

CONTRIBUTION DE SOLIDARITÉ SUR LES BILLETS D'AVION ET FACILITÉ FINANCIÈRE INTERNATIONALE : QUEL INSTRUMENT ? POUR QUELLE DÉPENSE ?

GILLES MENTRÉ*

Depuis 2 ans, les mécanismes innovants de financement du développement sont devenus des références incontournables des grands débats internationaux. À l'occasion du sommet de l'Organisation des Nations unies (ONU) du 14 septembre 2005, 79 pays¹ ont adopté une déclaration qui reconnaît que ces mécanismes doivent jouer un rôle indispensable dans le financement du développement. Les conclusions du sommet du G8 de Gleneagles indiquent, quant à elles, qu'un « groupe de membres du G8 et d'autres pays poursuivront la mise en œuvre de mécanismes innovants de financement ».

Parmi ces mécanismes innovants de financement, deux projets sont au premier plan : la contribution internatio-

nale de solidarité (CIS) et la facilité financière internationale (IFF), dont la paternité revient respectivement à la France et au Royaume-Uni. La déclaration du 14 septembre 2005 évoque la nécessité de réfléchir à la mise en œuvre d'une CIS, et mentionne notamment la possibilité de l'asseoir sur les billets d'avion, projet soutenu par la France, le Chili et le Brésil. Les conclusions de Gleneagles mentionnent également explicitement les deux projets.

Des étapes importantes dans leur mise en œuvre respective ont été franchies dans une période récente. Le 22 décembre 2005, le Parlement français a voté l'instauration, en France, d'une contribution de solidarité sur les billets d'avion à compter du 1^{er} juillet 2006, la France devant être rejointe

* Inspecteur des finances.

par le Chili et le Royaume-Uni. Le 9 septembre 2005, le Royaume-Uni, la France, la Suède, l'Italie et l'Espagne ont officiellement lancé le projet d'IFF destiné à la vaccination (IFFIm).

Pour leurs promoteurs, ces initiatives n'apparaissent pas antinomiques : le Royaume-Uni a indiqué son souhait de mettre en place la contribution de solidarité sur les billets d'avion, tandis que la France s'est déclarée prête à participer à l'IFFIm; les pays signataires de la déclaration du 14 septembre 2005 ont déclaré soutenir l'IFF et, réciproquement, tous les pays participants à l'IFFIm (sauf l'Italie) sont signataires de la déclaration.

Les deux instruments ont la même fin : le financement du développement et, plus précisément, des objectifs du millénaire pour le développement (OMD)². Ils sont pourtant radicalement différents dans leur conception, et on pourrait craindre que leur lancement conjoint entraîne une certaine confusion, voire une contradiction. L'objet de cet article est de montrer qu'il n'en est rien, et que derrière leurs divergences conceptuelles, il existe entre eux des complémentarités à exploiter.

DEUX MÉCANISMES INNOVANTS DE FINANCEMENT

Un instrument fiscal : la contribution de solidarité sur les billets d'avion

La contribution de solidarité sur les billets d'avion est un instrument

par nature fiscal. Un prélèvement est effectué sur tout billet relatif à un déplacement depuis l'un des pays participants à la taxe, à un taux fixe. En France, les taux plafonds ont été fixés à 1 euro pour la classe économique et 10 euros pour les classes ouvrant le droit à des services gratuits auxquels n'ont pas droit l'ensemble des passagers (classe affaires et première classe), ces taux étant multipliés par quatre pour les vols extra-communautaires. La recette attendue, pour la France seulement, est de 200 millions d'euros par an. Afin d'éviter de pénaliser le rôle de plateforme de transit (*hub*) des aéroports des pays participants, les passagers en transit sont exonérés.

Il ne s'agit pas à proprement parler d'une taxe internationale, puisque la contribution est mise en œuvre au niveau des États eux-mêmes, seuls souverains en matière de fiscalité. Mais elle est coordonnée internationalement, afin de canaliser les revenus tirés dans les différents pays et maximiser l'impact en matière de développement. La France a ainsi proposé que les revenus tirés de la nouvelle contribution soient affectés au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, au service d'un objectif spécifique, comme l'achat groupé d'antirétroviraux (ARV).

