

(ex-Les rapports de l'Iddri n°4)

# Fiscalité internationale et financement du développement durable

**Thierry Giordano (Iddri)**

Thierry Giordano a rédigé ce document suite à la conférence « Fiscalité internationale et financement du développement durable » co-organisée par l'Afd

et l'Iddri, les 7 et 8 novembre 2002 à Paris. Ce texte n'engage que son auteur. En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a

pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat.

*Les rapports de l'Iddri, n° 4*

Fiscalité internationale  
et financement  
du développement durable

Thierry Giordano  
Iddri, France

Ce texte a été rédigé suite à la conférence organisée  
par l'AfD et l'Iddri  
les 7 et 8 novembre 2002 à Paris, intitulée  
« Fiscalité internationale et financement du développement durable ».  
Il a été achevé en février 2003 et révisé à l'automne de la même année.  
Les interventions des participants et les travaux de recherche  
et autres références bibliographiques ont nourri ce texte.  
Les opinions ou points de vue exprimés demeurent toutefois  
de la responsabilité de l'auteur.  
Version automne 2003.

Iddri, 2004.

Diffusion : 6, rue du Général Clergerie – 75116 Paris – France  
Téléphone : 01 53 70 22 35 – [iddri@iddri.org](mailto:iddri@iddri.org) – [www.iddri.org](http://www.iddri.org)  
Conception : Ulys communication

# Sommaire

---

Plus d'un siècle de rhétorique .....	6
<i>A l'origine, une taxe mondiale pour un gouvernement mondial</i> .....	6
<i>Les Nations unies, moteur des discussions</i> .....	6
<i>Une défaite politique ? mais l'idée poursuit son chemin</i> .....	7
Un argumentaire pluriel centré sur des enjeux globaux .....	8
<i>Biens et maux publics mondiaux</i> .....	8
<i>Fiscalité mondiale et aide au développement</i> .....	10
<i>Vers une nouvelle légitimité ?</i> .....	11
La nécessité d'une coopération internationale en matière fiscale .....	11
<i>Développement des systèmes fiscaux nationaux</i> .....	11
<i>Compétitivité internationale et développement de la fiscalité</i> .....	12
<i>Renforcer le dialogue entre les administrations fiscales</i> .....	13
Une problématique en construction .....	14
<i>L'absence de communauté épistémique</i> .....	15
<i>Les difficultés techniques de mise en œuvre</i> .....	15
<i>Le taux de taxation</i> .....	16
<i>La structure de la fiscalité</i> .....	16
<i>L'utilisation des recettes fiscales</i> .....	16
<i>Les mécanismes d'observance</i> .....	17
<i>Les difficultés institutionnelles d'une gouvernance fiscale</i> .....	17
<i>Les blocages politiques à toute négociation</i> .....	18
Quelques propositions de fiscalité mondiale .....	18
<i>Taxe sur les mouvements de capitaux</i> .....	19
<i>Taxe sur le carbone</i> .....	20
<i>Taxe sur les médicaments</i> .....	22
Conclusion .....	23
Notes .....	26

La création d'une fiscalité mondiale est une proposition qui revient de manière récurrente sur la scène internationale. Portée par les politiques, elle ne parvient pas à s'émanciper d'un discours riche d'intentions mais pauvre en actions. Soutenue par les organisations non gouvernementales, elle fait figure d'étendard et n'arrive pas à se défaire d'un argumentaire vindicatif, parfois fédérateur pour certains acteurs, mais en fin de compte peu porteur dans l'espace politique international.

Ces dernières années, la possibilité d'introduire une fiscalité environnementale mondiale, notamment au sein de la Convention cadre sur les changements climatiques avec la taxe « carbone », et celle de parvenir à une plus grande stabilité financière par une taxation des mouvements de capitaux, avec la taxe Tobin défendue par certaines organisations de la société civile, ont relancé les débats. Aujourd'hui, il n'existe pas de fiscalité mondiale à proprement parler même si certains mécanismes mis en place au sein de conventions ou d'accords internationaux s'en rapprochent. Certains pays se sont prononcés en faveur de cette éventualité, d'autres s'y sont opposés avec force. Par conséquent, l'instauration d'une fiscalité mondiale demeure une idée attrayante, source de débats et de controverses et, paradoxalement, autant providentielle pour certains qu'utopique pour d'autres. Tant et si bien que la fiscalité mondiale ne parvient pas à s'imposer comme une véritable hypothèse de travail ; elle est peu discutée, jamais débattue ; elle a été jusqu'à présent trop souvent négligée.

Ce constat est le résultat de l'avance prise par la classe politique et la société civile sur la

communauté scientifique : peu nombreux sont les membres de la communauté scientifique, en particulier les économistes, à s'être penchés sur la question ; et rares sont les études fondamentales et plus encore les ouvrages de référence sur cette question. Les économistes qui s'intéressent à la fiscalité, au développement ou à la globalisation ont souvent des réticences à travailler sur un thème fréquemment perçu comme médiatique et polémique. On sait par exemple avec quelle vitalité Attac<sup>1</sup> s'est emparée de la taxe Tobin et avec quelle passion elle en a fait un sujet de société<sup>2</sup>.

Certaines évolutions récentes dans les politiques nationales et dans les négociations internationales laissent à penser que la fiscalité mondiale pourrait être de nouveau discutée. Mais de telles discussions ne pourraient être engagées de manière sérieuse sans un effort important d'instruction et de structuration de l'ensemble des questions que pose l'instauration de ce type de fiscalité. Même si elle participe sans conteste au renforcement du discrédit qui entoure la fiscalité mondiale au sein de la communauté scientifique, cette explication reposant sur un flou théorique ne peut en être l'unique raison. Des obstacles politiques, institutionnels et techniques existent.

Afin de dresser un panorama aussi précis que possible sur l'état des connaissances en matière de fiscalité internationale, nous reviendrons sur son histoire et sur les éléments contextuels essentiels à la compréhension de la situation présente et des évolutions possibles. Ensuite, nous nous arrêterons sur les différents argumentaires sur lesquels s'appuient les défenseurs d'une fiscalité mondiale, et plus

particulièrement sur la manière dont la notion de bien public mondial peut renouveler la question. Nous verrons alors combien les besoins de coordination des politiques fiscales sont importants, sachant qu'une fiscalité unique en serait le stade ultime. Enfin, nous nous attarderons sur les difficultés présentes et à venir avant d'analyser de plus près quelques exemples. Ce cheminement nous conduira à élaborer quelques propositions de travail pour alimenter les débats sur ce qui pourrait bien devenir un enjeu majeur de futures négociations internationales.

## Plus d'un siècle de rhétorique

L'instauration d'une fiscalité mondiale n'est pas une idée nouvelle. Elle revient périodiquement sur la scène internationale dans une rhétorique politique paradoxalement assez peu précise. Un regard plus rigoureux sur les diverses propositions permet de distinguer une évolution très nette des raisons pour lesquelles une fiscalité mondiale est revendiquée : à une logique de financement s'est superposée une logique incitative. Ce changement d'argumentaire conduit à de nouvelles sources de légitimité, qui pourraient apparaître économiquement et, par conséquent, politiquement plus acceptables. Cette prise en compte de plus en plus fréquente de la logique incitative s'est traduite différemment suivant les échelles de gouvernance. A l'échelle nationale, la fiscalité incitative a connu de fort développement notamment dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). A l'échelle internationale, un amalgame malheureux entre logique incitative et logique de financement a davantage desservi les défenseurs d'une fiscalité mondiale.

### *A l'origine, une taxe mondiale pour un gouvernement mondial<sup>3</sup>*

En 1884, James Lorimer, professeur de droit public à l'université d'Edimbourg, travaille sur le système de gouvernance mondiale à mettre en place pour assurer la cohérence des espaces juridiques entre nations<sup>4</sup>. Il oriente ses travaux vers la création d'un équivalent international aux institutions nationales que sont le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif (pour traiter des questions commerciales, monétaires, fiscales, de redistribution...). Il s'interroge sur la création d'un gouvernement mondial et sur la nécessité de lever un impôt pour le financer. Ainsi, la première référence à la fiscalité mondiale souligne la nécessité de lever des capitaux pour alimenter le budget d'un potentiel gouvernement mondial<sup>5</sup>.

La Première Guerre mondiale change la nature des débats pour placer la préservation de la paix au centre des discussions sur la gouvernance mondiale : l'organisation formelle de

ce système de gouvernance monopolise les débats pour faire naître des initiatives qui, toutes, avorteront. En aucun cas, ces initiatives ne seront suffisamment développées pour aller jusqu'à proposer un mode de financement du système. Dans un tel contexte, mettre en place une fiscalité mondiale semble indissociable de l'instauration d'un gouvernement mondial, alors même que la création d'un gouvernement mondial est loin de faire l'unanimité : moins que l'idée fiscale, c'est l'idée d'autorité supranationale qui est combattue.

La Seconde Guerre mondiale est riche en contributions sur la nécessité d'instaurer une taxe mondiale pour financer les organisations internationales – et non plus un gouvernement mondial. De fait, les questions nécessitant une intervention supranationale coordonnée semblent, à cette date, circonscrites : chaque élément de politique nationale n'a plus son équivalent mondial comme le supposait Lorimer ; seules sont concernées la régulation du commerce, la stabilité financière et la préservation de la paix. En conséquence, les années 40 inaugurent la mise en place des principales institutions internationales que sont les institutions de Bretton Woods – le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale –, chargées de la stabilité financière et du développement économique, l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT), ayant pour objectif la coordination des politiques commerciales, et les Nations unies auxquelles revient le maintien de la paix<sup>6</sup>.

Au sortir des années 40, la question de l'architecture de la gouvernance mondiale paraît ainsi « réglée », même si cela ne sera pas définitif. Il reste alors à déterminer le financement de ces institutions. Si la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ne rencontrent que peu de difficultés financières, si le GATT ne nécessite quasiment aucun financement particulier en dehors de coûts administratifs relativement faibles, ce n'est pas le cas pour l'Organisation des Nations unies (ONU). Et ce problème devient de plus en plus déterminant au fur et à mesure que les prérogatives des Nations unies s'élargissent et que leurs programmes se développent. C'est sans doute pour cette raison que l'idée de fiscalité mondiale se réfléchit plus précisément dans cette enceinte.

### *Les Nations unies, moteur des discussions<sup>7</sup>*

Les discussions sur la fiscalité mondiale sont engagées très tôt dans l'histoire des Nations unies, puisque l'instauration d'une fiscalité mondiale pour financer l'organisation est posée dès sa création officielle en 1945. Initialement, le budget de l'organisation est constitué de contributions « obligatoires » versées par les Etats membres mais les retards de paie-

ment soumettent l'ONU à des problèmes de liquidité quasi annuels. Ces contributions sont indexées annuellement sur la capacité des pays à payer. Ce budget, normalement destiné « à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande », se transforme en budget administratif. Les programmes économiques et sociaux que développent les Nations unies deviennent rapidement dépendants de contributions complémentaires versées sur une base volontaire par les Etats membres. Dès lors, le souci permanent de dégager de nouvelles ressources financières se fait sentir<sup>9</sup>.

Devant cette difficulté de l'ONU à remplir sa mission de développement économique et social – proche du rôle de garant du bon fonctionnement de la société impartie aux gouvernements nationaux – se développent d'autres moyens de lever des fonds : c'est autour de cette double difficulté – dégager des fonds suffisants pour permettre à l'ONU d'assurer sa mission et garantir le respect des engagements budgétaires pris par les Etats membres – que l'idée d'une taxe mondiale s'est progressivement développée, avec pour objectif ultime, d'obtenir des moyens financiers « prévisibles, continus et de plus en plus garantis »<sup>10</sup>.

Il serait sans aucun doute réducteur de considérer l'idée d'une fiscalité mondiale au sein du système des Nations unies comme uniquement stimulée par des besoins de financement, c'est-à-dire ne prenant pas en compte les effets incitatifs et redistributifs éventuels. Ce serait oublier que le début des années 70 marque un tournant dans la perception politique d'un certain nombre de problèmes jusqu'alors circonscrits aux territoires nationaux. De nouvelles questions, environnementales<sup>11</sup> mais surtout de justice sociale<sup>12</sup>, sont posées et nécessitent une coordination internationale pour y répondre. Ceci requiert non seulement davantage d'argent, mais également et surtout, une modification notable des comportements d'acteurs très hétérogènes, situés dans des espaces géographiques fort différents.

Cette prise de conscience progressive de nouveaux enjeux globaux conduit à introduire dans les débats de l'Assemblé générale des Nations unies de plus larges propositions sur les modalités de financement des différents programmes, parmi lesquelles des taxes sur les dépenses militaires, sur les flux commerciaux et, surtout, sur l'utilisation des « biens communs ». Ces composantes environnementales liées à l'utilisation des biens communs supranationaux expliquent pour partie le rôle joué par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) dans l'introduction et la promotion de nouveaux modes de financement, comme la fiscalité mondiale et, ce qui s'en rapproche le plus, « l'automaticité des revenus ». Le PNUE est un des premiers orga-

nes des Nations unies à investir substantiellement sur les nouveaux modes de financement ; son apport a été important<sup>13</sup>, avant que ses propositions ne soient reprises et augmentées dans d'autres instances, rapports ou commissions, voire d'autres conférences de l'organisation.

Ainsi, des travaux de la Commission indépendante sur les problèmes de développement international (Commission Brandt, 1977-84) à ceux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland, 1983-87), les années 80 sont le théâtre d'une multiplication de rapports proposant de nouvelles formes de financement. C'est vraisemblablement ce qui a conduit le secrétariat général à demander au Conseil économique et social (ECOSOC) d'approfondir la question de la fiscalité mondiale puis, par la suite, à l'Office des études sur le développement (ODS) du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) à s'intéresser plus particulièrement à la taxe Tobin<sup>14</sup>.

#### *Une défaite politique ? mais l'idée poursuit son chemin...*

Cette prolifération de recommandations aurait pu progressivement pavé le chemin conduisant à la concrétisation sinon de la fiscalité mondiale en tant que telle, tout au moins de l'automaticité des revenus, si une levée de boucliers, notamment de la part des Américains, n'avait stoppé net le processus. En effet, en 1996, les diverses propositions faites par les Nations unies sur l'éventualité d'une taxe globale ont déclenché une vague de protestations de la part de certains sénateurs regroupés sous la férule du Républicain Bob Dole. Le débat sénatorial a conduit à l'adoption d'une loi en 1997 subordonnant les contributions américaines aux Nations unies à l'absence de taxe internationale touchant les entreprises ou les citoyens américains<sup>15</sup>.

Si la radicalité de la réaction américaine fait force d'exemple, il ne faut pas oublier que les Etats-Unis ne sont pas les seuls à s'opposer à la fiscalité mondiale et que toutes les discussions sur ce sujet au sein des Nations unies depuis leur création n'ont pas manqué de mettre en évidence la réticence des Etats membres à s'engager sur la voie de la fiscalité internationale. Les Etats y sont hostiles généralement parce qu'ils refusent de déléguer une part de leurs prérogatives en matière d'impôt à une institution internationale. Leur absence de volonté politique s'explique ainsi par la crainte d'une perte de souveraineté.

On aurait pu croire que l'attitude américaine allait marquer la fin de toute idée de fiscalité mondiale dans les débats internationaux, de toute proposition nouvelle. Il n'en est rien. Pour preuve, la fiscalité mondiale de financement ressurgit sous des formes à peine déguisées.

sées, comme dans les propositions d'une taxe sur les messages électroniques (*bit tax*) et sur les brevets mentionnées dans le *Rapport sur le développement humain* de 1999 pour « mettre au service du développement humain et de l'éradication de la pauvreté le potentiel que renferment les nouvelles technologies »<sup>16</sup>, voire sous des formes clairement exprimées comme dans le rapport établi sous la responsabilité de l'ancien président mexicain, Ernesto Zedillo, pour la conférence des Nations unies sur le financement du développement, qui s'est tenue à Monterrey en mars 2002, où est fait mention de la nécessité de mettre en place d'une fiscalité internationale<sup>17</sup>.

