



# Assemblée générale

Distr. générale  
17 août 2004  
Français  
Original: anglais

---

## Cinquante-neuvième session

Point 86 de l'ordre du jour provisoire\*

### Mise en œuvre et suivi des textes issus de la Conférence internationale sur le financement et le développement

## Sources novatrices de financement du développement

### Note du Secrétaire général\*\*

1. Dans sa résolution 58/230 du 23 décembre 2003 intitulée « Suivi et mise en application des textes issus de la Conférence internationale sur le financement du développement », l'Assemblée générale a décidé d'examiner à sa cinquante-neuvième session d'éventuelles sources novatrices de financement du développement, et prié le Secrétaire général de présenter les résultats de l'analyse de cette question comme prévu au paragraphe 44 du Consensus de Monterrey<sup>1</sup>. Dans ce document, les chefs d'État et de gouvernement ont reconnu qu'il était important de rechercher des sources novatrices de financement, à condition que ces sources n'imposent pas aux pays en développement un fardeau inutile, et sont convenus d'étudier, dans les enceintes appropriées, les résultats de l'analyse exploratoire demandée au Secrétaire général sur les sources novatrices de financement.

2. À cet égard, il convient de rappeler, que dans le contexte de l'examen quinquennal de la mise en application des textes issus du Sommet mondial pour le développement social, l'Assemblée générale a adopté, le 1<sup>er</sup> juillet 2000, la résolution S-24/2 relative aux nouvelles initiatives de développement social, dans laquelle il était demandé d'« analyser de façon rigoureuse les avantages, les inconvénients et les autres aspects des propositions tendant à exploiter des sources de financement nouvelles et originales, tant publiques que privées, aux fins du développement social et des programmes d'élimination de la pauvreté ».

3. Comme suite à cette demande, le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a chargé l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies (UNU) d'entreprendre une étude des sources nouvelles et

---

\* A/59/150.

\*\* La présente note a été soumise aux services de conférence le 17 août 2004, dès réception de l'étude de fond établie par l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement (voir annexe).



novatrices de financement du développement au cours de la période 2003-2004. Cette étude n'avait pas pour objet d'élaborer de nouveaux mécanismes de financement du développement mais d'examiner certaines des propositions existantes les plus connues, l'accent étant mis sur les aspects relatifs à leur conception et leur orientation. Un expert international des questions financières, le professeur Anthony B. Atkinson, directeur de Nuffield College à l'Université d'Oxford a assuré la direction du projet dans le cadre duquel plusieurs universitaires ont été chargés d'établir des documents distincts sur un choix de propositions de financement novatrices. L'étude de l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'ONU, intitulée *New Sources of Development Finance* (Nouvelles sources de financement du développement) sera publiée par Oxford University Press en 2004.

4. Une version éditée d'un résumé axé sur les orientations générales et intitulée « Nouvelles sources de financement du développement : financement des objectifs du Millénaire pour le développement », qui a été établi par le professeur Atkinson en sa qualité de directeur de l'étude susmentionnée, est jointe en annexe à la présente note. Ce résumé définit le cadre de l'analyse entreprise et contient une brève récapitulation des sept sources de financement proposées (redevances mondiales au profit de l'environnement; taxes sur les opérations de change; création de nouveaux droits de tirages spéciaux; facilité de financement international; l'accroissement des dons privés au profit du développement; loterie mondiale, émission d'une obligation à primes à l'échelon mondial et accroissement des envois de fonds par les émigrants), un aperçu des principales constatations et un certain nombre de conclusions.

5. Si l'on veut atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015, il faudra non seulement un changement radical des politiques et priorités mais aussi un effort considérable de la part des pays en développement et de la communauté internationale pour mobiliser des ressources financières supplémentaires. Ainsi, lors de la réunion du Groupe de haut niveau sur les approches novatrices du financement du développement, tenue à Sao Paulo le 15 juin 2004, on a fait observer que deux ans après la Conférence historique de Monterrey, il n'était pas donné suite assez rapidement aux décisions prises à cette occasion. Même le début du relèvement des niveaux de l'aide publique au développement ces dernières années ne permet pas raisonnablement d'espérer que l'on pourrait doubler le montant atteint en 2001 comme, selon la plupart des estimations, il faudrait le faire pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015. Il est urgent de disposer de nouvelles ressources pour faire face à toute une série de difficultés d'ordre. En fait, même si les objectifs étaient atteints, des centaines de millions de personnes vivraient encore dans la plus grande pauvreté et il faudrait continuer d'œuvrer à son élimination totale. Nous continuerions d'avoir besoin d'une stratégie d'une plus vaste portée et à plus long terme, qui prévoirait le financement des efforts visant à l'élimination complète de la pauvreté, d'infrastructures (routes, ports et moyens de télécommunication, etc.) et de biens publics mondiaux, tels que la lutte contre les maladies transmissibles, la protection de l'air, de l'eau et des ressources terrestres de la planète. Il faudrait donc voir dans les nouvelles ressources financières nécessaires non pas une œuvre de bienfaisance, un fardeau sur des budgets déjà lourdement grevés ou une aumône mais plutôt un investissement dans la sécurité et le bien-être futurs du monde entier.

---

Il faut certes bien comprendre les incidences potentielles de nouveaux mécanismes importantes. Toutefois, l'analyse ne devrait pas servir d'excuse pour ne rien faire<sup>2</sup>.

*Notes*

<sup>1</sup> *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.II.A.7), chap. I, résolution 1, annexe.

<sup>2</sup> Voir communiqué de presse des Nations Unies : « À la réunion de Sao Paulo, le Secrétaire général demande une réflexion originale sur les objectifs du Millénaire en vue de combattre la pauvreté » (SG/SM/9367-DEV/2475-TAD/1989).

## Annexe

### **Nouvelles sources de financement du développement : financement des objectifs du Millénaire pour le développement**

1. On trouvera ci-après un résumé axé sur les orientations générales de l'étude établie par l'Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies (UNU), sous la direction de M. Antony B. Atkinson dans le cadre du projet sur les sources novatrices du financement du développement, entrepris conjointement par l'Institut et le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. L'étude intitulée « New Sources of Development Finance », qui a été établie sous la direction du professeur Atkinson, sera publiée par Oxford University Press en 2004.

#### **A. Cadre**

2. À l'heure actuelle, le monde est en proie à deux forces puissantes et divergentes. D'une part, l'efficacité des organisations internationales est mise en cause. Le rôle et le fonctionnement de l'Organisation des Nations Unies est très controversé. Certains pays affichent leur désillusion à l'égard de la coopération multilatérale. D'autre part, on s'accorde de plus en plus à reconnaître qu'une économie mondiale nécessite des institutions mondiales. Nombreux sont ceux qui voient dans les organisations internationales des instruments indispensables pour assurer la libre circulation des biens, des services et des capitaux. Avec l'adoption des objectifs du Millénaire pour le développement, la communauté internationale s'est fixée des objectifs de développement ambitieux. Les pays donateurs se sont engagés à accroître l'aide publique au développement (ODA).

3. La tension entre ces deux forces est omniprésente dans le débat sur les ressources aux fins du développement mondial. D'une part, on évoque la « lassitude des donateurs ». La ratification de l'amendement aux Statuts du Fonds monétaire international (FMI) tendant à permettre une allocation spéciale de droits de tirage spéciaux (DTS) est bloquée. Les propositions relatives à l'imposition de taxes à l'échelon mondial se heurtent immédiatement à l'opposition de secteurs influents du Congrès des États-Unis. D'autre part, il existe une vaste prise de conscience de la nécessité de disposer de nouveaux courants de ressources pour permettre la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. De nouvelles propositions intéressantes sont avancées pour mobiliser des ressources, telles que la création d'une loterie mondiale ou la mise en place d'une facilité de financement international. Des particuliers continuent de verser des contributions aux organismes d'aide au développement. Des milliardaires américains financent personnellement des activités en faveur du développement et de la santé dans le monde.