Comme tout instrument fiscal, la contribution de solidarité sur les billets d'avion présente des risques d'évasion et de distorsion économique. Néanmoins, compte tenu de la nature de l'assiette et des taux envisagés, ces risques sont extrêmement limités, voire négligeables. La contribution ne pénalise pas, en effet, les

compagnies des pays participants, puisque son assiette est territoriale et non nationale (toutes les compagnies décollant d'un des pays participants l'acquitteront). L'incitation à utiliser un mode de transport alternatif, une destination tierce, ou même à renoncer à son déplacement, est, sans doute, inexistante. La meilleure preuve en est que trois pays de l'Union européenne ont déjà mis en place une telle taxe à un niveau beaucoup plus élevé : le Royaume-Uni, le Danemark et Malte (pays dont le tourisme est pourtant dépendant du transport aérien).

Un instrument financier : l'IFF

L'IFF est un instrument permettant d'anticiper le versement de l'aide publique au développement (APD) (*frontloading*). Pour remplir cet objectif, le mécanisme proposé s'apparente aux montages financiers couramment utilisés pour anticiper le versement d'une recette future certaine (mécanisme dit de « titrisation ») : un véhicule financier émet des obligations sur le marché, gagées sur les futurs versements que s'engagent à faire les États participants. Dans le cadre du projet IFFIm, le montant total envisagé est de 4 milliards de dollars en 10 ans, destinés à l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (Gavi). Le Royaume-Uni s'est engagé à hauteur de 130 millions de dollars par an, la France de 100 millions de dollars par an, l'Italie de 30 millions de dollars par an, la Suède de 27 millions de dollars par an et l'Espagne

de 12 millions de dollars par an. La Norvège a annoncé vouloir contribuer à l'IFFIm au même niveau que la Suède.

L'IFF présente un surcoût par rapport à un endettement de même montant par les États eux-mêmes, même si les engagements des États sont bien comptabilisés comme de la dette publique³. Le bilan des ventes d'immobiliers de l'État italien en 2002⁴, qui avait également recouru à un mécanisme de titrisation, fait apparaître un surcoût d'environ 1 % (essentiellement dû au différentiel entre les taux des obligations et les taux d'intérêt de la dette publique, les commissions des intermédiaires financiers n'ayant représenté qu'une part négligeable de ce surcoût).

L'IFF et la contribution de solidarité sont donc deux instruments de nature différente. L'IFF, instrument financier, permet d'anticiper le remboursement de l'aide en faisant supporter la charge par les générations futures. La contribution de solidarité, instrument fiscal, fournit un financement stable dans le temps, chaque génération supportant la charge de ses propres dépenses.

UNE DOUBLE COMPLÉMENTARITÉ

Plusieurs types de complémentarité peuvent être imaginés entre la CIS et l'IFF. Ainsi, en termes financiers, ces deux instruments peuvent être imbriqués. En gageant les émissions obligataires sur les versements budgétaires futurs des États, donc sur une

partie de l'APD future, l'IFF peut être assimilée à une « titrisation de dépenses ». Mais une alternative pourrait être de gager ces émissions sur les recettes futures d'une contribution de solidarité, ce qui reviendrait à une « titrisation de recettes ». Techniquement, un tel montage conduirait à attribuer les revenus de la taxe directement au véhicule réalisant les emprunts. Il suppose également que ceux-ci seront suffisamment prévisibles pour ne pas introduire de prime de risque sur le taux d'intérêt des obligations, ce qui serait sans doute le cas si le montant des versements anticipés n'était égal qu'à une partie du montant escompté.

L'objet de cet article est, cependant, de se concentrer sur un autre type de complémentarité, mettant en jeu une analyse intergénérationnelle. Suivant le type de dépenses envisagé, est-il légitime d'en reporter le financement sur les générations futures (IFF), ou d'en faire supporter la charge par les générations actuelles (contribution de solidarité) ?

Du point de vue des pays bénéficiaires : l'évaluation des besoins à long terme

Du point de vue des pays bénéficiaires, l'anticipation du versement de l'aide (et corollairement sa raréfaction à long terme) se justifie pour les dépenses pouvant s'assimiler à un investissement et dont le rendement social dans le pays bénéficiaire est supérieur à son taux d'actualisation. Inversement, un financement stable et prévisible est

adapté pour les dépenses récurrentes pouvant être assimilées à du fonctionnement.

