

Les systèmes fiscaux face à la mondialisation

Biens publics mondiaux et fiscalité globale : quelles perspectives ?

Le développement de fléaux à l'échelle mondiale a conduit la communauté internationale à raisonner en termes de « biens publics mondiaux (BPM) ». Cette problématique a suscité un regain d'intérêt pour les projets de fiscalité globale. Pierre Jacquet et Olivier Ray montrent que si le financement des BPM ne résoudrait pas à lui seul la question de leur sous-production, des mécanismes de taxation internationale pourraient se révéler bénéfiques, au-delà des ressources qu'ils permettent de mobiliser. Ils seraient en effet susceptibles d'améliorer la coordination internationale qui fait tant défaut, aussi bien à la régulation climatique qu'à la prévention des pandémies et des crises financières. Leur mise en œuvre se heurte toutefois à de nombreuses difficultés.

C. F.

Si l'idée d'une fiscalité mondiale n'est pas nouvelle (1), la prise de conscience des interdépendances croissantes au sein de la communauté internationale a conduit au cours de la dernière décennie à un regain d'intérêt pour des projets de taxation internationale destinés à financer de grandes causes globales. À la mobilisation d'organisations de la société civile (le plaidoyer d'ATTAC en faveur d'une « taxe Tobin », la *Halifax Initiative* aux États-Unis ou la *War*

on Want au Royaume-Uni) ont répondu des initiatives gouvernementales concrètes (notamment la taxe sur les billets d'avions initiée par Jacques Chirac en 2006), relayées par certaines organisations internationales (2). Le choix d'affecter une part importante des recettes de la taxe sur les billets d'avion à l'organisme UNITAID (3) en est l'illustration : l'émergence de la fiscalité mondiale dans l'agenda international rencontre celle de la problématique des « biens publics mondiaux » (BPM).

Un besoin urgent d'action collective internationale

La problématique des biens publics mondiaux

Le besoin de gestion concertée des BPM est de plus en plus flagrant à mesure que le cadre national se révèle insuffisant pour penser les réponses à cet ensemble de grands enjeux planétaires. Les rapports successifs du GIEC (4), le plaidoyer de l'ancien vice-président américain Al Gore et le Rapport Stern sont parvenus à placer le changement climatique au cœur des préoccupations de la communauté internationale. Nous savons maintenant que les émissions de gaz à effets de serre (GES) anthropiques devront être réduites de 50 % par rapport à leur niveau de 1990 d'ici 2050 si le monde veut avoir une chance de ne pas dépasser les 2 °C de réchauffement global – au-delà de ce seuil, les risques d'évolutions catastrophiques du climat s'accroissent sensiblement, entraînant des conséquences majeures auxquelles la communauté internationale sera incapable de faire face. Or, les pays du Nord comme du Sud continuent à voir chaque année leurs émissions s'accroître, plaçant la communauté internationale sur une trajectoire de croissance insoutenable. Les effets de ces dérèglements (événements climatiques extrêmes plus violents et plus fréquents, perte de productivité des sols, etc.) commencent à être perceptibles et à représenter un coût important en vies humaines. D'après le Rapport Stern, le coût économique de l'inaction pourrait quant à lui atteindre à terme 5 à 20 % du PIB mondial (5).

Fiscalité
et
revenus
Cahiers français
n° 343

Les systèmes
fiscaux
face à la
mondialisation

1

(1) Dès la fin du XIX^e siècle, les travaux de James Lorimer, font référence à un prélèvement international pour le financement d'un gouvernement mondial.

(2) Le Rapport du Panel de haut niveau des Nations unies sur le financement du développement recommandait en 2001 que la conférence de Monterrey examine la possibilité d'instaurer une taxe internationale pour le financement des biens publics mondiaux.

