



Comment distribuer des ressources aux humains les plus pauvres ?

Adrien Fabre

info@global-redistribution-advocates.org

L'étendue de l'extrême pauvreté

Il y a 700 millions de personnes vivant sous le seuil de 2,15\$_{PPA} par jour (en parité de pouvoir d'achat), ce qui est considéré comme le seuil d'extrême pauvreté ([Banque mondiale, 2023](#)). Ce seuil permet de satisfaire les besoins nutritionnels minimaux¹. Ainsi, le nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté recoupe celui des 700 millions de personnes sous-alimentées ([FAO, 2023](#)). L'étendue de l'extrême pauvreté (*poverty gap*) est la somme qu'il faudrait pour combler l'écart qui sépare ces pauvres du seuil de 2,15\$_{PPA} : elle est de 137 Mds \$_{PPA}, soit environ à 70 Mds € en nominal (propres calculs à partir de [PIP](#)).

Où sont les pauvres ?

700 millions de personnes vivent dans un pays à bas revenus. Les pays à bas revenus [sont définis](#) par la Banque mondiale comme ceux ayant un PIB par habitant inférieur à 1 135\$ par an. Ils sont composés de 25 pays en Afrique subsaharienne et de 4 en dehors (Afghanistan, Corée du Nord, Syrie et Yémen). Certains états indiens sont aussi pauvres que des pays à bas revenus, même si l'Inde dans son ensemble est un pays à revenus moyens inférieurs.

Que représente l'aide au développement ?

En 1970, les pays industrialisés ont pris l'engagement d'allouer 0,7% de leur PIB à l'aide publique au développement, dont 0,2% du PIB pour les pays les moins avancés (PMA)². Cet engagement, renouvelé en 2005 et 2015, n'a été jamais été tenu. Plus exactement, l'aide effective s'élève à seulement la moitié de l'aide promise (dont 0,06% du PIB pour les PMA), même si plusieurs pays européens respectent leur engagement, dont l'Allemagne et la France³ ([OCDE, 20023](#)). Les pays de l'UE contribuent à hauteur de 115 Mds \$, soit 0,69% du PIB de l'UE. On estime que l'essentiel des Objectifs de développement durable pourraient être atteints si les pays industrialisés respectaient enfin cet engagement ([SDSN, 2019](#)).

Combien donner ?

On peut raisonnablement mobiliser entre 50 et 160 Mds € supplémentaires (i.e. entre 0,3% et 1% du PIB de l'UE), et porter les transferts de l'UE vers le reste du monde entre 1% et 1,7% de son PIB. En effet, **les taxes supplémentaires peuvent collecter entre 1% et 3% du PIB de l'UE, et un tiers de ces recettes pourraient financer la lutte contre l'extrême pauvreté.**

¹ [Allen \(2017\)](#) calcule que, dans les pays à bas revenus, le seuil d'extrême pauvreté permet de se payer 3 m² dans un logement chauffé à 15°C ainsi qu'un régime alimentaire constitué uniquement d'huile et d'une céréale (parfois complété par des lentilles), qui assure un apport journalier de 2100 kcalories, 50 g de protéines et 34 g de lipides.

² 33 pays sont classés dans cette catégorie par l'ONU, qui recoupe bien les *pays à bas revenus*.

³ En fait seuls le Luxembourg, la Suède, la Norvège, l'Allemagne et le Danemark versent plus de 0,7% de leur PIB en aide bilatérale. La France verse 0,57% en aide bilatérale mais 0,71% si on ajoute la part versée par les institutions européennes correspondant à sa contribution au budget de l'UE.

Quelles ressources mobiliser ?

A. Un impôt sur le patrimoine européen (ou dans les pays volontaires)

L'impôt progressif sur le patrimoine net est la meilleure façon pour réussir à taxer les plus riches ([Saez & Zucman, 2019](#)).

Plan A : impôt levé à l'unanimité au niveau européen, ce qui permettrait d'augmenter le budget de l'UE tout en réduisant les contributions nationales (et davantage celles des pays pauvres de l'UE). Plan B : impôt levé dans des pays volontaires.

Selon le barème choisi, un ISF peut rapporter jusqu'à 6% du PIB ([Blanchet, 2022](#)).

Ce [simulateur](#) permet de chiffrer ce que rapporterait un barème donné (en tenant compte de l'évasion fiscale⁴ et de la baisse du prix des actifs que l'ISF entraînerait).

Le tableau ci-dessous indique ce que rapporteraient certains barèmes proposés⁵.

Propositions	EU Greens	Global Redistribution Advocates	Oxfam	Zucman
Barème	1,7% > 3M			
(Taux marginaux au-delà de chaque seuil)	2,1% > 5M	2% > 5M	2% > 5M	
	3,5% > 10M	6% > 100M	3% > 50M	
		10% > 1 Md	5% > 1 Md	2% > 1 Md
Recettes (% du PIB)	1,3%	2%	1,3%	0,2%
Recettes (en €)	210 Mds	300 Mds	200 Mds	40 Mds

Une enquête représentative de 2023 montre que 84% des Européens soutiennent un ISF qui financerait les pays à bas revenus ([Fabre et al., 2023](#))⁶.

