



Journée du 28 août 2008

L'IMPOT MONDIAL, UNE AMBITION À DOUBLE TRANCHANT

Intervenants :

Henri Rouillé-d'Orfeuil, Président de Coordination Sud

**Philippe Douste Blazy, Secrétaire Général adjoint des Nations Unies,
Président d'Unitaid**

Lieven Denys, professeur de droit fiscal international et européen

Marie-Christine Coisne-Roquette, PDG de Sonepar

**Patrick Viveret, magistrat près la cour des comptes, directeur du Centre
international Pierre Mendès France**

**Eric Woerth, Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction
publique**

Animateur : Nicolas Barré, Les Échos

Lieven Denys

Professeur de droit fiscal international et européen

Pour Lieven Denys, inclure un atelier sur la question de l'impôt mondial au programme de cette université d'été est une initiative audacieuse, un tel dossier nécessitant de « voir en grand ». Il rappelle que l'œuvre de référence sur le sujet est le rapport issu des travaux du groupe de travail sur les nouvelles contributions financières internationales, présidé par Jean-Pierre Landau, sous-gouverneur de la Banque de France. Lors de son discours d'ouverture à la conférence internationale, à propos des mécanismes innovateurs mondiaux à même de financer le développement du tiers-monde, M. Landau avait notamment déclaré :

Let me go back to the main reasons why I think innovative sources of finance would be indispensable in the future. First of course, there is the need for a continuous, stable and predictable source of finance for development, the pedal of the action against poverty. Second, innovative sources of finance are an economically efficient way of raising revenues, this is well developed in the report. Those taxes levied to correct externalities generated by human activities do not create, but on the contrary, eliminate economic distortions. There is a third and most important reason, today, to devising innovative sources of finances, and especially global levies. They may become indispensable to manage global risks. Global risks are bound to become a persuasive feature of this century. Global levies could act as a compulsory insurance to reduce and mitigate global risks. The business and financial communities also have a major stake in keeping global risks under control and avoid significant disruptions in the economic system. An impressive and extremely credible technical work has been completed on many issues, first of all financial transactions taxes. What is needed now is to organize an honest confrontation of views.

Pour Lieven Denys, le débat peut se décliner en plusieurs thématiques :

- En quoi consisterait concrètement l'application d'un impôt mondial ?
- À quels principes du droit fiscal international se heurte l'idée d'un impôt mondial et quelles solutions pourraient permettre d'y remédier ?
- Enfin, quel serait le rôle des entreprises dans le recouvrement de cet impôt, étant donné l'absence d'un gouvernement mondial ?

Le but de l'impôt mondial tel qu'il est envisagé est de soulager la pauvreté. Il a une vocation de solidarité et de redistribution et agit comme une sorte de sécurité sociale internationale. L'origine juridique de cet impôt pourrait être mondiale, par exemple avec un impôt sur le marché des permis négociables d'émissions de gaz à effets de serre, en s'inspirant de l'expérience européenne en matière de droit international. Un impôt est mondial à condition que son assiette et son système d'imposition revêtent un caractère mondial. La libéralisation des marchés économiques permet d'échapper à la souveraineté fiscale des Nations. Mais les systèmes budgétaires d'affectation et d'utilisation tendent à se mondialiser eux aussi, et doivent d'ailleurs être accompagnés de règles de bonne gouvernance et de transparence nécessaires. Différents impôts mondiaux sont envisagés : taxes sur les transactions financières (les transactions financières représentent 3 200 milliards de dollars par jour de chiffre d'affaires sur le marché international des devises), impôts environnementaux (taxes « carbone », transports internationaux, compensation de la déforestation), impôts directs pour les sociétés multinationales.

Les obstacles juridiques à l'essor d'un impôt mondial sont multiples. Seule une démocratie indirecte semble envisageable, mais les principes internationaux de territorialité et de souveraineté empêchent de taxer des assiettes d'impôts sans relation avec le territoire. Enfin, en l'absence d'un gouvernement mondial, les entreprises seront forcément sollicitées, en tant que nouveaux receveurs d'impôts (nouvelles charges administratives à prévoir, exigence de l'opinion publique pour que la responsabilité sociétale des entreprises, en matière fiscale, soit engagée et transparente).

