

LES TAXES GLOBALES : UN INSTRUMENT NÉCESSAIRE FACE À LA MONDIALISATION

Dominique Plihon

La Découverte | *Regards croisés sur l'économie*

2007/1 - n° 1
pages 252 à 260

ISSN 1956-7413

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2007-1-page-252.htm>

Pour citer cet article :

Plihon Dominique, « Les taxes globales : un instrument nécessaire face à la mondialisation », *Regards croisés sur l'économie*, 2007/1 n° 1, p. 252-260. DOI : 10.3917/rce.001.0252

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

© La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les taxes globales : un instrument nécessaire face à la mondialisation

Dominique Plihon, professeur à l'université de Paris-Nord et président du conseil scientifique d'Attac-France

La fiscalité et la monnaie sont les deux piliers fondamentaux de la souveraineté des Etats. Les systèmes fiscaux actuels ont été conçus au moment où les frontières et les espaces fiscaux coïncidaient avec les territoires nationaux. La constitution d'espaces juridiques, monétaires et fiscaux a d'ailleurs été une des principales raisons de la création des Etats il y a un demi millénaire [ Jean-Edouard Colliard et Claire Montialoux, « Une brève histoire de l'impôt »]. L'existence de ces frontières devait ainsi faire longtemps bénéficier les Etats d'une souveraineté et d'une grande autonomie dans le choix de leurs politiques monétaires et fiscales. Mais la globalisation contemporaine a profondément transformé l'environnement des politiques nationales. Du fait de l'ouverture des frontières et de la mobilité de certains facteurs de production, les politiques économiques nationales ont perdu leur autonomie et leur efficacité. Désormais la moindre mesure fiscale prise par un pays, du fait de son impact sur les échanges commerciaux et financiers avec les pays tiers, est ainsi susceptible d'agir sur eux. Les pays tiers peuvent par exemple tirer profit d'une hausse de la fiscalité décidée par un pays voisin, et celui-ci perd alors le bénéfice attendu en termes de recettes fiscales supplémentaires. Dans ce nouveau contexte, les considérations externes conditionnent les politiques fiscales de tous les pays, développés ou en voie de développement.

Les stratégies fiscales des Etats

Deux types de stratégies, s'inscrivant dans le cadre théorique bien connu du « dilemme du prisonnier* », sont envisageables. Soit les pays ne coopèrent pas entre eux et jouent le jeu de la « concurrence fiscale » et du dumping fiscal*. Dans ce cas, les pays subissent

une érosion de leurs recettes fiscales liée à leurs politiques de surenchère à la baisse. Soit les pays parviennent à coopérer entre eux afin de maintenir une pression fiscale homogène, ce qui leur permet de préserver leurs recettes publiques. La coopération fiscale peut prendre deux formes différentes : (1) une harmonisation des politiques fiscales nationales [ Michel Aujean, « La politique fiscale européenne »] ou (2) la création de taxes globales communes. En théorie, les deux formes (faible et forte) de coopération aboutissent au même résultat si les pays adoptent des dispositifs fiscaux (bases fiscales et taux d'imposition*) identiques.

On constate que, dans le contexte de la mondialisation néo-libérale, les pays font le choix de politiques fiscales non coopératives. L'une des raisons est que, par leurs stratégies d'optimisation fiscale* à l'échelle internationale, les firmes transnationales (FTN) poussent les pays à baisser la pression fiscale qui s'exerce sur elles, et donc à jouer le jeu de la concurrence. Ce phénomène semble particulièrement vérifié à propos des investissements directs à l'étranger : les FTN mettent en concurrence les pays d'accueil en faisant jouer l'argument du « moins disant fiscal ». Le cas de l'Union européenne est à cet égard instructif. Pour éliminer les effets négatifs de l'ouverture des frontières sur la stabilité des taux de change et sur l'efficacité des politiques monétaires nationales, les pays européens – abandonnant leur souveraineté monétaire nationale – ont décidé de créer une monnaie unique et une politique monétaire commune. En revanche, incapables de s'entendre sur une politique fiscale coopérative, ceux-ci laissent jouer les mécanismes pervers de la concurrence fiscale, source de déficits budgétaires et de dégradation des politiques publiques.

