

Financer le développement

C'est possible !

● ● ● **Jean-Claude Huot**, Lausanne

Secrétaire permanent à la Déclaration de Berne

L'évaluation intermédiaire des objectifs du Millénaire des Nations Unies aura lieu en cette mi-septembre, dans le cadre de l'Assemblée générale de l'ONU à New York. Décidés en 2000, ces objectifs prévoient la réduction de moitié de la grande pauvreté d'ici 2015. Un beau projet, mais comment le financer ? Présentation des propositions en cours.

« En 2000, 191 pays se sont engagés à réduire la pauvreté de moitié. En 2005, toutes les trois secondes, un enfant meurt à cause de l'extrême pauvreté. » Ce rappel dramatique introduisait l'appel à la mobilisation diffusé par Attac France en juin dernier. Le mouvement invitait à manifester dans le cadre de l'Action mondiale contre la pauvreté, menée par des milliers d'organisations à travers le monde.¹

Les chefs d'Etat et de gouvernement s'étaient engagés en 2000, lors du sommet du Millénaire des Nations Unies, à réduire de moitié la grande pauvreté jusqu'en 2015 et à s'attaquer aux grands problèmes du développement, comme l'accès à la formation, l'égalité des sexes ou le développement durable. Ces objectifs étaient accompagnés d'indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés. Or l'état des lieux est décevant.² Kofi Annan, le secrétaire général des Nations Unies, l'a écrit dans un rapport publié en mars dernier : « Si les tendances actuelles se maintiennent, de nombreux pays parmi les plus pauvres risquent de ne pas en atteindre beaucoup (de ces objectifs). »³ La Banque mondiale et le FMI ont fait le même diagnostic en soulignant le retard pris par l'Afrique.⁴

Pourtant les moyens nécessaires ne sont pas hors de portée. Ils ont même été chiffrés : l'aide publique au développement, qui se montait à 69 milliards de dollars en 2003, devrait atteindre au minimum 195 milliards en 2015. Ce montant correspondrait alors à 0,56 % du produit national brut (PNB) des pays riches.

Pouvoirs publics affaiblis

La difficulté à atteindre ce niveau d'aide est due, en partie, à un manque de volonté politique. Certains pays parviennent très bien à attribuer 0,7 % de leur PNB à l'aide au développement. D'autres non, à l'exemple de la Suisse. Mais le problème principal réside dans la stagnation des recettes fiscales.

Une pression très forte existe pour baisser les impôts. Cette pression est alimentée par la concurrence fiscale internatio-

- 1 • La prochaine mobilisation de cette nature est planifiée le 10 septembre. Voir www.swisscoalition.ch.
- 2 • Cf. la récente brochure de la **Déclaration de Berne**, *Le monde à l'envers* (www.ladb.ch).
- 3 • *Objectifs du Millénaire pour le développement, rapport 2005*, ONU 2005, p. 3.
- 4 • *FMI Bulletin. Rapport de suivi mondial 2005. La réalisation des OMD reste une gageure*, p. 110.

nale. Grâce à la libéralisation des marchés financiers, les capitaux peuvent facilement se déplacer vers les pays où la pression fiscale est moindre. D'après le Réseau international pour la justice fiscale,⁵ l'évasion fiscale correspondant aux placements financiers effectués par les riches fortunes de la planète dans des places offshore pourrait dépasser les 250 milliards de dollars.

Cette évolution érode peu à peu la souveraineté des Etats. Liées à un territoire, les autorités publiques ne peuvent que difficilement imposer des contraintes sur des capitaux mobiles. Comme le disait brutalement le ministre des Affaires étrangères allemand : « Nous ne pouvons pas faire de la politique contre les marchés financiers. »⁶

La démocratie s'en trouve également fragilisée. Car si les autorités élues ne peuvent plus contraindre les capitaux à rester à l'intérieur d'un pays, ni les imposer de manière souveraine, les choix de société des électeurs sont du même coup considérablement réduits.