4. La voie choisie en l'occurrence sera, pour une large part, fonction des événements et décisions politiques mais une analyse économique rationnelle a un rôle important à jouer à cet égard. Le projet sur les sources novatrices de financement du développement, entrepris à la demande de l'Organisation des Nations Unies, examine toute une série de nouvelles sources de financement du développement. Les idées énoncées ne sont pas nécessairement neuves. La

proposition tendant à prélever la taxe Tobin sur les opérations de change, par exemple, a été présentée il y a plus de 30 ans. Toutefois, le rapport sur le projet fournit un éclairage nouveau et situe les différentes idées dans un cadre analytique commun fondé sur l'application des notions modernes d'économie publique. En outre, il examine certaines propositions d'origine récente, telles que la facilité de financement international, conçue par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et contient une proposition entièrement nouvelle, l'émission à l'échelon mondial d'une obligation à primes.

## **Sources novatrices de financement pour relever un défi mondial**

5. Lors du Sommet du Millénaire, tenu en septembre 2000, les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ont affirmé qu'ils demeuraient attachés au développement soutenu et à l'élimination de la pauvreté en approuvant les objectifs du Millénaire pour le développement. Ils ont défini une conception du partenariat mondial au service du développement devant permettre d'atteindre des objectifs concrets tels que la réduction de moitié, d'ici à 2015, de la proportion des personnes vivant dans un état d'extrême pauvreté, des affamés et de ceux qui n'ont pas accès à l'eau potable. Ces objectifs consistent notamment à garantir l'enseignement primaire universel et l'égalité des sexes dans l'enseignement, à réduire de trois quarts la mortalité maternelle et de deux tiers la mortalité des enfants de moins de cinq ans. Ils consistent aussi à mettre un terme à la propagation du VIH/sida et à inverser la tendance actuelle, à apporter une assistance spéciale aux orphelins du sida, et à améliorer les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis.

6. Depuis la proclamation des objectifs du Millénaire pour le développement, on a tenté à plusieurs reprises d'estimer les besoins de financement. À l'échelon mondial, le Groupe Zedillo a estimé qu'au bas mot, il faudrait 50 milliards de dollars de plus par an pour atteindre les objectifs de développement internationaux. Outre les besoins de financement des différents pays pauvres, il faut aussi financer les biens publics mondiaux. Le Groupe Zedillo<sup>a</sup> a fait valoir qu'il y avait d'excellentes raisons d'assurer le financement international des biens publics mondiaux, et défini les biens qui entraient dans cette catégorie, tels que le maintien de la paix, la prévention des maladies contagieuses, les travaux de recherche sur la médecine tropicale, les vaccins et les plantes agricoles, la prévention des émissions de chlorofluorocarbone, la limitation des émissions de carbone et la protection de la diversité biologique. Le Gouvernement du Royaume-Uni a estimé qu'il faudrait environ 10 milliards de dollars de plus par an pour assurer l'enseignement primaire universel, que la mortalité infantile et maternelle nécessite 12 milliards de plus par an et que la réduction de moitié du nombre de pauvres dans le monde exige un investissement d'un montant pouvant aller jusqu'à 20 milliards de dollars par an. Tous ces chiffres sont des estimations qui font intervenir des questions d'appréciation, mais il paraît raisonnable pour les besoins de la présente analyse de décider qu'un montant supplémentaire de 50 milliards de dollars des États-Unis est nécessaire tous les ans pour atteindre les objectifs de développement internationaux. Ce chiffre approximatif a donc été retenu dans la présente étude.

7. Il s'agit ici de rechercher les moyens de financer ces ressources supplémentaires. En effet, comment peut-on dégager 50 milliards de dollars de plus pour financer le développement? Nous nous sommes concentrés sur les courants de

ressources des pays à revenu élevé vers les pays en développement. Ce faisant, nous ne nions pas l'importance des ressources affectées au développement par les pays en développement eux-mêmes, pas plus que nous cherchons à minimiser la contribution potentiellement importante des pays à revenu intermédiaire au financement du développement. Ensuite, nous nous intéressons essentiellement à l'aspect « financement » et non celui des dépenses. Ces deux aspects ne sauraient évidemment être entièrement dissociés : l'utilisation qui est faite des ressources peut déterminer leur disponibilité. Toutefois, l'objectif ultime du présent rapport est d'analyser les sources possibles de financement.

8. Ces sources sont multiples et variées et comprennent notamment les taxes imposées à l'échelon mondial. La mesure dans laquelle elles représentent un changement radical varie. Dans certains cas, par exemple pour les dons privés ou les envois de fonds des émigrants, l'objectif est d'accroître l'ampleur de courants de ressources déjà existants. Dans d'autres cas, comme dans celui de la facilité de financement international, il faudrait mettre en place un nouveau mécanisme. Tant les taxes que la loterie, ou l'obligation à primes instituée à l'échelon mondial représenteraient de véritables innovations.

9. On constatera que notre propos n'est pas d'examiner tous les aspects de la question. Dans le cas des taxes de portée mondiale, il existe plusieurs autres options : une taxe sur l'exode des compétences; une taxe sur les transports aériens internationaux; une taxe sur la pêche en mer; une taxe sur les exportations d'armes; une taxe sur Internet; et une taxe sur les produits de luxe. Chacune de ces taxes a ses mérites. Nous ne prétendons pas que les taxes de portée mondiale étudiées dans le présent rapport sont supérieures à celles qui ne sont pas mentionnées. Nous nous sommes contentés de choisir deux des plus connues – à savoir la taxe Tobin et les redevances environnementales – comme exemples de taxes pouvant être imposées à l'échelon mondial. De même, il convient de souligner que l'étude des mesures non financières n'est pas exhaustive. Ainsi, nous n'étudions pas les mesures propres à mobiliser des capitaux dans les pays en développement, ni celles visant à utiliser les fonds provenant du commerce. Nous n'examinons pas non plus le rôle important des investissements étrangers directs.

10. L'imposition de taxes à l'échelon mondial nécessite l'accord des gouvernements. La proposition relative à l'émission d'une nouvelle série de DTS exige que les pays à revenu élevé acceptent de les mettre au service du développement. La proposition du Gouvernement britannique visant à créer une facilité de financement international suppose en fait un préengagement de l'APD future d'une manière qui permette le recours au marché des capitaux. Par contre, les trois autres formules supposent un certain choix librement consenti par des individus. Ces choix peuvent consister à transférer volontairement des fonds, par exemple lorsque des particuliers donnent leur petite monnaie au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ou versent régulièrement des contributions à Oxfam, ou à acheter des tickets à une loterie mondiale, le transfert de profits aux fins du développement n'étant dans ce cas qu'un motif secondaire. Cela vaut aussi pour des propositions visant à accroître les fonds que les travailleurs à l'étranger envoient chez eux, lesquels peuvent servir à augmenter le flux des ressources disponibles aux fins du développement.

## **Rôle des nouvelles sources de financement**

11. Chacune des propositions soulève des problèmes distincts qui sont examinés dans les différentes sections ci-après. L'un des objectifs du présent rapport est de mettre en relief un certain nombre de problèmes fondamentaux. En premier lieu, il convient de mentionner le rapport avec l'APD. Doubler le montant de l'APD permettrait d'atteindre l'objectif visant à mobiliser 50 milliards de dollars de plus, et plusieurs pays donateurs se sont récemment engagés à accroître la part de leur revenu national consacré à l'APD. Si tous les donateurs atteignaient l'objectif de 0,7 % du produit national brut (PNB) fixé par l'ONU, la recherche de nouvelles sources de financement deviendrait alors inutile. Des mesures positives ont été prises en vue d'accroître les courants d'aide, mais ces initiatives prennent du temps, et le temps manque. Ne serait-ce que pour cette raison, il convient d'envisager de nouvelles sources, comme nous avons tenté de le faire dans la présente étude.