Information confidentielle : Lula va proposer un ISF mondial lors du G20 en novembre (probablement la version de Zucman), il sera soutenu par la France.

B. Un impôt mondial sur les sociétés

Une définition harmonisée des règles d'imposition des sociétés permettrait de mettre fin à l'évasion fiscale des multinationales. Les négociations à l'OCDE patinent pour trouver un accord sur la taxation des profits au niveau mondial. Sous l'impulsion de l'Union africaine, l'ONU a récemment lancé une Convention sur la taxation internationale (à la manière des COP pour le climat), les pays du Sud cherchant à ce que les négociations se fassent à l'ONU. La Colombie va formuler une proposition d'impôt mondial sur les sociétés et sur les revenus des individus les plus riches.

⁴ Notons que l'évasion fiscale est principalement le résultat d'une mauvaise conception du système fiscal, et peut-être largement supprimée.

⁵ Le [World Inequality Report](#) fournit des chiffres sur les inégalités de patrimoine et les taux de rendements. Exemples : 0,2% des Européens possèdent plus de 5 M€ ; le rendement moyen est de 7 à 9% pour les milliardaires (p. 90), donc seule la proposition de GRA ferait baisser la richesse de certaines personnes (les milliardaires), les autres barèmes n'excédant jamais le taux de rendement.

⁶ Quand on leur demande quelle part d'un ISF mondial devrait être allouée aux pays à bas revenus, 90% des Européens et des États-Uniens répondent un montant positif, et la proportion préférée médiane est 30%.

C. Une taxe sur les transactions financières

Une taxe de 0,1% sur les transactions d'actions ou obligations et de 0,01% sur les transactions de produits dérivés rapporterait 57 Mds € ([Commission européenne, 2011](#)). Cette taxe permettrait aussi de réduire l'activité d'un secteur financier hypertrophié. La discussion semble au point mort dans l'UE, mais elle est à l'étude de la [taskforce](#) sur la taxation internationale menée par la France, le Kenya, l'Espagne et la Barbade. Cette taskforce étudie aussi la taxation des émissions (points D et E ci-dessous).

D. Un prélèvement sur l'aviation et/ou le maritime

La fin des exemptions sur la taxation de l'aviation pourrait rapporter à l'UE 34 Mds € ([T&E, 2023](#)), ce qui correspond à un prix du carbone d'environ 250€/tCO₂. En attendant de trouver un accord sur la taxation du kérosène (qui requiert l'unanimité), les États volontaires pourraient mettre en place des taxes sur les tickets (avec des taux plus élevés pour la taxe business) pour des recettes équivalentes.

Une tarification carbone mondiale de 100\$ sur le carburant maritime collecterait 60 Mds \$ ([Banque mondiale, 2022](#)). Au niveau de l'UE, les recettes seraient d'environ 18 Mds €⁷. Des négociations sont en cours ; elles vont probablement aboutir sur un prix du carbone plus faible, mais il est improbable que l'UE avance unilatéralement.

E. Une tarification mondiale du carbone

Un [Plan mondial pour le climat](#) permettrait de mettre fin au changement climatique et à l'extrême pauvreté, en plafonnant les émissions dans le cadre d'un marché carbone, et en redistribuant les recettes sous la forme d'un revenu de base mondial autour de 50\$/mois. Il collecterait 2% du PIB mondial et impliquerait des transferts de 1% du PIB des pays riches vers les humains pauvres. L'Union africaine appelle à un régime mondial de tarification carbone ([UA, 2023](#)), von der Leyen [également](#), et un tel plan pourrait être restreint aux pays ambitieux (i.e. sans États-Unis ni OPEC+).

Comment allouer les ressources ?

Plusieurs possibilités :

1. Financer les gouvernements

Probablement l'approche préférée par les gouvernements des pays du Sud, cette approche pose la question de la conditionnalité : l'argent doit-il être versé conditionnellement à un usage approprié ou au respect de certaines normes (droits humains, objectifs climatiques...) ? Toute conditionnalité pose le problème de l'ingérence et du fait que les populations locales risquent d'être privées de l'argent si les conditions ne sont pas respectées. À l'inverse, une partie de l'argent serait détournée s'il est versé sans condition. Cela nuirait à la popularité de la mesure dans les pays du Nord, et irait à l'encontre de l'usage actuel dans l'aide au développement. Le plus sage serait donc probablement d'établir un contrat entre l'UE et chaque pays bénéficiaire, qui s'engagerait à augmenter ses dépenses d'éducation, de santé et de protection sociale selon une trajectoire pré-définie. Si les audits révèlent qu'un pays

⁷ En effet, le fret maritime est de 3,5 Gt en Europe et 11 Gt dans le monde ([UNCTAD, 2022](#)).

ne respecte pas le contrat, l'argent reviendrait à des programmes dans le pays pilotés par une agence multilatérale de développement⁸.