Ainsi, même au sein des Nations unies, le sujet reste d'actualité... avec quelques nuances fondées sur les leçons du passé : la fiscalité mondiale proposée par le rapport Zedillo est « reprise » par le Secrétaire général de l'ONU dans une note technique afférente au processus préparatoire de Monterrey. Elle précise qu'il s'agit « [d']impôts nationaux pouvant être mis en place moyennant des accords internationaux »<sup>18</sup>. Lors du Sommet mondial du développement durable de Johannesburg (août-septembre 2002), Jan Pronk, envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, s'est déclaré également en faveur de cette possibilité. A cette occasion, de nouvelles contributions sur la « taxe carbone » et la « taxe sur les transactions financières » (taxe Tobin) sont apparues dans le processus préparatoire, dans les ateliers parallèles et dans les discours officiels. Notons notamment que le Président de la République française a mis l'accent sur la nécessité « d'un prélèvement de solidarité sur les richesses considérables engendrées par la mondialisation »<sup>19</sup>, terme voisin de celui employé par Jan Tinbergen dans son rapport pour le Club de Rome en 1976 : « World Solidarity Contribution »<sup>20</sup>.

## Un argumentaire pluriel centré sur des enjeux globaux

L'ambiguïté sur la justification, et donc sur les objectifs finaux, d'une fiscalité mondiale constitue indubitablement l'obstacle majeur à son instauration : sans consensus sur son rôle, il paraît difficile d'en discuter les moyens de mise en œuvre ou, tout au moins, les principes de fonctionnement. Or, ce consensus est difficile à établir car la communauté internationale en est encore à s'interroger sur les nouveaux objectifs mondiaux à saisir, sur l'architecture de la gouvernance mondiale et sur les priorités d'action et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Toutes ces interrogations sont autant de sources de controverses au cœur desquelles la fiscalité mondiale pourrait avoir un rôle déterminant à jouer.

A ce titre, deux éléments importants constituent une base potentielle de discussion. Le

premier est la place que pourrait tenir la fourniture des biens publics non plus nationaux, mais régionaux, internationaux voire mondiaux dans les objectifs de la communauté internationale – à condition que soit résolue la question de leur définition et de leur identification. Le second concerne les moyens d'y parvenir, avec au centre des discussions le rôle de l'aide publique au développement, la façon dont elle est légitimée, la manière dont elle est définie et utilisée. Ces éléments reflètent en substance les deux justifications fondamentales de l'action publique internationale : les enjeux globaux et la solidarité mondiale.

### **Biens et maux publics mondiaux**

La communauté internationale est particulièrement sensible à la résolution des problèmes globaux, comme le montrent les multiples accords et conventions internationaux déjà signés, voire ratifiés. Toutes les questions globales n'ont pas la même nature et ne requièrent pas les mêmes moyens. Tous les pays ne sont pas sensibles à l'ensemble des problèmes et chacun les hiérarchise différemment suivant les contingences nationales. Par conséquent, tous réclament des approches spécifiques, à la fois dans la manière d'agir et dans l'implication des différents pays pour y parvenir.

L'instrument fiscal devient une des solutions envisageables pour traiter de certaines questions globales, parfois fort différentes en nature, mais nécessitant toutes une action internationale coordonnée : les transactions commerciales et financières, les compagnies transnationales, les liaisons internationales aériennes et fluviales ainsi que les moyens de communication... Ainsi, ces dernières années, de nombreux représentants politiques, responsables d'organisations internationales, porte-parole d'organisations non gouvernementales ou scientifiques ont proposé l'instauration d'une fiscalité mondiale.

Chaque fois, la réalisation d'objectifs spécifiques et différents était recherchée<sup>21</sup> : taxe sur les émissions de carbone pour lutter contre le réchauffement climatique ; taxe sur les opérations de change (taxe Tobin) afin de limiter la spéculation sur les marchés financiers ; taxe sur les transports aériens (actuellement, il n'existe aucune taxe sur le kérosène) pour réduire l'impact négatif du transport aérien sur l'atmosphère ; taxe sur les données transférées par Internet (*bit tax*) pour lever des fonds destinés au développement des nouvelles techniques de communication dans les pays en développement ; taxe sur les exportations d'armes... Aucune de ces propositions n'a abouti.

Plus récemment, et au-delà de ces propositions, appréhender les questions globales suivant un cadre conceptuel simple et fédérateur est apparu problématique. Dans cette perspec-

tive, l'ODS a cherché à développer ce que pouvait représenter l'existence de biens publics qui dépasseraient l'échelle nationale et impliqueraient une action internationale coordonnée pour être produits de manière optimale. L'ODS s'est efforcée de mieux cerner ce que pourrait être une prise en charge collective de la fourniture des biens publics mondiaux (BPM)<sup>22</sup>.

Suite au premier ouvrage de l'ODS, un débat conceptuel s'est engagé sur la manière de définir les BPM et, par conséquent, sur ce qui pouvait entrer dans cette catégorie : s'appuyant sur la dimension supranationale d'une question qui les préoccupe, certains auteurs en viennent à classer l'ensemble des problèmes de la planète dans la catégorie des BPM, ce qui a pour conséquence directe d'affaiblir considérablement la pertinence de la notion ; à l'inverse, d'autres, appliquant strictement les critères économiques académiques utilisés pour définir les biens publics<sup>23</sup>, affirment qu'il n'existe pas de BPM purs, ce qui retire toute utilité à la notion. Entre ces deux positions extrêmes, le débat sur la définition de ce qui peut ou non entrer dans la catégorie des biens publics mondiaux n'offre guère de perspective si ce n'est d'accepter la nature plurielle des BPM et, par conséquent, de reconnaître qu'il existe une pluralité des moyens à mettre en œuvre pour les fournir (l'action collective étant présupposée, ce sont les formes qu'elle peut prendre qui sont discutées). Et, en poursuivant un peu plus ce raisonnement, il convient d'admettre que plus grande est la part de la population mondiale qui bénéficie de leur fourniture, plus l'instrument d'intervention doit être mondial. Reste que, identifier une question globale à un problème mondial relève davantage de la volonté politique et de la perception que l'on a de la justice mondiale que de l'économie. Même si, ensuite, ce sont les critères économiques qui s'appliquent.

Quel peut alors être l'apport de la notion de bien public mondial ? Est-elle à même d'amener des éléments nouveaux dans la manière d'aborder la fiscalité mondiale ? Dans quelles conditions la fiscalité peut-elle être utilisée ? Selon quels critères ? Pour financer la fourniture de BPM ? Pour créer une incitation à la réduction des maux publics mondiaux ? Pour assurer une redistribution des revenus ? Pour essayer de répondre à cette question, il est nécessaire de distinguer biens publics mondiaux et maux publics mondiaux. De fait, s'il est tentant de traiter les deux thèmes de manière concomitante, en arguant que la lutte contre un mal public n'est rien d'autre que la promotion d'un bien public et inversement, tous deux traitent de problèmes différents.

Les biens publics posent essentiellement des problèmes de fourniture sous-optimale. A l'échelle nationale, le premier responsable est vraisemblablement l'Etat, seul capable de traduire les préférences nationales dans un système

démocratique. L'action publique est alors centrée sur la manière d'assurer leur fourniture. Qu'apporte la théorie économique dans ce cas ? L'application du critère de non-rivalité dans les bénéfices tirés de la fourniture des biens publics conduit à un comportement massif de passager clandestin, lui-même responsable d'une production sous-optimale du bien considéré. Dans ce cas, une des réponses avancées par l'économie publique est l'utilisation des budgets publics et de la fiscalité. C'est ainsi que, dans de nombreux pays, les biens et services publics sont financés par l'impôt. Il devient dès lors logique d'étendre cette application à l'échelle internationale et de chercher à satisfaire la fourniture du bien public mondial considéré en instaurant une fiscalité à caractère universel.

Faire intervenir la notion de BPM n'apporte aucune information sur ce qui doit être taxé, ni sur les modalités d'application de la taxe ou sur la manière dont les fonds collectés doivent être utilisés : ceci dépend de la nature du bien et des préférences politiques. D'ailleurs, y a-t-il des sujets sur lesquels les opinions publiques sont suffisamment mûres pour accepter à la fois une responsabilité collective et un consentement individuel ? Existe-t-il un bien public mondial qui mérite qu'on établisse un lien direct et symbolique entre celui qui paie l'impôt et l'action qu'il finance ? Dans l'affirmative, on peut parler de fiscalité mondiale. Reste à répondre à la question complexe du lieu démocratique où se décide ce consentement qui, en tout état de cause, n'existe pas encore à l'échelle mondiale<sup>24</sup>.

Les maux publics, quant à eux, font essentiellement référence aux conséquences négatives d'une activité économique (externalités). Ces externalités soulignent la nécessité d'une coordination supranationale pour atteindre un objectif précis. Un objectif nécessitant une action commune dépend lui-même de nombreux facteurs : identification, perception, connaissance et dénonciation de ce que la société juge être une nuisance. L'Etat étant le principal responsable de la traduction des préférences collectives, son action doit inciter les parties prenantes à s'engager dans une même direction. Dans le même temps, il ne peut seul satisfaire les préférences nationales ; il a alors un rôle important à jouer dans l'orientation des activités publiques et privées pour répondre à ces objectifs. A lui de mettre en place les mesures adéquates (réglementaires, financières, incitatives...) pour s'assurer que l'ensemble des acteurs œuvre dans la même direction.

Dans ce cas, l'incitation peut se faire par l'intermédiaire d'un système d'imposition. Mais ce ne peut être le seul instrument à envisager : il ne s'agirait en définitive que d'un instrument parmi d'autres pour assurer la coordination des acteurs, comme le sont les permis ou les droits, la réglementation, les quotas, les

accords volontaires, les systèmes de consigne... Les fiscalistes répètent souvent que leur arme a des effets limités, d'abord parce que la fiscalité est impopulaire, ensuite parce que l'efficacité de l'instrument fiscal est limitée<sup>25</sup>. La question est alors de savoir si *in fine*, ces différents instruments ne conduisent pas à instaurer des systèmes de régulation proches du fonctionnement d'un système fiscal. Par exemple, qu'est-ce qu'un permis d'émissions sinon une taxe déguisée sur le droit d'émettre ? Il est alors possible d'utiliser des instruments qui s'en rapprochent mais dont l'efficacité et l'applicabilité sont différentes<sup>26</sup>.

Le dernier élément à relever dans l'articulation entre bien public et mal public a trait au double dividende : les fonds issus de la taxation d'un mal public (incitation) permettent de financer la fourniture d'un bien public. La théorie du double dividende pose beaucoup de questions : bien que séduisante, elle a, en effet, un côté paradoxalement. Elle cherche à faire disparaître le mal public, donc à faire disparaître l'assiette, et à diminuer le rendement de la taxe (réduction des recettes fiscales). Au-delà de cette ambiguïté, l'adéquation entre la taxation du mal public et le financement du bien public n'est pas claire. L'arme est-elle toujours la mieux adaptée pour lutter contre le mal ? Comment identifier les maux publics mondiaux qui devront faire l'objet d'une action prioritaire, et encore plus d'une fiscalité incitative, dont les recettes pourraient être attribuées à la fourniture de BPM ? Peut-on s'affranchir de l'arbitrage entre l'effet d'incitation et l'effet de financement d'une fiscalité mondiale ? Doit-on traiter les deux ensemble ou les deux éléments sont-ils indépendants ?

Finalement, la frontière semble bien mince entre financement et incitation dans le cas des biens publics mondiaux, surtout si entrent dans cette catégorie les problèmes environnementaux. Il s'agit alors de modifier les comportements des acteurs, et l'incitation en est un moyen. En revanche, si sont inclus dans les biens publics mondiaux les grands objectifs cibles du millénaire (accès à l'eau, l'énergie, la santé...), la question est alors purement financière. A-t-on besoin de financements pour changer les comportements ou de changements de comportement pour obtenir des financements ?

### **Fiscalité mondiale et aide au développement**

Il est extrêmement difficile de parler de fiscalité mondiale sans aboutir à l'aide publique au développement (APD), notamment parce que l'instauration d'une fiscalité mondiale pour financer le développement des pays les plus pauvres est depuis longtemps une proposition récurrente à l'échelle internationale. Le rapport Zedillo pour reprend d'ailleurs l'idée

d'une fiscalité mondiale comme nouvelle source de financement<sup>27</sup>. Ce lien ne semble pas usurpé et ceci pour plusieurs raisons.

La première raison est liée à l'origine budgétaire de l'APD, issue de prélèvements obligatoires, avec une partie fixe et négociée (multilatérale) et une partie variable et en déclin (bilatérale). L'APD peut ainsi être apparentée à un prélèvement non obligatoire ou, plus exactement, à un prélèvement obligatoire qui n'est pas respecté. Actuellement, les pays consacrent des parts très inégales de leur PIB à l'aide au développement et l'objectif de 0,7 % du PIB n'est quasiment jamais respecté : introduire une forme d'automaticité serait indispensable et la fiscalité pourrait alors devenir le mécanisme d'harmonisation des efforts de chacun<sup>28</sup>.

A ce titre, l'introduction directe de la notion de taxe mondiale présenterait trois intérêts majeurs. Premièrement, elle demanderait que soit adjoint à la taxe un système de sanction qui limiterait les comportements de passager clandestin et garantirait le respect de l'objectif communément accepté de 0,7 %. Deuxièmement, elle permettrait d'envisager une réforme de l'assiette sur laquelle reposent les prélèvements actuels (essentiellement issus d'une taxation de la consommation et des revenus du travail) pour y inclure le capital<sup>29</sup>. Enfin, elle permettrait de redéfinir ce que devrait être un système d'aide au développement, en réfléchissant à un impôt mondial sur le revenu, ce qui autoriserait un niveau relativement stable et prévisible de fonds, tout en faisant porter le poids de l'aide sur l'ensemble des pays. Un tel système imposerait également une coordination des contribuables (et non uniquement des donateurs), marquant une évolution notable de la conception de l'aide. Est-ce une évolution marginale par rapport à ce qui existe actuellement (contribution des pays aux agences multilatérales) ou un changement plus important ? Quels sont les avantages et les inconvénients d'un tel système ?

La seconde raison de lier APD et fiscalité mondiale découle de la référence croissante à la fourniture des BPM dans les stratégies des agences de développement bilatérales et multilatérales. Les agences se sont emparées des opportunités offertes par les biens publics mondiaux pour donner une nouvelle légitimité à une aide publique au développement fortement critiquée et – cause ou conséquence ? –, en baisse constante depuis quelques années. Dans cette perspective, et compte tenu des remarques précédentes sur les BPM, il est difficile d'espérer de cette approche un nouveau paradigme pour l'aide au développement. Si l'APD veut apparaître comme un élément-clé de la fonction de production des biens publics mondiaux, si l'on estime que la fiscalité est un moyen adapté pour assurer la fourniture de biens publics mondiaux, alors,

l'objectif de 0,7 % doit devenir réalité. Dans ce cas, il conviendrait de revoir le système de prélevement et le système de redistribution pour assurer un prélevement et une allocation des ressources compatibles avec les objectifs recherchés. On glisserait alors d'une approche conjoncturelle de l'aide au développement (à terme, l'APD n'a plus de raison d'être) à une approche structurelle dans laquelle l'APD assurerait un certain nombre de missions de service public mondial.