12. L'examen des mérites des nouvelles sources de financement du développement et leur comparaison avec l'accroissement du volume de l'APD risque de créer la confusion. Il nous faut bien faire la différence entre deux comparaisons. La première consiste à comparer les conditions actuelles et une situation où il existe de nouvelles sources permettant de mobiliser 50 milliards de dollars des États-Unis pour financer les objectifs du Millénaire pour le développement. Nous comparons ensuite les coûts économiques de la taxe avec les avantages que présenterait le financement desdits objectifs. Un argument militant contre les nouvelles sources de financement consisterait à faire valoir que les coûts en sont trop élevés par rapport aux avantages. La deuxième comparaison se situe entre les nouvelles sources permettant de mobiliser 50 milliards de dollars et une augmentation de l'APD d'un même montant. Dans ce cas, nous maintenons constante la contribution au financement du développement et nous examinons différentes méthodes de financement. On pourrait légitimement prétendre que recourir à de nouvelles sources de financement coûterait plus cher que de lever les impôts nationaux nécessaires pour financer un accroissement de l'APD par les donateurs.

## **Des finances publiques mondiales**

13. Dans quelle mesure est-il possible d'exploiter la somme des connaissances accumulées dans le domaine des finances publiques nationales aux fins du financement des objectifs de développement pour le Millénaire? À cet égard, un point de départ intéressant consiste à examiner les taxes et transferts qu'un gouvernement mondial pourrait instituer. Bien qu'il ne soit pas concevable qu'une telle institution soit créée pendant la période qui nous intéresse, cette démarche nous permet de dresser un cadre de référence utile pour éclairer les choix possibles. Elle peut aussi être un défi moral.

14. À supposer que ce gouvernement mondial agisse dans l'intérêt de l'ensemble des citoyens du monde, il est probable que la maximisation du bien-être mondial conduirait à prélever un impôt positif substantiel sur presque tous les habitants des pays les plus riches de façon à opérer des transferts substantiels en faveur de la majorité des habitants de pays à faible revenu. Il est important ici de distinguer entre les personnes ayant de faibles revenus et les pays à faible revenu dans la mesure où il y a manifestement des riches dans les pays pauvres, qui seraient alors imposés. Dans les pays riches, un système fiscal optimal n'implique pas nécessairement des

taux marginaux d'imposition plus élevés. Il serait possible d'augmenter le montant des transferts en augmentant le taux d'imposition moyen, par exemple en abaissant les seuils d'imposition. Cela aurait notamment pour effet de transférer une grande partie du coût de l'augmentation des transferts aux contribuables à revenu moyen des pays riches (et des pays à revenu intermédiaire) dans la mesure où ces derniers représentent une large part du revenu total. En revanche, dans les pays tels que les États-Unis d'Amérique, le Canada et le Royaume-Uni, on a observé une forte augmentation du nombre de contribuables se situant dans les tranches des revenus les plus élevés. Aux États-Unis, le pourcentage de contribuables se trouvant dans la tranche de 1 % des revenus les plus élevés a doublé en 20 ans. Augmenter l'impôt prélevé sur les riches du monde entier offre donc de bien meilleures possibilités.

15. Cela nous amène à considérer l'économie politique de nouveaux instruments de financement du développement. Au bout du compte, la possibilité d'exploiter de nouvelles sources de financement aux fins du développement est un problème politique et il nous faut non seulement examiner ce que les gouvernements devraient faire, mais également ce qu'ils font. Quel est le degré de probabilité de l'adoption de l'une ou l'autre proposition? Comment pourrait-on rendre ces propositions plus acceptables sur le plan politique au niveau mondial?

### **Les enseignements tirés du fédéralisme financier**

16. On ne peut concevoir une taxe mondiale que si elle est introduite non pas par un gouvernement mondial mais à la suite de l'action concertée d'États nations. Cela amène à s'interroger sur les leçons qui peuvent être tirées des relations établies en matière de finances publiques au sein d'États fédéraux. Dans de nombreux pays, les gouvernements infranationaux ont une certaine autonomie en matière budgétaire. En effet, certains de ces États nations sont issus de la libre association d'États préalablement indépendants. Ce parallèle est bien sûr inexact. Les différences économiques, sociales, culturelles et institutionnelles entre nations sont plus marquées qu'entre États d'une fédération type. On peut toutefois en tirer des enseignements intéressants. Les pouvoirs dont disposent les autorités infranationales en matière de finances publiques ne nous permettent pas d'envisager de prélever un impôt sur les personnes indépendamment de leur résidence fiscale. Le concept de justice distributive que l'on peut chercher à promouvoir dans une fédération est celui de l'équité entre les États, une péréquation financière étant opérée entre les autorités infranationales.

17. Qu'est-ce qui pourrait inciter les gouvernements à se prononcer en faveur de nouvelles sources de financement du développement? Nous partons d'une situation où les pays donateurs opèrent des transferts importants par l'intermédiaire de l'aide publique au développement et où leurs citoyens font des donations à titre privé. La coexistence de transferts publics et privés signifie soit que le gouvernement ne fournit pas l'aide quantitative ou qualitative correspondant aux préférences de son électorat, soit qu'il existe des divergences de vues entre les électeurs. Les citoyens ne peuvent dépenser moins que ce que les pouvoirs publics leur imposent, mais ils peuvent ajouter des transferts privés à l'aide publique. Comment pouvons-nous, dans un tel contexte, interpréter l'impact de l'adoption des objectifs de développement pour le Millénaire? Les gouvernements des pays donateurs se sont-ils rapprochés du niveau d'aide publique au développement que préfèrent leurs électeurs? Dans l'affirmative, on pourrait s'attendre à ce que l'augmentation des



transferts publics soit partiellement compensée par une diminution des dons privés. Les pouvoirs publics ont-ils cherché à faire évoluer l'opinion publique dans le sens d'une augmentation de l'aide au développement? Dans l'affirmative, on pourrait alors même observer une augmentation des flux de dons privés.

## Architecture financière

18. Si ces nouvelles sources de financement exigent une action gouvernementale (comme nous l'avons noté, il n'en est pas toujours ainsi), le succès et l'efficacité d'une proposition donnée exigent-ils l'adhésion totale de tous les pays donateurs? Pour beaucoup, la réaction la plus naturelle est de supposer qu'il y a un problème intrinsèque de « passager clandestin » et qu'il est donc nécessaire d'obtenir un accord général, sinon universel. Dans le climat actuel, où le multilatéralisme est remis en question, cette supposition conduit à un certain pessimisme sur les chances de progresser. Nous supposons que nous partons d'une situation où il est impossible d'obtenir un accord universel, quelles seraient alors les conséquences d'une démarche consistant à aller de l'avant avec un sous-ensemble de pays? Jusqu'à présent, les États-Unis ont empêché l'émission de nouveaux droits de tirage spéciaux du FMI, et dans ce cas, il ne semble pas possible d'avancer. Toutefois, cela n'implique pas nécessairement que l'adoption d'autres mesures sera également bloquée. Dans le cas des six autres propositions, il serait possible, au moins théoriquement, de progresser même sans l'accord de tous les grands pays. Ici, nous pouvons nous inspirer de l'expérience de l'Union européenne, qui s'est trouvée dans le passé face à des situations dans lesquelles un État membre a choisi de se désister de décisions collectives. Dans de telles circonstances, la souplesse des institutions a permis à la majorité de respecter la décision de désistement tout en progressant sur la voie de la réalisation de ses objectifs. On parle alors de « géométrie variable ». L'adhésion partielle a des coûts, mais la question qui se pose est celle de la réalisation d'un équilibre dans l'action plutôt que l'obtention de l'unanimité.