(3) FIAM/UNITAID, organisme international créé en 2006 pour accroître l'accès au traitement contre le paludisme, la tuberculose et le sida. Cf. <http://www.unitaid.eu/>

(4) Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

(5) Stern N. (2006), *The Economics of Climate Change*, disponible sur : http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm

Si le réchauffement climatique préoccupe à juste titre la communauté internationale, toute une série de biens publics se révèlent capitaux pour le bien-être de l'humanité. La santé mondiale en premier lieu, si l'on considère les « externalités » que représentent les pandémies émergentes. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) craint en effet que la croissance des interactions transfrontalières s'accompagne dans les décennies à venir d'épidémies mondiales particulièrement meurtrières. Si les dernières vagues du H5N1 n'ont causé « que » quelques centaines de morts à travers la planète, si les virus SRAS et Ebola sont aujourd'hui circonscrits, qu'en sera-t-il des prochaines pandémies ?

La biodiversité, souvent conçue à tort comme une préoccupation périphérique, compte elle aussi parmi les biens publics mondiaux essentiels à la survie de l'humanité : de sa préservation dépendent en effet les écosystèmes qui fournissent à l'homme des services de première nécessité, ainsi qu'un vaste stock de gènes et de principes actifs aux potentiels encore largement méconnus. Or, elle n'a jamais connu une érosion aussi rapide qu'aujourd'hui. Nous pourrions tout aussi bien citer la stabilité du système financier international, la non-prolifération nucléaire ou la paix mondiale : la préservation de ces BPM révèle un besoin d'action collective internationale non satisfait, et constitue aujourd'hui l'enjeu numéro un de la gouvernance mondiale.

La nécessité d'un transfert de ressources

Nous le voyons dans chacun des exemples ci-dessus, le monde en développement se trouve au cœur de la problématique des BPM : du fait des fragilités socio-économiques qui affectent leurs populations en forte croissance, les pays du Sud sont souvent les premières victimes des dérèglements mondiaux, qu'ils soient climatiques (inondations, sécheresses), sanitaires (épidémie du sida, de la grippe aviaire) ou économiques (crises financières). Mais ces pays en sont tout aussi largement les acteurs, en tant que producteurs d'externalités négatives – pensons à la déforestation massive en Indonésie, aux émissions de GES en forte croissance en Chine et en Inde ou aux risques sanitaires liés à la faiblesse des systèmes vétérinaires de nombreux pays asiatiques ou africains. De ce fait, et parce que le précieux patrimoine naturel qu'ils hébergent est lui-même générateur de fortes externalités positives à l'échelle de la planète, ces pays devront nécessairement être au cœur des solutions déployées par la communauté internationale pour protéger et produire les BPM. Or, qu'il s'agisse de la lutte contre la déforestation sauvage ou de la mise en place de réseaux vétérinaires efficaces, ces efforts en faveur de biens collectifs mondiaux requièrent des financements importants dont ces pays ne disposent pas toujours, compte tenu, notamment, de leur choix d'investir prioritairement dans un rattrapage économique légitime. Si la communauté internationale se veut conséquente dans sa volonté

d'agir en faveur des BPM, une part importante des ressources mobilisées devra s'acheminer d'une façon ou d'une autre vers les pays en développement, afin de leur donner les moyens de l'action et de l'adaptation, d'orienter les modalités de leur croissance et de compenser les surcoûts éventuels liés à leur participation à la production de biens collectifs.

Aujourd'hui, ce transfert de ressources se fait notamment à travers l'aide publique au développement (APD). L'APD représente ainsi, aussi bien par son volume financier que par le savoir-faire technique et l'appui à la construction de capacités qu'elle propose en accompagnement, les prémisses d'une politique publique planétaire de gestion des interdépendances Nord-Sud dans un contexte de mondialisation (6). Les moyens consacrés à cette politique, de l'ordre de 100 milliards de dollars actuellement, sont néanmoins largement insuffisants pour assurer le triple mandat confié *de facto* à l'APD : la solidarité Nord-Sud (le financement des services essentiels tels l'éducation, la santé ou l'accès à l'eau potable), l'aide au rattrapage économique (par des programmes de promotion de la croissance) et la protection des BPM. Se pose donc un réel problème de ressources financières pour l'aide au développement, une question qui figurait au cœur de la conférence internationale de Monterrey en 2002. Quel en est l'ordre de grandeur ? Quels seraient les volumes additionnels nécessaires au financement des BPM ? Il n'existe à ce stade aucun consensus méthodologique sur la façon de les mesurer, et les estimations divergent largement selon le périmètre des BPM concernés. Le PNUD estime cependant que la seule réduction des émissions globales de GES nécessaire à la stabilisation du réchauffement climatique à 2 °C représenterait un coût annuel global de l'ordre de 1,6 % du PIB mondial (7), qui devrait alors être réparti entre les différents États. L'APD n'est pas en mesure de porter seule ce fardeau : des ressources additionnelles sont clairement nécessaires. Mais à ce défi d'ordre quantitatif s'ajoute un défi d'ordre qualitatif : les ressources mobilisées doivent en effet être adaptées aux besoins de la politique publique financée. La préservation du climat ou de la biodiversité, chantiers de longue haleine, demandent ainsi des ressources à la fois stables, prévisibles et pérennes – trois qualités qui font trop souvent défaut à l'aide au développement, soumise à des aléas budgétaires et politiques de court terme.