Comme le concluait M. Landeau dans son discours :

I strongly believe that the case for innovative sources of finances can be made on pure efficiency grounds. So there is no intrinsic contradiction between more justice and more efficiency in financing international development and collective action. Of course all benefits that we get, whether social or economic, will ultimately derive from strengthening international cooperation. This may be seen by many as an unacceptable infringement on national sovereignty, especially when international taxes are involved. But I am reminded of those very powerful words attributed to a moderate Republican member of the US Congress: "Taxes are the price we pay for living in a civilized society". It may well be that international taxes are the price we will have to pay for living peacefully in a civilized world.

Philippe Douste Blazy

Secrétaire général adjoint des Nations Unies, président d'Unitaid

M. Douste Blazy évoque les propos du président brésilien, Luiz Ignacio Lula da Silva, qui lui avait confié que la plus grande bombe atomique, selon lui, était le problème de la faim dans le monde. Il y a aujourd'hui environ 1,4 milliard de personnes qui vivent avec seulement 1,25 \$ par jour, et 2,5 milliards de personnes avec 2 \$ par jour. Lorsque, tôt ou tard, ces populations aujourd'hui très pauvres auront les moyens de communication et de circulation de l'information nécessaires pour savoir ce qui se passe dans le reste du monde, un problème majeur se posera, car l'écart entre eux et la partie privilégiée de la population leur sera alors révélé, et légitimement révoltant. Tous les excès sont alors à prévoir, y compris le fondamentalisme religieux ou le soulèvement armé.

Pour faire face à cette situation potentiellement explosive, il faut envisager des financements innovants, que la France soutient activement. La mondialisation aboutit à enrichir les personnes déjà riches, et à appauvrir encore un peu plus les autres. L'idée de taxer les billets d'avion permet d'éviter la mise en place d'une loi internationale et la création d'instances en charge de son application, mais il faut tout de même que chaque État fasse passer une loi sur cette taxe. C'est ce qui a été fait en France en juillet 2006, en créant une taxe d'un euro sur chaque billet d'avion acheté. 160 millions d'euros ont été générés par la France, c'est-à-dire entre deux tiers et trois quarts du financement du projet Unitaid. Beaucoup de gouvernements ont aussi exprimé leur intention de participer au projet, hélas, bien souvent, ces promesses ne se concrétisent pas. À l'heure actuelle, seulement dix pays participent à l'effort Unitaid. Une contribution volontaire pourrait être créée. 2,3 milliards de billets d'avion sont vendus chaque année dans le monde, dont 80 % sont achetés sur Internet. Mais seulement trois entreprises au monde se partagent cette vente par Internet : Galileo, Saber et Amadeus. Leurs trois CIO ont accepté l'idée d'ajouter une case lors des achats de billets en ligne, qui permettrait aux acheteurs de choisir de payer deux

euros supplémentaires, pour aider le projet Unitaid. Il s'agirait de la première initiative citoyenne mondiale volontaire. Selon les estimations d'une étude financée par Bill Gates au profit d'Unitaid, au moins un milliard de dollars pourrait être ainsi généré.

Unitaid représente aujourd'hui 400 millions de dollars par an, avec seulement 1,7 % de frais généraux. Cette somme a permis d'acheter des produits pharmaceutiques avec une remise de 50 % consentie par les groupes pharmaceutiques, afin de diffuser des médicaments dans les pays massivement touchés par les épidémies de SIDA et de tuberculose, ou par le paludisme. Dans les pays pauvres, 2 200 enfants séropositifs naissent chaque jour, mais aucune grande firme pharmaceutique n'a développé de traitement spécifique les concernant, car ce marché-là n'est pas rentable. Unitaid est entré en contact avec des firmes fabriquant des médicaments génériques afin de développer ces traitements.