19. Dans le cas d'une taxe mondiale, nous devons nous interroger sur la façon dont elle serait administrée. Les gouvernements nationaux fixent les taux d'imposition et la matière imposable. Les contribuables quant à eux versent leur impôt aux pouvoirs publics, qui, d'une part, en assurent le paiement et, d'autre part, sont à leur tour comptables envers leur électeur. De nombreuses taxes sont prélevées par des intermédiaires. Le contribuable paie par exemple une taxe d'aéroport à la compagnie d'aviation, qui en reverse le produit à l'État.

20. Le même processus ne peut évidemment pas être reproduit exactement dans le cas d'une taxe mondiale. On a alors à faire à la fois à des institutions mondiales et à des gouvernements nationaux et ce sont ces derniers qui doivent consentir au prélèvement de l'impôt et sont comptables envers l'électeur. On pourrait bien sûr envisager le cas d'une taxe mondiale qui ne soit qu'une taxe nationale glorifiée, et dont les revenus seraient transférés par les autorités nationales à un organisme dépensier mondial. Si l'on décidait d'appliquer au niveau mondial une taxe sur les transports aériens internationaux, la compagnie aérienne pourrait transférer le produit de cette taxe non pas aux autorités nationales mais à une autorité fiscale mondiale. Dans ce cas, cette nouvelle source de financement entraînerait l'apparition d'un nouvel acteur. Dans un autre système, les États nationaux conserveraient non seulement le contrôle de l'administration de la taxe mais également le pouvoir discrétionnaire d'établir son taux. Dans ce cas, les États

participants conviendraient de leur obligation fiscale nationale mais conserveraient la liberté de décider de la meilleure façon d'obtenir les recettes nécessaires. Cela reviendrait en fait à appliquer le principe de subsidiarité adopté par l'Union européenne. Pour illustrer concrètement ce propos, supposons par exemple que les États participants conviennent que chaque pays devrait verser une taxe sur les émissions de carbone. Le montant à payer par chaque pays participant est déterminé par l'ensemble des États, mais l'État national reste libre d'obtenir les recettes comme bon lui semble. Il pourrait par exemple considérer qu'une taxe sur les transports aériens est injuste pour les habitants de régions rurales isolées et préférer, pour des raisons de politique intérieure, une base d'imposition différente. On aurait ainsi une structure à deux niveaux, l'obligation fiscale nationale étant convenue au niveau multilatéral, et les modalités d'application au niveau local. Les pays dont les émissions de carbone sont les plus importantes verseraient un montant total plus important, mais cela ne les conduirait pas nécessairement à prélever des taxes sur les carburants plus élevées. Ils pourraient plutôt décider d'augmenter l'impôt sur le revenu ou bien la taxe à la valeur ajoutée, qui a une large assiette. Dans une architecture incluant la subsidiarité, un gouvernement national peut préférer une base d'imposition différente dans la mesure où certaines formes de taxation se heurtent à une opposition politique. Les manifestations qui se sont déroulées en Europe en 2000 contre les taxes imposées sur les carburants en sont un bon exemple.

## **Sources de financement proposées**

### **Taxes environnementales mondiales**

21. La taxation des externalités environnementales est manifestement une source potentielle de recettes, ne serait-ce que parce que – on le verra plus loin – ces taxes sont souvent considérées comme apportant un double dividende : elles procurent des recettes tout en contribuant à atténuer les dommages environnementaux.

22. La littérature économique s'intéresse surtout à la taxation en tant qu'instrument de la politique nationale. On peut toutefois en tirer des enseignements utiles en matière de taxation mondiale de l'environnement. Le calcul de la taxe optimale devrait inclure un élément reflétant le dommage environnemental marginal (déséconomies externes) associé à une activité telle que la consommation de carburant. Dans toute la mesure du possible, ces taxes devraient directement viser à réduire les activités dommageables et être neutres en ce qui concerne les autres décisions. Les restrictions quantitatives et les contingents sont les principales mesures qui peuvent se substituer à la taxation. Dans certaines conditions, les enchères de permis d'émission négociables peuvent permettre d'obtenir les mêmes recettes et de réduire tout aussi efficacement la pollution.

23. Si l'on se place maintenant au niveau mondial, on peut se demander pourquoi, si le prélèvement d'une taxe sur le carbone permet de réduire les déséconomies externes, on ne prélève pas encore cette taxe au niveau national? À cette question, on peut notamment répondre que le dividende obtenu est plutôt mondial que national. Il est possible que les gouvernements nationaux n'imposent pas de taxes « correctives » suffisantes parce les avantages qui en découlent profitent surtout à d'autres pays. L'adoption d'une taxe mondiale sur le carbone est peut-être un jeu qui a une somme positive au niveau mondial mais une somme négative au niveau

national. Il serait donc peut-être justifié d'instituer une taxe mondiale supplémentaire. Cela signifie-t-il que la taxe mondiale devrait être prélevée au même taux sur tous les pays? Dans la mesure où les émissions de carbone causent un dommage environnemental partout où elles se produisent, la taxe « corrective » devrait être identique. Toutefois, il convient de nuancer ce principe pour prendre en compte l'inégalité de distribution du revenu mondial – qui est la raison même de l'intérêt que nous portons à cette taxe. Des considérations de justice mondiale mènent à faire peser une part du coût moindre sur les pays pauvres et pourraient justifier que la taxe soit prélevée seulement sur les pays à revenu élevé ou à revenu intermédiaire.

24. Le prélèvement d'une taxe mondiale sur le carbone, à un taux équivalant à une taxe sur l'essence de 4,8 cents par gallon des États-Unis (soit approximativement 0,01 euro par litre), qui serait perçue uniquement sur les pays à revenu élevé, pourrait en effet produire 60 milliards de dollars des États-Unis par an. Cette taxe entraînerait une augmentation très faible des taxes actuellement perçues par de nombreux États, et serait inférieure aux augmentations envisagées dans les propositions visant à mettre fin au réchauffement planétaire.

25. De quelle façon l'argument en faveur d'une taxe environnementale supplémentaire est-il affecté par l'architecture financière? Supposons que cette taxe est perçue sur les personnes et sur les entreprises sous forme d'une taxe sur le carbone, ou d'une autre taxe environnementale, supposons en outre qu'il y a subsidiarité, c'est-à-dire que la ponction financière sur les États est déterminée par le niveau de leurs émissions de carbone mais que ces derniers choisissent librement les modalités de son financement. Comme nous l'avons relevé précédemment, ils peuvent, pour des raisons politiques, préférer une autre base d'imposition. Néanmoins, même dans ce cas, les pouvoirs publics sont financièrement incités à réduire le niveau des émissions par d'autres mesures, telles que des enchères de permis d'émissions négociables ou des restrictions quantitatives.

## **La taxe Tobin**

26. La deuxième proposition majeure qui est envisagée est celle d'une taxe mondiale sur les opérations en devises qui a été la première fois proposée par James Tobin pour lutter contre l'instabilité financière. Les recettes tirées de cette taxe constitueraient un sous-produit, qui est celui qui nous intéresse. Toutefois, nous envisageons ici un taux de taxation beaucoup plus bas que ceux qui ont parfois été proposés pour décourager la spéculation sur les devises, et qui pouvaient atteindre 0,25 %. En revanche, pour notre objet, on pourrait appliquer un taux de 0,01 ou 0,02 %. Ce qui, selon les estimations, procurerait des recettes annuelles d'environ 17 milliards de dollars des États-Unis (taxe d'un point de base) ou de 30 milliards de dollars des États-Unis (0,02 %).