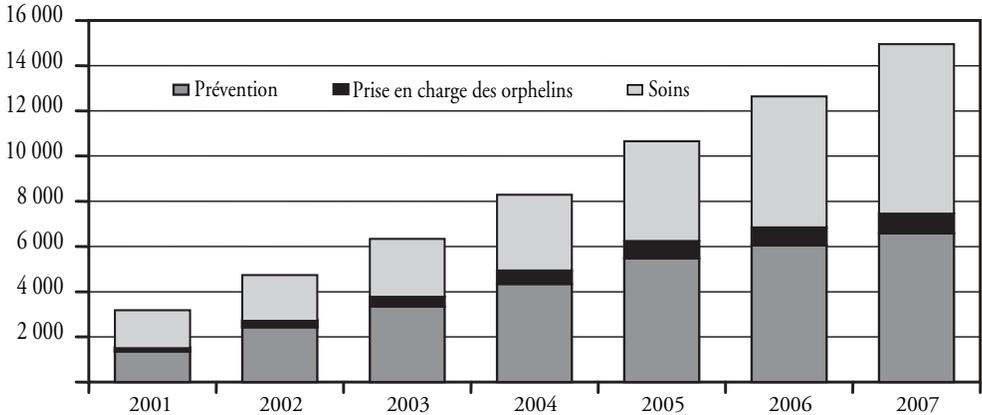
Une illustration peut être trouvée dans le domaine de la santé et, plus particulièrement, de la lutte contre le sida.

L'évaluation des besoins réalisée par l'Onusida distingue deux principaux types de dépenses : la prévention et les soins. Il est probablement rationnel, d'un point de vue économique, de chercher à anticiper les dépenses relatives à la prévention, puisque ralentir la progression de l'épidémie aujourd'hui permettra de réduire demain le coût du traitement. En revanche, le financement des dépenses relatives aux soins relève d'une logique différente.

Ainsi, les ARV sont des traitements de longue durée, dont l'efficacité est conditionnée à la possibilité de mettre à disposition ces médicaments sur le long terme. Il est ainsi significatif que des pays bénéficiaires du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme aient refusé de s'engager dans des programmes de mise sous ARV d'une partie de la population en raison des incertitudes sur la pérennité des financements proposés. Dans de tels cas de figure, la mise en place, au travers d'une CIS, d'un mécanisme de financement stable et prévisible dans le temps constitue une réponse appropriée⁵. Le graphique ci-après met en évidence que la part des soins, par rapport à la prévention, dans le total des besoins estimés connaît une dynamique croissante.

Graphique

Évolution estimée des besoins financiers liés à la lutte contre le sida (en millions de dollars)



Source : Rapport Onusida, novembre 2002.

Le domaine de l'éducation fournit une autre illustration de cette complémentarité. Dans le cadre du programme *Fast Track*⁶, certains pays se sont engagés à accroître de manière significative leur nombre de professeurs ; le Burkina Faso projette ainsi de recruter plus de 20 000 nouveaux professeurs, ce qui, ajouté à l'équipement de plus de 20 000 classes, conduit à un coût d'exploitation de près de 30 millions d'euros par an, dont près de 20 millions d'euros dépendent de l'aide internationale. Si aucune garantie n'est apportée sur la disponibilité de l'aide internationale à long terme, les pays engagés dans ce programme s'exposent à un fort risque politique.

On peut penser que l'investissement initial réalisé grâce à l'anticipation de l'aide sera de nature à enclencher une spirale de développement suffisamment importante pour que les

générations futures des pays bénéficiaires soient à même de financer elles-mêmes les dépenses récurrentes auxquelles elles auront à faire face. Mais il est illusoire de penser qu'un tel scénario pourrait s'appliquer à tous les pays en développement, notamment en Afrique Subsaharienne. Une étude du ministère britannique pour le développement (DFID) a montré que, dans le cas de l'Éthiopie, et même avec des hypothèses de croissance favorables et une forte mobilisation du revenu fiscal domestique, l'aide internationale sera nécessaire au-delà de 2015 pour assurer le financement des OMD, même si un léger infléchissement des besoins peut être observé à partir de cette date (cf. tableau 1 ci-après).

Du point de vue des pays bénéficiaires, une distinction peut ainsi être opérée entre IFF et CIS suivant le type de dépenses (cf. tableau 2 ci-après).