Éric Woerth

Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

Éric Woerth considère que l'idée d'une imposition mondiale, sujet assez nouveau qui doit certes encore être défriché, s'oppose à la conception classique qui veut qu'un impôt soit forcément le signe de la souveraineté d'un État. Dans les budgets européens, la part réservée au partage des ressources et des flux financiers est extrêmement difficile à gérer. L'autonomie financière de l'Union européenne est en réalité extrêmement faible. Le contrôle de la TVA est en soi un dossier sensible et difficile, les fraudes sont très nombreuses et des milliards d'euros sont en jeu, mais il est particulièrement complexe d'arriver à mettre en place une politique commune de lutte contre ces fraudes. La mise en place d'un impôt mondial nécessite une vision du monde partagée par tous. Mais en dehors de certaines problématiques de santé et d'environnement, on ne peut guère affirmer qu'il existe une vision du monde commune. Un impôt mondial nécessite notamment une transparence complète entre les États et la confiance dans leurs administrations. Un travail important doit en outre être réalisé avec un certain nombre de pays, pour un financement partagé fondé sur une fiscalité dont les règles, clairement affichées, seraient contrôlées selon des modalités tout aussi transparentes.

Henri Rouillé-d'Orfeuil

Président de Coordination Sud

Pour Henri Rouillé-d'Orfeuil, le problème des différences fiscales entre les pays est un frein énorme à l'idée d'un impôt mondial. Deux problèmes se posent, quasiment insolubles à l'heure actuelle : le respect des droits universels de base, notamment le droit à la santé et le droit à l'éducation ; et la production des biens publics mondiaux : gestion des ressources naturelles, traitement des grandes pandémies, etc. À ce titre, la somme des intérêts nationaux ne fait hélas pas l'intérêt mondial. Le monde actuel n'est clairement pas fondé sur un principe de solidarité. Bien sûr, la situation actuelle produit du danger, des situations potentiellement explosives. Responsabilité, contrôles, bonne gouvernance font cruellement défaut, mais ce sont principalement les ressources qui manquent. Jusqu'ici, afin de gérer les problèmes d'éducation ou de santé, c'est l'idée de services publics qui a fonctionné. Mais les initiatives de solidarité internationale ne permettent pas d'assurer l'équivalent d'un service public international, elles permettent surtout de répondre à des nécessités ponctuelles. Au niveau des États du sud, les appareils fiscaux sont souvent faibles, les ressources naturelles, quand

elles existent, ne sont pas budgétisées, et la corruption gangrène les administrations. Des mécanismes de fuite et d'érosion fiscale sont généralement à l'œuvre.

Lors des discussions du groupe réuni autour de Jean-Pierre Landau, parmi les mécanismes innovants, la question des taxes internationales s'est avérée fondamentale. La taxe sur les transports aériens permet précisément de ne pas introduire de distorsion entre États, un voyage restant un voyage, quelle que soit la taxe appliquée sur le prix du billet. En outre, le secteur aérien bénéficie de certaines exonérations fiscales (TVA sur le carburant, par exemple) et souvent les sociétés aériennes sont créées dans des paradis fiscaux. Cette taxe aérienne a l'avantage d'être une taxe « pilote », mais l'assiette fiscale pourra bien sûr être étendue à d'autres contribuables bénéficiaires de la mondialisation de l'économie.

Patrick Viveret

Magistrat près la cour des comptes, directeur du Centre international Pierre Mendès France

Patrick Viveret constate à son tour le risque d'une crise systémique, étant donné le triple danger que constituent la crise écologique (climat mais aussi biodiversité), la crise sociale et sanitaire, et enfin la crise financière dont l'épisode des subprimes n'était qu'un avant-goût. Les tentatives proposées, aussi intéressantes et innovantes soient-elles, ne sont cependant pas à la mesure du problème. Il faut donc préparer, dès aujourd'hui, les fondations qui permettront de répondre à la gravité de la situation. Le Centre international Pierre Mendès France essaie ainsi de créer des conditions préventives, tout en préparant une réelle gestion de catastrophes hélas probables. La question est de savoir à quel moment la fiscalité est vraiment légitime et utile, et quels autres moyens sont disponibles pour remplir les mêmes fonctions au cas où cette fiscalité deviendrait nocive. L'impôt est une idée qui date de l'Ancien Régime, dans le monde moderne c'est la notion de contribution publique qui est mise en avant, comme le précise la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

Tous les citoyens ont le droit, par eux-mêmes ou par leurs représentants, à vérifier la nécessité de la contribution publique et à en déterminer la quotité, l'assiette, l'emploi et la durée.