La pression est d'autant plus grande que les Etats sont faibles. C'est souvent le cas dans les pays en développement qui, sous la pression du FMI et des négociations de l'OMC, doivent libéraliser leur économie, même s'ils sortent d'une guerre civile et cherchent à bâtir la démocratie. Ils perdent alors des revenus liés aux taxes douanières (souvent leur plus grande ressource fiscale).

Des taxes internationales

Comme les Etats, limités par leurs frontières, ne peuvent réunir individuellement les ressources nécessaires au développement, ils sont contraints de collaborer entre eux. Une des pistes explorées actuellement consiste en la levée de taxes internationales. Les principales propositions s'articulent autour de deux axes : des taxes sur les transactions monétaires d'une part, des taxes environnementales d'autre part.

La taxe sur les transactions monétaires a été popularisée dès 1998 par des mouvements comme Attac. On connaît la « taxe Tobin », du nom du Prix Nobel d'économie qui l'a conçue en 1978. Les transactions monétaires, estimées à 1900 milliards de dollars par jour, sont en grande partie (près de 80 %) de nature spéculative. Seulement 3 % d'entre elles sont liées à des activités commerciales ou à des investissements. Quant aux transactions visant à protéger les activités économiques des fluctuations des taux de change, elles sont de l'ordre de 20 %. Taxées à seulement 0,1 %, les transactions monétaires rapporteraient environ 250 milliards de dollars.

Une variante de cette taxe est maintenant proposée à l'échelle européenne. Elle a la particularité de présenter une variation en fonction des fluctuations des taux de change : quand celles-ci deviendraient trop grandes, la taxe augmenterait automatiquement afin de freiner la spéculation.

La planète financière étant divisée en trois zones temporelles (Amérique, Europe, Extrême-Orient), même si son introduction restait limitée à l'une de ces zones, elle aurait un impact important. Il n'est en effet guère envisageable que les marchés financiers s'arrêtent de fonctionner pendant quelques heures par

5 • www.taxjustice.net (voir sous articles).

6 • Interview donnée à la *Frankfurter Rundschau*, 30 septembre 2003. Cité par **Peter Wahl**, *International taxation. Regulating Globalisation - Financing Development*, Weed, Berlin 2005.

politique

jour. Mais en ce qui concerne l'Europe, il est très important que le Royaume-Uni et la Suisse y participent.

Les taxes environnementales permettraient de gagner sur deux tableaux : elles inciteraient à économiser le carburant ou le combustible (un effet positif sur l'environnement est donc attendu) et les sommes récoltées financeraient des objectifs de développement.

Actuellement les taxes environnementales sont à l'ordre du jour dans tous les pays riches en relation avec l'application du protocole de Kyoto. Une taxe internationale de 0,01 euro par litre sur les carburants et les combustibles rapporterait quelque 100 milliards d'euros par année. Une taxe plus spécifique sur le kérosène est également discutée. Elle aurait l'avantage de combler une lacune du protocole de Kyoto. Celui-ci exclut le transport aérien de son champ d'application. Par ailleurs, les conventions bilatérales passées entre Etats sur le trafic aérien exonèrent de toute taxe le carburant des avions.

L'Union européenne envisage plus précisément une taxe sur les billets d'avion. Mais sa proposition reste non contraignante. Chaque Etat serait libre de l'introduire ou non, de la rendre obligatoire

ou pas. Si ce projet devait rester pareillement facultatif, il perdrait en efficacité.

Les chances de voir apparaître rapidement une taxe internationale restent toutefois limitées. Les Etats-Unis les refusent en bloc. La Suisse fait de même. Néanmoins, des tentatives sérieuses existent. Le président Chirac a commandé un rapport sur l'ensemble des taxes possibles.⁷ La France et l'Allemagne plaident pour une taxe sur les billets d'avion. Ces deux pays, associés à l'Espagne, au Chili et au Brésil, proposent également une taxe sur les transactions monétaires et une autre sur le commerce des armes.⁸ Le Parlement belge est allé encore plus loin. Il a promulgué une loi détaillée demandant l'introduction d'une taxe sur les transactions monétaires. Ces idées sont soutenues par le secrétaire général des Nations Unies. Même le FMI et la Banque mondiale ont étudié leur faisabilité.