Aujourd'hui, quatre raisons principales militent en faveur d'un système de taxation globale : (1) la globalisation accroît l'interdépendance des économies et des finances publiques nationales, ce qui rend nécessaire des politiques communes à l'échelle internationale ; (2) les bases fiscales des Etats nationaux sont érodées par la globalisation ; (3) la mondialisation accroît les inégalités fiscales entre les agents économiques mobiles (multinationales, investisseurs, cadres supérieurs) et ceux qui ne le sont pas

(salariés, agriculteurs), les premiers bénéficiant d'une moindre pression fiscale ; (4) la mondialisation génère des besoins nouveaux de nature non marchande (biens publics* mondiaux) qui doivent être satisfaits et financés au niveau mondial.

Fiscalité et mobilité des facteurs

Les États peuvent d'autant plus efficacement taxer les facteurs de production que ceux-ci sont peu mobiles, et que leur base fiscale est faiblement élastique* aux variations du taux d'imposition, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas en mesure de se déplacer pour échapper à la taxation. Or l'effacement des frontières nationales, à la suite des politiques de libéralisation, a accru la mobilité de certains facteurs de production, principalement le capital, dont les principaux détenteurs sont les firmes transnationales, c'est-à-dire les firmes industrielles, les banques et les investisseurs internationaux. Grâce à leur mobilité, ces acteurs sont en mesure d'optimiser leur politique fiscale en se localisant dans les territoires où la pression fiscale est la plus faible. Les FTN se tournent non seulement vers l'Etat qui est « le mieux disant fiscal » mais également vers celui qui offre des subventions, ce qui permet de réduire à zéro, voire de rendre négative leur charge fiscale... Ces stratégies sont d'autant plus difficiles à déjouer que les techniques utilisées par les FTN pour échapper à la fiscalité sont nombreuses : la plus radicale est évidemment la domiciliation des opérations dans les paradis fiscaux [👁 encadré « *Les paradis fiscaux* »] de toutes sortes, ou dans les zones franches, mais il existe aussi des méthodes reposant sur des manipulations comptables très sophistiquées – la plus célèbre d'entre elles est la technique des prix de transfert fictifs entre maison mère et filiales des groupes [👁 Agnès Bénassy-Quéré, « *Fiscalité des entreprises en Europe : concurrence ou harmonisation ?* »]. Les profits de ces grands groupes sont ainsi

« L'instauration de taxes globales est beaucoup plus qu'une question économique et technique. C'est d'abord un choix politique. »

devenus une cible mouvante échappant de plus en plus à la fiscalité des Etats. Au total, les Etats ont vu fondre la base sur laquelle s'appuie leur fiscalité alors que les multinationales ont élargi l'espace sur lequel elles peuvent minimiser leur fardeau fiscal et maximiser leurs profits.

Les FTN sont des acteurs économiques qui bénéficient d'une grande mobilité, mais c'est loin d'être le cas de tous les détenteurs des facteurs de production : une autre conséquence de la globalisation est qu'elle accroît les inégalités fiscales entre les différentes catégories de détenteurs de facteurs de production, en fonction de leur degré de mobilité internationale. La quasi-totalité de l'humanité est en effet représentée par les agriculteurs et les salariés, détenteurs de la terre et du travail. Pour la plupart des travailleurs, se déplacer géographiquement est très difficile en raison d'obstacles évidents : barrières culturelles, linguistiques ou lois sur l'immigration... Ils subissent généralement, de ce fait, une forte pression fiscale. A l'opposé, on trouve les « castes mobiles », ou les « élites nomades », selon les expressions de Susan George⁽¹⁾, qui sont les détenteurs du capital et des connaissances. Ce sont les cadres supérieurs qui sont au sommet de la pyramide globale des revenus et qui, du fait de leur forte mobilité, ont une base fiscale très élastique. La globalisation a ainsi introduit un nouveau clivage parmi les salariés, avec d'un côté ceux qui peuvent se délocaliser pour profiter des écarts de rémunération et de taxation, et d'un autre côté l'écrasante majorité des salariés qui ne peuvent se déplacer pour échapper à la taxation.

L'érosion des bases fiscales des Etats et l'accroissement des inégalités fiscales entre agents économiques semblent bien être deux conséquences néfastes de la globalisation. Une taxation globale pourrait en atténuer les effets. Mais ce ne sont pas les seuls arguments qui justifieraient sa mise en place : la prise en compte des besoins nouveaux engendrés par la mondialisation semble également plaider en sa faveur.