Tableau 1
Évolution du niveau d'aide nécessaire à l'Éthiopie
pour financer les OMD

	Niveau actuel		Projections, prix de 2007 constants			
	2002	2007	2012	2017	2022	2027
PNB (en millions de dollars)	5 963	8 364	10 672	13 618	17 377	22 173
Population (en millions d'habitants)	67,7	76,6	86,6	97,9	110,8	125,3
Revenu fiscal (22,4 % PNB) (en millions de dollars)	1 293	1 873	2 390	3 050	3 892	4 967
Dépenses publiques par individu (en dollars)	30,7	61,06	61,06	61,06	61,06	61,06
Revenu fiscal par individu (en dollars)	19,1	24,5	27,6	31,1	35,1	39,7
Aide nécessaire par individu (en dollars)	12,8	36,6	33,5	29,9	25,9	20,4
Aide nécessaire (en millions de dollars)	865	2 800	2 898	2 930	2 871	2 557

Source : Department for International Development (DFID), 2003.

Tableau 2
Mode de financement des dépenses du point de vue des pays bénéficiaires

Point de vue des pays bénéficiaires	Exemples	Instrument privilégié
Dépenses à fort rendement social	Recherche médicale, accès à l'eau potable, prévention	IFF
Dépenses récurrentes	Traitements palliatifs, scolarisation	CIS

**Du point de vue
des pays donateurs :
l'éventuelle prise en compte
de l'altruisme**

Si l'on se place maintenant du point de vue des pays donateurs, on peut légitimement reporter sur leurs générations futures une part de la charge de l'APD consentie aujourd'hui, cette part étant *a priori* égale au rapport entre l'accroissement de bien-être dont ils bénéficieront et l'accroissement de

bien-être que connaissent les générations actuelles.

Cette condition peut être détaillée en considérant les deux composantes du bien-être des générations futures des pays développés :

- la composante « égoïste », le bien-être augmentant en raison des retombées directes, pour les pays développés, de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement (surplus de croissance, mais aussi externalités positives : moins d'épidémies, plus de sécurité) ;

- la composante « altruiste » qui exprime la satisfaction éthique que procure la réduction de la pauvreté.

La composante « égoïste » mesure l'efficacité de l'aide du point de vue du pays donateur et s'exprime, plus précisément, par son rendement social. Pour que l'aide soit efficace selon cette définition, il faut, certes, qu'elle soit efficace pour le pays récipiendaire. À défaut, l'aide ne doit pas être investie par le récipiendaire, mais consommée, et on voit mal comment la charge de cette consommation pourrait légitimement être reportée sur les générations futures des pays développés (sauf à imaginer pour ces générations, de manière irréaliste, une fonction d'utilité avec une forte composante « historique »). Mais il faut également que les retombées pour le pays donateur soient suffisantes. Comme l'aide est consentie sous forme de dons, cette condition est assez exigeante : elle suppose des externalités fortes entre la prospérité des pays pauvres et celle des pays développés.

Dans ces conditions, il est légitime de reporter sur les générations futures une part du financement de l'aide au développement, proportionnelle à l'efficacité de l'aide de leur point de vue.

Cependant, si l'efficacité de l'aide du point de vue des générations futures est faible ou nulle (par exemple, parce que celle-ci aura été consommée et non investie, ou parce que son rendement est faible), il faut alors se demander s'il existe une composante « altruiste » qui, ajoutée à la composante « égoïste », amène le bien-être des générations futures à un niveau suffisant. Tout dépend du

paradigme éthique retenu et on doit donc faire des hypothèses sur l'altruisme des générations futures. Ces hypothèses sont difficiles car beaucoup de paramètres peuvent intervenir : la prospérité des pays développés, qui peut augmenter leur altruisme ; la prospérité des pays en développement qui peut, au contraire, le réduire (si l'altruisme dépend des inégalités, c'est-à-dire de l'écart entre les revenus par individu dans les pays développés et dans les pays en développement). Quelques exemples mettent en évidence les différences entre les critères (cf. tableau 3 ci-après).

Mais on peut faire quelques remarques de bon sens : considérer que toute l'aide supplémentaire consentie aujourd'hui peut être sans limites légitimement financée par emprunt suppose soit des capacités d'absorption très fortes dans les pays récipiendaires (qui garantissent un rendement social élevé), soit des externalités entre pays en développement et pays développés plus fortes à l'avenir, soit un altruisme croissant. Aucune de ces hypothèses n'est évidente et il existe donc certainement une limite à l'ampleur du transfert intergénérationnel qu'il est légitime et rationnel de mettre en œuvre. La question est de savoir où se situe cette limite par rapport aux montants envisagés respectivement pour la contribution de solidarité et pour l'IFF.

