire sur les bénéfices

L'objectif est de rétablir la capacité des États à imposer le bénéfice des entreprises. **En organisant la liberté de circulation des capitaux, les États ont accordé le pouvoir aux firmes transnationales d'exercer une pression auquel on voit mal comment lesdits États pourraient se soustraire hors, précisément, cette taxation mondiale unitaire.** Il est en effet, dans l'état actuel des choses, de pratique courante pour les firmes transnationales de menacer d'investir dans un autre pays, ou de se délocaliser si l'État ne leur concède pas des baisses d'impôt. Cette pratique, qui pourrait se comparer à une manière de chantage, a entraîné une guerre fiscale entre les États qui ont multiplié les cadeaux fiscaux aux entreprises avec pour conséquence une chute de la contribution des entreprises aux recettes fiscales de l'État. Aux États-Unis, l'impôt sur les sociétés ne représentait plus que 17 % des rentrées fiscales de l'État fédéral en 1990, contre 27 % en 1965. Le principe, si ce n'est l'application, de la taxe unitaire est simple : quel que soit le pays ou la région du monde où s'installe une firme multinationale, elle serait soumise au même taux d'imposition sur ses bénéfices. Cela limiterait très fortement la guerre fiscale mais aussi les possibilités d'évasion et de fraude fiscale. **Les recettes fiscales sont potentiellement importantes. En 2000, les mille premières firmes classées selon la valeur de leur capitalisation boursière ont réalisé un bénéfice de 847 milliards de dollars ⁽¹⁾. La CNUCED, de son côté, estime à 4 800 milliards de dollars le chiffre d'affaires des seules 100 premières firmes transnationales en 2000 ⁽²⁾ représentant ainsi 4,3 % du PIB mondial contre 3,5 % en 1990 ⁽³⁾.**

ATTAC est très attachée à ce mode de fiscalité qui vise à mettre fin à la dégradation de la fiscalité sur les bénéficiaires des entreprises transnationales, étape indispensable sur la voie de la réduction des inégalités autant que pour l'atteinte des ODM.

Cette fiscalisation est bien documentée dans le rapport général.

Impôt sur la fortune

Bien qu'il s'agisse d'un stock plutôt que d'un flux, on peut néanmoins inscrire ici cette possibilité dans la mesure où on peut envisager de taxer le stock proprement dit, sur le modèle français ou son revenu, sur le modèle américain ; celui-ci pourrait être évalué forfaitairement en fonction de la fortune visée. On ne donnera pas ici de chiffres définitifs ; on peut simplement, sur la base des chiffres régulièrement établis par le PNUD, indiquer que la base d'imposition est relativement facile à établir. Ainsi le rapport 2003 ⁽⁴⁾ note-t-il que « les 1 % les plus riches obtiennent-ils autant que les 57 % les plus pauvres ». Plusieurs évaluations chiffrent à 1 000 milliards de dollars les avoirs des 200 personnes les plus fortunées de la planète. **Une évaluation grossière de 5 000 milliards d'avoirs taxables au taux forfaitaire très bas de 1 % produirait néanmoins 50 milliards de dollars ; soit, sans exercer une pression fiscale intolérable sur lesdites fortunes, à peu près autant que l'APD mondiale de ce début de millénaire.**

Fiscalité écologique

Dans ce mode de taxation de plus en plus indispensable, on est clairement dans une optique de limitation des externalités négatives qui mettent, gravement et de plus en plus, en péril le devenir de la planète. **Seule une régulation publique est susceptible d'enrayer cette détérioration.** Bien choisie, en nature et en montant, une fiscalité internationale peut devenir un puissant instrument régulateur. La liste de cinq types d'impôts donnée ici n'est pas exhaustive et doit être approfondie. Les ressources publiques ainsi collectées pourraient être utilisées pour abonder le budget d'une Organisation mondiale de l'environnement, rattachée à l'Organisation des Nations unies. Les fonctions de l'OME seraient de contrôler les règles internationales de lutte pour la préservation de l'environnement, et de financer des programmes internationaux destinés à développer la recherche sur les énergies alternatives, renouvelables et non polluantes, sur le recyclage des déchets et la mise au point de techniques de production non polluantes et économes en énergie.

Taxe sur les émissions de carbone

On ne développera pas ici les très nombreuses et graves externalités négatives liées aux activités productrices de dérivés du carbone, notamment le gaz carbonique ⁽⁵⁾. **Il est tout à fait indispensable d'organiser une fiscalité qui, d'une part, devra fortement inciter les producteurs à réduire leurs émissions et, d'autre part, mettra à leur charge**

financière des coûts jusqu'alors supportés, de manière particulièrement injuste, par la collectivité.

Les taux d'imposition devront être choisis avec beaucoup de soin pour permettre une très forte incitation à réduire les émissions. Dans cette optique, les chiffres qui sont présentés ici ne doivent pas être considérés comme intangibles. Ils se situent dans la fourchette basse puisque des propositions existent où le produit d'une telle taxe serait de 500 milliards.

Taxe sur les déchets nucléaires à très longue durée de vie et très haute activité

Une fiscalité internationale visant, dans le secteur énergétique, à mettre à la charge des responsables des externalités négatives engendrées par l'émission de gaz carbonique, une taxation compensatoire et dissuasive, requiert pour être prise au sérieux, de s'accompagner d'une fiscalité portant sur les déchets nucléaires. Il s'agit, en effet, d'inciter à la réduction des flux de production, voire des stocks, de déchets à très longue durée de vie et très haute activité, notamment le plutonium, les actinides mineurs et autres produits de fission.

L'objet de cette courte note n'est pas de traiter ce vaste sujet parfaitement abordé dans l'étude Charpin, Dessus, Pellat ⁽⁶⁾. Il s'agit seulement d'indiquer qu'il serait largement insuffisant d'envisager, dans le domaine de l'utilisation d'énergie, de taxer la seule production de carbone.

Est évacuée, aujourd'hui, la question de déterminer si le plutonium et les actinides mineurs contenus dans le combustible nucléaire irradié constituent une ressource énergétique ou un déchet. Dans l'état actuel des connaissances, il s'agit de matières qui doivent être stockées sans qu'elles puissent offrir une quelconque utilisation. Tant qu'elles ne pourront pas être utilisées économiquement comme source d'énergie, elles constituent des externalités négatives qu'il convient de réduire. Spécifiquement pour le plutonium, ces externalités ont trait à la radioactivité à très long terme, évidemment, mais aussi au risque considérable de prolifération d'armes nucléaires.

Dès lors, une taxation est envisageable, voire indispensable.

La taxation peu contestable et la plus simple consiste à se servir de la production de plutonium et actinides mineurs comme base imposable.

On dispose, en France, d'une expérience importante permettant d'évaluer une possible taxe. On sait, notamment, qu'elle acceptera de dépenser environ 150 millions d'euros par tonne pour diminuer de quelque 20 % son flux de production de plutonium et actinides mineurs. Pour augmenter cette réduction il semble admis que le coût pourrait aller jusqu'à 300 millions d'euros par tonne.

Il paraît donc raisonnable d'envisager une taxe de 200 millions d'euros par tonne produite. Si on retient un flux mondial de l'ordre de 60 tonnes de plutonium et actinides mineurs, le produit d'une taxation en la matière s'établirait à 12 milliards d'euros par an.

La question d'une éventuelle taxe appliquée au stock reste posée. Si de telles matières sont considérées comme des externalités négatives, il conviendrait donc de taxer, aussi, le stock pour inciter à le réduire. Dans cette hypothèse, il va de soi que, civil ou militaire, le stock présente la même nocivité et devrait donc être taxé de la même manière. On pourrait imaginer une taxe annuelle calculée à hauteur de 10 % de celle portant sur les flux.