La problématique des biens publics mondiaux ne peut cependant se réduire à l'enjeu du financement : contrairement aux biens privés, les BPM ne se troquent pas sur un marché, ni d'ailleurs sur les marchés mondiaux. Le problème n'est donc pas tant de financer l'achat d'objets que de produire une action collective, laquelle nécessitera des financements. La fonction de production des BPM, particulièrement complexe,

(6) Cf. Charnoz O., Naudet J.-D. et Severino J.-M. (2007), « Aide internationale : vers une justice sociale globale ? », *Esprit*, mai.

(7) PNUD (2007), *Rapport sur le développement humain 2007/2008. La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*, New York, ONU.

intègre certes le facteur capital, parfois le progrès technique, souvent les valeurs et les comportements individuels, mais toujours l'action collective internationale, facteur fortement complémentaire des précédents. En d'autres termes, leur production à une échelle significative est par définition tributaire d'une coordination internationale, qui demeure à un stade embryonnaire aujourd'hui. Avec 192 États jaloux de leur souveraineté, elle s'apparente en effet à un vaste « dilemme du prisonnier ». Les changements à mettre en œuvre pour relever le défi des BPM doivent donc s'appuyer sur une révolution simultanée des moyens de financement, de la connaissance – la protection de certains BPM comme le climat ou la santé nécessite clairement de nouveaux sauts technologiques –, du système de valeurs (chacun étant peu à peu amené à mieux apprécier la rareté du climat, de la biodiversité) et de la gouvernance mondiale.

La fiscalité internationale comme solution ?

Un apport de ressources financières supplémentaires ne saurait donc constituer, en tant que tel, une réponse suffisante à la carence de biens publics mondiaux. Une fiscalité globale, « financement innovant » s'il en est, peut-elle néanmoins constituer une composante utile, voire nécessaire à leur production ? Faut-il la concevoir comme résultant de la coordination d'initiatives fiscales nationales ou, de façon plus exigeante, comme une décision commune de taxer une assiette représentative de la mondialisation ? On retrouve dans ce débat les différents rôles possibles pour la taxation : financer des dépenses publiques, redistribuer des revenus, corriger des externalités.

Fiscalité et biens collectifs

L'outil fiscal comporte un certain nombre d'avantages pour le financement de biens collectifs. Ce n'est pas un hasard si nos systèmes nationaux ont traditionnellement recours à cet instrument pour financer les biens (ou « services ») publics tels que la justice, la recherche ou la collecte des déchets. Comme nous l'indique la théorie de Paul Samuelson, le passage par l'autorité publique permet en effet de résoudre le problème du passager clandestin. Face aux besoins de financement conséquents de certains biens collectifs, il permet également d'atteindre des seuils déterminants dans la mobilisation de ressources, auxquels un financement décentralisé ne pourrait parvenir. Pensons par exemple à la recherche spatiale. Sous certaines conditions, l'outil fiscal peut aussi répondre à la contrainte de prévisibilité et de régularité du financement d'une politique publique de long terme, du moins davantage que ne le fait actuellement l'APD. La fiscalité, qu'elle soit nationale ou internationale, peut également comporter une vertu organisatrice par