27. Une grande partie du débat tourne autour de la faisabilité technique de la taxe Tobin. Les marchés évoluent continuellement et de nouveaux instruments financiers apparaissent chaque jour. La structure du marché évolue en fonction du progrès technologique, des pressions concurrentielles et de la réglementation. Même à des taux de 0,01 % et de 0,02 %, la taxe peut avoir pour effet de déplacer l'activité financière et d'encourager des consolidations dans le secteur bancaire. Ces considérations donnent à penser que si la taxe est appliquée, elle devrait être introduite avec prudence, à un taux très bas. On a dans le passé laissé espérer que

cette taxe pourrait procurer des recettes considérables, mais ces attentes ne sont pas encore justifiées. En outre, il est difficile de prédire les effets distributifs ultimes de cette taxe et l'impact qu'elle aura sur les transactions réelles. On peut traiter la taxe Tobin comme un droit d'accise sur tous les achats, selon leur montant en devises. Certaines opérations seront particulièrement touchées, et en particulier les opérations concernant les fonds que les émigrés envoient dans leur pays, qui sont examinés ci-après.

28. L'introduction de la taxe Tobin requiert un large accord. On s'interroge actuellement sur la question de savoir si un accord universel, et en particulier l'accord des États-Unis, est requis. Il a été proposé que la taxe Tobin soit appliquée par un groupe de pays tels que l'Union européenne et la Suisse. Cette approche à géométrie variable pourrait permettre de progresser sur le plan politique mais introduit un nouvel élément d'incertitude en ce qui concerne l'impact de la taxe. Il est aussi difficile de prédire les effets que l'introduction de cette taxe aurait dans la zone euro et dans les centres financiers européens de Francfort et de Londres. Dans la communauté financière, on a tendance à y voir une perte de compétitivité. Mais si la taxe remplit sa fonction initiale, qui est d'accroître la stabilité, elle pourrait alors contribuer à rendre l'euro plus attrayant.

### **Double dividende**

29. L'analyse classique de l'incidence de l'impôt suppose un monde où les marchés sont parfaitement concurrentiels et fonctionnent parfaitement. Dans cet optimum de premier rang, l'intervention de l'État – quels que soient ses avantages en matière de distribution des revenus – a un coût d'efficacité. Toutefois, dans le monde réel, les marchés ne sont pas parfaits et l'une des contributions majeures de l'économie publique moderne a été d'analyser les conséquences d'une défaillance des marchés. Les deux taxes mondiales qui ont été examinées ci-dessus visent en fait à améliorer l'allocation des ressources. Une taxe sur la consommation de biens qui ont des effets dommageables sur l'environnement a un effet positif dans ce domaine, en transférant la dépense de l'achat de biens polluants vers l'achat de biens, qui n'ont pas d'effets dommageables sur l'environnement, ou bien en ont moins. La taxe sur les opérations en devises a été proposée afin de décourager une spéculation déstabilisante.

30. Avons-nous alors « un double dividende »? Une taxe mondiale peut produire un double dividende de deux façons. Si l'on considère que la taxe se substitue à l'APD, elle peut à la fois contribuer à l'efficacité et permettre de réduire le montant des taxes actuellement perçues pour financer l'APD. Par exemple une taxe sur le transport aérien peut non seulement contribuer à réduire les dommages environnementaux causés par le tourisme, mais également le montant de l'impôt sur le revenu. L'imposition d'une taxe sur le carbone peut permettre d'abaisser les taxes sur les salaires, contribuant ainsi à une baisse du chômage. On a alors à la fois un dividende en termes d'emploi et un dividende environnemental. Dans le second cas, une nouvelle source s'ajoute aux ressources disponibles pour le développement. Dans ce cas, ce sont la réduction des dommages environnementaux et l'avantage que représente la réalisation des objectifs du Millénaire qui constituent le double dividende.

31. L'idée du double dividende parle à l'imagination. Deux raisons incitent toutefois à la prudence. Premièrement, nous avons vu qu'il est probable que la taxe

requis à des fins d'allocation des ressources sera considérablement plus élevée que celle qui serait nécessaire pour accroître sensiblement les fonds alloués au développement. La taxe sur le carbone pourrait néanmoins grandement contribuer à accroître les revenus, même à un taux bien inférieur à celui qui a été proposé pour mettre fin au réchauffement planétaire (à la limite, on peut noter qu'une taxe sur le carbone qui aurait pour effet de supprimer complètement les émissions serait une réussite sur le plan environnemental, mais un échec sur le plan des recettes publiques). La deuxième raison d'être prudent tient à l'économie politique. On pourrait penser qu'en liant la défense de deux causes – la sauvegarde de la planète et le financement de la réalisation des objectifs du Millénaire – on constitue une coalition plus forte. Cet argument est celui du modèle classique du marchandage politique (log-rolling) dans lequel deux politiciens décident d'appuyer mutuellement leurs projets. Toutefois, ce modèle suppose une distribution particulière des avantages et des pertes résultant des projets, les avantages étant concentrés sur un petit nombre de bénéficiaires et les pertes plus diffuses. Mais l'inverse peut également être vrai : il est possible que les coûts soient en grande partie supportés par un petit groupe d'intérêt (tels les producteurs d'électricité) et que les avantages soient largement diffus. Plus spécifiquement, à combattre sur deux fronts, on risque d'être attaqué des deux côtés, en particulier si les deux objectifs poursuivis requièrent des taxes de taux très différents.

### **Droits de tirage spéciaux en faveur du développement**

32. Certains font depuis longtemps campagne en faveur de l'émission par le FMI de droits de tirage spéciaux (DTS) en faveur du développement. Alors qu'à l'origine, l'émission de DTS avait pour objet d'accroître les liquidités internationales, on s'intéresse depuis peu à leur potentiel en matière de financement du développement. Les partisans de cette solution, tel George Soros, ont fait valoir que l'on devrait créer de nouveaux DTS et que les pays développés devraient consacrer leur part de la nouvelle émission au financement de biens publics mondiaux et de flux d'aide supplémentaire en faveur de certains pays en développement. Ces propositions doivent être considérées dans un contexte dans lequel les pays en développement ont accumulé des réserves substantielles afin de diminuer leur vulnérabilité à des crises. Dans la mesure où ces réserves sont détenues sous forme d'obligations de l'État américain, elles contribuent manifestement au financement des déficits américains. Le Groupe Zedillo a fait valoir que des allocations de DTS substantielles pourraient contribuer à réduire les déficits des États-Unis tout en permettant aux autres pays de continuer à constituer les réserves dont ils estiment avoir besoin.

33. Une allocation de DTS d'un montant de 25 à 30 milliards de dollars des États-Unis représenterait une somme considérable eu égard aux besoins de financement des objectifs de développement pour le Millénaire. Toutefois, l'intérêt de cette contribution dépend de son renouvellement éventuel et de la régularité de celui-ci. Il convient par ailleurs de mieux préciser la contribution que pourrait apporter la création de nouveaux droits de tirage spéciaux au développement. Le problème qui se pose est lié à l'obligation de payer des intérêts sur la totalité de l'allocation. Si cette obligation est transférée aux pays bénéficiaires, ce financement constitue alors un prêt à bas intérêt. Toutefois, si les pays donateurs prennent à leur charge le paiement des intérêts, il équivaut alors à une aide publique au développement. Dans ce dernier cas, on peut contester l'intérêt d'une émission de DTS.