Cet extrait montre à quel point la question de la fiscalité est liée à l'exigence de démocratie. La fiscalité remplit en outre les fonctions de financement de biens communs (éventuellement mondiaux) et d'incitation, fonctions qui peuvent être remplies par d'autres moyens. Par exemple les propositions formulées par le Centre des jeunes dirigeants comprennent notamment l'idée de supprimer totalement l'argent liquide, manière de lutter contre les malversations et manipulations illégales ou l'existence des paradis fiscaux. Une autre proposition consiste à imaginer une véritable monnaie mondiale, distincte des monnaies nationales, construite dans la logique d'un effort de développement durable.

Marie-Christine Coisne-Roquette

PDG de Sonepar

Marie-Christine Coisne-Roquette remarque que le projet d'un impôt mondial pourrait être l'occasion, pour les hommes politiques et les décideurs français, de sortir de leurs travers

habituels, en particulier la multiplicité et la complexité des taxes ainsi que de la posture de l'État-Providence qui n'a pas les moyens de sa politique. Il y a certes une problématique économique en France, mais les problématiques mondiales (environnement, santé, risques de conflits...) sont bien plus gravissimes. L'impôt mondial permettrait, peut-être, de réaliser des économies en France, en supprimant des taxes inutiles.

Éric Woerth répond à Mme Coisne-Roquette que la fiscalité est importante en France parce que les dépenses publiques sont importantes, et doivent bien être diminuées, même si c'est à long terme. Une réduction brutale de la dépense publique ne ferait qu'accélérer la crise. Mais en dehors des taxes, des allègements de charge sont envisageables, ainsi que de la défiscalisation (par exemple avec les heures supplémentaires). À ce titre, la mise en place du RSA, sous forme de nouvelle taxe, est un véritable investissement économique et social, visant à sortir les gens des minima sociaux, donc de l'assistanat. Plus il y aura de personnes sur le marché du travail, et plus les transferts sociaux tendront à diminuer.

Mme Coisne-Roquette remarque qu'une autre solution aurait été de faire un effort supplémentaire sur la réduction des dépenses publiques. Les objectifs du RSA sont bons, cependant avec quelque 380 milliards d'euros, la réduction des dépenses publiques paraît encore envisageable.

M. Woerth rétorque que la diminution des dépenses publiques ne peut se faire que sur le long terme, l'objectif étant actuellement de diminuer par deux le rythme des dépenses publiques, en l'espace de dix ans.

Mme Coisne-Roquette ajoute cependant que le gouvernement actuel augmente déjà les prélèvements et ressources de l'État, avec l'augmentation de l'impôt sur les produits du capital.

Questions de la salle

Un intervenant résume le projet présenté lors des réunions de l'Union pour la Méditerranée. Pas moins de 30 % d'augmentation du trafic maritime en Méditerranée, essentiellement à cause de la présence de navires asiatiques. Environ 40 % des navires qui transitent par la Méditerranée ne s'arrêtent nulle part, d'où une augmentation considérable des risques de collisions, sans parler des usagers clandestins qui empruntent ces eaux au péril de leurs vies. Si un euro était prélevé pour chaque container ou tonne de marchandise transportée, afin de créer un fonds d'investissement pour le développement d'équipements en Méditerranée, la sécurité des transporteurs serait grandement accrue, et les assurances, dès lors, revues à la baisse. Il s'agirait d'une contribution « à usage du bien commun de la planète », alors que le modèle économique actuel utilise plutôt des biens collectifs pour des usages personnels, avec charge, pour la collectivité, de remettre en état les lieux qui ont été exploités.

Un intervenant s'interroge sur la manière dont l'impôt mondial peut être utile pour réduire la pauvreté dans le monde, alors que cette pauvreté est déjà réduite par le simple effet du développement économique, notamment en Asie, en Chine par exemple.