Taxes globales et biens publics mondiaux

Une autre raison fondamentale pour envisager la création de taxes globales est l'idée selon laquelle la globalisation engendre des besoins nouveaux qui nécessitent le recours à l'instrument fiscal au niveau international. Le concept de biens publics mondiaux (BPM) a été forgé pour décrire ces besoins qui s'expriment à l'échelle planétaire et ne peuvent être produits par les marchés en raison de leurs deux caractéristiques principales⁽²⁾ : aucune personne ne peut être exclue de la consommation d'un bien public (principe de non-exclusion) et l'usage d'un bien public par quelqu'un n'en prive pas les autres membres d'une communauté (principe de non-concurrence entre les consommateurs). L'objectif d'un développement équilibré de la planète ne peut être atteint que si des biens publics tels que la santé, l'éducation et la sécurité font l'objet de politiques définies et financées à l'échelle internationale sur des ressources

(1) Susan George, Le Rapport Lugano, Fayard, 2000.

(2) Gabas J.-J. et Hugon P., « Les biens publics mondiaux et la coopération internationale », *L'Economie politique*, 4ème trimestre, 2001.

publiques telles que des taxes globales.

Actuellement, on constate une sous-production de biens publics mondiaux (BPM). L'instabilité financière internationale, les pandémies, la criminalité financière, l'insuffisante diffusion du savoir et d'Internet, la dégradation de l'environnement sont le résultat de ce sous-investissement en BPM. Sous l'effet de la globalisation et de cette insuffisante production, la planète est ainsi devenue instable, inégalitaire et insalubre. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette sous-production. Il y a, tout d'abord, un problème d'évaluation des coûts et des rendements des BPM, car l'horizon temporel dans lequel s'inscrit ce type d'évaluations est le long terme. Les politiques de lutte contre l'instabilité financière et la destruction de la biodiversité ont des coûts élevés et des rendements incertains qui ne peuvent être évalués que sur le long terme, ce qui décourage les initiatives des acteurs publics. En second lieu, l'insuffisance actuelle des BPM provient de leur dimension spatiale. Les politiques budgétaires et fiscales des États sont définies sur une base nationale, alors que les bénéfices tirés de ces biens profitent très largement à des pays tiers. Des ressources publiques ne pourront être dégagées en quantité suffisante pour financer les BPM qu'à la condition de mettre en place un dispositif fiscal global, fonctionnant sur un espace élargi.

Quelles taxes globales ?

L'idée de fiscalité globale a déjà fait l'objet d'un certain nombre de propositions, émanant principalement d'organisations internationales telles que le PNUD et l'UNESCO, mais aussi d'autorités nationales : c'est le cas du rapport Landau en France sur « Les nouvelles contributions internationales » (2004). Quatre types de taxes globales ont été proposés concernant principalement les domaines de la finance et de l'écologie :

- Les taxes sur les transactions financières : Keynes propose cette mesure dès les années 1920, puis la reprend dans sa *Théorie Générale* (1936), avec l'objectif de décourager les investissements financiers spéculatifs qui réduisent l'investissement productif. Prolongeant l'intuition initiale de Keynes à l'échelle mondiale, Tobin propose en 1978 de frapper la spéculation internationale, cause de l'instabilité des marchés, en taxant les transactions de change. L'association Attac a repris à son compte en 1998 l'idée d'une taxe sur les transactions de change, en lui donnant le double objectif de lutter contre la spéculation et de collecter des ressources publiques destinées au financement des pays en développement. Avec un volume actuel d'opérations sur le marché des changes de l'ordre de 2000 milliards de dollars par jour ouvrable, soit 480 trillions de dollars par an, une taxe de 0.1 % procurerait entre 150 et 300 milliards de dollars par an, selon son impact sur la spéculation. Les revenus générés par une telle taxe seraient supérieurs au niveau actuel de l'aide

publique au développement, estimée à 106.5 milliards de dollars en 2005.