Taxe sur le transport aérien

Que le transport aérien tienne une place importante dans le fonctionnement économique actuel ou que, aujourd'hui, la rentabilité financière des compagnies aériennes soit faible n'enlève rien à la pertinence de la taxation la consommation de kérosène. Comment pourrait-on envisager de taxer le carbone et pas le transport aérien ? L'économie doit s'adapter aux exigences de l'humanité et non l'inverse. La question du montant de la taxation et de son assiette reste posée. En première approche, ATTAC estime qu'une taxe de l'ordre de 4 dollars par tonne de kérosène est tout à fait envisageable. On se situe bien, ici, dans la lutte contre les externalités négatives. Quand on remarque qu'un Français « moyen » faisant un aller-retour par avion à Miami va être à l'origine d'autant de gaz carbonique que celui qu'il « produira » pendant toute une année en se déplaçant en voiture dans son pays, on mesure l'ampleur de l'externalité en la matière. On mesure, aussi, les inégalités en pareille occurrence.

Taxe sur les ventes d'armes

Les externalités en ce domaine ne sont pas à démontrer. Aussi toute fiscalité en la matière est-elle regardée avec sympathie. C'est vraisemblablement la raison pour laquelle, le président Lula Da Silva l'a reprise pour financer, en partie, le Fonds mondial contre la faim qu'il propose. Cependant l'exportation des armes ne représente que 50 milliards sur les 800 de budget militaire mondial. C'est bien ces 800 qui constituent l'externalité négative grave ! En outre, les armes légères ou les mines ne représentent qu'une très faible part de ces 50, pourtant elles sont monstrueusement destructrices pour l'humanité.

Taxes visant à protéger les pays du Sud

Les pillages des cerveaux, des muscles et des patrimoines des pays du Sud sont considérables et permanents. Sans fiscalité adaptée, on peut craindre que les firmes transnationales continuent à se servir sans contrepartie pour les pays dont on cherche, précisément, à assurer le développement.

Les déséquilibres Nord-Sud sont suffisamment documentés pour n'être pas repris ici. Ils sont tels que la taxation globale apparaît comme un instrument indispensable pour y faire face et pour servir de levier dans les nécessaires transferts à mettre en œuvre.

Ce type de taxes mérite un examen particulier approfondi.

Conclusion

La base objective d'une fiscalité internationale existe ; elle est susceptible de fournir des ressources importantes, voir les chiffres indiqués en annexe même si ceux-ci ne sont peut-être pas tous atteignables en même temps. Pour autant, le fonctionnement économique de la planète ne serait pas mis en danger, bien au contraire.

La question fondamentale reste cependant de nature politique : les responsables des différentes nations, en premier lieu ceux des pays constituant le G8, entendent-ils prendre cette responsabilité devant l'histoire ? Fiscaliser les plus fortunés pour faciliter l'accès à des biens et services minima des populations qui le sont moins. L'objectif n'est pas tant d'ordre moral, laissant celui-ci à la discrétion de chaque citoyen, que de l'application d'une décision de l'Assemblée générale des Nations unies prise en 2000 qui a fixé les huit objectifs du millénaire, les ODM évoqués dans ce texte. Il faut, de surcroît, souligner que, ce faisant, s'ouvrirait ainsi la possibilité de réduire des activités dangereuses pour l'humanité et la planète.

L'instauration de taxes globales, dès lors, vise à redonner des marges de manœuvre aux politiques publiques, pour transformer le processus actuel de globalisation dominé par la seule régulation par les marchés. Il serait cependant vraisemblablement insuffisant de considérer la taxation globale comme un instrument destiné uniquement à corriger les « défaillances du marché ». Cette conception étroite ne rendrait pas totalement compte d'une autre logique de la mondialisation que celle qui a prévalu sous l'appellation courante de « consensus de Washington » ; **cette autre logique devrait conduire à une régulation plus élaborée de l'économie mondiale et à une conception novatrice de la fiscalité et des biens publics.**

Il va de soi qu'ATTAC ne considère pas la fiscalité, même globale, comme suffisante pour transformer en profondeur la logique de la mondialisation néolibérale. D'autres mesures sont nécessaires en matière de réglementation de l'activité des acteurs privés et des activités marchandes en général pour redonner aux États nations le pouvoir qu'ils ont perdu avec la libéralisation. Il convient aussi de définir un droit international, avec des institutions judiciaires internationales fortes, au service de l'altermondialisation, c'est-à-dire d'une autre hiérarchie des valeurs et des normes internationales.

Le cadre théorique de cette approche alternative, centrée sur la notion de biens publics mondiaux, ou biens communs de l'humanité, permet une nouvelle architecture de la gouvernance mondiale. Elle doit donc être construite, avec des procédures permettant de définir et de hiérarchiser les biens qui constituent les besoins collectifs nationaux et transnationaux. Cette nouvelle architecture devra également comporter des mécanismes de régulation et de sanction, ainsi que des financements publics transnationaux. Les taxes globales seraient au cœur de ces nouveaux mécanismes de régulation et de financements publics.

Annexe : Évaluation indicative de quelques taxes globales

Nom de la taxe	Hypothèses	Rendement annuel (en milliards de dollars)
Taxe sur les transactions de change	Taux de 0,1 % ; réduction de la base fiscale de 50 % ⁽⁷⁾	110
Taxe sur les investissements de portefeuille	Taux moyen de 25 % entraînant une baisse de 33 % du volume	190
Taxe sur les IDE	Taux moyen 15 % sur une assiette moyenne de 800 milliards	120
Taxe sur les profits des FMN	Taux de 25 % sur les profits des 1 000 plus grandes entreprises (base 2000)	200
Taxe sur la fortune	Taux forfaitaire de 1 % appliqué à 5 000 milliards	50
Taxe sur les émissions de carbone	Prélèvement de 21 dollars par tonne de contenu en carbone	125
Taxe sur la production de plutonium et actinides mineurs	Taxe de 240 millions de dollars par tonne produite	15
Taxe sur le transport aérien	– Taxe de 1 % sur le prix des billets et du fret	2
	– Taxe de 3,65 dollars sur la tonne de kérosène	74
Taxe électronique	1 cent par 1 000 kilobytes (base 1996)	70
Total		956

Contribution de M. Henri Rouillé d'Orfeuil

Henri Rouillé d'Orfeuil,
président de Coordination SUD

Monsieur le Président de la République,

Je profite de la transmission du rapport de notre groupe de travail pour vous transmettre quelques commentaires sur ce rapport et sur les perspectives qu'il ouvre aux niveaux français et international.

Permettez-moi cinq commentaires :

- Tout d'abord **je voudrais vous remercier d'avoir invité les organisations françaises de solidarité internationale à participer**, par mon intermédiaire, **au groupe de travail**. Nous sommes sensibles à cette invitation, d'autant que les travaux et réflexions du groupe ont été au cœur de beaucoup de nos préoccupations et que, grâce à une excellente animation, les débats ont été passionnants. Lorsque les propositions du rapport, ou certaines d'entre elles, auront été métabolisées dans un discours politique qu'il vous appartient de formuler, nous nous efforcerons d'appuyer auprès de nos partenaires celles d'entre elles que les associations jugeront prometteuses. Nous ne pouvons présager à ce stade de leur décision, mais nous en discuterons dans nos instances. Je ne doute pas que nous participerons à notre niveau au débat public, que nous lancerons sur les sujets concernés des campagnes de sensibilisation et d'information et que nous essayerons avec nos partenaires non gouvernementaux du monde entier de défendre les dites propositions lors des grands rendez-vous internationaux.