De plus, si la fiscalité est une réponse adaptée au financement des BPM, l'aide bilatérale, même issue de prélevements fiscaux, est-elle une réponse adéquate à la fourniture de ces biens ? L'aide multilatérale n'est-elle pas préférable ? Peut-on au contraire considérer l'aide bilatérale comme plus flexible, donc mieux adaptée aux demandes particulières des populations ? Par exemple, le PNUD distingue l'aide aux pays pauvres de la fourniture de BPM dans l'intérêt de tous – séparation reprise dans le rapport Zedillo<sup>30</sup>. Il recommande la mise en place d'une approche duale de l'aide au développement qui distingue l'aide destinée à un pays de celle destinée à la fourniture des biens publics mondiaux.

La troisième raison de relier fiscalité et APD fait référence à l'objectif de redistribution. A l'échelle locale ou nationale, la fiscalité de financement est utilisée non seulement pour financer les biens et les services publics, mais également pour redistribuer les ressources afin de réduire les inégalités à l'intérieur de la société. Peut-on envisager une fiscalité mondiale dont l'objectif serait la redistribution pour réduire les inégalités entre les habitants de différents pays ? Quelle serait alors la place accordée à l'APD ? L'aide publique au développement peut-elle être considérée comme l'amorce d'un système de transfert entre pays ? La systématisation d'un tel procédé, avec la possibilité de faire varier les donateurs et les bénéficiaires, pourrait conduire à considérer le budget de l'APD comme un prélevement obligatoire à objectif redistributif.

Les réponses aux questions ici posées ne trouvent pas de réponses immédiates ; elles ne font que rarement l'objet de discussion. Pourtant, il apparaît très clairement que l'avenir de l'aide au développement doit s'appuyer sur la fiscalité mondiale si l'on veut faire de la première un outil de développement plus efficace. Par conséquent, avancer sur l'utilité de la fiscalité mondiale comme instrument de coordination peut également passer par une réflexion nouvelle sur ce que devrait être l'APD.

### **Vers une nouvelle légitimité ?**

Il existe donc deux natures possibles de la taxe – le financement et l'incitation – avec un continuum entre les deux. La nature financière

de la taxe a longtemps prévalu ; l'objectif incitatif est plus récent, mais peut renforcer l'argumentaire en faveur d'une fiscalité mondiale. En accord avec cette dichotomie, il est possible de distinguer trois objectifs majeurs : le financement du développement – ce sont avant tout les aspects sociaux (redistribution, lutte contre la pauvreté) qui sont posés – ; le financement de la fourniture des biens publics mondiaux ; la lutte contre les maux publics mondiaux par l'incitation<sup>31</sup>. Si les deux premiers relèvent de la nécessité de dégager de nouvelles ressources financières, le dernier s'appuie sur la logique incitative de la taxe.

Toutefois, cette distinction ne peut plus être aussi nette lorsque l'on accepte le principe du double dividende, avec toutes les nuances précédemment relevées. Dans ce cas, les financements retirés de la taxe incitative peuvent être attribués au financement des BPM ou à celui du développement : toute la question est de déterminer la forme de redistribution que l'on veut donner à la fiscalité mondiale. Et cette question est loin d'être tranchée. Y répondre permettrait également de rendre à la fiscalité mondiale une nouvelle forme de légitimité.

## **La nécessité d'une coopération internationale en matière fiscale**

Au-delà des arguments avancés pour justifier l'instauration d'une fiscalité mondiale, l'intensification des interdépendances économiques et le développement de la fiscalité comme instrument de coordination des acteurs forcent les Etats à s'intéresser plus avant aux enjeux de la coordination des politiques fiscales. En effet, ces évolutions posent de nombreux problèmes, notamment liés à la compétitivité internationale fortement influencée par les systèmes fiscaux. Il en résulte un besoin croissant de coordination en matière fiscale. Même si cette coordination peine à se matérialiser, ou tout au moins à déboucher sur des initiatives concrètes, il n'est pas interdit de penser qu'elle pourrait être le moteur d'une réflexion plus profonde sur la fiscalité mondiale.

### **Développement des systèmes fiscaux nationaux**

Avec comme origine l'impôt, la fiscalité a longtemps été une prestation péquinaire perçue par une autorité publique auprès de ses membres pour financer les charges qui lui sont imparties<sup>32</sup>. Cette situation a conduit à l'instauration de prélevements obligatoires touchant principalement les moyens de production (travail et/ou capital), dans la quasi-totalité des pays développés, à des degrés divers. A leur tour, les pays en développement, même les plus pauvres, tentent de plus en plus souvent de mettre en place des systèmes de prélevements obligatoires (notamment sur le revenu), relativement

vement proches de ceux existant dans les pays développés, pour répondre à certains objectifs sociaux et permettre au plus grand nombre de profiter du développement économique. Ainsi considérée, la fiscalité a pour objectif de dégager des recettes fiscales pour alimenter le budget de l'institution chargée de lever l'impôt (Etats, collectivités locales...) afin de, par exemple, financer des services publics, opérer une redistribution des ressources, développer des politiques sociales...

Cette fonction initiale a évolué. D'une part, la pression croissante de la fiscalité sur les moyens de production, notamment sur le travail, est apparue comme pouvant à terme pénaliser lourdement l'économie. D'autre part, face aux préoccupations croissantes en matière d'environnement, l'idée d'une fiscalité environnementale a été perçue comme un moyen de modifier le comportement des acteurs économiques, tout en dégageant des ressources suffisantes pour financer les services publics. De fait, au premier objectif de financement s'est greffé un objectif d'incitation économique (par les prix) permettant de réduire les externalités négatives issues d'une activité économique ou, à l'inverse, de promouvoir les externalités positives liées à une autre activité.

Dans les pays développés, cette évolution du rôle de la fiscalité s'est traduite par le développement progressif, depuis le début des années 90, de taxes liées à l'environnement, les « écotaxes ». Cette évolution s'est visiblement déroulée à pression fiscale constante, indiquant par là même que les taxes liées à l'environnement se sont fondues dans une réforme fiscale de plus grande ampleur<sup>33</sup> : les autorités ont considéré comme acquis le double dividende résultant des écotaxes<sup>34</sup>.

Dans les deux cas, l'instrument fiscal, quelle qu'en soit la forme, répond toujours à la volonté de l'autorité compétente de satisfaire les préférences de la population, tout en tenant compte des contingences nationales. Cette tendance confirme à quel point la fiscalité est un instrument privilégié pour atteindre les objectifs économiques, environnementaux et sociaux fondamentaux que se fixe une société.

Il convient néanmoins d'ajouter certaines nuances dans l'utilisation de ces deux formes de fiscalité. Tout d'abord, il existe quelques pays pour lesquels la fiscalité ne représente absolument rien aujourd'hui, par exemple l'Arabie Saoudite, où les recettes fiscales ne représentent que 2 % des recettes de l'Etat. Comment imaginer que ces pays, qui participent aux négociations internationales tant sur l'aide au développement que sur l'environnement, y appliqueront un raisonnement fiscal<sup>35</sup> ?

Ensuite, dans certains pays, la place prise par la fiscalité dans les politiques environnementales s'avère relativement faible, car la réglementation (de type *command and control*)

continue à être préférée à l'instrument fiscal pour répondre aux exigences environnementales. Elle se traduit par l'établissement de normes de pollution (standards) ou de niveaux d'utilisation maximale des ressources (quotas et permis) ou, plus simplement, d'interdictions. Ceci reste vrai en dépit des préférences affichées pour les instruments économiques, qui permettent de modifier le comportement des acteurs par des signaux de prix. Dans cette catégorie entrent non seulement les taxes, mais également les permis d'émission échangeables, les systèmes de consigne et les subventions.

### ***Compétitivité internationale et développement de la fiscalité***

Les régimes fiscaux nationaux se développent rapidement mais de manière hétérogène, à la fois sur le fond (objectifs impartis) et sur la forme (modèle fiscal et taux d'imposition). Ceci n'est pas sans poser de problèmes. Les conséquences de ces régimes fiscaux différenciés dépassent largement les espaces nationaux au fur et à mesure que les interdépendances économiques et financières entre les pays se montrent de plus en plus sensibles.

Le premier type de problèmes que pose l'introduction de différences fiscales entre pays est lié à la compétitivité internationale des entreprises, de secteurs économiques, voire des économies nationales<sup>36</sup>. Il se matérialise lorsque la taxe touche des produits tributaires des marchés internationaux pour lesquels des substitutions ne sont pas possibles. Il se traduit par une baisse des exportations des produits taxés (hausse des prix d'exportation par la fiscalité) et une augmentation des importations en provenance de pays aux pressions fiscales moins importantes (prix inférieurs). Cette perte de compétitivité est d'autant plus difficile à surmonter que la capacité du secteur à modifier son comportement (adopter une nouvelle technologie par exemple) est limitée.

L'ensemble des conséquences est difficile à mesurer, car il dépend largement de la politique économique globale mise en place par les Etats. Néanmoins, l'effet sur la compétitivité peut conduire les autorités à afficher une certaine réticence à s'engager dans une réforme fiscale ; en conséquence de quoi, soit les pays attendent que d'autres s'engagent sur la voie de la réforme avant d'agir, soit ils prennent des mesures tout en exonérant les secteurs ouverts à la concurrence internationale. Dans les deux cas, le système fiscal utilisé est sous-optimal, quel que soit l'objectif recherché : moins de fonds sont collectés et/ou moins d'incitations sont générées.

Le second type de problème provient de la situation inverse : la tentation pour certains pays de réduire leur pression fiscale soit pour garantir une meilleure compétitivité de leur

économie, soit pour attirer des capitaux étrangers<sup>37</sup>. Les effets réels de ce dumping fiscal sur les investissements directs étrangers (IDE) sont difficiles à identifier et à mesurer. Mais il est évident qu'une baisse des pressions fiscales sur le travail, le capital ou les exigences sociales et environnementales influence une décision d'investissement. Et cet effet est peut-être encore plus notable lorsque la fiscalité se veut incitative.

Ces deux catégories de problèmes (réforme verte *vs* dumping fiscal) font de la coordination internationale des politiques fiscales nationales une nécessité. Comment assurer la coordination des fiscalités nationales ? Si les pays ne sont pas tenus d'adopter un modèle unique, ils ne doivent pas s'en éloigner et, s'ils modifient leur fiscalité, ils devraient être tenus de ne le faire que dans le sens de la convergence.

Un des moyens pour résoudre cet impact négatif repose sur la coordination régionale et internationale de la fiscalité<sup>38</sup>. Comment garantir une coordination minimale des politiques fiscales pour limiter les effets négatifs des interdépendances entre les économies que les politiques fiscales influencent ? Deux hypothèses diamétralement opposées sont envisageables. La première consiste à créer un système fiscal supranational applicable à tous de la même manière, ce qui réglerait tout différentiel fiscal entre nations. Il s'agit là du stade ultime de la convergence des systèmes fiscaux nationaux. Cette vision est clairement uto-pique et, sans doute, peu intéressante *per se* comme hypothèse de travail. A l'opposé, la seconde serait de permettre à chaque pays de conserver sa structure d'imposition propre, tout en compensant les autres pays pour les préjudices qui en résultent. Là encore, l'hypothèse semble peu réaliste et sans grand avenir. En revanche, ce qui est à étudier, ce sont les multiples possibilités qui s'étendent entre ces deux extrêmes.

Les travaux sur l'harmonisation des fiscalités nationales et sur le fédéralisme fiscal alimentent la réflexion sur ce que serait une coordination orientée vers un système fiscal unique à l'échelle internationale : l'introduction de taux et de bases de prélèvements obligatoires compatibles, voire identiques d'un pays à l'autre, peut très rapidement apparaître, suivant les modalités d'application, comme la mise en œuvre d'un système fiscal universel ; le fédéralisme fiscal peut également constituer un champ d'investigation pour renseigner la faisabilité technique d'une articulation entre fiscalité nationale et fiscalité supranationale<sup>39</sup>. Seraient alors discutées les possibilités d'exonération ou de réduction motivées par une perte de compétitivité ou instaurées pour des raisons d'équité. Dès lors, l'aide publique au développement, même si elle n'est pas envisa-

gée dans cette optique, ni justifiée de la sorte, pourrait être considérée comme une forme de compensation pour un préjudice commis envers des pays qui n'ont pas les moyens d'utiliser les mêmes instruments que leurs partenaires.

Peut-on alors envisager une redistribution des revenus permettant de compenser ces pertes ? Doit-on, au contraire, s'orienter vers une coopération des Etats en matière de fiscalité ? Ou encore envisager une imbrication complémentaire de ces deux systèmes ? Les réflexions sur ces modes possibles de coordination, soit directement sur le système fiscal, soit indirectement sur le système de redistribution, demeurent très superficielles. Néanmoins, il existe des initiatives visant à promouvoir la coopération internationale en matière fiscale, tant régionale qu'internationale.

#### ***Renforcer le dialogue entre les administrations fiscales***

Il existe actuellement de nombreux lieux régionaux de rencontre des administrations fiscales. Le centre de rencontre et d'étude des dirigeants des administrations fiscales (Credaf), créé en 1982 et qui regroupe essentiellement des pays francophones d'Afrique, en plus de la France, de la Belgique et du Canada, en est un exemple<sup>40</sup>. Ces organisations régionales ont essentiellement pour objet d'échanger des points de vue et des expériences sur le fonctionnement des administrations fiscales et non de renforcer la coordination internationale des politiques fiscales.

Cette tâche est partiellement assumée par le comité des affaires fiscales de l'OCDE. Ce comité a développé un modèle type de convention fiscale bilatérale et des lignes directrices sur les prix de transfert. Par ces actions, il exerce une influence certaine au-delà même des seuls pays de l'OCDE, même s'il représente uniquement les visions de ses membres. Une autre instance joue ici un rôle essentiel : le groupe spécial d'experts de la coopération en matière fiscale réuni par les Nations unies. Il comprend des experts et des représentants des administrations fiscales des pays développés et en développement, spécialistes des traités fiscaux entre les pays développés et en développement. L'ONU dispose également d'un modèle type de convention qui s'adresse aux pays autres que ceux de l'OCDE.

Reste que ces conventions fiscales bilatérales et les autres formes de coopération fondées sur l'échange d'expériences, sur la transparence et les bonnes pratiques, sur le renforcement des capacités des administrations fiscales des pays en développement, paraissent bien insuffisantes pour traiter des problèmes internationaux consécutifs à l'hétérogénéité des politiques fiscales nationales. Pourtant, ce ne

sont pas les propositions qui font défaut. Une note technique a été préparée par le Secrétariat général des Nations unies, à l'occasion de la préparation de la conférence internationale sur le financement du développement, pour référencer ces propositions en partant du constat « [qu']il n'existe pas d'instance intergouvernementale mondiale qui s'occupe de questions de politiques et d'administrations fiscales et de coopération internationale en matière fiscale sous tous ses aspects »<sup>41</sup>.

C'est à cette conclusion d'une absence de lieu de dialogue des administrations fiscales qu'a abouti le consensus de Monterrey et c'est dans cette perspective que deux initiatives ont été récemment engagées.

La première a débouché sur la création du Comité des organisations internationales des administrations fiscales (Ciota), regroupant la quasi-totalité des organisations régionales de coopération des administrations fiscales. Son objectif est de renforcer les collaborations entre ces organisations, de partager les expériences et d'organiser des conférences sur les grandes questions fiscales internationales.

La seconde initiative, le dialogue fiscal international (ITD), dont la création a été proposée par la Banque mondiale, le FMI et l'OCDE lors de la conférence de Monterrey sur le financement du développement, a pour objectif le partage des expériences, des problèmes et des savoirs en matière fiscale<sup>42</sup>. Le dialogue fiscal international peut être considéré comme une étape supplémentaire pour aider les pays en développement à créer ou à améliorer leur système fiscal et à renforcer leur capacité à lever l'impôt. Il agit comme un forum d'expression et comme un lieu de coordination et de partage des assistances techniques en matière fiscale, où la parole est donnée aux pays en développement.