- Les taxes écologiques : aujourd'hui, on constate que la procédure du marché des droits à polluer organisée par le protocole de Kyoto a des effets très insuffisants sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il serait souhaitable, en complément, de taxer les activités polluantes, en particulier celles qui échappent largement à cette procédure (transports aériens⁽³⁾ et maritimes, notamment). La taxation a un avantage par rapport au dispositif de Kyoto : elle permettrait de lever des ressources publiques destinées à financer les programmes internationaux pour l'environnement (recherche sur les énergies nouvelles, le recyclage des déchets, production d'eau potable dans les pays en développement, ...) [ Gilles Rotillon, « La fiscalité environnementale, outil de protection de l'environnement ? »].
- Une taxe additionnelle à l'impôt sur les sociétés prélevée sur les firmes transnationales (FTN) : l'objectif est de préserver le rendement de la fiscalité sur les sociétés face au comportement d'optimisation fiscale des FTN à l'échelle mondiale. La technique fiscale proposée est fournie par le système de la taxe unitaire américain (qui vient d'être supprimé par l'administration Bush) consistant à indexer la fiscalité sur le chiffre d'affaires, ou sur la valeur de la production réalisée dans les États où les entreprises exercent leur activité⁽⁴⁾. Le taux de prélèvement serait identique pour l'ensemble des pays participant à ce système.
- Une taxe sur les ventes d'armements : pour être efficace, celle-ci devra s'appliquer à toutes les ventes d'armements (internes et exportations) et englober tous les producteurs d'armement dans le monde.

« Aujourd'hui c'est de l'Union européenne que pourrait venir une évolution positive sur la création à brève échéance de taxes globales. »

Les conditions politiques et institutionnelles de la taxation globale

Les taxes globales ont suscité des critiques concernant particulièrement leur faisabilité et leur efficacité. Il est d'abord objecté que la mise en place de taxes globales im-

(3) Un projet de « législation européenne » prévoit d'inclure le transport aérien dans le système européen d'échanges de permis de polluer.

(4) Wachtel H., « Trois taxes globales pour maîtriser la spéculation », *Le Monde Diplomatique*, octobre 1998

(5) Landau J-P., rapporteur, « Les nouvelles contributions financières internationales », *Documentation Française*, 2004.

plique l'existence d'un gouvernement mondial. Cette objection n'est pas recevable. Plusieurs formules sont possibles sur la base d'une coopération plus ou moins poussée entre les États, comme l'indique le rapport Landau⁽⁵⁾ :

- d'un point de vue juridique, le système peut être plus ou moins contraignant, allant d'un système de cotisations, proche de celui appliqué par les organisations internationales, dans lequel les États « se taxent eux-mêmes », à un traité international définissant les règles d'assiette, de taux et les modes de prélèvement et d'affectation ;
- d'un point de vue financier, la contribution peut transiter ou non par les budgets nationaux. Dans ce dernier cas, elle est versée directement à l'institution bénéficiaire (mécanisme appliqué aujourd'hui par l'union postale universelle). Elle peut transiter par les budgets nationaux, comme c'est le cas pour les contributions des États au budget de l'Union européenne ;
- du point de vue de la philosophie fiscale : la taxation peut prendre la forme de prélèvements sur les recettes des impôts existants, ou la création de nouvelles taxes internationales qui peuvent se substituer à des prélèvements nationaux.

Les opposants à la fiscalité globale font prévaloir un autre argument qualifié de « double dividende ». D'après cette analyse, la fiscalité internationale ne pourrait atteindre simultanément les deux objectifs qui lui sont généralement assignés, à savoir agir sur les comportements jugés néfastes (pollution, spéculation) et prélever des ressources fiscales. En effet, si le dividende comportemental est important, les ressources fiscales seront minimales, et vice-versa⁽⁶⁾. Ce type d'argument a une portée limitée car il est malheureusement très peu probable que l'instrument fiscal soit suffisant pour faire disparaître à lui seul ces comportements négatifs au point que les recettes fiscales soient réduites à néant ! Notons d'ailleurs une contradiction dans l'argumentation des opposants à la fiscalité internationale. D'un côté, il est souvent affirmé que ces mesures seront inefficaces en raison de l'évasion fiscale (voir ci-dessous), et d'un autre côté, il est indiqué que les effets de la taxation globale seront tellement importants qu'ils détruiront la base fiscale !