- **Nous ne souhaitons pas que la lutte contre la pauvreté occulte la lutte contre la paupérisation**. La pauvreté n'est pas un état de nature mais bien l'aboutissement de sinistres processus dont les origines sont à rechercher aujourd'hui au cœur même du jeu économique. Si, par exemple, des règles communes, celles de la libéralisation des échanges, s'imposent à tous et que l'on venait à penser que 2 à 3 % de la population active suffisent à nourrir les communautés nationales, voire à embouteiller les marchés mondiaux de montagnes d'excédants, et que pour être internationalement compétitives les exploitations agricoles doivent avoir, au moins, quelques dizaines d'hectares, voire doivent s'aligner sur le modèle de fazenda brésilienne, c'est plus de 2,9 milliards de personnes qui devront sortir d'ici 2015 des diverses agricultures du monde. Déjà, on peut lire dans un rapport d'une grande organisation internationale qu'il faut s'attendre (espérer ?) à ce que 400 millions de paysans quittent l'agriculture

indienne et, bien sûr, dans les pires conditions, c'est-à-dire ruinés, endettés et après avoir surexploité les ressources naturelles des terroirs qu'ils quittent. Et nous ne parlons pas de la Chine et des autres régions du monde. Ce n'est pas un exemple anecdotique, mais bien le sort annoncé de la moitié de l'humanité et, bien plus, si l'on considère que ces masses de futurs sous-prolétaires interdiront la construction d'un marché international du travail digne de ce nom. Donc, deux conclusions : la première est qu'il n'y a pas un « stock » de pauvres à dissoudre, mais des flux qui risquent de devenir considérables, notamment des flux entrant dans la pauvreté, et qu'il est illusoire de ne pas traiter les problèmes à leur source et dans leur globalité. **La deuxième conclusion, qui concerne les choix que vous ferez, est qu'il faut équilibrer les propositions de ce rapport qui concernent le champ social (financements nouveaux pour traiter les ODM) par des propositions qui concernent le champ économique.** Par exemple, pour suivre le raisonnement précédent, il serait juste d'avancer parallèlement des propositions qui permettent un relèvement et une stabilisation des prix agricoles, qui seuls peuvent éviter les hémorragies de paysans ruinés vers le néant économique.

- **Nous ne souhaiterions pas non plus que la recherche de quelques milliards d'euros de nouvelles contributions occulte l'érosion des finances publiques et la paupérisation des services publics.** Notre tâche serait vaine si, pendant que nous imaginons de nouveaux mécanismes financiers internationaux, la fraude ou, plus simplement, le dumping fiscal ou, encore plus simplement, les politiques d'ajustement viennent réduire les capacités nationales de collecter des impôts pour financer le développement et participer au combat pour les ODM. Nous pensons que les propositions de taxation internationale n'auront de sens politique que si la lutte contre l'érosion des financements publics nationaux et la paupérisation des services publics s'intensifie.

- **Nous ne souhaiterions pas qu'implicitement on laisse penser que le traitement des ODM doive se limiter à la mise en place de politiques sociales internationales.** Nous consacrons dans notre pays 44 % du PNB national aux dépenses publiques, c'est-à-dire à la production de biens publics et aux transferts de solidarité. Nous ne disposons à l'échelle mondiale que de 0,22 % du PNB des pays de l'OCDE pour produire des biens publics mondiaux et opérer des transferts internationaux de solidarité, c'est-à-dire 180 fois moins pour régler des problèmes infiniment plus massifs ! Il faut certes faire beaucoup plus que nous ne faisons, mais, quoi qu'il en soit, nous resterons très en deçà des besoins si nous nous limitons à raisonner en terme de politiques sociales réparatrices. Nous avons vu précédemment l'un des ODM, la réduction de la pauvreté. À vrai dire, il faut prendre chacun des ODM et voir comment le traiter. M. Camdessus, dans un rapport sur l'accès à l'eau potable, parle d'un besoin annuel de financement de 200 milliards de dollars. Il faut voir pour chacun des ODM quel montant d'aide publique est nécessaire pour faire levier sur d'autres ressources, y compris locales, et quel type de partenariat est essentiel si l'on veut attaquer des problèmes aussi complexes. Il faut aussi, comme nous l'évoquions, voir quel dosage trouver entre des mesures de caractère économique et des mesures sociales (ou environnementales). La

part de ressources publiques sera plus grande pour l'éducation et la santé qu'elle ne l'est pour l'alimentation, l'eau ou la lutte contre la pauvreté. Donc, plusieurs conclusions : **il faut traiter les ODM un par un, il faut affirmer la nécessité de partenariat multiacteurs, il faut identifier la fonction spécifique des crédits publics, notamment leur rôle incitatif et mobilisateur pour lever d'autres ressources, il faut en conséquence réformer en profondeur les instruments de mise en œuvre de l'aide au développement.** Ceux-ci ont d'ailleurs une crédibilité faible : l'idée d'organiser une collecte de ressources nouvelles pour simplement alimenter ces instruments risque de ne séduire ni nos concitoyens ni nos partenaires qui n'entretiennent pas, comme nous le faisons, souvent à juste titre, le culte des services publics.

- **Nous souhaitons que tout soit fait pour que ces ressources nouvelles viennent en appui aux initiatives que peuvent prendre les « victimes du millénaire », celles qui souffrent du non-respect de leurs droits économiques et sociaux élémentaires et disparaissent dans l'anonymat des statistiques mis en avant dans le débat international sur les ODM.** Ce 1,3 milliard de pauvres ou ces 800 millions d'affamés doivent être les premiers acteurs de la lutte pour les ODM. Il nous faut donc regarder de très près la capacité des instruments d'aide à approcher ces combattants du premier front et à appuyer leurs stratégies de sortie de crise. Il faut regarder aussi si les intermédiations facilitent le lien ou, au contraire, s'interposent entre les personnes physiques ou morales, qui contribuent, et les bénéficiaires, qui combattent sur le terrain. **L'intermédiation est, bien sûr, nécessaire, mais il faut pouvoir éliminer les pertes en lignes, les dépenses excessives et inutiles et pouvoir comparer les coûts et les avantages des différents circuits nationaux ou internationaux, gouvernementaux ou non gouvernementaux, économiques (filiales prêts) ou sociaux (filiales dons).** Plus qu'une hiérarchisation des circuits et des instruments, il nous paraît qu'une meilleure appréciation des avantages comparatifs est nécessaire à la construction de partenariats instrumentaux plus efficaces. Il nous paraît, en tout cas, que l'équilibre 99 % de coopération publique/1 % de coopération non gouvernementale, qui caractérise notre système de coopération, est d'un autre âge.

- **Nous pensons important d'engager des batailles à plusieurs termes et de ne pas éliminer des propositions qui pourraient apparaître irréalistes à court terme.** D'ailleurs, la plupart des propositions, pour ne pas dire toutes, sont à court terme irréalistes. Le processus engagé doit se donner un horizon d'au moins cinq ans. Chaque proposition a besoin d'être portée par des collectifs de gouvernements ou/et d'acteurs non gouvernementaux pour être placée au cœur du débat public et de la négociation internationale et pour y être défendue. La construction de ces alliances demande quelque temps, particulièrement dans le champ non gouvernemental. Pour notre part, **nous faisons partie ou nous avons construit des coalitions internationales** qui pourront mener leurs propres campagnes et participer au mouvement d'ensemble qui s'efforcera **d'obtenir des décisions fondatrices et nécessaires à la mise en œuvre de nouveaux mécanismes financiers internationaux** et à la rénovation des aides publiques et privées.

Voilà, Monsieur le Président de la République, les commentaires généraux qui, me semble-t-il, pourront donner aux propositions retenues un rôle de levier à la fois dans le changement d'échelle de l'aide au développement et dans sa nécessaire rénovation. Nous serons amenés, au fur et à mesure des choix et de la définition des stratégies de promotion et de négociation correspondantes, à préciser la contribution spécifique que nous pourrons apporter à l'effort collectif ou, j'imagine plus rarement, à expliquer pourquoi nous pensons devoir nous en abstenir.

Je vous prie, Monsieur le Président de la République, de bien vouloir accepter l'expression de notre haute considération.

Notes et références

- (1) Dont 436 milliards pour les firmes localisées aux États-Unis, 55,5 au Japon, 43 en Allemagne et 39 en France. Voir le numéro spécial de la revue *Business Week* de mai 2001.
- (2) *World investment report UNCTAD*, 2002
- (3) *World investment report, op. cit.*, p. 91.
- (4) *Rapport mondial sur le développement humain*, 2003, p. 39, PNUD.
- (5) La production de CO₂ était estimée, en 1995, à 6,5 milliards de tonnes ; en 2035, les prévisions s'élèvent à près de 12 milliards.
- (6) *Étude économique prospective de la filière électrique nucléaire française*, La Documentation française, 2000.
- (7) Ne tient pas compte des éventuelles applications différenciées d'une telle taxe.

Bibliographie

Addison, T., Chowdhury, A.R. (2003), « A global lottery and a global premium Bond », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.

African Development Bank (2002), « Achieving the millennium development goals in Africa : Progress, prospects and policy implications », *World Bank/African Development Bank Global – Poverty Report 2002*
<http://www.eldis.org/static/DOC9884.htm>.