Cet élément est un point essentiel du consensus de Monterrey où les chefs d'Etat et de gouvernement reconnaissent « la nécessité d'assurer la viabilité des politiques budgétaires, moyennant une fiscalité et une administration fiscale équitables et efficaces et de réaménager les dépenses publiques sans supplanter l'investissement productif privé »<sup>43</sup>. Et pour y parvenir, ils recommandent de « renforcer la coopération fiscale internationale par un dialogue plus poussé entre autorités fiscales nationales et une plus grande coordination des travaux des organismes multilatéraux concernés et des organisations régionales pertinentes, en accordant une attention particulière aux besoins des pays en développement et en transition »<sup>44</sup>.

Néanmoins, cette coopération doit aller plus loin, les concepteurs de l'ITD le reconnaissent. Il ne s'agit pas simplement d'informer et de partager. La fiscalité pose des questions internationales qui ne sont pas seulement administratives, mais concernent l'ensemble de

la politique fiscale : taxation des multinationales, des travailleurs étrangers, du commerce – électronique plus particulièrement –, compétitivité, dumping fiscal... Or, dans le même temps, l'ITD rappelle très clairement que, quelle que soit l'étendue des questions fiscales pertinentes à l'échelle internationale, la fiscalité demeure nationale par nature, et que, même dans une enceinte internationale de dialogue comme l'ITD, les Etats conservent leur souveraineté fiscale.

Peut-on espérer de ces enceintes un débat sur la fiscalité mondiale ? Non, sans doute, si on espère aboutir à un projet commun. Mais qu'elles s'engagent à reconnaître l'utilité d'un débat, voire même à l'ouvrir, est une étape importante pour obtenir une réponse. En effet, deux éléments sont à retenir. Le premier est qu'il existe une pression structurelle de plus en plus forte s'exerçant sur les administrations fiscales pour que le dialogue et la coopération s'intensifient. Cette pression aura pour conséquences l'ouverture de discussions avant tout sur les politiques fiscales dont les pays ont besoin. A terme, elle pourrait conduire à mettre en œuvre des systèmes d'imposition comparables entre différents pays, ou tout au moins mieux articulés. Une telle solution s'apparenterait à une fiscalité internationale, sans distribution transfrontalière des recettes. Le second élément est le rôle déterminant de coordination des acteurs que peut jouer la fiscalité et qui n'a de sens que si l'ensemble des parties prenantes accepte d'y participer. Ces deux dynamiques, reposant sur des argumentaires différents, pourraient converger vers une issue identique : une fiscalité mondiale.

Aussi, l'institutionnalisation des discussions sur les questions fiscales entre autorités compétentes est fondamentale pour faire évoluer la perception que les différents acteurs peuvent avoir de l'utilité d'une fiscalité mondiale. Car, si les propositions faites ne vont pas jusqu'à instituer l'organisation mondiale de la taxation que certains réclament<sup>45</sup>, elles sont un premier pas dans ce sens, car elles s'efforcent de créer une plate-forme de rencontre et de discussion pour les administrations fiscales. Toutefois, comme le souligne Horner, une organisation mondiale de la taxation n'est concevable que si toutes les questions peuvent y être discutées, y compris celles sur les taxes<sup>46</sup>.

## Une problématique en construction

Pourquoi un outil plébiscité par les milieux économiques (connaissant le poids qu'ils détiennent dans l'orientation des politiques locales, nationales et internationales) et permettant de répondre aux préférences des populations ne parvient-il pas à s'imposer à l'échelle internationale ? S'agit-il d'un problème technique lié au passage de l'échelle nationale à l'échelle l'inter-

nationale, d'une inadéquation entre objectifs et moyens (aucune des questions globales ne peut efficacement être traitée par la fiscalité mondiale), ou encore d'une absence de volonté politique ? Nous allons tenter d'apporter quelques éléments de réponse à ces questions.

### ***L'absence de communauté épistémique***

Tout d'abord, nous avons vu l'apport substantiel que représente la nature incitative d'une taxe pour renouveler les débats sur l'instauration d'une taxe mondiale. Elle permet notamment de faire porter les discussions directement sur la fiscalité et non sur l'efficacité de l'utilisation des recettes fiscales<sup>47</sup>. Ensuite, nous avons rappelé combien la nécessité de renforcer la coordination des politiques fiscales devient pressante, plus particulièrement pour permettre aux pays en développement de faire de la fiscalité un levier pour sortir de la pauvreté. Et, sur ce point précis, les initiatives récentes de construction d'un espace international de discussion représentent une réelle innovation.

Ces deux éléments plaident pour une réflexion plus poussée sur l'avenir d'une telle fiscalité, notamment parce qu'ils contribuent à lever les obstacles les plus importants avancés par les détracteurs de la fiscalité mondiale. Or, jusqu'à présent, les discussions entre les économistes et les fiscalistes sur la nécessité d'instaurer une fiscalité mondiale ont fréquemment tourné court. Les travaux fondamentaux qui pourraient alimenter de manière constructive le débat politique sur cette question sont encore trop peu nombreux. De fait, il devient difficile de trouver un terrain politique de discussion entre les défenseurs d'une fiscalité mondiale et ses détracteurs. Les arguments d'apparence péremptoires reposent uniquement sur une conception idéologique à partir de laquelle toute discussion est impossible. Un apport substantiel de la part des scientifiques est nécessaire.

Or, si des réflexions se poursuivent sur l'opportunité d'une fiscalité mondiale, il n'existe pas aujourd'hui de communauté épistémique établie sur cette question, alors même que l'on reconnaît de plus en plus le rôle central que cette dernière pourrait de jouer dans la vie politique tant nationale qu'internationale<sup>48</sup>. Une communauté épistémique a pour objectif de fournir l'information nécessaire aux politiques pour réduire l'incertitude sur un sujet donné. Elle prend alors une place importante dans le processus politique, et ceci de deux manières différentes.

Parce qu'elle contrôle les connaissances et l'information, elle détient un pouvoir qu'elle peut utiliser pour orienter les décisions politiques : elle guide les débats en soulevant les questions qu'elle juge cruciales, avance les solu-

tions qui lui paraissent les plus appropriées et influence ainsi le résultat final des négociations. Elle peut aussi et simplement fournir des arguments permettant aux décideurs politiques de justifier une issue qui leur paraît favorable. Elle ne fait alors qu'élargir l'espace de discussion et n'exerce aucune emprise directe sur la position finale des autorités compétentes. C'est pourquoi Peter Haas précise que si les choix politiques sont effectivement influencés par de tels réseaux d'experts, le degré de concordance entre les décisions entérinées et les préférences des experts demeure conditionnée par la distribution des pouvoirs à l'échelle nationale et internationale<sup>49</sup>.

Si une coordination internationale émerge, ce sera donc le signe que la communauté épistémique s'est révélée suffisamment influente pour en démontrer la nécessité aux décideurs politiques ou aux groupes de pression. Le seul véritable impératif réside finalement dans sa force de persuasion, donc pour partie, dans la diffusion transnationale de ses idées. Ainsi, les scientifiques doivent être motivés par l'influence qu'ils peuvent avoir sur le politique pour se constituer en communauté épistémique<sup>50</sup>. Cette étape semble faire défaut : la demande politique est réelle mais pas encore institutionnalisée ; si bien que les scientifiques ne sont pas incités à produire une réflexion suffisamment approfondie pour enclencher un véritable débat, tant technique que politique, à la fois dans les espaces nationaux et dans les enceintes internationales.

### ***Les difficultés techniques de mise en œuvre***

Parce que les travaux fondamentaux sur la fiscalité mondiale demeurent trop épars, les questions techniques restent nombreuses, notamment sur l'adéquation de l'instrument fiscal aux objectifs recherchés : la fiscalité est-elle le meilleur outil pour satisfaire les objectifs recherchés ? La taxe est-elle suffisamment efficace et équitable pour asseoir sa légitimité et sa prédominance sur d'autres instruments de régulation ? Si l'efficacité dépend du taux de taxation et de l'utilisation des recettes, l'équité est assurée par des réductions de taxes, des exonérations (atténuations) ou des compensations permises par l'utilisation et la répartition des recettes générées par la fiscalité (réduction des contributions sociales par exemple) ou par le redéploiement fiscal (réduction d'autres types de prélèvements obligatoires)<sup>51</sup>. Certes, les difficultés pratiques sont nombreuses, mais de même nature que celles rencontrées – et surmontées – par les fiscalités nationales. Aussi convient-il de bien cerner les principales questions à résoudre pour mettre en œuvre une fiscalité mondiale, même si dans la pratique les réponses avancées sont spécifiques à chaque construction fiscale.

### *Le taux de taxation*

Le taux de taxation doit permettre de respecter un certain degré d'efficacité économique. Si l'objectif est incitatif, le taux de taxation optimal est en théorie relativement aisément déterminer : il doit simplement permettre d'internaliser complètement les coûts de l'externalité négative considérée, avec toutes les difficultés pratiques que cela implique mais qui restent réelles quelle que soit l'échelle d'application. Si l'objectif est financier, le taux de taxation dépend des recettes fiscales que l'on désire prélever. Il correspond alors à un choix politique qui s'explique par les efforts de distribution recherchés. Si le but est de réaliser un double dividende, il convient alors d'arbitrer entre les priorités accordées à chacun des objectifs. Ces réflexions sont théoriques et les impacts réels sur la structure économique globale des taux d'imposition particuliers doivent être considérés avec beaucoup de précaution, ce qui complexifie la détermination du taux de prélèvement.

### *La structure de la fiscalité*

L'assiette fiscale est garante du caractère équitable et loyal de la fiscalité. Quels sont les produits, les personnes, les revenus, les actions qui sont taxés ? Comment définir la nécessité, ou non, de procéder à des exonérations ? Quels arguments invoquer pour les justifier ? Taxer un même secteur dans deux pays différents peut avoir des conséquences positives dans l'un et dommageables dans l'autre. Il convient de définir une structure fiscale qui tienne compte des spécificités de chaque pays, de la même manière que la fiscalité nationale prend en compte des spécificités sectorielles ou individuelles pour que le système fiscal soit suffisamment équitable. Ces dimensions ne peuvent être omises, et ceci plus particulièrement lorsque l'on cherche à taxer des échanges internationaux, car se pose la question de la définition des espaces géographiques, de l'ampleur des échanges, de la structure économique des pays... Pour répondre à ces questions, il existe une panoplie d'instruments strictement fiscaux (taxe, impôt, redevance) qui peuvent être combinés avec d'autres types de mécanisme d'incitation et de redistribution.

### *L'utilisation des recettes fiscales*

Quelle que soit la taxe mise en place, elle devrait engendrer des recettes fiscales, variant suivant l'objectif recherché, le taux imposé, l'assiette considérée... Comment distribuer les fonds issus d'une taxation mondiale ? Plus que les réponses possibles, ce sont les objections avancées qui sont vraisemblablement les plus constructives, car elles permettent d'éviter de reproduire les erreurs passées.

L'argument principal avancé par McMahon concernant la distribution des recettes fiscales

issues d'une taxe internationale repose sur le caractère non démocratique de beaucoup de gouvernements des pays en développement et de la propension des élites à détourner les fonds d'aide à leur profit, au détriment des populations locales<sup>52</sup>. Cet argument constitue davantage une excuse pour l'inaction, qu'une incitation à faire autrement. L'analyse *ex post* en économie politique internationale fondée uniquement sur la recherche de rente ne permet pas d'intégrer les mécanismes d'apprentissage, qui autorisent deux systèmes en apparence semblables à obtenir des résultats différents en raison des connaissances passées et de l'introduction de nouvelles connaissances. Les réflexions conduites depuis quelques années sur l'efficacité de l'APD, sur sa fongibilité, sur l'efficacité des conditionnalités constituent autant de connaissances qui peuvent être mobilisées.

Certaines expériences montrent que la distribution de ressources financières est opérationnelle lorsque les projets sont bien conduits (*good governance*). Par exemple, alors que la constitution de fonds a été sévèrement critiquée, certaines expériences récentes montrent que bien administrés, les fonds permettent une distribution relativement satisfaisante des ressources. Ainsi, la manière dont le Fonds mondial pour les vaccins est administré montre que les leçons ont été tirées du passé<sup>53</sup>. Sans chercher à faire de ce fonds l'exemple à suivre, il faut reconnaître que l'introduction d'une clause liant les subventions aux résultats, d'un mécanisme de contrôle (audit), d'une limitation maximale des coûts administratifs ainsi que l'exigence de transparence assure une efficacité nouvelle<sup>54</sup>. La question devient alors de savoir s'il est envisageable, techniquement et politiquement, d'administrer un fonds constitué de prélèvements obligatoires de la même manière qu'un fonds alimenté par des contributions volontaires.

Rappelons que la Banque mondiale, le FMI et, dans une moindre mesure, le Fonds mondial pour l'environnement sont des institutions internationales qui assurent une certaine redistribution des richesses entre les pays. Mais elles ne reposent pas sur un système fiscal. Actuellement, les services qu'elles fournissent sont financés par les contributions des Etats, dont le niveau est préalablement négocié. Ces fonds sont ensuite répartis par champ d'activité et par destination géographique, suivant des critères et des priorités préalablement identifiées. Contrairement à cette pratique, la mise en place d'une fiscalité internationale devrait davantage reposer sur l'utilité que tirent les bénéficiaires des services fournis. Une des conséquences directe de cette orientation est une nouvelle définition du bénéficiaire, privilégiant davantage les individus que les autorités représentatives. Le bon fonction-

nement des institutions internationales devrait donc se faire sur la base de contributions individuelles définies par la solvabilité ou la capacité des individus à payer.

Par conséquent, sans négliger les risques liés à la recherche de rente de la part des gouvernements, il convient de favoriser les réflexions sur la définition du système de distribution des recettes fiscales et sur la manière dont les choix publics peuvent être réalisés à l'échelle internationale. Là encore, il serait sans aucun doute nécessaire de s'appuyer sur les expériences passées, tant dans la gestion des fonds internationaux, que dans les différents pays qui ont su mettre en place un système efficace de redistribution.

A titre d'exemple, François Bourguignon présente un modèle superposant deux systèmes redistributifs, l'un à l'échelon national, l'autre à l'échelon mondial<sup>55</sup>. Relativement simple, il permet de raisonner la question de la distribution mondiale, du rôle que tout système de redistribution doit jouer dans la croissance mondiale. Le modèle ici présenté montre que les plus pauvres des pays riches sont les grands perdants du système de taxation nationale et mondiale, alors que les plus pauvres des pays en développement en sont les grands gagnants.

#### *Les mécanismes d'observance*

Comment garantir le respect des obligations fiscales par l'ensemble des acteurs ? Faut-il se contenter d'un engagement moral, établir un système de sanction ou envisager d'autres mécanismes d'observance ? Apporter des réponses à ces questions est déterminant compte tenu de la palette très large des instruments d'observance disponibles.

#### *Les difficultés institutionnelles d'une gouvernance fiscale*

En matière de gouvernance de la fiscalité mondiale, une autre difficulté majeure est de déterminer le lieu pertinent de prise de décision et sa composition. Qui doit prendre des décisions sur l'ensemble des interrogations techniques (taux, structure, distribution) et sur les instances compétentes pour les applications courantes (collecte, observance) ? Autrement dit, qui peut taxer ? Qui détient la légitimité de percevoir et de redistribuer une taxe ? Qui peut décider de l'utilisation des fonds collectés ?... Ces questions ont toutes trouvé réponse à l'échelle locale et nationale. La mise en place d'une fiscalité mondiale n'est-elle qu'un simple changement d'échelle ? Quelles en sont les conséquences ?