Le bien commun universel

L'Eglise catholique le souligne depuis le concile Vatican II : le bien commun ne peut plus se concevoir à l'échelle d'un pays. Il concerne l'ensemble de la famille humaine, comme le dit la constitution apostolique *Gaudium et Spes*. Si les pères conciliaires sont arrivés à cette conclusion au milieu des années 1960 déjà, c'est qu'ils estimaient qu'une coopération internationale plus poussée était nécessaire pour contrer l'écart grandissant entre les plus riches et les plus pauvres

Wall-street



7 • Groupe de travail présidé par Jean-Pierre Landau, *Les nouvelles contributions financières internationales*, Rapport Landau, La documentation française, septembre 2004.

8 • *Action against Hunger and Poverty, Report of the technical group on innovative financing mechanisms* (Lula Report), septembre 2004.

(GS 9.2 et 85.1). Dans son encyclique *Populorum Progressio* (44), Paul VI relevait à la même époque que la question sociale était devenue mondiale et demandait qu'on y réponde par un devoir de solidarité, de justice sociale et de charité universelle. Aux yeux de l'Eglise, il y a donc longtemps qu'il n'existe qu'une seule économie, coextensive à l'humanité, et qu'une seule question sociale, elle aussi de dimension mondiale.⁹

Aujourd'hui les taxes internationales envisagées peuvent constituer un outil efficace pour affronter enfin cette question sociale à l'échelle qui est la sienne : l'échelle mondiale. Mais pour cela, un certain nombre de conditions doivent être remplies.

Une taxe internationale doit éviter les distorsions de la concurrence entre les acteurs du marché considéré. C'est pourquoi les taxes envisagées doivent être introduites dans une zone géographique suffisamment étendue et être difficilement contournées. Ainsi une taxe sur les billets d'avion devrait au moins être appliquée dans toute l'UE.

Les taxes internationales doivent avoir un effet incitatif afin de préserver des biens communs, comme l'environnement ou la stabilité financière. La taxe sur le kérosène répond à ce critère, de même que la taxe sur les transactions monétaires, en particulier le modèle européen qui module le taux de la taxe en fonction des fluctuations des cours. Un équilibre est ici à trouver entre le souci de recueillir des recettes et celui de dissuader d'adopter des comportements nocifs.

L'usage des recettes des taxes internationales est à régler de manière précise car leur légitimité ne dépend pas, comme dans le cadre national, de la sanction démocratique des autorités qui prennent les décisions. Les objectifs du Millénaire constituent, depuis leur approbation en 2000, un cadre de référence pertinent, mais il faut être encore plus précis.

Des programmes de scolarisation et d'alphabétisation ou de vaccination seraient typiquement des bénéficiaires potentiels des ressources générées par les taxes internationales. L'opinion publique reconnaîtrait facilement la nécessité de ces dépenses, et leur gestion par les organisations spécialisées du système des Nations Unies (UNICEF, OMS) constituerait une garantie supplémentaire.

Renforcer le politique

L'impôt est un attribut de la souveraineté du prince. Or, nous l'avons vu, l'Etat, garant des solutions apportées à la question sociale sur le plan national, n'est plus à même d'agir avec la même efficacité sur le plan mondial. L'introduction de taxes internationales permettrait de palier en partie à cette difficulté. Les pouvoirs publics, cette fois-ci au niveau mondial, retrouveraient une capacité d'influencer le cours de la mondialisation. Ils interviendraient directement pour redistribuer les richesses à l'échelle globale et inciter à des comportements plus respectueux du bien commun.

Reste à veiller à ce que le débat en cours aboutisse à des résultats équitables. Telle est la mission de la société civile planétaire.

J.-Cl. H.

9 • Voir **Jean-Yves Calvez**, *L'économie, l'homme, la société. L'enseignement social de l'Eglise*, Desclée de Brouwer 1989, p. 279.