Allen, M. (2002), « Financing the global public good of international financial stability », *Global Public Goods Financing : New Tools for New Challenges – A policy dialogue*
<http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>.

Alworth, J. S. (1998), « Taxation and integrated financial markets : the challenges of derivatives and Other Financial Innovations », *International Tax and Public Finance*, n° 5, p. 507-534.

Amoako, K.Y. (2002), « Synergies between aid and the financing of global public goods : a regional partnership approach », *Global Public Goods Financing : New Tools for New Challenges – A policy dialogue*
<http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>

Amor, J.M. (2002), « Government bond markets in the Euro zone », *Wiley Finance series*.

Anand, P.B. (2004), « Financing the provision of global public goods », *The World Economy*, n° 27, février 2004, p. 215-237.

Andersson, G-B. (2002), « Exploring financing options for the provision of global public goods », *Global Public Goods Financing : New Tools for New Challenges – A policy dialogue*
<http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>

Andersson, G-B. (2003), « Sustainable financing of global public goods », *Wilton Park Conference, Financing Global Public Goods for Health*
www.egdi.gov.se/pdf/speech_wiltonpark.pdf

- Annan, K. (2001), « Existing proposals for innovative sources of finance », *Conference on Financing for Development, Technical Note 3, United Nations A/AC.257/27/Add.3*
www.globalpolicy.org/socecon/ffd/summit00/UNGloTax102001.htm
- Aryeetey, E. (2003), « A development-focused allocation of the special drawing rights », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.
- Atkinson, A.B. (2003-1), « Innovative sources for development finance – Global public economics », *World Bank-ABCDE-Europe 2003*
[http://wbIn0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Atkinson/\\$File/ATKINSON.PDF](http://wbIn0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Atkinson/$File/ATKINSON.PDF)
- Atkinson, A.B. (2003-2), « New sources for development finance », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.
- Atkinson, A.B. (2004), *New Sources for Development Finance*, Présentation au groupe de travail.
- Atkinson, A.B., Stern, N.H. (1974), « Pigou, taxation and public goods », *The Review of economic studies*, vol. 41, n° 1, janvier 1974, p. 119-128.
- ATTAC (2002), « Great Britain : “Tobin tax” motion at the House of Commons ».
<http://www.globalpolicy.org/socecon/glotax/currtax/2002/0327tobinbritain.htm>
- ATTAC Espagne (2002), « Un groupe Tobin au Parlement espagnol ».
<http://www.france.attac.org/a1605>.
- ATTAC France (2002), « En Grande-Bretagne, le Tobin des Bois ! ».
<http://www.france.attac.org/a1590>
- ATTAC France (2000), « Fil conducteur pour un débat international ».
<http://www.france.attac.org/a607>
- ATTAC France (2001), « Dix questions-réponses sur la taxe Tobin ».
<http://www.france.attac.org/a79>.
- ATTAC France (2002), « La douleur des pauvres, vaut-elle une taxe Tobin ? ».
<http://www.france.attac.org/a1088>.
- ATTAC France (2002), « Quelles priorités nationales de développement ? ».
<http://www.france.attac.org/a6>.
- ATTAC France (2002), « Taxation des transactions de change et financement du développement ».
<http://www.france.attac.org/a45>.
- ATTAC France (2002), « Les syndicats des banques demandent la taxe Tobin », *Uni Finances*
<http://www.france.attac.org/a620>

- ATTAC France (2002), « Quels programmes internationaux financer ? ». <http://www.france.attac.org/a5>
- ATTAC France (2002), « Définition et analyse des taxes globales ». <http://www.france.attac.org/a31>.
- Auerbach, A.J., Hines, J.R. (2001), « Taxation and economic efficiency », *National Bureau of Economic Research, Working Paper*, n° 8181. <http://netec.mcc.ac.uk/WoPEc/data/Papers/nbrnberwo8181.html>
- Baker, D. (2001), « Effective currency transactions taxes : The need to tax derivatives », *Halifax Initiative, Conference Papers*. http://www.halifaxinitiative.org/updir/Conference_Papers.pdf.
- Bank for International Settlements (2003), « The role of central bank money in payment systems », *Committee on Payment and Settlement Systems*, Basel, Switzerland.
- Baumert, K. (1998), « Global taxes and fees : recent developments and overcoming obstacles », *Global Policy Forum*. <http://www.globalpolicy.org/finance/alternat/baumert.htm>
- Beynon, J. (2003), « Poverty efficient aid allocations – Collier/Dollar revisited », *Overseas Development Institute, ESAU Working Paper*, n° 2.
- Bezanson, K., Sagasti, F. (2001), « Financing global public goods – The conceptual framework », *Proceedings of a seminar convened by the Swedish Ministry for Foreign Affairs on « Financing Global Public Goods »*. www.ud.se/prefak/files/f_p_20011005.pdf.
- Bezanson, K., Newell, P. (2002), « Climate change abatement as a global public good », *Proceedings of a seminar convened by the Swedish Ministry for Foreign Affairs on « Financing Global Public Goods »*. www.ud.se/prefak/files/f_p_20011005.pdf
- Binger, A. (2003), « Global public goods and potential mechanisms for financing availability », *United Nations – Committee for Development Policy – Background Paper*. www.un.org/esa/analysis/devplan/al_binger.pdf
- Boadway, R. (2003), « National taxation, fiscal federalism and global taxation », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*. <http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.
- Boadway, R., Keen, M. (2003), « Theoretical perspectives on the taxation of capital income and financial services », in *Taxation of financial intermediation – Theory and practice for emerging economies*, Oxford University Press, p. 31-80.
- Bond, E. (2004), « Malaria's overlooked resurgence », *The Washington Post*, 12 July 2004.
- Bond, P. (2000), « Cooling hot money in South Africa : Arguments for a Tobin tax and related financial capital controls », *Halifax Initiative, Conference Papers*. http://www.halifaxinitiative.org/updir/Conference_Papers.pdf.

- Bourguignon, F. (2002), « Global redistribution of income : excursion to Utopia or walk into the future ? », Séminaire Iddri et AFD « Fiscalité internationale et financement du développement durable : quelles perspectives ? », Paris.
- Bretton Woods Project (2002), « Development Finance Summit a fiasco, say campaigners ». [http://www.brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd\[126\]=x-126-16172](http://www.brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd[126]=x-126-16172)
- Buira, A. (2002), « Allocating special drawing rights to increase international financial stability », *Global Public Goods Financing : New Tools for New Challenges – A policy dialogue*. <http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>
- Bulir, A., Hamann, A.J. (2001), « How volatile and unpredictable are aid flows, and what are the policy implications ? », *International Monetary Fund Working Paper WP/01/16*.
- Bulir, A., Lane, T. (2002), « Aid and Fiscal Management », *International Monetary Fund Working Paper WP/02/112*.
- Bureau, D., Hourcade, J-C. (1998), *Les dividendes économiques d'une réforme fiscale écologique*, « Les rapports du Conseil d'analyse économique », n° 8, La Documentation française.
- Bureau, D., Hourcade, J-C., Godard, O. (1998), *Fiscalité de l'environnement*, « Les rapports du Conseil d'analyse économique », n° 8, La Documentation française.
- Burnell, P. (2003), « Foreign aid resurgent : New spirit or old hangover ? », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*. <http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.
- Burnside, C., Dollar, D. (1997), « Aid policies and growth », *World Bank – Policy Research Working Paper*, n° 1777.
- Burnside, C., Dollar, D. (1997), « Aid spurs growth – in a sound policy environment », *International Monetary Fund – Finance and Development*, December 1997. www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1997/12/pdf/burnside.pdf
- Burnside, C., Dollar, D. (2004), « Aid, policies and growth : Revisiting the evidence », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3251.
- Burrows, G. (2003), « Arms and the taxman. », *The Guardian*, 1 July 2003.
- Cardim de Carvalho, F.J. (2001), « The Tobin Tax is feasible : but how should it be implemented ? », *Global Policy Forum – Global Taxes for Global Priorities*. <http://www.globalpolicy.org/socecon/ffd/2001/carvalho.htm>
- Castro, G. (2001), « Comments on financing biodiversity as a global public good », *Proceedings of a seminar convened by the Swedish Ministry for Foreign Affairs on « Financing Global Public Goods »*. www.ud.se/prefak/files/f_p_20011005.pdf