Empiriquement, ceci ne s'est encore jamais vu. Même à l'échelle régionale. Néanmoins, des changements d'échelle, avec délégation d'une capacité à prélever l'impôt à une auto-

rité supérieure, ont déjà existé : ce fut le cas lorsque la Constitution de 1787 autorisa le Congrès américain à prélever l'impôt, ou encore, lorsqu'en 1819, quatre ans après la création de la Confédération allemande, les pouvoirs fiscaux ont été transférés des localités à l'Etat<sup>56</sup>. Par ailleurs, au sein de l'Union européenne, apparaît l'esquisse d'une fiscalité supranationale, via des transferts automatiques de ressources de l'échelle nationale à l'échelon communautaire.

Par conséquent, s'il existe des contraintes techniques au changement d'échelle, elles ne semblent pas insurmontables, que cela passe par un transfert de compétence à une autorité supérieure ou par la coordination de juridictions nationales. L'hypothèse d'une autorité supérieure constituée qui travaillerait en collaboration avec les différentes juridictions nationales n'est que peu évoquée, dans la mesure où sa création nécessiterait de s'interroger sur sa représentativité et sur son contrôle démocratique. Mais surtout, l'autorité supranationale chargée de collecter et de distribuer les recettes se verrait dotée d'un pouvoir extrêmement important à l'origine de ressentiments nationaux. Enfin, tout transfert de compétence en matière d'imposition doit être extrêmement encadré pour éviter dérives ou détournements dans la collecte et l'utilisation des fonds<sup>57</sup>. Pour autant, doit-on considérer que, sans autorité supérieure, la fiscalité mondiale doit être abandonnée ? Est-elle indispensable ? Quelles sont les fonctions essentielles qu'elle seule pourrait remplir ?

L'alternative à une autorité supranationale est la coordination internationale des administrations fiscales nationales existantes. Elle aurait pour mission la mise en place d'une taxe identique dans chaque pays. Beaucoup de propositions de taxe globale ne font aucunement intervenir une autorité supérieure pour prélever l'impôt. Mais elles supposent toutes une coordination internationale suffisante entre administrations fiscales pour mettre en place et appliquer des règles dans l'ensemble des juridictions. Cette hypothèse semble plus réaliste mais pas plus simple pour autant.

Reste que ces deux solutions s'avèrent *a priori* délicates à mettre en œuvre en raison, notamment, de l'absence de lieu de concertation des administrations fiscales, mais également de l'hétérogénéité des quelque deux cents administrations fiscales actuelles, hétérogénéité quant aux compétences, aux procédures, aux règles... Et chaque décision concernant la mise en œuvre pratique d'une fiscalité mondiale devrait faire l'objet de négociations transparentes, efficaces et ouvertes, sans quoi la légitimité du système fiscal ne pourra être établie, sans quoi le problème de la représentation de la citoyenneté mondiale dans l'élaboration du système fiscal ne pourra être résolu.

### ***Les blocages politiques à toute négociation***

Toutes les propositions de taxe internationale ont jusqu'à présent échoué. Plusieurs explications sont couramment avancées. Les Etats-Unis refusent de voir un citoyen américain soumis à une autorité fiscale autre qu'américaine. Mais les réticences de la part des Etats sont générales ; les parlements nationaux considèrent l'imposition comme l'essence même de leur pouvoir, et instaurer une fiscalité mondiale reviendrait à remettre en cause leurs prérogatives. Cette situation rend difficile toute avancée sur ce sujet.

Pourtant, certaines initiatives se rapprochent de l'instauration d'une fiscalité mondiale. Retenons ici deux exemples. Le premier, sans doute le plus probant, est tiré de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (1982). L'article 13 de l'Annexe III, définissant les clauses financières des contrats d'exploitation passés entre l'Autorité internationale des fonds marins et les entreprises, instituait une redevance sur la production issue de l'exploitation minière des fonds marins. Cette redevance devait être reversée à l'Autorité. Mais, lors de l'entrée en vigueur de la convention en 1994, un nouvel accord relatif à l'application de la partie XI est intervenu : dans la section 8 de l'annexe, la partie de l'article 13 de la Convention relatif à la redevance est désignée comme non applicable. La taxe préalablement instaurée devient inapplicable<sup>58</sup>. Reste que cette disposition apparaît pour l'instant préventive, car il n'existe aujourd'hui aucune exploitation minière des fonds marins.

Le second exemple est relatif à la mise en place des services postaux. L'Union postale universelle (UPU), créée en 1874 pour assurer des services postaux de qualité en tout point du territoire et à des prix raisonnables, a longtemps fonctionné sans aucun partage de coûts. Elle est devenue une institution spécialisée des Nations unies en 1948. En 1969, face aux déséquilibres enregistrés dans les flux de courrier, l'UPU a décidé d'introduire un système de rémunération applicable aux flux postaux bilatéraux reposant sur les différences entre les courriers reçus et envoyés<sup>59</sup>. Cette rémunération, appelée frais terminaux, correspond aux compensations financières reçues par la poste de destination pour les travaux relatifs au traitement des flux transfrontaliers entrants. Elle a connu de nombreuses modifications, avant de prendre la forme, en 1999, d'un fonds pour l'amélioration de la qualité des services dans les pays en développement (FAQS), fonds destiné au financement de projets spécifiques.

Ces deux exemples montrent qu'il est envisageable techniquement et politiquement de s'orienter vers ce qui s'apparente à une fiscalité mondiale. Et plusieurs arguments plaident pour cette évolution.

Tout d'abord, un nombre croissant de

citoyens milite pour la mise en place d'une fiscalité mondiale, alors même qu'ils en seront peut-être les principaux contributeurs<sup>60</sup>. Depuis 1999, la monté en puissance du débat sur la taxe Tobin leur a donné l'occasion de se faire entendre. Aux côtés d'Attac International, de nombreuses associations de la société civile parlent haut et fort : en Amérique du Nord, Halifax Initiative et Tobin Tax Initiative, ou encore au Royaume-Uni, War On Want<sup>61</sup>.

Ensuite, toute volonté politique n'est pas absente et certaines voix en faveur d'une taxation internationale commencent à se faire entendre. A celle de la France, il faut ajouter celle du parlement canadien qui a invité, en 1999, son gouvernement « à faire preuve de leadership et à décréter une taxe sur les transactions financières de concert avec tous les pays de l'OCDE »<sup>62</sup>. Au Brésil, la chambre des députés de São Paulo s'est officiellement prononcée en faveur d'une réflexion approfondie sur sa faisabilité. Au sein même de l'Union européenne, seules six voix ont manqué en 2000 pour que le Parlement demande officiellement à la Commission d'établir un rapport sur la question<sup>63</sup>.

Enfin, la position des Etats-Unis n'est pas aussi intangible qu'elle n'y paraît. Notamment parce qu'ils participent déjà à la fourniture de biens ou services publics mondiaux, dont le financement pourrait se faire par l'intermédiaire d'un prélèvement fiscal. Les Etats-Unis prennent largement part au financement des BPM : au travers du FMI, ils participent au sauvetage financier des pays en difficulté (*bail out*) ; ils financent largement la recherche médicale et fondamentale ; leur action militaire et politique garantit aux pays industrialisés un accès facilité au pétrole ; ils financent désormais une lutte contre le terrorisme ; ils sont les premiers contributeurs au Fonds mondial contre le sida, etc. Une puissance hégémonique de cette taille n'a-t-elle pas intérêt à faire participer un maximum de pays aux coûts d'une gouvernance mondiale qu'elle financera de toutes les façons, seule ou accompagnée ? Il devient dès lors légitime de se demander si, demain, les Etats-Unis ne pourraient pas estimer que le partage des charges passe par ce type de fiscalité<sup>64</sup> ?

### ***Quelques propositions de fiscalité mondiale***

Au-delà du débat théorique et parfois idéologique sur la fiscalité mondiale, il est surprenant de constater combien les questions de mise en œuvre sont encore mal traitées. Comment appliquer les taxes et selon quels critères ? A quel dessein (modification des comportements, drainage de fonds...) ? Comment contrôler leur bonne application ? Qui peut gérer les fonds collectés ? Comment assurer

une utilisation équitable de la taxe ? Quelle assiette de répartition ? Quel peut être le rôle du secteur public et du secteur privé dans l'histoire de la mise en place des taxes ?

Revisiter quelques propositions de taxe mondiale permet d'illustrer l'ensemble des éléments évoqués jusqu'à présent. Comment les questions ont-elles été posées ? Quelles réponses ont été apportées ? Quels points sont restés en suspens ? Trois exemples de taxes, qui répondent à des objectifs différents (financement ou incitation), illustrent des éléments particuliers de l'analyse précédente sur les blocages possibles à la mise en œuvre d'une fiscalité mondiale.

### **Taxe sur les mouvements de capitaux<sup>65</sup>**

L'instauration d'une taxe mondiale sur les mouvements de capitaux est sans aucun doute l'exemple le plus documenté. L'idée n'est pas nouvelle<sup>66</sup> même si, ces dernières années, elle a fait l'objet de débats passionnés, tant sur les modalités que sur les objectifs réels qui motivent sa mise en œuvre. Aujourd'hui coexistent deux conceptions de ce qu'il est convenu d'appeler la taxe Tobin.

La proposition initiale du professeur James Tobin confère à la taxe une ambition précise – réduire la volatilité des taux de change – l'objectif final étant de redonner aux politiques monétaires nationales un minimum d'autonomie, en déconnectant le taux d'intérêt national du taux d'intérêt mondial, notamment pour stimuler l'économie nationale sans subir une dépréciation excessive de la monnaie<sup>67</sup>. Cet objectif d'autonomie monétaire défendu par Tobin n'a pas changé depuis la célèbre conférence qu'il a donnée à l'université de Princeton en 1972. Toutefois, James Tobin a abandonné l'expression de « taxe internationale » pour celle de « taxe multilatérale », convaincu que l'adoption d'une même mesure par plus de cent quatre-vingts pays est politiquement impossible<sup>68</sup>.

Quatre grandes critiques à cette première approche sont généralement avancées<sup>69</sup>. La première concerne la difficulté de discriminer les mouvements spéculatifs de ceux répondant à l'ajustement normal du marché : toutes les transactions seraient taxées, les « bonnes » comme les « mauvaises ». La seconde repose sur l'existence de produits financiers dérivés qui permettrait de soustraire certaines transactions à la taxe. La troisième est relative au taux de taxation qui doit être suffisamment élevé pour décourager les transactions, sans l'être trop, pour ne pas compromettre la liquidité du marché. Enfin, une dernière critique fait référence à la distribution des recettes fiscales : outre la difficulté de déterminer le montant des recettes générées par une telle taxe – en raison de l'impossibilité d'anticiper le comportement des acteurs sur le marché – l'allocation

des recettes demeure une question éminemment politique.

La seconde conception de la taxe, défendue par le PNUD<sup>70</sup> ou encore, sur d'autres bases, par l'association Attac<sup>71</sup>, donne à ce projet une vocation plus vaste, à laquelle James Tobin n'adhèrerait pas<sup>72</sup>. Il ne s'agit plus simplement de rendre au taux d'intérêt national une certaine autonomie, mais de réduire la volatilité du marché des changes en décourageant la spéculation. Grâce à l'existence d'un double dividende, cette fiscalité incitative permettrait de dégager de recettes – apparentées à « un impôt mondial de solidarité » – qu'il conviendrait ensuite de redistribuer.

Quatre grandes critiques techniques sont généralement avancées contre cette seconde approche. La première est liée à l'existence d'un double dividende : si le mécanisme incitatif fonctionne, alors le volume des ressources censées financer le développement s'effondrera ; comme dans toute fiscalité, les objectifs d'incitation et de redistribution sont partiellement incompatibles. Cette question va de pair avec la seconde critique qui a trait à la détermination du taux de taxation : trop faible, il ne pénaliserait pas les mouvements spéculatifs ; trop fort, il diminuerait dangereusement la liquidité du marché ; rendus excessivement sensibles aux variations de l'offre et de la demande, les cours seraient encore plus volatils. La troisième critique porte sur la mise en œuvre nécessairement « mondiale » de cette taxe<sup>73</sup>, sans quoi les risques d'évasion fiscale seraient trop importants (produits financiers non assujettis, placements *offshore*). Enfin, la quatrième concerne la dimension institutionnelle de la collecte de la taxe et de la distribution des recettes, à propos de laquelle rien n'est tranché : puisqu'il s'agit d'une taxe mondiale, une instance mondiale sera-t-elle chargée de collecter la taxe et de distribuer son revenu dans chaque pays ? Et, dans ce cas, comment le système de distribution permettra-t-il un transfert de recettes entre les pays ?

Les questions sur le double dividende sont complexes comme le montre la diversité des chiffres avancés quant aux recettes qu'une taxe Tobin pourrait générer. L'estimation en volume dépend étroitement des hypothèses retenues concernant : le taux de la taxe ; le volume quotidien des transactions sur le marché des changes ; la structure de la taxation qui définit les catégories de flux de court terme et les types d'instruments qui sont taxés (par exemple, faut-il exonérer les transactions interbancaires qui constituent 70 % du total ?) ; l'ampleur en pourcentage de l'évasion fiscale ; les coûts de transaction avant taxe ; l'élasticité-taxe du volume de transaction (dans quelle proportion les transactions diminueront-elles en réponse à la taxe ?). En conséquence, les estimations des uns et des autres divergent gran-

dement : Attac<sup>74</sup> avance le chiffre annuel de 228 milliards de dollars, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced)<sup>75</sup> celui de 720, le PNUD<sup>76</sup> celui de 150. Le ministère français de l'économie et des finances estime, quant à lui, qu'un jeu raisonnable d'hypothèses conduit au chiffre de 50 milliards de dollars<sup>77</sup>, soit l'équivalent de l'APD mondiale.

Pour répondre aux critiques, des variantes de la taxe Tobin ont été imaginées. L'une d'entre elles, la taxe à taux double, mérite une attention particulière parce qu'elle est sans doute la plus proche de l'objectif recherché par James Tobin. Paul B. Spahn envisage une taxe à géométrie variable<sup>78</sup> : « un taux faible pour les transactions ordinaires, une surtaxe pour les bénéfices issus des transactions à très court terme assimilables à des attaques spéculatives ». Cette surtaxe serait sensible au cours de la monnaie et ne serait activée qu'en période de tension. Le taux de change serait ainsi canalisé à l'intérieur d'une bande de fluctuation où seule une faible taxe serait perçue. Lorsque le cours se rapprocherait des bornes de la bande, les agents anticiperaient la surtaxe et modifieraient l'évolution du cours. Ce mécanisme présente l'avantage de répondre aux critiques avancées par les défenseurs des marchés qui reprochent à la taxe Tobin de supprimer le marché des mouvements de capitaux de court terme, pourtant essentiels aux transactions commerciales et surtout à l'ajustement des marchés<sup>79</sup>. Cependant, un effet pervers est à craindre : les spéculateurs risquent de déclencher leurs attaques avant que la surtaxe ne soit instaurée, précipitant ainsi la crise. De plus, le bilan historique des systèmes de taux de change double (Belgique jusqu'en 1989, Afrique du Sud jusqu'en 1995) est mitigé<sup>80</sup>.