34. Des problèmes se posent également en matière de gouvernance. Il convient de préciser plus clairement les critères qui seraient appliqués pour établir les priorités en matière de biens publics mondiaux, ne serait-ce que parce que l'on observe des différences considérables à ce sujet dans les listes qui sont généralement données.

### **Proposition du Royaume-Uni visant à créer une facilité de financement internationale**

35. Les innovations dans la sphère des finances publiques ne sont pas toujours allées de pair avec les innovations opérées sur les marchés financiers. En substance, la récente proposition du Gouvernement britannique consiste à faire appel aux marchés financiers pour accroître l'efficacité de l'APD, en créant à cet effet une facilité de financement. Cette nouvelle facilité aurait pour objet d'obtenir des fonds supplémentaires et d'assurer que ceux-ci soient utilisés efficacement aux fins du développement.

36. Les principaux éléments de cette proposition sont les suivants :

a) Un accroissement significatif de l'aide publique au développement versée annuellement, pendant une période limitée, de façon à atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire en 2015 au plus tard;

b) Un préengagement, de façon à ce que les engagements d'aide puissent être titrisés;

c) Une augmentation substantielle et immédiate des dépenses consacrées au développement.

37. La facilité aurait pour effet de concentrer les flux d'aide à long terme au début de la période. Elle présente l'avantage de ne pas exiger un accord universel et est un exemple de l'intérêt qu'offre une structure à géométrie variable. La participation de tous les pays riches n'est pas indispensable. À condition qu'un nombre de pays suffisant, partageant une communauté de vues dans ce domaine, y participent, la facilité pourrait mobiliser les fonds supplémentaires nécessaires, soit 50 milliards de dollars des États-Unis. Cela suppose que ces engagements s'ajoutent à ceux qui ont déjà été contractés par les pays donateurs. Si cette facilité ne faisait que se substituer à l'aide existante, elle conserverait l'avantage d'assurer un flux d'aide prévisible et stable, mais les gains nets seraient alors beaucoup moins substantiels.

38. À supposer que l'on puisse obtenir des donateurs les engagements prévus, les déboursements effectués par la facilité de financement international passeraient de 10 milliards de dollars des États-Unis pendant la première année, à 50 milliards de dollars au bout de cinq ans, resteraient ensuite constants à ce niveau pendant cinq ans avant de diminuer progressivement pour cesser à la fin de la dernière période de cinq ans. Le principal objectif de la création de la facilité est bien de modifier le profit temporel des flux d'aide, ce qui pourrait entraîner un certain nombre de problèmes. Concentrer les déboursements au début de la période pose des problèmes quant à la capacité d'absorption des pays bénéficiaires et à l'impact macroéconomique des mesures. Bien que la nouvelle facilité prévoie des sauvegardes dans ce domaine, l'impact des déboursements risque de dépendre dans une large mesure des politiques économiques intérieures appliquées. De l'autre côté, la diminution, puis l'arrêt progressif des flux d'aide est également problématique. Il est prévu que les contributions supplémentaires des donateurs (s'ajoutant au niveau

de base de 2002) se poursuivent de 2020 à 2032, la totalité des fonds étant alors allouée au service de la dette et à la reconstitution des réserves de la facilité.

### **Dons privés en faveur du développement international**

39. Dans les pays riches, les fonds versés à des institutions de bienfaisance sont très importants. Aux États-Unis, ils représentent plus de 1,5 % du revenu national. En outre, des particuliers donnent gratuitement et libéralement leur temps. Toutefois, seule une faible partie de ces ressources est consacrée au développement. Les œuvres philanthropiques des pays riches se consacrent principalement à des activités nationales, avec des différences entre les pays, l'Allemagne étant le pays qui consacre la part la plus importante de ses fonds au développement international. Les montants recueillis par les comités nationaux de l'UNICEF s'établissent, en monnaie des États-Unis, entre 9 cents par habitant en Nouvelle-Zélande à près de 4 dollars par habitant au Luxembourg. Dans l'ensemble, les ménages, riches ou pauvres des États-Unis et du Royaume-Uni sont ceux qui donnent la plus grande part de leurs revenus. En haut de la fourchette, on trouve plusieurs fondations charitables qui s'intéressent au développement, telles que la Fondation Ford, la Fondation Rockefeller et, à une date plus récente, la Fondation pour les Nations Unies et la Fondation Gates.

40. Rapportés aux besoins de financement des objectifs du développement pour le Millénaire, les flux actuels de dons privés consacrés au développement sont faibles. Ils ont toutefois une grande importance psychologique. L'exemple donné par leurs citoyens peut encourager les gouvernements à se montrer plus généreux. Il est donc important d'examiner le potentiel qu'offrent les dons privés, tout en reconnaissant que le financement du développement n'a pas tous les attraits de ces derniers. Il concerne le développement à long terme plutôt que les secours d'urgence; il intéresse des communautés lointaines et offre peu de contacts directs; et il ne fournit guère aux particuliers l'occasion de donner leur temps. Parmi les mesures qui pourraient faciliter les dons privés, on peut citer : des incitations fiscales plus généreuses en faveur des donateurs; des mesures afin d'encourager des dons prélevés automatiquement sur les salaires; l'établissement de fonds mondiaux afin d'intéresser les grands donateurs privés; l'institution de nouvelles formes de dons des entreprises; les dons collectés sur Internet; des programmes d'information des donateurs.

### **Loterie et obligation mondiales**

41. Il est désormais fréquent que les gouvernements nationaux et locaux lèvent des fonds pour des projets du secteur public au moyen de loteries. Le chiffre d'affaires mondial des jeux de hasard est élevé : environ 120 milliards de dollars des États-Unis par an. L'idée de créer une loterie mondiale pour recueillir des fonds pour le développement est à l'étude, en particulier à la lumière de la récente Initiative de gestion des crises présentée par le Président Matti Ahtisaari (Finlande). La proposition consiste à créer, à l'image d'une loterie mondiale, des loteries nationales, dont les revenus nets seraient transférés au fonds de la loterie mondiale, qui serait géré par l'Organisation des Nations Unies ou par un autre organisme. Le rendement net de cette initiative est difficile à estimer, mais pourrait s'établir à environ 6 milliards de dollars des États-Unis par an.

42. La conception d'une loterie mondiale pose les mêmes problèmes que celle d'une loterie nationale pour ce qui est de sa forme (produit instantané, tel qu'une carte à gratter, ou tirage ordinaire, tel le Loto) et de la structure des prix. Il reste toutefois d'autres questions à résoudre. Pour que la loterie soit acceptée par les opérateurs de loterie nationaux et pour éviter l'opposition des bénéficiaires, il peut être nécessaire de différencier la structure des prix, par exemple en réduisant la taille des premiers prix. Ainsi, la loterie mondiale pourrait offrir des prix différents selon les pays, ce qui poserait des problèmes semblables à ceux des paris transfrontières. Par ailleurs, le marché des jeux est devenu encore plus saturé avec la croissance rapide des jeux en ligne.

43. La création d'une loterie mondiale permettra de prélever des fonds provenant de joueurs qui transféreront leurs mises à des loteries nationales à la loterie mondiale ainsi que de nouveaux joueurs, qui seront motivés par l'objectif du développement. Alors que les données empiriques indiquent que ce sont les groupes à faible revenu des pays développés qui consacrent la part la plus importante de leur revenu aux jeux de loterie, les nouveaux joueurs pourraient appartenir à des groupes de revenu plus élevé. Toutefois, si on compare ses effets à ceux d'un financement de l'aide publique au développement au moyen d'un impôt sur le revenu, la loterie mondiale pourrait avoir un caractère régressif en matière de distribution des revenus dans les pays développés. Mais si on les compare à une situation sans loterie (c'est-à-dire un niveau de financement du développement plus faible) ces effets seront probablement progressifs en termes de distribution des revenus mondiaux.