- Cater, N. (2002), « Philanthropy “sans frontières” », *The Guardian Unlimited*, 13 February 2002.
- Cecil, R. (2001), « Sovereignty, automaticity and international trust funds : A proposal for implementation of Tobin-style taxes », *Halifax Initiative, Conference Papers*.
http://www.halifaxinitiative.org/updir/Conference_Papers.pdf.
- Chassagnieux, A. (2002), « Le Gouvernement allemand amène la taxe Tobin à Monterrey », ATTAC France.
<http://www.france.attac.org/a1603>
- Chomthongdi, J. (2001), « Tobin tax and capital controls : The situation analysis in East and South East Asia », *Halifax Initiative, Conference Papers*.
http://www.halifaxinitiative.org/updir/Conference_Papers.pdf.
- Chowdhury, A., Mavrotas, G. (2003), « FDI & Growth : What causes what ? », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>
- Coopération internationale pour le développement et la solidarité (2001), « Innovative resources for development ».
<http://www.un.org/esa/ffd/1001ngo-CIDSE-innovative.pdf>.
- Coopération internationale pour le développement et la solidarité et Caritas Internationalis (2001), « Financer le développement par la redistribution », *Coopération internationale pour le développement et la solidarité et Caritas Internationalis – Document de position*.
www.cidse.org/pubs/ppffdfre.doc.
- Clunies-Ross, A. (2002), « Paper for the World Commission on the social dimensions of globalisation on resources for social development », *United Nations University – Working Paper*.
<http://www.unu.edu/p & g/gesgp/workingpapers/>
- Clunies-Ross, A. (2003), « Immediate prospects for additional finance : What might be done now or soon and under what conditions », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>
- Cohen, D., Soto, M. (2003), « Why are poor countries poor ? », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>
- Colman, T. (2002), « Funding a global war on poverty », *The Observer*, 24 February 2002.
- Colman, T. (2002), « Tobin Tax – a tool for Global Justice », *The Fabian Society*.
<http://www.fabian-society.org.uk/documents/ViewADocument.asp?ID=44&CatID=52>.

- Collier, P. (1997), « The Failure of Conditionality », in *Perspectives on Aid and Development*, Éditions C. Gwyn and J. Nelson, Washington DC.
- Collier, P., Guillaumont, P., Guillaumont, S., Gunning, J.W. (1997), « Redesigning Conditionality », *World Development*, Vol. 25, n° 9, p. 1399-1407.
- Collier, P. (2004), *Global crises, global solutions*, Bjorn Lomborg Editions.
- Collier, P., Hoeffler, A., Pattillo, C. (2003), « Aid and capital flight », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.
- Commission des Communautés européennes (2000), « Taxation du carburant d'aviation », COM (2000) 110 final.
europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2000/com2000_0110fr01.pdf.
- Commission des Communautés européennes (2002), « Responses to the challenges of globalisation : a study on the international monetary and financial system and on financing for development », *Working Document, Doc/02/4*.
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/globalisation/r2002_185en.pdf
- Committee on Aviation Environmental Protection (2002), « Impact of Market Based Options on Developing Countries », *WP/23*.
- Cooper, R.N. (2001), « The Kyoto Protocol : A flawed concept », Fondazione Eni Enrico Mattei.
http://www.feem.it/web/activ/_activ.html.
- Cooper, R.N. (1999), *International Approaches to Global Climate Change*, Economics Department, Harvard University.
- Cooper, R.N. (2002), « The double dividend of emissions taxes : greenhouse gas reductions and revenues », *Global Public Goods Financing : New Tools for New Challenges – A policy dialogue*.
<http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>
- Dale, S. (1997), « Saving the United Nations : a global tax on international financial transactions », *International Development Research Centre*.
http://web.idrc.ca/en/ev-8958-201-1-DO_TOPIC.html
- David, P.A. (2000), « A tragedy of the public knowledge : “commons” ? – Global science, intellectual property, and the digital technology boomerang ». www.oiprc.ox.ac.uk/EJWP0400.pdf
- Delays, B. (2002), « Opening remarks of the conference on global public goods financing : new tools for new challenges – A policy dialogue ». <http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>
- Delleure, Ph. (2004), « Commerce, croissance et réduction de la pauvreté », mimeo non publié.

- Denny, C. (2002), « US blocks Brown-led drive for increase in Aid », *The Guardian*, 23 January 2002.
- Deutsh, J., Silber, J. (2003), « On the impact of Economic development, trade and investment openness on income inequality », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.
- Devarajan, S., Miller, M.J., Swanson, E.V. (2002), « Goals for Development : history, prospects and costs », *World Bank*.
www.econ.worldbank.org/files/13269_wps2819.pdf.
- Dijkstra, G., (1999), « Programme aid policies and politics : Program aid and conditionality », *Sida Evaluation*.
- Easterly, W., and Whittle, D. (2002), « Give the poor a choice », *The Financial Times*, 25 August 2002.
- Elliot, L. (2001), « Brown Urges New Deal for Poor », *The Guardian*, 16 November 2001.
- European Environment Agency (2002), « External Costs of Transport », European Environment Agency.
http://themes.eea.eu.int/Sectors_and_activities/transport/indicators/cost/external_costs/index_html
- NGO Caucus for Financing for Development (2001), « European NGOs Consensus Paper on Financing for Development ».
<http://www.globalpolicy.org/socecon/ffd/summit00/1220ffd.htm>
- Evans, T.G. (2002), « Health-related global food : initiatives of the Rockefeller Foundation », *Global Public Goods Financing : New Tools for New Challenges – A policy dialogue*.
<http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>
- Feige, E. L. (2000), « Taxation for the 21st century : the automated payment transaction (APT) tax », Centre for Economic Policy Research, *Economic policy*, n° 31, p. 475-511.
- Felix, D. (2001), « Annual revenue from a global Tobin tax under alternative tax rates », *Halifax Initiative, Conference Papers*.
http://www.halifaxinitiative.org/updir/Conference_Papers.pdf
- Ferroni, M. (2002), « Financing regional public goods », *Global Public Goods Financing : New Tools for New Challenges – A policy dialogue*.
<http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>
- Fleet, J. (2001), « Comments on funding public goods : the case of AIDS research », *Proceedings of a seminar convened by the Swedish Ministry for Foreign Affairs on « Financing Global Public Goods »*.
www.ud.se/prefak/files/f_p_20011005.pdf
- Foster, M. (2003), « Criteria for assessing the case for overseas aid : A note », *Development Policy Review*, n° 21.3, p. 293-300.

Foster, M., Keith, A., (2003), *The Case for increased aid*, Final Report to the Department for International Development, Mick Foster Economics Ltd, A consultative report.

Frankman, M. J. (2002), *Global taxation : extending the fractal*, Institut du développement durable et des relations internationales.
www.iddri.org/iddri/telecharge/fiscalite/frankman.pdf

Frankman, M. J. (1996), « The trajectory of an idea from Lorimer to Brandt », *World Development*, n° 24, May 1996, p. 807-820.

Gaiha, R., Imai, K. (2003), « Millennium development goals, agricultural growth and openness », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>

Gillinson, S. (2004), « Why cooperate ? A multi-disciplinary study of collective action », *Overseas Development Institute, Working Paper*, n° 234.

Giodarno, T. (2003), « Quel avenir pour la fiscalité mondiale ? », *Les synthèses de l'Iddri*, n° 1, mars 2003.

Godard, O., Henry, C. (1998), *Les instruments des politiques internationales de l'environnement : la prévention du risque climatique et les mécanismes de permis négociables*, « Les rapports du Conseil d'analyse économique », n° 8, La Documentation française.

Gomanee, K., Girma, S., Morrissey, O. (2003), « Searching for aid threshold effects », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>

Gordon, R. H., Hines Jr, J. R. (2002), « International taxation », *NBER Working Paper Series, Working Paper*, n° 8854.
<http://www.nber.org/papers/w8854>.

Gorgodze, O. (2003), « Multinational enterprises and economic growth », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>

Gabel, I. (2003), « The revenue and double dividend potential of taxes on international private capital flows and securities transactions », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.