Personne ne pense qu'une taxe Tobin unilatérale soit réellement envisageable. Néanmoins, l'exemple français montre l'intérêt que les gouvernements accordent à cet instrument. Après deux années de débats et de rapports parlementaires, le législateur français a voté une taxe Tobin en 2001 (Article 235 ter ZD du Code général des impôts) dont l'entrée en vigueur demeure subordonnée à l'adoption d'une mesure équivalente par tous les Etats membres de l'Union européenne<sup>81</sup>. Ajoutons à cela que certains pays ont mis en place de manière unilatérale des taxes sur les transactions financières externes, afin de gérer leur exposition internationale : c'est par exemple le cas du Chili et de la Malaisie. Aujourd'hui cependant, ces deux pays ont largement démantelé ce dispositif. Malgré une évaluation positive, il atteignait indisputablement ses limites. Une initiative bilatérale peut se révéler un bon substitut à la mise en place d'un dispositif global – dans certaines circonstances bien précises toutefois : absence d'effet pervers lié à

l'initiative locale, gestion locale correcte avec notamment une faible corruption, mais aussi clarté de l'objectif. En effet, l'intention propre des systèmes du Chili et de la Malaisie était de ralentir les entrées et sorties de capitaux internationaux (incitation), non de recueillir des recettes budgétaires (financement) – dont le produit est annexe.

Aussi, il faut utiliser la fiscalité uniquement pour les objectifs qu'elle est à même de satisfaire. L'imposition ne règle pas tous les problèmes. Il faut instituer la transparence des opérations bancaires. Il y a un décalage entre le foisonnement des réglementations nationales et l'absence de règles sur le marché des changes. Il semble donc important de commencer à bâtir de nouvelles institutions<sup>82</sup>.

Au-delà des questions techniques que pose l'instauration d'une taxe sur les mouvements de capitaux, auxquelles il est toujours possible d'apporter des éléments de réponse, le débat sur la taxe Tobin reste centré sur l'objectif visé. Or, ce dernier n'est pas clair. Il n'est pas rare de retrouver sous une même bannière des acteurs vouant à la taxe des vertus différentes (financement ou incitation).

### **Taxe sur le carbone**

Au milieu des années 90, les négociations sur les moyens de mise en œuvre de la Convention cadre sur les changements climatiques (CCCC) ont relancé les discussions sur la fiscalité mondiale. Dans le débat qui a précédé le Protocole de Kyoto (1997) sur la lutte contre le changement climatique, le Mandat de Berlin a consacré la victoire des Etats-Unis, tenants d'une gestion par les quantités (quotas d'émission) face à l'Europe qui défendait une gestion par les prix (taxe internationale). L'échec de la proposition de taxe s'explique à la fois par la faiblesse de la position européenne, déchirée en interne sur son projet de taxe sur l'énergie, par l'opposition des pays influents du G77 à un accaparement de la rente pétrolière et, surtout, par l'impossibilité politique d'introduire ce projet de taxe aux Etats-Unis.

Pourtant, du point de vue de l'économiste, la régulation par les prix s'avèrerait beaucoup plus efficace qu'un système de quota pour gérer l'incertitude inhérente au dossier climatique sur les coûts de prévention et le montant des dommages<sup>83</sup>. C'est d'ailleurs ce que recommande le premier rapport du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) publié en 1990 : il souligne la supériorité de la taxe sur le système de permis négociables et propose d'instaurer une fiscalité sur l'énergie dans les pays de l'OCDE, fiscalité identique sous prérogative de chaque Etat<sup>84</sup>. L'élément clé est que la communauté internationale s'est ici entourée d'une communauté épistémique, le GIEC, pour l'éclairer sur les

incertitudes liées à l'évolution du climat. Cette communauté épistémique a élaboré une vision commune de la question, alors qu'elle était pourtant constituée de plusieurs « familles de pensée » aux positions initiales très partagées. Pourtant, les recommandations du GIEC n'ont pas été suivies ; la logique de la négociation internationale a entériné le système de gestion par les quantités, car l'opposition politique était trop forte<sup>85</sup>.

Face aux attaques dont le protocole de Kyoto est aujourd'hui la cible, certains continuent de croire en l'opportunité d'une fiscalité internationale pour assurer la durabilité du développement économique, environnemental et social de l'ensemble des pays de la planète : l'incitation (le premier dividende) en est la justification première. En effet, telle que proposée jusqu'à présent, la taxe carbone repose sur le principe pollueur-payeur afin de réduire les émissions de carbone et lutter ainsi contre le réchauffement climatique. Une taxe sur le carbone doit être applicable à toute forme d'hydrocarbure et proportionnelle à la teneur en carbone. L'objectif est de décourager et de freiner la production de dioxyde de carbone de chaque pays. En effet, si l'efficacité maximale est attendue d'une coopération de l'ensemble des pays, des résultats peuvent être obtenus par la participation d'un petit nombre de pays.

Une telle taxe serait à l'origine de revenus variables suivant son taux, mais également de l'évolution de la demande de combustibles. La redistribution à l'intérieur de chaque pays (notamment celle du poids que représente une taxe pour les personnes les plus pauvres) et entre les pays (suivant leur emplacement géographique, leur niveau de développement, leurs secteurs clés...) deviennent dès lors objet de marchandage, tant et si bien que parler de taxe sans considérer les effets redistributifs serait une erreur.

Afin de recevoir un soutien politique fort, il est vraisemblable qu'une part importante des recettes doit revenir à l'Etat. Néanmoins, une proportion à définir pourrait être allouée à certains objectifs globaux, par exemple, au prorata des émissions nationales de carbone. Mais ceci risque de faire peser un poids trop important sur certains grands pays en développement. Dès lors, la prise en compte du revenu par habitant pourrait modérer cette contribution, minimisant par là même la relation entre taxe et émissions<sup>86</sup>. Aussi, les Nations unies suggèrent que les recettes bénéficient prioritairement aux pays en développement : les pays en développement réinvestiraient directement leurs recettes fiscales dans l'économie nationale, alors que les pays développés reverseraient une partie de leurs aux organisations internationales pour financer des biens publics mondiaux<sup>87</sup>. Dans cette perspective, les obstacles à la mise en œuvre d'une telle taxe seraient

d'autant plus réduits que chaque Etat pourrait préserver ses prérogatives en matière fiscale (liberté de lever l'impôt) et que, ainsi, toute discussion sur la gouvernance mondiale internationale liée à la fiscalité globale, qui impliquerait la création d'un organe de décision et/ou de collecte internationale, pourrait être écartée<sup>88</sup>. Dans cette perspective, la taxe carbone apparaît davantage comme un instrument pouvant augmenter les revenus nationaux des pays qui la mettent en place que générant un revenu mondial.

Pour parvenir à un tel résultat, les difficultés à surmonter s'avèrent importantes<sup>89</sup>. En premier lieu, les secteurs susceptibles d'être taxés sont très hétérogènes et la résistance des industries les plus émettrices est réelle. Les industries fortement productrices ou consommatriques d'énergie sont généralement hostiles à la taxe carbone et plaident pour l'utilisation d'autres mécanismes, comme les engagements volontaires. Il convient d'en tenir compte dans toute négociation sur la taxe carbone.

En second lieu, de nombreux pays disposent de dispositifs de taxes directes ou indirectes des émissions de carbone. Certes, ces dispositifs sont inégaux tant dans leur fonctionnement que dans le niveau de taxation appliquée, comme c'est le cas entre la France et les Etats-Unis par exemple.

En troisième lieu, enfin, il ne faut pas oublier la question des inégalités de revenu, notamment s'agissant des pays en développement. Au-delà des marchés concurrents, l'harmonisation fiscale pose des problèmes majeurs sur le bien-être généré, ou perdu, pour des pays au niveau de développement extrêmement différent. Taxer l'utilisation du gaz naturel n'a pas les mêmes conséquences dans un pays de l'OCDE qu'en Afrique subsaharienne. Ainsi, vouloir uniformiser la taxe alors que les consentements à payer ne sont pas les mêmes fournit un argument contre elle.

Par conséquent, il ne semble pas que la taxe internationale constitue une alternative crédible : outre les raisons évoquées plus haut, elle présente un inconvénient majeur par rapport à un régime de permis : elle ne permet pas de déconnecter la localisation des efforts de réduction et la répartition du coût des politiques. En revanche, s'appuyant sur des travaux relatifs à l'intérêt de la taxation, les économistes proposent d'introduire des instruments hybrides (par exemple, des quotas couplés à des prix plafond) qui reprennent pour l'essentiel les avantages de la taxe. Reste que les instruments de politiques de développement durable sont nombreux : permis d'émission négociables, accords volontaires, systèmes de consigne, taxes et subventions, mesures réglementaires traditionnelles. Qu'implique la mise en œuvre de systèmes mixtes ? Quels sont les instruments compatibles ? Théoriquement, et ceci pourrait être utilisé dans le cadre de la CCCC, les taxes

et permis d'émission peuvent être utilisés de manière complémentaire, tant à l'échelle nationale qu'internationale<sup>90</sup>. Mais ces questions n'ont pas encore trouvé réponse.

En définitif, si une taxe carbone devait être aujourd'hui envisagée, elle ferait face à des obstacles importants, liés principalement aux effets différenciés qu'elle peut avoir sur des économies fortement hétérogènes. La structure de la taxe – notamment les exonérations – et la distribution des fonds drainés – suivant vraisemblablement un mécanisme de compensation – semblent constituer les obstacles essentiels.

#### **Taxe sur les médicaments<sup>91</sup>**

Le troisième exemple est la possibilité d'introduire une taxe internationale pour financer un service public mondial : l'accès aux médicaments, voire à la santé. Contrairement aux exemples précédents, cette proposition est sans aucun doute la plus audacieuse. Elle n'a encore jamais été discutée à l'échelle internationale comme l'ont été la taxe carbone et la taxe Tobin.

Pour qu'une fiscalité mondiale destinée à financer le développement apparaisse crédible, elle doit répondre au moins à trois principes<sup>92</sup> : fournir une ressource stable, se focaliser sur l'objectif de drainage de fonds et non d'incitation et se limiter à un secteur essentiel, ce qui permet de s'appuyer sur la notion de bien public mondial.

La taxe sur les médicaments répond à un objectif unique de financement et respecte les trois principes précédents. Elle ne répondrait qu'à un seul objectif : celui de financement. Elle serait appliquée à un taux très faible sur l'ensemble des ventes de médicament dans le monde, ce qui n'aurait quasiment aucune conséquence sur la consommation de médicament. La stabilité de l'assiette serait respectée. Les recettes seraient uniquement affectées à l'amélioration des systèmes de santé dans les pays en développement. La taxe serait ainsi justifiée par la fourniture d'un bien public mondial, puisque l'amélioration de la santé dans les pays en développement concerne directement celle des pays développés.

Pourquoi cibler en priorité le secteur de la santé ? La première raison est le caractère essentiel et prioritaire de la santé, documenté depuis longtemps par de nombreuses recherches. La communauté internationale a aussi fait sienne cette priorité, comme le rappelle le rapport Sachs<sup>93</sup> : la santé est non seulement un objectif du développement, mais aussi un moyen d'accroître la prospérité, de renforcer le bien-être et les capacités de production. A cela, il faut ajouter la prise de conscience de la dimension supranationale que revêt la lutte contre les grandes pandémies telles que le sida,

le paludisme..., comme l'énonce la déclaration du Millénaire<sup>94</sup>.

Doit-on, pour autant, considérer la santé comme un bien public mondial ? Pour ce qui est de la lutte contre les pandémies, une réponse affirmative s'impose en raison des externalités transfrontalières facilement identifiables. Pour ce qui est de l'accès à la santé, la réponse est moins claire et dépend de la définition du bien public mondial. Si référence est faite aux biens publics nationaux, les critères les plus pertinents sont ceux de la solidarité et de la justice sociale. Ces critères s'appliquent aisément à l'échelle de la nation mais pose d'énormes problèmes à l'échelle internationale en raison de l'absence de gouvernement et de citoyenneté mondiaux.

Or, aucune étude sur la taxation internationale ne concerne le secteur de la santé. S'il mentionne des besoins en financement extrêmement important, le rapport Sachs ne fait pas état, dans les modalités de financement qu'il dégage, d'une taxation internationale dans le domaine de la santé. Pourtant, une taxe de 0,1 % sur l'ensemble des médicaments dans le monde rapporterait 400 millions de dollars – le budget annuel de l'OMS –, une taxe de 1 %, 4 milliards de dollars – le montant cumulé de tous les budgets de fonctionnement de la santé des pays les moins avancés –, une taxe de 2 %, 8 milliards de dollars – l'équivalent du Fonds mondial pour combattre le sida, la tuberculose et le paludisme.

Taxer les médicaments paraît injustifiable d'un point de vue fiscal. D'une part, cette taxation ne relève pas de la logique de la taxation pigouvienne et ne corrige pas les externalités négatives et, d'autre part, en étant fondée sur une assiette fiscale extrêmement étroite, elle maximise les inconvénients pour la distribution des ressources. Cela dit, comme l'ont montré les travaux des prix Nobel d'économie pour l'année 2002, Daniel Kahneman et Vernon L. Smith en psychologie économique et économie expérimentale, les réponses aux incitations des agents économiques ne sont pas toujours celles qui sont à la base de la théorie macroéconomique. Il y aurait donc une justification à cette assiette à première vue totalement injustifiable : être soigné dans de bonnes conditions peut amener une personne à vouloir partager cet avantage avec ceux qui ne le sont pas.

Pourquoi taxer les dépenses de médicaments et non l'ensemble des dépenses de santé ? Parce que cela permet de renforcer l'acceptabilité politique de cette fiscalité, d'une part, en définissant une assiette relativement homogène entre les pays et, d'autre part, en taxant une dépense jugée essentielle. En effet, les dépenses de santé qui peuvent être taxées n'ont pas le même contenu selon les structures de santé des pays du monde. Les dépenses de médicaments, elles, sont relativement homogè-

nes. En outre, une taxe sur l'ensemble des dépenses de santé aurait des effets de distorsion beaucoup plus importants. Néanmoins, compte tenu de la structure des systèmes de santé, il est fort probable que taxer les médicaments reviendra *in fine* à taxer les compagnies pharmaceutiques. Dans ce cas, une réflexion plus poussée sur les droits de propriété liés à l'exploitation des médicaments pourrait paraître plus sensée si l'on s'intéresse au financement des médicaments. Mais elle ne résoudrait pas la question du financement de l'accès aux systèmes de santé. Enfin, rappelons que lorsqu'il y a distorsion dans les prix, il y a risque de marchés parallèles. Ce risque n'est pas à négliger, car il existe souvent déjà dans les pays en développement. Cet argument est le plus sérieux avancé par les industries pharmaceutiques qui s'opposent à la production de médicaments génériques à bas prix pour les populations des pays en développement. Comment éviter les trafics, comment sécuriser les circuits de commercialisation ?

Pourquoi faire financer l'amélioration de la santé dans les pays en développement aux malades des pays riches plutôt qu'à l'ensemble de la population mondiale ? D'abord, parce qu'une meilleure santé dans les pays en développement est bénéfique à la santé dans l'ensemble des pays du monde, ce qui justifie une taxation dans tous les pays, y compris ceux en développement. Ensuite parce qu'il faut trouver une forme de taxation acceptable par les opinions publiques. Or, les consommateurs accepteront de payer leurs médicaments un peu plus cher dès lors que ce surcoût fera appeler à un principe de solidarité très concret.

Pourquoi créer un fonds supplémentaire ? Si la taxe sur les médicaments a pour objectif de dégager des ressources pour financer des projets de développement, elle se démarque des fonds existants (Fonds mondial pour l'environnement, Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme) par la modalité d'alimentation : dans le premier cas, il s'agit d'un prélèvement obligatoire relativement prévisible ; dans le second, d'une contribution volontaire dépendant des objectifs et des contraintes des contributeurs.

Contrairement à la taxe Tobin ou à la taxe carbone, une taxe sur les médicaments repose sur une logique strictement financière. Il devient dès lors plus délicat de trouver les éléments de justification les plus convaincants. Néanmoins, parler de bien public mondial et de justice sociale pourrait permettre de nouvelles avancées si derrière ne se cachait la question de la citoyenneté mondiale si difficile à aborder. On trouve, derrière ce raisonnement, une seule question : qui doit payer ? Au-delà de cette particularité, les questions posées par la fiscalité incitative se retrouvent ici quasiment à l'identique : taux, structure, distribution sont

sujet à débat ; l'hétérogénéité des systèmes de santé soulève autant d'objections... Et les réponses à apporter ne sont pas plus aisées.