rapport à des financements comme les donations privées, puisqu'elle appelle une décision de puissance publique sur son allocation. La taxe sur les billets d'avions, simple outil de financement, incite par exemple les États participants à travailler ensemble, au sein d'UNITAID, à la lutte contre trois grandes épidémies. L'on assiste à une forme de dépolitisation des décisions favorable à la coopération entre États, dans la mesure où le compromis politique initial permettant de mobiliser ces ressources est reconduit de façon tacite dans la durée. Enfin, les systèmes politiques et fiscaux existants sont davantage adaptés au financement de biens publics locaux et de solidarités locales qu'à celui de biens publics mondiaux et de solidarités globales. Comme sur le plan national, les effets redistributifs d'une fiscalité internationale seraient de nature à corriger certaines inégalités initiales, ce qui n'est pas incohérent avec une demande croissante de justice entre nations (8). Face à l'émergence de besoins collectifs mondiaux, et dans un contexte de fortes inégalités entre nations mises en relief par la mondialisation, il ne serait donc pas incohérent que la communauté internationale se dote d'un mécanisme proche de la fiscalité nationale pour financer leur production ou leur préservation.

Les multiples vertus d'une fiscalité internationale

Il apparaît que la vertu d'un tel outil de financement ne provient pas seulement de sa capacité à financer les BPM mais aussi, voire surtout, de son potentiel à accroître les autres facteurs de leur « fonction de production » : progrès technique, coordination internationale et changements de comportements. En l'absence de puissance publique globale, c'est peut-être même dans ce troisième élément que réside la véritable plus-value des mécanismes s'apparentant à la fiscalité, dans une optique de préservation des BPM. L'économiste anglais Arthur Pigou (9) a développé l'idée selon laquelle les taxes permettent d'internaliser certaines externalités, c'est-à-dire de faire payer aux producteurs d'externalités négatives le coût social qu'elles représentent. En intégrant une information – la rareté du bien en question et les externalités qu'il génère – au système de prix, la taxe incite à un changement de comportements à grande échelle et de façon décentralisée. Prenons l'exemple des émissions de gaz à effet de serre (GES), donc du BPM « climat » : indépendamment de la mobilisation de ressources, la préservation de ce bien ne pourra pas se passer d'un prix de l'énergie fossile suffisamment incitatif. Or,

(8) « La création de nouvelles contributions internationales est inséparable de la recherche de plus de stabilité, plus de sécurité et plus de justice dans le développement du monde », peut-on lire dans le Rapport Landau (Landau J.-P. (2004), *Les nouvelles contributions financières internationales*, Rapport au Président de la République). <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000440/0000.pdf>

(9) Pigou A.C. (1920), *The Economics of Welfare*, Londres, Macmillan.

les deux défis que sont l'effet de serre et l'épuisement des ressources fossiles sont encore insuffisamment internalisés dans le système de prix. Cette situation est néanmoins progressivement en train de changer : dans son « paquet climat » de janvier 2008, la Commission européenne prévoit une mise aux enchères progressive des permis d'émissions de GES, avec attribution des recettes aux États membres. Avec cette vente de droits à émettre au profit de la collectivité publique, l'Europe est ainsi en train de s'acheminer vers un mécanisme quasi fiscal, que d'autres ensembles régionaux pourraient à terme rejoindre, créant ainsi une forme de fiscalité mondiale sur le carbone.

Qu'elle soit régionale ou mondiale, cette quasi-fiscalité peut apparaître comme doublement bénéfique. En effet, si l'on part de l'hypothèse réaliste d'une élasticité moyenne de la demande en hydrocarbures, cette option permet non seulement de contribuer à changer progressivement les modes de production et de consommation par le renchérissement de ces biens, mais également de mobiliser des ressources permettant par exemple d'accroître les aides à l'adaptation. Pensons au principe du bonus-malus récemment appliqué à l'achat de véhicules neufs en France. Inversement, attendre l'épuisement relatif des ressources pétrolières et gazières (et donc leur renchérissement) reviendrait à transférer progressivement une rente aux États producteurs, appauvrissant d'autant les consommateurs et rendant ainsi plus difficile une adaptation pourtant inévitable. Au « double dividende » potentiel de la fiscalité correspond donc un « double handicap » de l'inaction. Dans le scénario d'une fiscalité internationale, ce double dividende jouerait pleinement si une partie des ressources issues d'une taxe donnée venait à être affectée à la rémunération d'externalités positives correspondantes. Une taxe sur les hydrocarbures (émetteurs d'externalités négatives) pourrait ainsi servir à financer des projets d'amélioration d'efficacité énergétique ou à rémunérer des « services écologiques rendus », comme la préservation de forêts primaires.