Green, D. (1999), « Human Development and the Asia Crisis », *Cafod, Policy Papers*.
<http://www.worldbank.org/eapsocial/library/green.pdf>

Greenpeace (2002), « Greenpeace statement on the UN international conference on financing for development ».
<http://archive.greenpeace.org/earthsummit/docs/mont.pdf>

- Griffith-Jones, S. (2002), « New financial architecture as a global public good », *Global Public Goods Financing : New Tools for New Challenges – A policy dialogue*.
<http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>
- Grubb, M., « The Economics of the Kyoto Protocol », *World Economics*, n° 4.3, July-September 2003, p. 143-189.
- Guillaumont, P. (2002), « Linkages between official development assistance and global public goods », *Global Public Goods Financing : New Tools for New Challenges – A policy dialogue*.
<http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>
- Gupta, S., Clements, B., Pivovarsky, A., Tiongson, E. R. (2003), « Foreign aid and revenue response : does the composition of aid matter ? », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.
- Habermeier, K., Kirilenko, A. (2001), « Securities transaction taxes and financial markets », *International Monetary Fund, WP 01/51*.
- Haile-Mariam, T. (2002), « The fallacy of foreign aid as engine of economic development », *Addis Tribune*, 4 October 2002.
- Haugen, H. M. (2001), « A Global Public Goods Approach to a CTT », *Halifax Initiative, Conference Papers*.
http://www.halifaxinitiative.org/updir/Conference_Papers.pdf.
- Hefeker, C., Michaelowa, K. (2003), « Can process conditionality enhance aid effectiveness ? The role of bureaucratic interest and public pressure », *Hamburg Institute of International Economics (HWWA)*.
- Heimans, J. (2003), « Multisectoral global funds as experiments in global governance and the financing of global priorities », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.
- Heimans, J.J. (2002), « Multisectoral global funds as instruments for financing spending on global priorities », *United Nations – DESA Discussion Paper*, n° 24.
www.un.org/esa/esa02dp24.pdf.
- Heller, P. S., Gupta, S. (2002), « Challenges in expanding development assistance », *International Monetary Fund – Policy Discussion Paper PDP/02/5*.
- Herber, B.P. (1992), « International environmental taxation in the absence of sovereignty », *International Monetary Fund – Working Paper WP/92/104*.
- Hernandez-Cata, E. (2000), « Raising growth and investment in Sub-Saharan Africa : what can be done ? », *IMF Policy Discussion Paper, PDP/00/4*, International Monetary Fund.

- Hertel, T.W., Ivanic, M., Preckel, P.V., Cranfield, J.A.L. (2003), « Trade liberalization and the structure of poverty in developing countries », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.
- Hillman, D. (2002), « Un pas de plus vers la taxe Tobin », *War on Want*, ATTAC France.
<http://www.france.attac.org/a676>.
- HM Treasury and DFID (2003), « International Finance Facility », *Crown Copyright*.
- HM Treasury and DFID (2003), « International Finance Facility : a technical note », *Crown Copyright*.
- Hopkins, R., Powell, A., Roy, A., Gilbert, C.L. (1997), « The World Bank and Conditionality », *Journal of International Development*, Vol. 9, 507-516.
- Horner, F. M., « Do we need an international tax organisation ? », *Tax Notes International*, Vol. 24, October 8, 2001, p. 179.
- Hoskins, B. (2002), « The Environmental Effects of Civil Aircraft in Flight », *Royal Commission on Environmental Pollution*, Special Report.
 « Hotting up in the Hague », *The Economist*, 18 November 2000.
- House of Commons International Development Committee (2002), « Financing for Development : Finding the Money to Eliminate World Poverty », *The Stationary Office Limited, London*.
- « How to make Africa smile : a survey of sub-saharan Africa », *The Economist*, 17 January 2004.
- Hubbard, R.G. (1993), « Securities Transactions Taxes : Tax design, revenue, and policy considerations », *Tax Notes 985-1000*.
- Hubbard, R.G. (2002), « Tax Policy and International Competitiveness », *Council of Economic Advisers International Tax Policy Forum*.
www.whitehouse.gov/cea/international_taxpolicy_forumspeech_dec9_2002.pdf
- Huffschmid, J. (2001), « Is a currency transaction tax feasible as a european project ? », *Halifax Initiative, Conference Papers*.
http://www.halifaxinitiative.org/updir/Conference_Papers.pdf.
- Institut Montaigne (2003), *Vers un impôt européen ?*
- International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, World Bank (2002), « Developing the international dialogue on taxation », *IMF, OCDE, World Bank – A joint proposal*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/47/18/2074194.pdf>.
- International Monetary Fund, World Bank (2004), « Global monitoring report : Policies and actions for achieving the MDGs and related outcomes », *International Monetary Fund, World Bank – Development Committee*.

- International Chamber of Commerce (2001), « Tobin tax would snarl international trade and investment », (2001) *International Chamber of Commerce*. http://www.iccwbo.org/home/news_archives/2001/stories/tobin.asp
- Islam, F. (2001), « Soros : Tax my Speculation Profits », *The Guardian*, 11 March 2001.
- Jayaraman, R., Kanbur, R. (1999), « International Public Goods and the Case for Foreign Aid », in I. Kaul, I. Grunberg and M.A. Stern, *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press.
- Jetin, B. (2001), « The Efficacy of a Currency Transaction Tax », *Halifax Initiative, Conference Papers*. http://www.halifaxinitiative.org/updir/Conference_Papers.pdf.
- Jones, S. (2000), « The limits of conditionality : implications for bilateral donor support for sector wide approaches », *Udenrigsministeriet, Danida*.
- Joyce, J.P. (2003), « Promises made, promises broken : A model of IMF program implementation », *Wellesley College Department of Economics Working Paper*, 2003-03.
- Kanbur, R. (2000), « Aid, Conditionality and Debt in Africa », in *Foreign Aid and Development : Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge New York.
- Kanbur, R. (2003), « The Economics of International Aid », in *The Economics of Giving, Reciprocity and Altruism*, Macmillan Press, New York.
- Kasa, K. (1999), « Time for a Tobin Tax ? », *Federal Reserve Bank of San Francisco, Economic Letter*, 9 April 1999, p. 9-12. <http://www.frbsf.org/econsrch/wklyltr/wklyltr99/el99-12.html>
- Kaul, I., Le Goulven, K. (2003), « Financing global public goods : a new frontier of public finance », *World Bank*. www.worldbank.org/eurvp/web.nsf/
- Kaul, I., Le Goulven, K., Schnupf, M. (2002), « Financing global public goods : policy experience and future challenges », *Global Public Goods Financing : New Tools for New Challenges – A policy dialogue*. <http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>
- Khan, M.S., Sharma, S. (2001), « IMF Conditionality and Country Ownership of Programs », *International Monetary Fund Working Paper WP/01/142*.
- Killick, T. (1988), « Principals, Agents and the Failings of Conditionality », *Journal of International Development*, Vol. 9, n° 4, p. 483-495.
- Killick, T. (2000), « HIPC II and Conditionality : Business as before or a new Beginning », *Commonwealth Secretariat for Policy Workshop on Debt, HIPC and Poverty Reduction*.
- Kohli, R. (2003), « The transition from official aid to private capital flows : implications for a developing country », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*. <http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.