## Conclusion

La fiscalité mondiale trouve une justification grâce à deux logiques radicalement différentes et en même temps mécaniquement indissociables : la collecte de fonds et l'incitation. Historiquement, la logique de financement a prévalu ; elle domine encore pour beaucoup de défenseurs de la fiscalité mondiale. La fiscalité incitative n'est apparue que plus tardivement, centrée dans un premier temps sur les questions financières, avant de prendre une nouvelle dimension avec l'apparition des enjeux environnementaux globaux. Mais toutes les propositions avancées jusqu'à présent ont échoué, quel que soit l'argumentaire avancé. Aujourd'hui, les grands enjeux globaux peuvent vraisemblablement renouveler le débat.

Les économies sont de plus en plus interdépendantes, il devient essentiel de coordonner les actions de chacun des acteurs. Les actions privées peuvent faire l'objet de politiques spécifiques de la part des gouvernements, voire même d'actions volontaires pouvant apparaître comme la nouvelle référence comportementale. Les gouvernements doivent également coordonner leurs politiques ; des lieux de concertation existent, des conventions et des accords ont été signés et ratifiés, sans que la fiscalité mondiale n'ait jamais été instituée comme instrument de politique économique pour coordonner l'ensemble des parties prenantes.

Et pour cause, les obstacles sont importants. Les connaissances scientifiques sont la plupart du temps insuffisantes pour garantir un rôle de conseil crédible auprès des décideurs politiques. Tout d'abord, les acteurs ne sont pas tous d'accord sur l'objectif même que peut revêtir la fiscalité et la confusion des argumentaires ne la sert pas. Ensuite, les difficultés techniques sont importantes : taux, assiette, collecte, distribution, sont autant d'éléments qu'il convient de maîtriser avec précision si l'on veut convaincre de l'utilité de l'instrument.

Cette longue histoire internationale de la fiscalité mondiale n'a pas permis de lever les craintes, les incertitudes et, plus généralement, les inconnues liées à sa mise en œuvre. Aussi existe-t-il un flou assez important dans la définition de la fiscalité mondiale liée à la fois à la perception que l'on en a, aux objectifs qu'on lui assigne et à la mise en œuvre différenciée qui en découle.

En raison vraisemblablement de ces incertitudes et confusions, la fiscalité mondiale s'est heurtée, et se heurte toujours, à deux obstacles majeurs : la faisabilité politique et la faisabilité technique, sachant que lui sont actuellement

préférés d'autres instruments (réglementation, contribution volontaire...). La faisabilité politique est aujourd'hui bloquée par la réticence des gouvernements – et vraisemblablement également de l'opinion publique – à se trouver sous le joug d'une contribution obligatoire supranationale<sup>95</sup>. Le caractère contraignant de la taxe est central par rapport à tout engagement volontaire.

Autre élément déterminant du blocage politique : la crainte d'une perte de pouvoir des parlements nationaux et de perte de contrôle de la matière fiscale qui relève exclusivement de leurs prérogatives. Il y a donc un véritable manque de volonté politique d'aller plus avant sur cette question de la fiscalité mondiale.

Enfin, un troisième élément explicatif est à retenir : l'absence de lieu de concertation des administrations fiscales. Certes, certaines enceintes où peuvent se rencontrer les administrations fiscales existent ou sont en cours de création. Mais les sujets discutés portent uniquement sur les problèmes rencontrés suite à la coexistence d'espaces économiques interdépendants possédant des systèmes fiscaux différents (perte de compétitivité lorsque les normes fiscales nationales sont trop élevées par rapport à celles des pays concurrents ou gains possibles lorsque le dumping fiscal est pratiqué).

Sous l'impulsion de l'OCDE, la question de l'harmonisation des politiques fiscales est mise sur la table. Le fiscaliste n'aime rien autant que l'harmonisation absolue, celle qui vise tous les contribuables, en l'occurrence tous les pays et toutes les situations, de façon à garantir l'égalité de concurrence. Pour autant, n'existe-t-il pas des sujets à propos desquels il serait pertinent de démarrer une initiative dans un nombre limité de pays, pourvu que ceux-ci pèsent d'un poids suffisant sur le plan économique et sur le plan politique ? Cette dynamique, qui ouvrirait la voie à une fiscalité mondiale, fait partie de ces utopies réformatrices qui peuvent mobiliser la réflexion<sup>96</sup>. La notion de masse critique permet d'imaginer qu'il existe des biens particuliers pour lesquels l'idée d'une fiscalité mondiale serait efficace.

A côté de cela, la problématique des biens et des maux publics mondiaux ouvre de nouvelles perspectives. La fiscalité internationale doit être une solution à un problème ; elle doit donc être légitime pour régler le problème posé – ce qui pose par là même la question de son contrôle démocratique. Cet élément est préalable à toute analyse car cette légitimité doit être discutée à tous les niveaux de la mise en place d'une fiscalité mondiale. Dans cette perspective, le débat sur la fiscalité internationale nous ramène plus particulièrement aux discussions sur la gouvernance mondiale. Il concerne le financement de l'effort commun, mais surtout les institutions et leur rôle, la définition des objectifs de répartition et la nature des sanctions<sup>97</sup>.

Les recherches doivent se poursuivre, car il existe de nombreux arguments en faveur d'une fiscalité mondiale. Le fait que la fiscalité mondiale soit un objet intellectuel discuté depuis plus d'un siècle montre l'intérêt qu'elle suscite pour le politique. De plus, il faut reconnaître que, sur le plan théorique, elle peut présenter des avantages certains : elle constitue un instrument de coordination reposant sur les mécanismes de marché, autorisant une coordination efficace sous certaines conditions d'incertitude et d'information, notamment parce qu'elle permet une grande prévisibilité des prix directeurs (taxes incluses) pour l'ensemble des acteurs économiques ; elle peut stimuler la croissance et réduire la pauvreté, dès lors que les recettes fiscales sont correctement utilisées (distribution, redéploiement fiscal...).

Or, comme l'a fait remarquer à juste titre Jean Pisani-Ferry<sup>98</sup>, il existe encore trop peu de propositions concrètes qui pourraient être soumises à la critique, des propositions qui balayeraient tout le spectre de la problématique fiscale : de la légitimation de la taxe comme meilleure réponse à un problème, aux conséquences redistributives de l'imposition, en passant par le système de gouvernance qui devrait lui correspondre.

Des cas privilégiés d'étude peuvent être identifiés. Tel est le cas de la fiscalité mondiale pour répondre aux défaillances de marché impossibles à localiser, c'est-à-dire ne relevant pas des compétences d'un quelconque Etat. Citons par exemple, dans le cadre de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, la taxation des hydrocarbures contenus dans les soutes des avions ou des bateaux transportant fret et passagers, pour lesquels l'attribution de permis d'émission s'avère techniquement impossible. Dans ces cas précis, la fiscalité peut être un instrument privilégié, mais le revenu qu'elle génère paraît difficilement appropriable par les Etats. Seul un système fiscal mondial, dont les modalités restent à définir, pourrait apporter une solution.

Autres cas d'étude, la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (2001), dont la problématique se rapproche de celle de la Convention cadre sur les changements climatiques, ou encore la régulation des captures de pêche, des ressources génétiques agricoles ou de l'exploitation des bois de coupe. Ce n'est qu'à travers ce genre d'applications pratiques que pourront être identifiées les catégories de problèmes globaux auxquels la fiscalité mondiale pourrait apporter la meilleure réponse.

Aujourd'hui, la fiscalité reste une solution à la recherche d'un problème<sup>99</sup>. Pourra-t-elle répondre à certaines exigences d'un développement mondial durable, que ce soit par l'incitation ou le financement ? Il apparaît nécessaire de travailler sur des cas concrets, non

seulement pour comprendre pourquoi la fiscalité est un instrument peu discuté à l'échelle internationale, mais surtout pour améliorer les connaissances sur ses implications concrètes pour les pays, les personnes et leur développement. Seuls de nouveaux travaux permettront

d'engager le débat indispensable pour combler le fossé qui existe entre des discours en faveur de la fiscalité mondiale et des réticences, voire des blocages, politiques à l'instauration d'un quelconque prélèvement obligatoire supranational.

## Notes

---

1. Nous reviendrons sur ce point dans le paragraphe sur la taxe Tobin.
2. Jean-Michel Severino, directeur général de l'Agence française de développement. Discours d'ouverture du séminaire.
3. Cette partie repose notamment sur la contribution de Myron J Frankman, professeur à l'université McGill de Montréal, présentée lors de ce séminaire. Frankman M.J., 2002. Global Taxation: Extending the Fractal, 12 p.
4. Lorimer J., 1884. *The Institutes of the Law of Nations: A treatise of the jural relations of separate political communities*. Edinburgh and London, Ed. William Blackwood and Sons.
5. Elle s'inscrit dans la continuité des réflexions des économistes du XIX<sup>e</sup> siècle sur la distribution des richesses, non seulement à l'intérieur d'un pays mais également entre pays voisins. Frankman M.J., 1996. International taxation: The trajectory of an idea from Lorimer to Brandt. *World Development*, Vol. 24, n° 8, pp. 807-820.
6. La répartition des tâches n'a pas été et n'est toujours pas si simple. Ainsi, les négociations américano-britanniques à l'origine des Accords de Bretton Woods en 1944, ont transformé ces accords en arrangements monétaires plutôt que commerciaux, contrairement aux objectifs initiaux : au FMI revient la gestion à court terme des problèmes monétaires et à la Banque mondiale, le financement à long terme de projets productifs. Voir Ikenberry G.J., 1993. *Creating yesterday's new world order: Keynesian 'new thinking' and the Anglo-American post war settlement*. In Golstein J. & Keohane R. Ideas and foreign policies. Ithaca, Cornell University Press, pp. 57-86. En 1948, la naissance du GATT est le résultat de la volonté de vingt-trois pays de réduire les obstacles aux échanges et du refus des Etats-Unis de créer l'Organisation internationale du commerce, qui devait être une institution spécialisée rattachée à l'ONU. Voir par exemple Rainelli M., 1996. L'Organisation mondiale du commerce. Paris, Ed. La Découverte, Coll. Repères, pp. 15-18. Enfin, les Nations unies, créées en 1945, avaient pour objectif initial la prévention des conflits armés. Plus tard, les nouvelles institutions qui leur seront rattachées interféreront avec les institutions existantes, notamment sur les thématiques de politiques commerciales ou de développement.
7. Cette partie repose notamment sur la contribution de Ruben P. Mendez, professeur associé à l'université de New York et à l'université de Yale, présentée lors de ce séminaire. Mendez, R.P., 2002. *Global taxation: The rise, decline, and future of an idea at the United Nations*, 13 p.
8. Charte des Nations unies (1945) Préambule. (<http://www.un.org/french/aboutun/charter/index.html>).
9. Voir Mendez R.P., 1995. *Paying for Peace and Development*. Foreign Policy, n° 100, Automne, pp. 19-31. Il faut noter que les missions de maintien de la paix sont financées par des contributions obligatoires des membres permanents du Conseil de sécurité et par les pays les plus riches, suivant, là encore, leur capacité à payer.
10. Résolution de l'Assemblée générale 3362 (S-VII) du 16 septembre 1975, citée par Mendez R., 2002, *op. cit.*

11. La conférence des Nations unies sur l'environnement humain de Stockholm (1972) marque l'introduction dans l'agenda international des questions environnementales. Centrée essentiellement sur les questions nationales, la Déclaration prend une dimension internationale en intégrant les pollutions transfrontalières dans les problèmes majeurs à traiter. Ceci conduira, à Rio (1992), à l'introduction des questions globales dans l'agenda international.
12. Deux pactes internationaux ouverts à signature en décembre 1966 sont adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies : le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ils entreront tous deux en vigueur en 1976.
13. Ruben P. Mendez considère la conférence des Nations unies sur la désertification de 1977 et les propositions faites par le Secrétariat général qui en ont découlé comme un exemple significatif de la difficulté d'inclure dans les propositions concrètes les idées d'« automaticité », d'« additionalité » et de « taxe globale ». Voir Mendez R.P., 2002, *op. cit.*
14. Voir les travaux de l'ODS : Ul Haq M., Kaul I. & Grunberg I., 1996. *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*. New York, Oxford University Press, 1996.
15. Il s'agit de la Public Law 105-118 (26 novembre 1997) Foreign operations, export financing, and related programs appropriations Act, 1998. Pour plus de détails sur cet épisode, voir Mendez, *op. cit.* Sur Internet : <http://www.access.gpo.gov/nara/publaw/> 105publ.html.
16. PNUD, 1999. Rapport sur le développement humain – La mondialisation à visage humain. Bruxelles, De Boeck Université, p. 11.
17. Zedillo E., 2001. Technical report of the high-level panel on financing for development. New York, Nations unies.
18. Nations unies, 2001. Note technique n° 3. Propositions relatives à de nouvelles sources de financement. Note du Secrétaire général, Comité préparatoire de la Conférence internationale sur le financement du développement, A/AC.257/27/Add.3.
19. Discours de Jacques Chirac, Président de la République française, devant l'assemblée plénière du Sommet mondial du développement durable (Johannesburg, Afrique du sud), lundi 2 septembre 2002.
20. Tinbergen J., 1976. *Rio report: Reshaping the international order*. New York, Dutton. Cité par Frankman M. (2002), *op. cit.*
21. Pour un éventail des taxes proposées, voir Paul J.A. & K. Wahlberg, 2002, *Global taxes for global priorities*. Global Policy Forum, WEED & the Heinrich Böll Foundation, mars ; Nations unies, 2001. Note technique n° 3. Propositions relatives à de nouvelles sources de financement. Note du Secrétaire général, Comité préparatoire de la Conférence internationale sur le financement du développement, 20 septembre, A/AC.257/27/Add.3.
22. Kaul I., I. Grunberg & M.A. Stern, 1999. *Global public goods: International cooperation in the 21<sup>e</sup> century*. New York, Oxford University Press, 546 p. Kaul I., P. Conceição, K. Le Gouven & R.U. Mendoza, 2002. *Providing global public goods: Managing globalization*. New York, Oxford University Press.
23. La définition économique d'un bien public a été donnée par Samuelson (1954) suivant deux critères clairs et univoques, permettant de déterminer la nature de ces biens. Le premier, l'indivisibilité des bénéfices que chacun tire de leur consommation – encore appelé non-rivalité des bénéfices – caractérise le fait qu'une personne qui bénéficie d'un bien n'empêche aucunement une autre de le consommer. Autrement dit, après consommation d'une unité du bien, il n'y a pas réduction de son stock initial : le coût marginal lié à l'utilisation de ce bien par un individu supplémentaire est nul. Le second critère consiste en l'impossibilité d'exclure quiconque de l'utilisation ou de la consommation de ce bien (non-exclusion de la consommation). Cela signifie qu'il n'est pas possible de réservier l'usage d'un bien à certains individus sans supporter des coûts exorbitants. Si ces deux critères ne sont pas respectés, nous nous trouvons en présence de biens privés, biens dont les bénéfices sont divisibles et pour lesquels l'exclusion de la consommation est possible. Samuelson P., 1954. *The pure theory of public expenditure*, Review of Economics and statistics, Vol. 36, pp. 387-389.
24. François Villeroy de Galhau, directeur général des impôts, ministère français de l'économie et des finances. Discours d'ouverture du séminaire.
25. Villeroy de Galhau F., *op. cit.*
26. Nous reviendrons sur ce point dans le paragraphe sur la taxe carbone.
27. Zedillo E., 2000, *op. cit.*, p. 29.
28. Nous n'entrions pas ici dans les discussions sur l'efficacité de l'aide et sur le détournement de l'aide par les gouvernements récipiendaires qui peuvent apparaître comme un motif certain de découragement des donateurs, mais également comme un prétexte pour les pays riches permettant de justifier la réduction constante de l'APD.
29. Tubiana L., J.-M. Severino, O. Charnoz et T. Giordano, 2002. Quelques éléments sur la fiscalité mondiale. Papier préparé pour le séminaire.
30. Zedillo E., 2001, *op. cit.*, pp. 21-22.
31. Tubiana L. et al., 2002, *op. cit.*
32. Rappelons qu'il existe plusieurs systèmes de prélèvement : un impôt est un prélèvement obligatoire pour financer des services publics sans contrepartie ; une taxe est un prélèvement obli-