Quelles perspectives ?

État des lieux de la fiscalité internationale

Malgré ces avantages et les réelles avancées réalisées ces dernières années, nous demeurons loin de la mise en place d'une véritable fiscalité globale. Trois projets récents y aspiraient, mais les réalisations sont aujourd'hui bien en deçà de ce qu'un tel outil impliquerait. La fameuse « taxe Tobin » sur les mouvements spéculatifs de capitaux, développée par James Tobin en 1972, visait par exemple à redonner davantage d'autonomie aux politiques monétaires nationales en favorisant une certaine déconnexion entre le taux d'intérêt national et le taux d'intérêt mondial. La forte mobilisation en faveur de cette taxe – par une coalition hétéroclite d'acteurs, qui a d'ailleurs conduit

à dépasser le projet de son concepteur – ne lui a pourtant pas permis d'aboutir, si bien qu'il n'existe plus aujourd'hui de projet politique crédible sur l'imposition des mouvements spéculatifs de capitaux (l'une des principales difficultés étant de distinguer entre ce qui est spéculatif et ce qui ne l'est pas). Les négociations sur la réduction des émissions de GES conduites en amont du protocole de Kyoto ont, elles aussi, remis la question de la fiscalité internationale sur le devant de la scène. Le GIEC (10) préconisait d'ailleurs dans son premier rapport le recours à une fiscalité internationale sur l'énergie, jugeant qu'un système de prix incitatif serait plus efficace qu'un mécanisme de quotas. Face à l'opposition des États-Unis, l'option fiscale a finalement été écartée. Dernière initiative en date, celle de la taxe internationale sur les billets d'avion. Instaurée en janvier 2006 et actuellement en vigueur dans 27 pays, celle-ci a permis de mobiliser quelque 213 millions d'euros dans sa première année de fonctionnement au service de la santé mondiale. Les recettes, affectées à 90 % à l'organisme international FIAM/UNITAID, servent à l'achat groupé de médicaments contre le paludisme, le sida et la tuberculose dans le monde en développement. La mise en place de ce mécanisme démontre qu'une taxe élaborée de façon conjointe par un club d'États n'est pas impossible. Si elle représente le projet de fiscalité internationale le plus abouti à ce stade, et mérite d'être saluée pour cela (11), cette initiative est cependant loin de constituer le modèle de fiscalité universelle que certains avaient un temps espéré.

Les obstacles

Ces échecs ou demi-succès ne sont guère surprenants si l'on considère que la fiscalité globale est confrontée à trois types de difficultés. Difficultés propres à toute taxe d'abord : le choix de l'assiette et du taux est éminemment complexe, d'autant que le « double dividende » d'une taxe ne peut qu'être transitoire. Il existe en effet une certaine contradiction entre l'objectif de financement d'une politique à long terme et celui d'orientation des choix de consommation, puisqu'en modifiant les comportements d'achat, la taxe contribue à réduire sa propre assiette, et donc à diminuer les recettes générées. Il n'est pas impossible que la taxe produise ce double dividende le temps de l'adaptation (qui dépend de l'élasticité de la demande), mais uniquement de façon transitoire. Par ailleurs, ce deuxième « dividende » n'a rien de magique : comme tout prélèvement fiscal, il ne représente en rien une *création*, mais seulement une *mobilisation* de richesses, et son efficacité dépend de l'emploi des ressources mobilisées. Difficultés inhérentes à la fiscalité internationale, ensuite : le pouvoir d'imposition fiscale

(10) Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (1990), *Premier rapport d'évaluation*.