- Kregel, J. A. (2002), « Financing global financial stability and market efficiency », *Global Public Goods Financing : New Tools for New Challenges – A policy dialogue*.
<http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>
- Kremer, M. (2002), « A purchase commitment for vaccines », *Global Public Goods Financing : New Tools for New Challenges – A policy dialogue*.
<http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>
- Kremer, M. (2003), « Public policies to stimulate the development of vaccines and drugs for the neglected diseases », *Commission on Macroeconomics and Health : Working Paper Series WG2*.
- Lamb, G. (2002), « Synergies between aid and the financing of global public goods », *Global Public Goods Financing : New Tools for New Challenges – A policy dialogue*.
<http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>
- Landell-Mills, N. (2001), « Comments on climate change abatement as a global public good », *Proceedings of a seminar convened by the Swedish Ministry for Foreign Affairs on « Financing Global Public Goods »*.
www.ud.se/prefak/files/f_p_20011005.pdf
- Langmore, J. (2001), « Negotiation and Management of a Currency Transaction Tax », *Halifax Initiative, Conference Papers*.
http://www.halifaxinitiative.org/updir/Conference_Papers.pdf
- Lele, U. (2001), « Comments on financing global public goods », *Proceedings of a seminar convened by the Swedish Ministry for Foreign Affairs on « Financing Global Public Goods »*.
www.ud.se/prefak/files/f_p_20011005.pdf
- Lensink, R., Morrissey, O., Osei, R. (2003), « The impact of uncertain capital flows on economic growth in developing countries : an empirical analysis for the 1990s », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>
- Levin, M., Ritter, P., « Taxation of financial intermediation in industrial countries », in *Taxation of financial intermediation – Theory and practice for emerging economies*, Oxford University Press, p. 197-239.
- Mankiw, N.G. (2004), « Principles of economics », Thomson South Western, 3^e édition.
- Mavrotas, G. (2003), « The UK HM Treasury – DFID proposal to increase external finance to developing countries : the International Finance Facility », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>
- Mavrotas, G. (2003), « Which types of aid have the most impact », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>

- Mboya Kiweu, J. (2003), « Leveraging donor funds : the switch to commercial sources of funding », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.
- Mc Donnell, I., Solignac Lecomte, H-B., and Wegimont, L. (2003), « Public Opinion and the Fight against Poverty », OECD Publications.
- McMahon, F. (2001), « A global tax : unworkable, unnecessary and dangerous », *The Fraser Institute*, Vancouver, BC Canada.
- McQuaig, L., « US scuttles Tobin tax – and hope for the World’s poor », *National Post*, 29 March 2002.
- Medlin, C. (2003), « Financing global public goods for health », *Wilton Park Conference, Working Paper*, n° 714.
<http://www.wiltonpark.org.uk/web/conferences/reportprintwrapper.asp?confref=WP714>
- Mendez, R. P. (2001), « The case for global taxes : an overview », *Draft paper presented to the United Nations ad hoc Expert Group Meeting on Innovations in Mobilizing Global Resources for Development*.
- Mendez, R. P. (2002), « Global taxation : the rise, decline and future of an idea at the United Nations », Institut du développement durable et des relations internationales, *Working Paper*, D.R.
- Micklewright, J., Wright, A. (2003), « Private donations for international development », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>
- Mirrlees, J.A. (2003), « Global public economics », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>
- Morrissey, O. (2001), « Pro-poor conditionality for aid and debt relief in East Africa », *University of Nottingham Credit Research Paper*, n° 01/15.
- Morten Haugen, H. (2001), « Taxe Tobin et biens publics mondiaux », ATTAC France.
<http://www.france.attac.org/a167>
- Morten Haugen, H. (2001), « A global public goods approach to a currency transaction tax », ATTAC France.
<http://www.france.attac.org/>
- Moruzzi, S., Rescigno, S. (2002), « Campagne italienne pour la taxe Tobin », ATTAC France.
<http://www.france.attac.org/a252>

Mosley, P., Noorbaksh, F., Paloni, A. (2003), « Compliance with World Bank conditionality : Implications for the selectivity approach to policy-based lending and the design of conditionality », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.

« Net Gains Not for All », *Irish Times*, July 1999.

Nelson, J.M. (1996), « Prompting policy reforms : the twilight of conditionality ? », *World Development*, Vol. 25, n° 9.

Nissanke, M. (2003), « Revenue potential of the Tobin tax for development finance : a critical appraisal », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.

Norregaard, J., Reppelin-Hill, V. (2000), « Taxes and tradable permits as instruments for controlling pollution : theory and practice », *International Monetary Fund Working Paper WP/00/13*.

Odedokun, M. (2003), « Sustainable External Development Financing », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.

Odedokun, M. (2003), « Analysis of deviations and delays in aid disbursements », *Journal of Economic Development*, 28.1, June 2003, p. 137-169.

OECD (2001), « Environmentally related taxes in OECD countries : issues and strategies », *OECD Publications*.

ONUSIDA (2004), « Rapport Global 2004 ».

Overseas Development Institute (2003), « Can we attain the Millennium development goals in education and health through public expenditure and aid ? », *ODI Briefing Paper*.

Paul, J.A. (1996), « Statement on innovative funding », *Global Policy Forum*.
<http://www.globalpolicy.org/finance/alternat/ecosoc/jpecosoc.htm>.

Paul, J. A. (1997), « Alternative financing for global peace and development », *Global Policy Forum*.
<http://www.globalpolicy.org/finance/alternat/analysis.htm>.

Paul, J.A., Wahlberg, K. (2002), « Global Taxes for Global Priorities », *Global Policy Forum*.
<http://www.globalpolicy.org/socecon/glotax/general/glotaxpaper.htm>

The Pew Research Center for the People & the Press (2002), « What the world thinks in 2002 », *The Pew Global Attitudes Project*, Washington DC.

The Pew Research Center for the People & the Press (2003), « Views of a changing world », *The Pew Global Attitudes Project*, Washington DC.

Ploquin, J.-Ch., Rebuffel, C., Cochez, P. (2003), « Les Français face à l'enjeu de la lutte contre la faim dans le monde », *La Croix*, 16 octobre 2003.

Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.

Reisen, H., Soto, M., Weithöner, T. (2003), « Financing global and regional public goods through oda : Analysis and evidence from the OECD creditor reporting system », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*. <http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.

Reisen, H. (2003), « New sources of development finance : an annotated conference report », *OECD Development Centre*.

Reisen, H. (2004), « New Forms of Funding Development Goals », *OECD Development Centre*.

Rogerson, A., Hewitt, A., Waldenberg, D. (2004), « The international aid system 2005-2010 : Forces for and against change », *Overseas Development Institute, Working Paper*, n° 235.

Round, R. (2001), « UN multilateral environmental agreement/financial mechanisms as a model for currency transactions tax governance and revenue redistribution », *Halifax Initiative, Conference Papers*. http://www.halifaxinitiative.org/updir/Conference_Papers.pdf.

Round, R., (2001), « Une taxe sur les transactions financières pour favoriser le développement », Mémoire présenté aux Nations unies lors de la Conférence sur le financement du développement, l'initiative d'Halifax. http://www.currencytax.org/files/policy_papers/ffd_submission_fr.pdf

Ruggeri, F. (2002), « Un traité européen sur la taxe Tobin », ATTAC France. <http://www.france.attac.org/a36>

Sachs, J.D. (2001), « The strategic significance of global inequality », *The Washington Quarterly*, 24 : 3 (2001), p. 187-198.

Sachs, J. D., « Weapons of mass salvation », *The Economist*, October 2002.

Sachs, J.D. (2002), « Financing global public goods : approaches to health », *Global Public Goods Financing : New Tools for New Challenges – A policy dialogue*, United Nations Publications. <http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>

Sachs, J.D., Mc Arthur, J.W., Schumidt-Traub, G., Kruk, M., Bahadur, C., Faye, M., McCord, G. (2004), « Ending Africa's Poverty Trap », *Brookings papers on economics activity*, n° 2, p. 117-216.

Sachs, J.D. (2004), « Doing the Sums on Africa », *The Economist*, May 2004.

Sachs, J.D. (2004), « The G8 must fund the war against poverty », *The Financial Times*, June 2004.