M. Douste Blazy précise que, si la population pauvre diminue effectivement dans certaines régions, elle s'accroît en revanche dans d'autres, en particulier en Afrique (400 millions de personnes en dessous de 1,25 dollar par jour en 2005, contre 250 millions en 1980). Un système de santé est nécessaire, qui implique de former des dizaines de milliers d'infirmiers

de brousse, capables d'agir sur le terrain, d'y distribuer les médicaments. C'est obligatoirement un système de santé public, financé bien sûr par un impôt. Le problème de la corruption n'est évidemment pas négligeable, mais là aussi des initiatives sont possibles : la technologie GoogleEarth peut par exemple permettre de tracer réellement l'acheminement des médicaments vers les pays qui en ont besoin. Les deux grandes valeurs gagnantes au XXe siècle auront été la démocratie et l'économie de marché. Mais les deux tiers de la population mondiale n'ont pas accès aux richesses et aux libertés générées par ces deux valeurs. L'humiliation ressentie, la colère générée par une telle injustice, ne pourront que mener à des situations catastrophiques. Le XXIe siècle risque d'être beaucoup plus violent et le théâtre d'affrontements de populations de continents à continents. Une troisième valeur est nécessaire : l'altruisme.

M. Rouillé-d'Orfeuil considère que si la croissance économique joue évidemment un rôle dans la réduction de la pauvreté, il faut cependant l'encadrer avec des cahiers des charges sociaux et environnementaux. En effet, la création de richesse n'entraîne pas nécessairement une réponse aux problèmes sociaux et environnementaux.

Mme Coisne-Roquette insiste sur l'importance de la nature et de l'efficacité des emplois afin de réduire la pauvreté. À supposer que les contributions volontaires ou les contributions par l'intermédiaire d'impôts puissent réellement fonctionner, la question des emplois de demain reste malgré tout posée, ainsi que la structure de gouvernance mise en place pour gérer ces emplois. Une autre question est celle de la notion de gratuité, car lorsque quelque chose est totalement gratuit, les personnes qui l'utilisent ne se l'approprient pas. En Afrique par exemple, des ressources disponibles, bien canalisées dans des types d'emplois efficaces, tout en étant subordonnées à un préalable de non corruption, permettraient de développer des industries et des ressources très importantes.

M. Douste Blazy rappelle les huit engagements que Kofi Annan avait fait signer aux représentants des nombreux pays ayant participé au Sommet du millénaire en 2005 : réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015, éducation, égalité entre hommes et femmes, réduire la mortalité infantile, accroître la santé maternelle, réduire les grandes épidémies (SIDA, tuberculose et paludisme), protéger l'environnement, et enfin initier un partenariat mondial. Aujourd'hui, pour financer toutes ces causes, la partie riche de la population de la planète dépense environ 100 milliards de dollars par an. En comparaison, les marchés financiers génèrent 3 200 milliards de dollars par jour ! Pour éradiquer presque complètement la mortalité infantile dans les pays pauvres, deux milliards de dollars par an seraient suffisants, car ils permettraient de financer de vastes campagnes de vaccinations. Mais lors de la crise des subprimes, plus de 500 milliards de dollars ont été rapidement diligentés pour sauver de la faillite certaines banques américaines...

Une intervenante considère qu'une contribution volontaire serait bien plus réaliste qu'un impôt mondial, lequel paraît inenvisageable lorsqu'on constate les inextricables difficultés dans l'effort d'harmonisation des législations et des administrations en Europe. Un impôt mondial, sans gouvernance mondiale, ne paraît tout simplement pas possible.

Lieven Denys répond que des impôts internationaux existent déjà, comme les droits de douane en Europe, qui sont désormais les mêmes dans tous les pays, et dont les revenus alimentent le budget européen. De même, le système de la TVA, inventé par la France, est aujourd'hui pratiqué par plus de 80 pays. En conclusion, il peut être intéressant de méditer cette pensée de Schopenhauer :

Every good idea goes through three phases. In the first it is declared to be idiotic. In the second, it is bitterly opposed. In the third, it is implemented. (Une bonne idée traverse trois phases. Elle est d'abord moquée, puis elle est combattue avec mépris, et enfin, elle est adoptée.)

Concernant les taxes internationales, il semble que la situation en soit encore entre la première et la deuxième étape.