(11) Cf. Bill Gates (2008), « Unitaid, une exemplaire contribution française pour sauver des vies dans le monde », *Le Figaro*, 25 février.

a de tout temps été le symbole par excellence de la souveraineté. En l'absence de gouvernement mondial, toute imposition globale passera donc par l'accord de l'ensemble des États – soit 192 à l'heure actuelle – sur le bien-fondé d'une telle taxe, ses modalités de fonctionnement et son affectation. Si, comme il est probable, ces 192 États ne parviennent pas à s'entendre sur un mécanisme d'imposition commun et uniforme, les économies concernées par la taxe s'exposent à des risques de distorsions concurrentielles. Nous retrouvons ici le dilemme du passager clandestin et l'extrême difficulté de l'action collective internationale en faveur de biens communs. Un hypothétique accord global poserait quant à lui la difficile question de la sanction des comportements d'évasion (qui en aurait la charge ?), et des moyens concrets pour l'exercer. Difficultés de l'application d'une fiscalité internationale aux BPM, enfin : partant de l'hypothèse qu'une fiscalité mondiale ne serait pas à même de mobiliser les ressources nécessaires au financement de l'ensemble des BPM, quel « bien » serait ainsi financé, parmi de nombreux candidats légitimes ? Privilégierait-on la santé mondiale ? L'environnement ? La recherche ? La culture ? La paix et la sécurité ? La stabilité du système financier international ? Il s'agirait également de déterminer le périmètre géographique des actions mises en œuvre : serait-il mondial ? Régional ?

Pour une approche pragmatique de la fiscalité internationale

Les difficultés abondent, et la fiscalité internationale est loin d'épuiser les besoins d'action collective globale. Faut-il, dès lors, abandonner l'idée d'une contribution de la fiscalité internationale à la production de BPM, en faveur d'autres mécanismes de coordination et de financement ? L'ampleur et la diversité des besoins militent contre une solution unique : il est fort probable que nous ne soyons qu'au début de la mise en place de mécanismes fiscaux ou quasi fiscaux à l'échelle internationale, mais ces initiatives devront coexister avec d'autres types de financement, des prêts et subventions d'aide au développement à une gamme très variée de financements innovants, en passant par des activités de philanthropie et de mécénat, des coalitions d'acteurs volontaires, etc. La fiscalité internationale pourrait, dans ce cadre, constituer un élément précieux de structuration de l'action collective mondiale, si essentielle à la production de BPM. Mais elle ne pourra jouer ce rôle que si elle est envisagée dans une approche pragmatique : il est en effet trompeur d'aborder la fiscalité globale par analogie stricte avec la fiscalité nationale. En l'absence d'autorité supranationale légitime, la fiscalité internationale gagne, au moins dans un premier temps, à être envisagée comme la coordination d'initiatives fiscales nationales, à l'image de la récente taxe sur les billets d'avion, plutôt que comme un instrument universel unique au service d'une très hypothétique instance

intégrée de gouvernance mondiale. Mais son potentiel « pigouvien » risque alors de rester largement inexploité.

La typologie complexe des BPM esquissée dans l'encadré nous indique également qu'il n'existe pas *une* voie optimale pour le financement global « des BPM ». Leur extrême diversité et celle de leurs modes de production appellent à une pluralité de mécanismes de financement, qui gagneraient à être choisis en fonction des caractéristiques propres à chaque bien public (12). Les BPM dont la protection nécessite des ressources publiques stables, prévisibles et pérennes (notamment certains BPM « purs » tels que le climat ou la biodiversité), pourraient utilement bénéficier de ressources provenant d'outils fiscaux internationaux. La production de « biens de club » pourrait se reposer davantage sur des financements volontaires de coalitions d'acteurs concernés, alors que des mécanismes innovants permettant de mobiliser des ressources importantes immédiatement, du type de l'*International Financial Facility*, (13) pourraient répondre aux besoins de financement massifs et immédiats des BPM dits de « maillon fort » (« *best shot* »), telle la recherche sur le SIDA.



Réchauffement climatique, pandémies émergentes, crises financières internationales : la prise de conscience progressive de l'importance des biens publics mondiaux dans notre vie quotidienne et l'insuffisance de plus en plus perceptible des moyens mobilisés pour leur protection laissent à penser que nous ne sommes qu'au début des réflexions sur la fiscalité internationale comme outil de financement des BPM. Si elle peut en constituer un élément structurant, celle-ci ne saurait cependant épuiser le besoin d'action collective internationale, seule à même de résoudre la *tragédie des communs* dans laquelle les générations à venir se sont vu attribuer le rôle de victime.