- Sagasti, F., Bezanson, K. (2001), « Financing and providing global public goods – Expectations and prospects », *Ministry for foreign affairs Sweden*.
www.ud.se/prefak/files/gpg.pdf
- Sagasti, F., Charpentier, S. (2001), « Financing biodiversity as a global public good », *Proceedings of a seminar convened by the Swedish Ministry for Foreign Affairs on « Financing Global Public Goods »*.
www.ud.se/prefak/files/f_p_20011005.pdf
- Salamon, L.M., Anheier, H.K., List, R., Tøpler, S., Sokolowski, S.W. (1999), « Global Civil Society : Dimensions of the Nonprofit Sector », *The John Hopkins Center for Civil Society Studies*, Baltimore, MD.
- Salanié, B. (1998), *Incidence fiscale et fiscalité optimale à l'équilibre*, « Les rapports du Conseil d'analyse économique », n° 11 « Fiscalité et redistribution », La Documentation française, p. 91-95.
- Salanié, B (2003), *The Economics of Taxation*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Sandler, T. (2001), « On financing global and international public goods », *World Bank – Working Paper*.
<http://netec.mcc.ac.uk/WoPEc/data/Papers/wopwobago2638.html>.
- Sandmo, A. (2003), « Environmental taxation and revenue for development », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.
- Santiso, C. (2001), « Good Governance and Aid Effectiveness : The World Bank and Conditionality », *The Georgetown Public Policy Review*, 7 : 1 (Fall 2001), p. 1-22.
- Schmidt, R. (2000), « Is the Tobin Tax Practicable ? », *Halifax Initiative, Conference Papers*.
http://www.halifaxinitiative.org/updir/Conference_Papers.pdf.
- Schneider, J.-L. (2004), « Du bon usage de l'IFF », mimeo non publié du ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie, direction de la Prévision.
jean-luc.schneider@dp.finances.gouv.fr.
- Singh, K. (2001), « Tax financial speculation – The case for a securities transaction tax in India », *Halifax Initiative, Conference Papers*.
http://www.halifaxinitiative.org/updir/Conference_Papers.pdf.
- Slemrod, Jøel (ed.) (2000), *Does Atlas Shrug ? The Economic Consequences of Taxing The Rich*, Russel Sage Foundation, Harvard University Press.
- Solimano, A. (2003), « Remittances by emigrants : issue and evidence », *Wider Conference on « Sharing Global Prosperity »*.
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference2003-3.htm>.

- Spahn, B. (2001), « Stabilizing exchange rates with a Tobin-cum-circuit-breaker tax », *Halifax Initiative, Conference Papers*.
http://www.halifaxinitiative.org/updir/Conference_Papers.pdf.
- Spahn, B. (2002), « On the feasibility of a tax on foreign exchange transactions », *Commissioned by the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development*, Bonn.
<http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/professoren/spahn/tobintax/>
- Stansfield, S.K. (2002), « Philanthropy and alliances for global health », *Global Public Goods Financing : New Tools for New Challenges – A policy dialogue*.
<http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>
- Stansfield, S.K., Harper, M., Lamb, G., Lob-Levyt, J. (2002), « Innovative financing of global public goods for health », *Commission on Macroeconomics and Health – Working Paper Series WG2/21*.
- Stecher, H., Bailey, M. (1999), « Time for a Tobin Tax ? », *Oxfam*.
http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/trade_tobintax.htm.
- Stiglitz, J. E. (2000), « Economics of the public sector », *Edition Norton*, 3^e édition.
- Summers, L.H., Summers, V.P. (1989), « When Financial markets work too well : a cautious case for a securities transactions tax », *Journal of Financial Services Research*, n° 3, p. 261-286.
- Svensson, J. (1997), « When is foreign aid policy credible ? Aid dependence and conditionality », *World Bank – Policy Research Working Paper*, n° 1740.
- Tanzi, V. (1996), « Globalization, tax competition and the future of tax system », *International Monetary Fund – Fiscal affairs Department, IMF WP/96/141*.
- Tanzi, V. (2000), « Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Termites », *International Monetary Fund, IMF WP/00/181*.
- Terry, G., Calaguas, B. (2003), « Financing the Millennium development goals for domestic water supply and sanitation », *Water Aid*, London.
- Thomas, S. (2001), « Funding public goods : the case of AIDS research », *Proceedings of a seminar convened by the Swedish Ministry for Foreign Affairs on « Financing Global Public Goods »*.
www.ud.se/prefak/files/f_p_20011005.pdf
- Tirole, J. (2003), « Intellectual property and health in developing countries », *IDEI*.
- Tirole, J. (2003-1), *Intellectual property and health in developing countries*, IDEI.
- Tirole, H., Trommetter, T. (2003-2), *Propriété intellectuelle*, « Les rapports du Conseil d'analyse économique », n° 41, La Documentation française.

- United Nations (2001), *Report of the High-level Panel on Financing for Development*, United Nations, Chair Ernesto Zedillo.
- Wachtel, H. (1998), « Trois taxes globales pour maîtriser la spéculation », *Le Monde Diplomatique*, octobre 1998.
<http://www.monde-diplomatique.fr/1998/10/WACHTEL/11192>
- Waller, P. (1994), « Aid and Conditionality », *Development and Cooperation*, Vol. 1, January-February 1994, p. 4-5.
- Weaver, J., Dodd, R., Baker, J. (2003), « Debating the Tobin tax : New rules for global Finance coalition », Washington DC.
- White, H., Morrissey, O. (1997), « Conditionality when donor and recipient preferences vary », *Journal of International Development*, Vol. 9, n° 4, p. 497-505.
- Willmott, E., Tibbett, S., Simms, A., (2001), « The Robin Hood Tax – Concrete proposals for fighting global poverty and promoting sustainable development by harnessing the proceeds from the currency transactions tax », *Halifax Initiative, Conference Papers*.
http://www.halifaxinitiative.org/updir/Conference_Papers.pdf.
- Wit, R.C.N., Dings, J.M.W. (2002), « Economic incentives to mitigate greenhouse gas emissions from air transport in Europe », *CE*, Delft, NL.
http://www.cedelft.nl/eng/publicaties/02_4733_10.html
- World Bank (2001), « Effective use of development finance for international public good », *Global Development Finance – Building Coalitions for Effective Development Finance*, p. 109-133.
<http://www.worldbank.com/prospects/gdf2001/vol1.htm>
- Wolfensohn, J.D., Stern, N. (2002), « A case for Aid : building a consensus for development assistance », *World Bank Office of the Publisher*.
- World Health Organisation (2001), *Macroeconomics and Health : Investing in Health for Economic Development*, Report of the Commission on Macroeconomics and Health.

Table des matières

Lettre de mission	3
Composition du groupe de travail	5
Résumé et conclusions	9
Plus et mieux financer le développement	10
Quelle fiscalité internationale ?	13
Orientations	15
Conclusion	16
Avant-propos	19
Introduction	21
Première partie	
Plus et mieux financer le développement	23
Nécessité et utilité de l'aide	25
Croissance, échanges et pauvreté	25
Des instruments plus puissants et adaptés au développement humain	27
Générosité et attitudes vis-à-vis du développement	32
Des motivations incertaines	33
Des progrès possibles	36
Le système actuel d'aide publique au développement	37
Un équilibre de souscription volontaire	37
La nécessité d'un équilibre de coordination	39
Mécanismes innovants de financement	43
L'International Finance Facility	43
La fiscalité internationale	48
Deuxième partie	
Quelle fiscalité internationale ?	55
La fiscalité internationale dans l'environnement mondial	57
La fiscalité internationale : rationalité économique, justice, équité	58
Un objectif de correction	58

Un objectif de moralisation	60
Un objectif de redistribution	61
Un objectif de financement	61
Quel arbitrage ?	62
La fiscalité internationale : architecture	64
Le cadre juridique	64
Options fiscales	66
Circuits financiers du prélèvement	68
Taxe mondiale ou taxe régionale ?	69
Troisième partie	
Orientations	71
Les mécanismes d'encouragement aux contributions volontaires	74
Contributions volontaires additionnelles à l'impôt	75
Contributions à l'occasion d'actes de consommation courante	75
Examen de diverses formules de taxation internationale	76
Les taxes sur les transactions financières	76
Les taxes à vocation environnementale	81
Un exemple de tarification des biens communs de la planète : les détroits	88
La taxation des ventes d'armements	89
La taxe additionnelle sur le bénéfice des entreprises	92
La lutte contre l'évasion fiscale	93
Les autres instruments	97
Les droits de tirage spéciaux	97
La loterie mondiale	99
Conclusion : comment avancer ?	101
Contributions de membres du groupe de travail	
Pour une fiscalité globale au service de l'altermondialisation	109
Pourquoi une fiscalité internationale ?	110
Quelle fiscalité internationale ?	113
Conclusion	119
Annexe : Évaluation indicative de quelques taxes globales	120
Contribution de M. Henri Rouillé d'Orfeuil	121
Bibliographie	127