Plusieurs considérations militent pour évaluer prudemment cette limite.

Concernant le rendement social dans les pays récipiendaires, les experts insistent fréquemment sur les problèmes de capacité d'absorption, qui réduisent l'efficacité de l'aide, quand celle-ci augmente en pourcentage du

Tableau 3
Modes de financement des dépenses du point de vue des pays donateurs

Point de vue des pays donateurs	Exemples	Instrument privilégié
Mesures « sans rendement » pour les générations futures	Traitement palliatif des maladies infectieuses, illettrisme des adultes, protection environnementale à court terme	CIS
Mesures à « rendement égoïste » pour les générations futures	Recherche médicale, scolarisation, protection environnementale à long terme	IFF
Mesures à « rendement altruiste » pour les générations futures	Lutte contre la pauvreté, accès à l'eau potable	Selon l'altruisme postulé des générations futures

PNB du bénéficiaire. Même si l'on n'adhère pas à cette vision, il faut noter que le coût d'une erreur sur le rendement (un gaspillage de l'aide) est éthiquement inacceptable, s'il est supporté par les générations futures. Toute aide au rendement incertain devrait donc être financée par les générations présentes (la fiscalité).

Concernant les externalités entre pays développés et pays en développement, on peut considérer avec une égale validité qu'elles vont augmenter (en raison de l'intégration internationale croissante des économies) ou, pour exactement le même motif, diminuer (externalités négatives liées aux pressions d'ajustement sur les pays développés).

Enfin, les générations futures peuvent se montrer plus altruistes, en raison de leur richesse supérieure.

Mais on doit aussi noter que l'évolution démographique et la montée de l'endettement public vont augmenter le coût d'opportunité de l'euro public, ce qui réduira l'altruisme.

Bien que la contribution de solidarité et l'IFF relèvent de logiques distinctes, s'agissant respectivement d'un instrument fiscal et d'un montage financier, elles présentent une complémentarité quant aux dépenses qu'elles peuvent être amenées à financer. Cette complémentarité se retrouve dans les domaines retenus pour les projets-pilotes envisagés, IFFIm et CIS sur les billets d'avion. Les campagnes d'immunisation présentent un très fort rendement immédiat pour les pays bénéficiaires et un intérêt économique pour les générations futures

des pays donateurs; l'anticipation de ces dépenses dans le cadre de l'IFFIm peut donc être légitime. En revanche, l'achat d'ARV est une opération qui nécessite de se développer dans le temps

de manière stable et prévisible, et son financement doit être réparti entre générations actuelles et futures, la contribution de solidarité fournissant un cadre pertinent.

NOTES

1. Outre les six pays parrainant l'initiative (France, Brésil, Allemagne, Chili, Espagne, Algérie), on compte parmi les signataires autant de pays développés (Autriche, Suède, Royaume-Uni) qu'émergents (Inde).
2. En septembre 2000, la communauté internationale s'est assignée huit OMD, centrés sur le développement humain (éducation, santé, accès à l'eau...).
3. Décision de l'office européen de statistiques, Eurostat, 2 août 2005.
4. L'État italien a procédé, en 2002, à la vente d'immeubles pour un montant de 5 milliards d'euros. Pour pouvoir anticiper les recettes budgétaires liées à cette vente, un mécanisme de titrisation a été mis en place : un véhicule achetant les immeubles à l'État en se finançant sur le marché. L'opération a été poursuivie en 2003 et 2004.
5. Le fait de ne pas regrouper dans le temps les dépenses relatives aux soins, et notamment aux achats de médicaments, n'interdit pas de réfléchir aux moyens de concentrer ces dépenses afin de réduire les coûts d'achat. De ce point de vue, l'affectation d'une partie des recettes d'une contribution de solidarité sur les billets d'avion à une centrale d'achat d'ARV constituerait un progrès important, considérant que les achats d'ARV sont aujourd'hui effectués pays par pays.
6. En avril 2002, le Comité du développement de la Banque mondiale a lancé l'initiative *Fast Track* pour accélérer la mise en œuvre des objectifs du millénaire dans le domaine de l'éducation, avec le soutien du G8 (sommet de Kananaskis).