Pierre Jacquet,
Directeur exécutif chargé de la stratégie
et économiste en chef de l'Agence française
de développement (AFD) ;
Olivier Ray,
chargé de mission

(12) Cf. Marniesse S. et Jacquet P. (2006), « Financing public goods : issues and prospects » in *Cross-cutting issues*, Expert Paper Series, Secretariat of the International Task Force on Global public goods, 2006.

(13) International Finance Facility, une initiative britannique consistant à emprunter des volumes importants de ressources sur les marchés financiers grâce à la garantie de remboursement des États pour financer le développement : <http://www.iff-immunisation.org/>

La théorie des biens publics mondiaux (BPM)

La notion de bien public est ancienne dans la théorie économique : en 1776 déjà, Adam Smith (1) décrit la sécurité nationale comme une forme de « bien public ». Un siècle plus tard, l'économiste italien Ugo Mazzola (2) est le premier à définir les caractéristiques particulières de ce type de biens – défense nationale, éclairage public, etc. –, à savoir leur « non-rivalité » – la consommation d'un tel bien par un agent n'affecte pas celle des autres – et leur « non-exclusion » – il n'est pas possible d'empêcher un agent de bénéficier du bien en question –. Mais ce n'est qu'en 1954 que Paul Samuelson (3) intègre le concept de bien public à la théorie néoclassique, en montrant qu'il constitue en réalité une défaillance du marché. Pour Samuelson, qui élabore la première théorie systématique des biens publics, le marché laissé à lui-même a tendance à générer ces biens en quantité insuffisante, par manque d'incitation des agents économiques à les produire. Chaque acteur a en effet intérêt à agir en « passager clandestin », c'est-à-dire à consommer le bien en question en laissant aux autres le soin de le financer et de le produire. L'exemple du phare est souvent utilisé pour illustrer ce phénomène : puisqu'il n'est pas possible de réserver la lumière du phare aux seuls bateaux qui le paient, chacun bénéficie de ce service sans le financer directement. Le concept de bien public introduit donc dans la théorie néoclassique une place légitime pour l'action publique. Dans son papier intitulé « La tragédie des biens communs » de 1968, Garrett Hardin (4) transpose le concept de bien public à l'échelle internationale, en montrant que des comportements de passager clandestin sont également monnaie courante entre les États. Il illustre sa thèse par la dif-

ficulté de la communauté internationale à gérer des ressources naturelles finies : océans, stocks de poissons, etc. Comme les bergers des villages anglais dotés de pâturages collectifs, chaque État a en effet individuellement intérêt à surconsommer les biens communs, même si l'agrégation de ces comportements individuels aboutit *in fine* à une perte d'utilité pour la communauté internationale dans son ensemble : la rationalité individuelle ne conduit pas à la rationalité collective. Mancur Olson (5) théoriserait quelques années plus tard ce comportement de passager clandestin, ou *free rider*, interrogeant les conditions de possibilité de l'action collective. Nous sommes là au cœur de la problématique des biens publics mondiaux. Dans un article de 1986 au titre révélateur (6), Charles Kindleberger les définira comme « l'ensemble des biens accessibles à tous les États qui n'ont pas nécessairement un intérêt individuel à les produire ». Les auteurs de la « théorie des régimes » (7) analyseront ensuite les types de régimes internationaux les plus à même de les générer en l'absence de gouvernement mondial, mettant notamment en avant le rôle de la puissance dominante comme fournisseur de certains BPM. C'est de ce corpus de pensée économique dense et conceptuellement innovant que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) s'est saisi dans les années 90 pour faire avancer la réflexion sur la coopération internationale dans la protection et le financement des biens publics mondiaux. L'ouvrage de l'équipe d'Inge Kaul a ainsi fait basculer cette notion de la théorie économique au champ de la politique publique internationale : « Le concept de bien public mondial est [...] d'une importance cruciale pour choisir une politique publique efficace

dans des conditions d'ouverture économique grandissante et d'interdépendance toujours plus marquée entre les pays » (8).