44. L'autre solution consiste à émettre une obligation à prime à l'échelle mondiale. Dans cet instrument, l'intérêt est assimilable à un prix de loterie, le capital étant remboursable sur demande. Les détenteurs d'obligation à prime ne perdent jamais leur capital, mais le rendement qu'ils en tirent est lié à la chance. De fait, l'obligation à prime équivaut à une transaction consistant à placer de l'argent dans un compte d'épargne ordinaire et à en retirer l'intérêt chaque mois pour acheter des billets de loterie. L'expérience du Royaume-Uni montre toutefois que l'obligation a un marché différent dans la mesure où des personnes appartenant à des groupes de revenu moyen et élevé achètent ces obligations alors qu'elles ne jouent pas à la loterie nationale. Cela peut tenir en partie à la différence de la structure des prix à gagner et de leur traitement fiscal, mais aussi à une différence de perception. Par ailleurs, une obligation internationale à prime est aussi susceptible d'attirer les particuliers qui cherchent à prêter de l'argent pour le développement (la même fonction pourrait évidemment être remplie par une obligation d'épargne classique en faveur du développement). Il est difficile d'évaluer l'ampleur des financements que permettrait d'obtenir l'émission d'obligations internationales à prime, mais il semble que cette idée novatrice soit digne d'être explorée.

### **Augmentation des envois de fond des émigrants**

45. Les envois de fonds des migrants sont une source externe de financement du développement, basée sur le marché, qui, selon les estimations publiées, a régulièrement augmenté, passant de 15 milliards de dollars des États-Unis en 1980 à 80 milliards de dollars des États-Unis en 2002. Il s'agit de flux importants, constituant, après l'investissement étranger direct, la deuxième source de flux extérieurs à destination des pays en développement. Ces fonds financent dans une large mesure la consommation, et de ce fait, peuvent être considérés comme un



instrument de redistribution à l'échelle mondiale, c'est-à-dire comme un mécanisme international de protection sociale. Ils contribuent également à la formation de capital, en fournissant des infrastructures communautaires (telles que des écoles) et des fonds pour le financement de nouvelles entreprises. Ces envois de fonds empruntent différents canaux financiers, officiels ou informels, qui ne sont probablement pas pleinement pris en compte dans les statistiques officielles auxquelles il est fait référence ci-dessus.

46. Les migrants envoient des fonds pour différentes raisons. Ils peuvent vouloir aider les membres de leur famille qui sont restés au pays, se constituer épargne qu'ils utiliseront lors d'un retour ultérieur au pays; affecter les fonds au remboursement de prêts qui leur ont permis de faire des études et de se rendre à l'étranger – l'émigration est alors l'élément d'une stratégie de coassurance, le migrant envoyant des fonds lorsqu'il réussit, alors que la famille qui reste au pays lui garantit un appui en cas d'échec. L'effet de ces différentes motivations a une incidence sur le montant des envois de fonds au cours du cycle du processus de migration et sur la part des fonds affectés à l'épargne plutôt qu'à la consommation.

47. Le moyen le plus sûr d'augmenter les envois de fonds des migrants consiste à adopter des politiques qui diminuent le coût de l'envoi de fonds. De nombreux migrants accèdent difficilement aux services bancaires, mal adaptés à leurs besoins. Une plus grande concurrence dans ce domaine pourrait conduire les banques à mieux répondre aux besoins des migrants tandis que des mesures pourraient être prises pour faciliter l'entrée dans le circuit de transfert d'argent, par exemple la diminution des frais d'octroi de licence. Il est toutefois difficile de réduire l'impact quantitatif de telles mesures. Il faut reconnaître qu'un certain nombre de mesures vont en sens contraire de la tendance récente à renforcer les réglementations pour combattre le blanchiment de l'argent et le financement du terrorisme.

## **Vers la voie de nouvelles sources de financement**

### **Conclusions**

48. Dans le présent rapport, notre objectif est de déterminer la contribution de nouvelles sources de financement à la réalisation des objectifs du développement. Nombre des propositions ont de multiples objectifs. À l'origine, la proposition de créer des DTS visait à atténuer les problèmes de liquidités internationales. Mais ce qui nous intéresse ici, c'est la contribution que cet instrument pourrait apporter au développement. De même, la taxe Tobin avait été initialement proposée pour combattre l'instabilité financière. Mais ce qui nous intéresse ici, ce sont les recettes qu'elle pourrait procurer pour le financement du développement.

49. La première conclusion est que les deux taxes que l'on propose d'instituer à l'échelle mondiale pourraient procurer des recettes égales soit au montant voulu (taxe sur le carbone), soit à au moins la moitié du montant voulu (taxe Tobin au taux de 0,02 %). En outre, les taux de taxation nécessaires à cet effet seraient inférieurs à ceux que proposent les partisans de ces taxes qui les préconisent pour des raisons liées à l'allocation des ressources. Les taux des taxes Tobin envisagées pour freiner la spéculation excessive des devises étaient de l'ordre de 0,10 à 0,20 %, soit 10 fois le taux suggéré ici. De même, le taux de la taxe sur l'énergie que nous proposons est égal à un dixième ou un vingtième des taux généralement envisagés dans la

littérature sur le réchauffement planétaire. On ne peut donc assurer que ces taxes auront l'effet majeur sur les comportements qui était recherché – à savoir décourager la pollution et la spéculation. Cette conclusion a des aspects à la fois positifs et négatifs. Du côté négatif, le double dividende escompté – une augmentation des recettes et un meilleur fonctionnement de l'économie – risque de ne pas être à la hauteur des attentes quant à sa deuxième dimension. Mais ce sont les recettes qui nous intéressent ici. Du côté positif, les taux beaucoup plus faibles des taxes envisagées sont plus acceptables et il est probable qu'ils auront moins d'effets perturbateurs sur l'économie.

50. La deuxième conclusion est qu'il existe d'autres solutions que les taxes mondiales. Sous réserve d'un appui suffisant d'autres grands donateurs, la Facilité de financement internationale proposée par le Gouvernement du Royaume-Uni pourrait apporter des flux de financement de l'ampleur requise pendant la période critique se terminant en 2015. (Dans le même temps, on peut s'interroger sur la question de savoir dans quelle mesure cette solution diffère de l'engagement d'accroître l'APD.) L'émission de DTS en faveur du développement pourrait procurer de 25 à 30 milliards de dollars des États-Unis, soit une grande part du total requis, mais devrait néanmoins être combinée à d'autres sources, en particulier si la périodicité des allocations était inférieure à un an. L'une des sources supplémentaires pourrait être une loterie mondiale, susceptible de procurer des revenus importants, à supposer que des accords puissent être passés avec les loteries nationales. Une obligation mondiale à prime pourrait apporter des financements qui ne seraient pas autrement disponibles. Ces sources de financement pourraient également être complétées par un accroissement des envois de fonds des émigrés, et à une échelle plus modeste, par une augmentation des dons privés.

51. Cependant, il nous faut examiner dans chaque cas le caractère additionnel du financement apporté. La troisième conclusion est qu'il y a bien un risque d'effet d'éviction. Les pays adhérant à la Facilité de financement internationale pourront implicitement diminuer d'autant leur aide publique au développement. Il en va de même des pays qui transféreront une nouvelle allocation de DTS. Les gouvernements ayant donné leur accord à l'introduction d'une taxe mondiale risquent d'être moins incités à augmenter leur APD tandis que les entreprises pourraient abaisser leurs contributions charitables en faveur du développement. Les mesures visant à accroître les dons privés risquent d'avoir des effets négatifs sur d'autres formes de dons. Enfin, l'émission d'une obligation mondiale pourrait évincer d'autres emprunts en faveur du développement, bien que ce risque soit plus faible si l'obligation est destinée aux particuliers.