Une autre objection au principe de fiscalité globale est l'argument du « tout ou rien », selon lequel une taxe globale ne peut fonctionner que si elle s'applique à tous les pays de la planète. D'après cette critique, un tel impôt serait victime d'une évasion fiscale dirimante à partir du moment où les agents économiques pourraient y échapper en allant se réfugier dans les pays qui n'auraient pas signé les accords internationaux instituant cette fiscalité. Il est clair que, pour être efficaces, ces taxes doivent

(6) Conseil d'analyse économique, Gouvernance mondiale, Jacquet P., Pisani-Ferry J. et Tubiana L. rapporteurs, 2002

être appliquées par les principaux pays industriels qui sont à l'origine des externalités négatives que ces taxes cherchent à corriger. S'agissant, par exemple, de la taxe sur les transactions de change (par exemple la taxe Tobin), cet argument mérite discussion. L'expérience montre, en effet, que ce type de mesure est un instrument efficace contre la spéculation, même lorsqu'il est mis en œuvre par des pays isolés (les expériences du Chili et de la Malaisie dans les années 1990 le démontrent). En conséquence, cette taxe pourrait commencer par être mise en œuvre avec profit par un nombre limité de pays. Pour autant, il est clair qu'une taxe globale ne sera pas suffisante pour contrer la spéculation à l'échelle de la planète. D'autres mesures, en particulier l'élimination des paradis fiscaux, seront également nécessaires.

Commencer par instaurer une fiscalité régionale en Europe

Il apparaît peu réaliste d'envisager la création à brève échéance de taxes globales à l'échelle de la planète, notamment du fait de la politique des Etats-Unis qui tournent largement le dos à une approche de la mondialisation fondée sur la coopération et le multilatéralisme. Aujourd'hui, c'est plutôt de l'Union européenne que pourrait venir une évolution positive sur ce sujet⁽⁷⁾. Les prochaines étapes de l'intégration concernent la prestation des « biens publics » que sont notamment la politique étrangère et la sécurité sous ses différentes formes, militaire, mais aussi sociale et environnementale. À l'heure actuelle, ces biens publics sont fournis par les Etats-nations. Or leurs avantages dépassent largement les limites des frontières nationales. D'où la nécessité d'en coordonner la prestation au niveau de l'Union, ce qui pose non seulement la question du processus de décision, mais également celle du financement de ces biens publics. La solution naturelle est de financer ces biens sur le budget de l'Union, car le financement actuel par les budgets nationaux aboutit à un sous-investissement dans ces biens communs, chaque Etat membre étant enclin à en faire lui-même le moins possible quand il s'agit de fournir des biens qui profitent aux autres. Le meilleur moyen d'accroître le budget de l'Union, à peine supérieur à 1 % du PIB communautaire, est de créer des impôts européens qui seraient affectés au financement de ces différents biens publics et qui se substitueraient à certains impôts nationaux⁽⁸⁾. Une telle réforme fiscale aurait un double avantage. Elle ferait progresser de manière décisive la construction européenne dans des domaines stratégiques, et elle permettrait d'envoyer un signal fort au reste de la planète, ouvrant ainsi la voie à la création future de taxes globales.

(7) Institut Montaigne, *Vers un impôt européen ?*, Octobre 2003.

(8) Tabellini G., « Pour une nouvelle constitution économique de l'Europe », *Le Monde*, 30 mai 2002

(9) Parlement européen, *La faisabilité d'une « taxe Tobin » internationale*, Direction générale des études, 2000.

Les taxes globales, un choix politique

L'instauration de taxes globales est beaucoup plus qu'une question économique et technique. C'est d'abord un choix politique. Analysant la proposition d'instauration d'une taxe Tobin, le Parlement européen avait conclu que « la faisabilité d'une taxe Tobin dépend en fait moins de facteurs techniques et économiques que des développements politiques au niveau international »⁽⁹⁾. Cette analyse vaut pour toutes les contributions fiscales internationales que l'on pourrait être amené à créer. Un premier pas très modeste - la mise en place d'une contribution de solidarité prélevée sur les billets d'avion - a été réalisé à l'initiative de la France, soutenue par l'Espagne, le Brésil et le Chili. Cette initiative a donné lieu à une déclaration commune de l'Assemblée des Nations Unies reconnaissant en 2005 le besoin de nouvelles sources de financement innovantes pour lutter contre la pauvreté et les grandes pandémies. On peut penser que, sous des formes diverses, la fiscalité internationale accompagnera le processus de mondialisation au XXI^e siècle, de même que les premières formes de fiscalité sont allées de pair dans le passé avec la construction des Etats. Cela montrerait qu'on a enfin décidé de mettre un frein nécessaire à la logique mortifère de la concurrence sociale, financière et fiscale qui caractérise la mondialisation actuelle.