Pierre Jacquet
et Olivier Ray

- (1) Smith A. (1776), *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Paris, Gallimard, 1976.
(2) Mazzola U. (1890), *The Formation of the Prices of Public Goods*, traduction de 1958 dans « Classics in the Theory of Public Finance », Macmillan.
(3) Samuelson P. A. (1954), « The Pure Theory of Public Expenditure », *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, novembre, pp. 387-389.
(4) Hardin G. (1968), « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol. 162, décembre.
(5) Olson M. (1965), *La logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978.
(6) Kindleberger C. P. (1986), « International Public Goods Without International Government », *The American Political Review*, vol. 76, n°1.
(7) Keohane, 1984; Krasner 1986 ; Gilpin 1987 notamment (REFERENCES A COMPLETER)
(8) Kaul I., Grunberg I., Stern M.A. (1999), *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, New York, Oxford University Press, PNUD. Voir aussi Kaul I. et Conceição P. (2006), *The New Public Finance : Responding to Global Challenges*, New York, Oxford University Press, PNUD.

Biens publics mondiaux : une typologie complexe

L'emploi encore récent d'un concept issu de la théorie économique pour penser un ensemble de problèmes globaux explique que le périmètre de cette notion demeure relativement flou dans la littérature actuelle. Il n'existe pas de consensus sur ce que recouvre exactement le terme de bien public mondial (BPM). L'étude du PNUD en recense plus de soixante, allant de la santé à la connaissance en passant par la culture, la paix ou la stabilité financière internationale. Bien que tous ces biens partagent la caractéristique essentielle d'être générateurs d'externalités au-delà des frontières nationales, peu d'entre eux répondent strictement aux critères de la définition des « biens publics purs » de la théorie économique, à savoir leur non-exclusion et leur non-rivalité. Si l'élargissement de la notion favorise la mobilisation de la communauté internationale autour d'un ensemble de problèmes mondiaux urgents, certains économistes estiment qu'une excessive dilution du concept risque de lui faire perdre sa pertinence et celle des solutions proposées. Il est donc utile de travailler avec une typologie précise des différents BPM, qui peuvent être classés selon plusieurs de leurs caractéristiques :

- **la nature des externalités produites.** Bien que la confusion soit fréquente dans le langage (du fait de l'emploi du terme générique BPM), il existe une distinction claire entre biens et maux publics mondiaux, les premiers étant générateurs d'externalités positives, et les seconds d'externalités négatives : le réchauffement climatique est donc le « mal public mondial » correspondant au BPM de la régulation climatique, et la santé internationale le BPM correspondant par exemple au « mal » des grandes pandémies ;

- **le périmètre géographique de l'effet de ces externalités.** Il faut également distinguer les BPM des biens publics régionaux : certaines externalités (pollution d'un fleuve transfrontalier, pêche dans les eaux d'un lac international) n'affectent pas ou qu'à la marge le monde dans son ensemble, mais fortement les États d'une région donnée. La coordination régionale est souvent la plus efficace pour traiter ce type d'externalités ;

- **leur mode de consommation,** selon que celle-ci est plus ou moins rivale ou exclusive. En pratique, les biens publics mondiaux sont plus ou moins « purs » ; ils se placent sur un *continuum*, souvent aux frontières des catégories conceptuelles. Les biens dits « de club » ont par exemple une

dimension d'exclusivité de par l'existence de barrières à l'entrée plus ou moins élevées ;

- **leur mode de production,** enfin.

La production de BPM peut résulter :

1) de la somme des efforts réalisés par différents pays, comme dans le cas de la protection du climat ; on parle alors de « **production additive** » ;

2) de l'effort du « **maillon le plus faible** » de la chaîne, comme par exemple pour la lutte contre les épidémies mondiales (H5N1, SRAS...) ;

3) de l'effort du « **fournisseur dominant** » ou du « **maillon fort** » (« *best shot* »), par exemple dans le cas de la recherche médicale.

Pierre Jacquet
et Olivier Ray

Fiscalité
et
revenus
Cahiers français
n° 343

Les systèmes
fiscaux
face à la
mondialisation

7

Consommation	Exclusive	Non-exclusive
Rivale	Biens privés Ex. : richesses minières nationales	Biens communs Ex. : stocks de poissons en mer
Non-rivale	Biens « de club » Ex. : participation à une zone de libre-échange	Biens publics « purs » Ex. : paix internationale, stabilité financière globale