- gatoire intervenant en contrepartie de l'utilisation d'un service public, sans lien entre la somme versée et le service rendu ; une redevance est un prélèvement obligatoire intervenant en contrepartie de l'utilisation d'un service public avec une équivalence entre la somme versée et le service rendu. Abraham-Frois G., G. Caire, Ph. Hugon, P. Llau & F. Renversez, 2002. Dictionnaire d'économie. Paris, Ed. Dalloz, Coll. Sirey, 2<sup>e</sup> édition, pp. 218-220.
33. OCDE, 2001. Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE – Problèmes et stratégies. OCDE, Paris, p. 30.
34. De nouvelles mesures fiscales, comme celle relative à la protection de l'environnement, seraient susceptibles de créer un double dividende grâce à un redéploiement fiscal. L'interaction entre les taxes distorsives et les nouvelles taxes, d'une part, et, l'utilisation et la répartition des recettes, d'autre part, offrirait la possibilité de générer un double dividende.
35. Villeroy de Galhau F., *op. cit.*
36. Sur les problèmes de compétitivité internationale que pose l'instauration des fiscalités environnementales, voir OCDE, 2001, *op. cit.*, pp. 75-92.
37. Sur la concurrence fiscale pour attirer les IDE et sur l'analyse de quelques cas concret dans les pays développés et en développement, voir par exemple Oman C., 2000. Quelles politiques pour attirer les investissements directs étrangers ? Paris, OCDE, Centre de développement.
38. OCDE, 2001, *op. cit.*, p. 28.
39. Broadway R., 2003. National taxation, fiscal federalism and global taxation. Document de travail préparé pour le projet WIDER sur les sources innovantes de financement du développement.
40. En plus du Credaf, il convient de mentionner les autres organisations régionales que sont le Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT), l'Association des administrations fiscales du Commonwealth (CATA), l'organisation intra-européenne des administrations fiscales (IOTA), l'Organisation des administrations fiscales des Caraïbes (COTA), l'Association africaine des administrations fiscales (AATA), le groupe d'étude sur les administrations fiscales et la recherche (SGATAR) et l'Association des administrations fiscales du Pacifique (PATA). Ces organisations régionales n'ont pas le même statut.
41. Nations unies, 2001. Note technique n° 1. Propositions déjà présentées en vue de renforcer la coopération internationale en matière fiscale. Note du Secrétariat général, Comité préparatoire de la Conférence internationale sur le financement du développement, 20 septembre, A/AC.257/27/Add.1.
42. OCDE, 2002. Developing the international dialogue on taxation: A joint proposal by the staffs of the IMF, OECD and World Bank. 13 mars. Sur internet : <http://www.oecd.org/pdf/M00027000/M00027259.pdf>
43. *Ibid.* p. 4.
44. Nations unies, 2002. Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement. Nations unies, New York, A/CONF.198/11, p. 17. Sur Internet: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/392/68/PDF/N0239268.pdf?OpenElement>
45. Voir notamment Zedillo E., 2001, *op. cit.*, pp. 30-31.
46. Horner F.M., 2001. Do we need an International Tax Organisation? Tax Notes Int'l 179, 8 octobre, 16 p.
47. Il s'agit ici d'une manière de répondre aux critiques adressées à la fiscalité de financement, qui sont nombreuses et virulentes. Pour un exposé critique des taxes mondiales proposées jusqu'à présent, voir par exemple McMahon F., 2001. A Global Tax: Unworkable, Unnecessary and Dangerous. Papier préparé pour le Ad Hoc Expert Group Meeting on Ressource Mobilization for Development Assistance, Nations unies, New York, 25-26 juin, 43 p.
48. Haas P.M., 1992. Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. International Organization, Vol. 46, n° 1, pp. 1-35. Il définit la communauté épistémique comme « un réseau de professionnels dont l'activité d'expertise et les compétences dans un domaine particulier sont reconnues, et formant une source de connaissance qui fait autorité dans ce domaine. »
49. Haas P., 1992. *op. cit.*
50. Kasper E., 2001. Epistemic communities, situated learning and open source software development. Papier préparé pour l'atelier de travail « Epistemic cultures and the practice of interdisciplinary » à l'université technique du Danemark, Trondheim, 11 et 12 juin, 24 p.
51. OCDE, 2001. Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE – Problèmes et stratégies. OCDE, Paris, p. 30.
52. McMahon F., 2001, *op. cit.*
53. Pour plus d'information sur le Fonds mondial pour les vaccins: <http://www.vaccinefund.org>
54. Le Fonds mondial contre le sida, la tuberculose et le paludisme est un autre exemple de fonds laissant présumer une certaine efficacité grâce aux principes qui le régissent, et ceci en dépit des trop faibles contributions des Etats. Sur Internet : <http://www.globalfundatm.org/>
55. Dans ce modèle, chaque Etat définit un taux de taxation linéaire et un transfert forfaitaire. De plus, une autorité mondiale de taxation fixe également un taux linéaire et un transfert forfaitaire applicable à tous. Les citoyens de chaque pays sont donc soumis en même temps aux deux taxes et aux deux transferts. Ce système, aussi simple soit-il, se rapproche de la réalité : d'une part, dans les pays développés, les systèmes fis-

- caux ressemblent fortement à une taxation linéaire ; d'autre part, un pourcentage de 0,7 % du PIB accordé à l'aide au développement est équivalent à une taxe mondiale ; seule différence, cette « taxe » n'est imposée qu'aux citoyens des économies développées. Bourguignon F., 2002. Global redistribution of income: excursion to Utopia or walk into the future? Présentation préparée pour ce présent séminaire.
56. Frankman M.J., 1997. Global taxation: A search for generalize precedents. *Mimeo*.
57. P.B. Spahn. Discours d'introduction du présent séminaire.
58. Convention des Nations unies sur le droit de la mer (1982). Disponible à l'adresse Internet suivante : <http://www.un.org/french/law/los/closindx.htm>
59. Mazou M., 2002. A user-pay approach to providing world postal services. In Kaul I., K. Le Goulven & M. Schnupf. Global public goods financing: New tools for new challenges. United Nations, Overseas of Development Studies. <http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>
60. Panayotou T., 1997. Taking stock of trends in sustainable development financing since Rio. Harvard Institute for International Development, Environment discussion paper n°31, November, 29 p.
- 61 ; Attac est un mouvement international pour le contrôle démocratique des marchés financiers et de leurs institutions, qui milite notamment contre la mondialisation et pour l'instauration d'une taxe Tobin (<http://attac.org/>). Halifax Initiative est une coalition de groupes environnementaux, de développement, de justice sociale et d'Eglises vivement préoccupés par les politiques et les pratiques des institutions financières internationales (<http://www.halifaxinitiative.org/>). War on Want, association britannique, traite essentiellement des problèmes rencontrés par les pays en développement ; elle a également lancé une campagne en faveur de la taxe Tobin (<http://www.waronwant.org/>).
62. Motion M-239 déposée par Lorne Nystrom et adoptée par le parlement canadien (House of Commons) le 23 mars 1999.
63. Exemple cité in Jigourel Y., 2002. La taxe Tobin. La Découverte, p. 91.
64. Tubiana L. *et al.*, 2002, *op. cit.*
65. Ce paragraphe est repris de Tubiana L. *et al.*, 2002, *op. cit.*
66. L'origine de l'idée remonte sans doute à l'Angleterre du XVIII<sup>e</sup> siècle. En 1756, sous l'influence de Sir Thomas Gresham, une commission propose de remédier aux fluctuations importantes de la Livre en imposant une taxe sur les transactions cambiales pour pénaliser la spéculation (Jigourel Y., 2002, La taxe Tobin. Paris, La Découverte, p. 4). Par ailleurs, une forme simplifiée de la taxe Tobin était en vigueur sous le régime de l'étalement or : avant 1914, les opérations de bourse à Londres, Paris et Berlin étaient assujetties, comme les opérations de change, à un impôt proportionnel de 0,1 % payé à l'Etat (Flandreau M. et C. Rivière, 1999. La grande transformation ? Contrôles de capitaux et intégration financière internationale 1880-1896. *Economie internationale*, n° 78, 2<sup>e</sup> trimestre). Enfin, en 1936, Keynes propose la mise en place d'une « lourde taxe d'Etat frappant toutes les transactions afin d'atténuer aux Etats-Unis la prédominance de la spéculation sur l'entreprise » (Keynes J.M., 1936. Théorie générale de l'emploi de l'intérêt et de la monnaie, chapitre 12).
67. Rappelons qu'en situation de parfaite mobilité des capitaux, tout différentiel de taux d'intérêt entre pays est arbitré et se reporte sur le taux de change. Par exemple, si le taux d'intérêt national devient inférieur au taux mondial, les investisseurs vendent de la monnaie nationale pour placer leur capital à l'étranger. Le coût macroéconomique de cette dépréciation du taux de change est tel (inflation par renchérissement des importations, départ de capitaux) qu'en réalité la politique monétaire ne peut être utilisée librement.
68. La taxation des transactions de change ne représente pour Tobin qu'un *second-best*, le *first-best* étant l'instauration d'une monnaie mondiale unique accompagnée d'une institution mondiale et non uniquement d'autorités monétaires. C'est le modèle utilisé par les Américains et encore plus précisément par les Européens. C'est peut-être une raison des échecs des pays « dollarisés » dont les banques centrales ne sont pas en relation avec la Réserve fédérale américaine. Voir Frankman M., 2002, *op. cit.*
69. Spahn P.B., 1996. La taxe Tobin et la stabilité des taux de change. *Finance et Développement*, vol. 39, n° 3, pp. 24-27.
70. UI Haq M. *et al.*, 1996, *op. cit.*
71. La fameuse tribune d'Ignacio Ramonet, *Désarmer les marchés*, est parue dans le contexte de la crise asiatique de 1997. Elle constitue l'acte de naissance de la très active « Association pour une taxe Tobin d'aide aux citoyens » (Attac). Ramonet s'en prend alors au FMI, à la Banque mondiale, à l'OCDE et à l'OMC, qui constituent à ses yeux un « Etat mondial, un pouvoir sans société, mandataire des marchés financiers et des entreprises géantes qui mettent les peuples en état d'insécurité généralisé ». Il entend lutter contre les mouvements dévastateurs de capitaux et, par la même occasion, créer un « impôt mondial de solidarité ». En plus de la taxe Tobin, Attac propose, dès sa création, la suppression des paradis fiscaux et l'augmentation de la fiscalité des revenus du capital.
72. Historiquement, la proposition d'une taxe Tobin a été faite en 1993 par Ruben Mendez à la Commission sur la gouvernance mondiale. Mais des obstacles sont apparus : les transac-

- tions de change sont nombreuses, complexes et non contrôlées dans les pays en développement ; les coûts administratifs seraient exorbitants ; le système devrait être universel pour limiter le développement de paradis fiscaux ; l'opposition politique est vigoureuse et s'appuie sur la priorité donnée au fonctionnement sans obstacle du marché. Ces obstacles ont conduit Mendez à proposer une taxe sur les utilisations finales des transactions de change, sous couvert d'une réforme du système actuel de primes versées aux banques par les utilisateurs finaux (*two-tier market*). L'argumentaire repose sur l'existence d'un écart entre les marchés interbancaires et les marchés finaux. Les banques seraient alors les grandes perdantes d'un tel système. Voir Mendez R., 1995, *op. cit.*
73. Jigourel Y., 2002. La taxe Tobin. Paris, La Découverte, pp. 55-77.
74. Cassen B., 1999. Un grain de sable dans l'engrenage libéral. Le Monde diplomatique, août.
75. Cité par Watchel H., 1998. Trois taxes globales pour maîtriser la spéculation. Le Monde diplomatique, octobre.
76. Cité par Wyplosz C., 2000. L'irrésistible ascension de la taxe Tobin. Libération, 11 juillet.
77. Ministère français de l'économie et des finances, 2002. Rapport sur la taxation des opérations de change, la régulation des mouvements de capitaux et les conséquences de la concurrence fiscale entre les Etats. Disponible sur l'internet [www.finance.gouv.fr/pole\\_eco-fin/international/institutions/dptaxtobin.htm](http://www.finance.gouv.fr/pole_eco-fin/international/institutions/dptaxtobin.htm).
78. Spahn P. B., 1996, *op. cit.*
79. Voir sur ce point McMahon F., 2001, *op. cit.*
80. Jigourel Y., 2002, *op. cit.*, pp. 40-43.
81. Villeroy de Galhau F., *op. cit.*
82. Spahn P.B., 2002, *op. cit.*
83. Voir par exemple la démonstration de Godard O. & C. Henry, 1997. Les instruments des politiques internationales de l'environnement : la prévention du risque climatique et les mécanismes de permis négociables. In Bureau D., Godard O., Hourcade J.-C., Henry C. et Lipietz A., Fiscalité de l'environnement. Paris, La documentation française, Conseil d'analyse économique, rapport n° 8, pp. 83-174.
84. IPCC, 1990. First Assessment Report. 1990. Genève, Cambridge University Press.
85. Godard O. & C. Henry, 1997, *op. cit.*
86. Cooper R., 2002. The double dividend of emission taxes: Greenhouse gas reduction and revenue. In Kaul I., K. Le Goulven et M.Schnupf, Global public goods financing: New tools for new challenges. United Nations, Overseas of Development Studies. <http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey.html>
87. Nations unies, 2001, *op. cit.*
88. Nations unies, 2001, *op. cit.*
89. Ces trois éléments ont été rappelés par Jean-Charles Hourcade, directeur du Cired, lors de sa présentation à ce séminaire.
90. OCDE, 2001, *op. cit.*, p. 43.
- 91.. Ce paragraphe s'appuie notamment sur l'intervention de Patrick Guillaumont, directeur du Cerd, lors de ce séminaire.
92. Guillaumont P., 2002. Pour une taxation internationale rationnelle et réaliste : un projet de taxe internationale sur les médicaments. *Mimeo*.
93. Sachs J.D., 2002. Macroéconomie et santé : investir dans la santé pour le développement économique. Genève, Organisation mondiale de la santé, Rapport de la Commission Macroéconomie et Santé, 216 p. Sur l'internet : <http://www3.who.int/whosis/menu.cfm?path=cmh&language=french>
94. Nations unies, 2000. Déclaration du Millénaire. New York, Assemblée générale, 5 septembre A/55/L.2. Sur l'internet: [http://www.droitshumains.org/Biblio/Onu/Degl\\_Millen.htm](http://www.droitshumains.org/Biblio/Onu/Degl_Millen.htm)
95. A ce titre, l'acceptabilité de la fiscalité par l'opinion publique n'est pas nécessairement un point de blocage important, pour ce qui est tout du moins de l'aspect redistributif des prélèvements fiscaux, compte tenu des contributions volontaires des personnes aux organismes d'aide internationaux (comme l'Unicef par exemple).
96. Villeroy de Galhau F., *op. cit.*
97. Jacquet P., 2002, *op. cit.*
99. Pisani-Ferry J., 2002, *op. cit.*