52. Dans quelle mesure les sources de financement proposées présentent-elles d'autres avantages que de procurer des recettes? On l'a déjà noté, les taux des taxes envisagés sont beaucoup plus faibles que ceux qui étaient préconisés pour d'autres fins, mais tant la taxe sur l'énergie que la taxe sur les opérations en devises peuvent avoir un effet correctif. Il y a un avantage en matière d'allocation des ressources plutôt qu'une perte sèche. De la même façon, les incitations fiscales encourageant les dons privés et les envois de fonds des émigrés peuvent stimuler une activité dans laquelle il y a sous-production, le don apportant alors un avantage à la fois au donateur et au bénéficiaire. La quatrième conclusion est que s'il peut y avoir des doubles dividendes, ces derniers sont un sous-produit et non la principale raison des propositions. Il ne faut donc pas exagérer les mérites de l'argument reposant sur le double dividende.

53. L'existence d'un double dividende n'implique pas l'absence de coût. Le coût économique d'un impôt classique, produisant des recettes d'un milliard de dollars comprend deux éléments : le milliard de dollars versé par les contribuables et la perte sèche (perte d'efficacité) qu'entraîne la distorsion des décisions économiques. S'il y a double dividende, le second élément devient alors un avantage : la taxe « corrective » a pour effet d'améliorer les décisions. Mais le premier élément demeure : les recettes fiscales ont augmenté. Il y a de bonnes raisons de penser que le coût de la taxe sera transféré aux utilisateurs finaux. Ce raisonnement s'applique aux taxes sur l'énergie. Dans ce cas nous devons examiner l'incidence des taxes sur les intrants et les produits finis. On pense immédiatement à l'incidence d'une taxe sur le carbone sur le coût du carburant et du transport pour les ménages, mais l'énergie est également un intrant dans d'autres secteurs. Les coûts de fonctionnement du secteur financier, par exemple, vont également s'accroître. Donc les prix de produits sans lien apparent avec l'énergie vont augmenter. Un des inconvénients de la taxe Tobin est qu'il est difficile d'en déterminer l'incidence finale. Il est possible que les pays en développement en subissent partiellement le coût. C'est le cas par exemple si la taxe a pour effet de diminuer le flux effectif des envois de fonds des émigrés. Les autres mesures peuvent aussi entraîner des coûts. L'accroissement effectif de l'APD qui est envisagé dans le cadre de la Facilité de financement internationale devra être financé, donnant lieu à des engagements futurs qui pourront avoir une incidence sur la situation budgétaire des pays donateurs. Enfin, les incitations fiscales visant à encourager les envois de fonds des émigrés ont un coût pour les pays hôte. La cinquième conclusion est qu'il est illusoire de supposer qu'en recourant à d'autres sources de financement, on évite tous les coûts.

54. Dans l'examen des doubles dividendes et des pertes d'efficacité, il est important d'évaluer l'impact des mesures proposées sur la macroéconomie. Certaines mesures, telles que la création de DTS visent spécifiquement à stimuler l'économie mondiale. En cas de chômage important et de sous-utilisation des capacités productives, il peut être possible de créer de nouvelles ressources en contrepartie d'un coût réel faible ou même nul. Dans le cadre de la Facilité de financement internationale, les modalités des emprunts contractés par les pays donateurs peuvent avoir un effet macroéconomique incitatif. À l'inverse, un accroissement significatif des fonds consacrés au développement peut s'accompagner de problèmes d'absorption. Nous n'avons pas tenté ici d'évaluer ces effets macroéconomiques, mais ils peuvent être importants. La sixième conclusion est qu'il convient d'examiner les mesures de financement des objectifs du développement compte tenu de leur effet incitatif sur l'économie mondiale et des problèmes d'absorption éventuels.

### **La voie à suivre**

55. La mise en œuvre de chacune des propositions présente des difficultés qu'il faudra surmonter. À cet égard, l'étape de la conception est cruciale. La structure des prix offerts par la loterie mondiale par exemple doit être établie de façon à différencier ces prix de ceux des loteries nationales et à éviter les effets négatifs que pourraient entraîner des prix d'une valeur astronomique. Nous avons décrit les moyens de rendre le marché des envois de fonds effectués par les migrants plus efficient. Pour tenir compte des réalités, tout programme doit comprendre un paquet de mesures, car si la taxe sur le carbone peut peut-être suffire à lever les fonds

nécessaires, il n'en va pas de même des autres propositions examinées ici. Ce paquet de mesures pourrait être élaboré par l'ONU et par d'autres organismes internationaux, qui assureraient également le suivi de l'introduction des mesures.

56. Mais c'est l'action politique qui doit permettre de surmonter les difficultés. Qui sont les principaux acteurs? En premier lieu, le citoyen a un rôle essentiel à jouer. Les particuliers peuvent apporter une contribution significative d'une part en apportant personnellement leur appui, d'autre part en exerçant une influence sur les pouvoirs publics. Les particuliers donnent généreusement aux œuvres de bienfaisance, mais seule une fraction relativement faible de ces contributions est allouée au développement. Nous avons vu qu'il est possible de développer considérablement ces dons à l'échelle mondiale. Une augmentation des dons versés aux institutions charitables qui œuvrent en faveur du développement contribue à la fois directement à aider les pays pauvres et, indirectement, à montrer aux gouvernements des pays riches l'intérêt que leurs électeurs portent au développement.

57. Les gouvernements nationaux ont certes un rôle crucial à jouer. Tout d'abord ils ont un pouvoir considérable. Le gouvernement d'un pays riche, agissant seul, peut prendre des mesures pour accroître les flux de financement en faveur du développement. Un pays, agissant seul, pourrait, par exemple consentir des déductions fiscales en faveur des contribuables qui envoient des fonds pour financer un projet communautaire dans leur pays d'origine, émettre une obligation à prime dont le produit sera affecté au financement du développement, allouer une partie des recettes de sa loterie nationale au développement ou encore coupler fonds publics et fonds privés en complétant par des fonds publics les montants que ses citoyens versent à des institutions caritatives qui œuvrent en faveur du développement.

58. Le couplage des financements se pratique aussi au niveau international et les gouvernements seront peut-être plus disposés à fournir des fonds si d'autres pays contribuent. La logique de la Facilité de financement internationale implique que plusieurs pays prennent des engagements. Cela nous amène à la catégorie des mesures proposées qui nécessitent une action commune, mais où l'accord d'un sous-ensemble importants de pays suffit, qui inclut la Facilité et la loterie mondiale. Enfin, d'autres propositions exigent effectivement la participation de l'ensemble des pays donateurs. Il s'agit de l'émission de nouveaux DTS et (probablement) de l'institution de la taxe sur le carbone.

59. Nous avons mis ici l'accent sur le rôle des pays à revenu élevé, mais le présent rapport ne s'adresse pas seulement à ces derniers. Les pays à revenu intermédiaires représentent une source potentielle de financement du développement de plus en plus importante. Les pays en développement peuvent grandement contribuer à faciliter la mise en œuvre effective des mesures proposées ici et à faire avancer le dialogue nécessaire.

#### *Notes*

- <sup>a</sup> Groupe de haut niveau sur le financement du développement, placé sous la conduite de l'ancien Président mexicain, M. Ernesto Zedillo. Pour le rapport du groupe, voir A/55/1000.