

LES NOUVELLES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

JEAN-PIERRE LANDAU*

Le rapport Landau, dont est extrait cet article, 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

* Ministre-Conseiller financier à l'Agence financière de Londres.

Cet article est une reprise intégrale de la partie « Résumé et conclusions » du rapport Landau : *Les nouvelles contributions financières internationales*, La documentation française, 2004, pp. 9-17.

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 revenus, 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 2 milliards de dollars par an garantis sur 10 ans, on assure la scolarisation primaire de tous les enfants d'Afrique Subsaharienne ; avec 2 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 1 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 (APD) 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'opinions 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'informations 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 transaction et de négociation 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 débours-

sements 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 à 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 de la politique et de la coopération internatio-

nale. 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, pas toujours justifiée quand elle traduit et résulte d'une variation des priorités et des 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 écono-

miques (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 objectifs du millénaire. 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 éco-

nomique 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 Communauté européenne du charbon et de l'acier - 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 fiscales) ; 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 : ces taxes sont techniquement faisables ; leur « coût économique » est limité ; 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 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 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 termes de compétitivité, devrait s'appliquer à toutes les ventes d'équipements (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.

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 l'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.