Avantages : permet de développer les institutions étatiques. Serait bien apprécié des gouvernements des pays du Sud.

Inconvénients : l'argent serait moins bien dépensé que s'il était versé plus localement, et certains groupes de personnes pourraient en être privés.

2. **Financer la protection sociale** (Organisation Internationale du Travail)

La protection sociale comprend l'accès aux soins essentiels (y compris maternels), et des revenus minimaux pour les enfants, les personnes inactives (chômage, handicap, maladie) et les personnes âgées. Le besoin de financement pour la protection sociale dans les pays à bas revenus est estimé à 72 Mds €, soit 16% de leur PIB ([OIT, 2020](#)) et deux tiers de leurs dépenses publiques ([Gethin, 2023](#)).

La priorité est de bâtir des institutions nationales, en lien avec les ministères sociaux des pays, pour construire une culture de la transparence et de la confiance dans l'État, même si le financement est international à la base.

Avantage : L'OIT a l'expérience en la matière (cf. cette [base de données](#) et [ce rapport](#) sur la protection sociale) et il y a une coalition d'une centaine d'ONG et de syndicats (dont la CSI) en faveur d'une protection sociale minimale.

Inconvénient : il y a aussi d'autres besoins (e.g. éducation, dont le financement est d'ailleurs plus populaire dans les pays du Nord).

3. **Augmenter l'aide publique au développement**

Cette aide peut financer des programmes tels que la protection sociale et peut financer des États directement. Il faudrait prioritairement passer par des agences multilatérales⁸ (plus neutres et plus appréciées des bénéficiaires) et viser les pays à bas revenus.

Avantage : s'appuie sur des institutions existantes ayant une expertise, des relations et une capacité d'audit. Plus souple/englobant que la protection sociale.

Inconvénient : les bailleurs internationaux utilisent souvent l'aide pour avancer leur propre agenda (aussi en faveur de la liberté de la presse que de la libéralisation du commerce ou le contrôle des migrations).

4. **Financer un revenu de base**

Avec 70 Mds €, un revenu de base de 16€ par mois pourrait être versé à chaque personne de 15 ans ou plus vivant dans un pays à bas revenus. Cela pourrait être étendu à d'autres régions pauvres qui ne sont pas dans un pays à bas revenus (tels que le Bihar et l'Uttar Pradesh) en divisant par deux le montant versé. Un tel revenu de base permettrait au mieux de lutter contre la malnutrition et l'extrême pauvreté.

Cela nécessite de déployer une infrastructure qui permette d'identifier et de distribuer de l'argent à chaque personne. La Banque mondiale finance actuellement un programme dans de nombreux pays pour que chaque personne ait une identité (généralement biométrique), tandis que les téléphones mobiles connectés à l'internet par satellite pourraient être utilisés comme moyen de paiement.

Avantages : un transfert inconditionnel permet en théorie d'atteindre les personnes les plus pauvres et de ne délaissier personne. En outre, il permet de s'adapter au mieux aux besoins des personnes dans le besoin, qui décideront elles-mêmes comment utiliser l'argent (nourriture, soins, équipement...).

Inconvénients : même si elle existe en Inde, l'infrastructure d'identification est à construire en Afrique (cela prendra 5 à 10 ans).

5. Financer les autorités locales

L'argent pourrait être versé aux autorités locales : municipalité, chef du village, etc. Des conditions pourraient être exigées (par exemple, qu'il y ait une femme et un homme par localité qui recevraient chacun la moitié de la somme ; ou bien que la collectivité ait un processus démocratique), au risque encore une fois d'ingérence.

Avantages : repose sur les institutions existantes et sur des réseaux de solidarité à petite échelle (où les autorités sont plus redevables). Permet de financer des infrastructures (école, route...), ce qui serait plus difficile avec un revenu de base.

Inconvénients : peut renforcer l'inégalité locale au profit du chef de la collectivité.

6. Mécanisme d'allocation démocratique (proposition colombienne)

La proposition du gouvernement colombien reste à définir, mais elle permettra, sur une base démocratique, de répartir la somme à l'aide d'un système de votes et de véto. Je propose [ici](#) une telle méthode, qui est à la fois proportionnelle (chaque votant décide de l'allocation d'une part égale du budget) et consensuelle (un projet opposé par une majorité ne sera pas financé), tout en permettant la délégation de son vote (par exemple, un État pourrait déléguer ses droits de vote à sa population).

Avantage : permet de combiner plusieurs des solutions ci-dessus et permet de financer des biens publics mondiaux (vaccination, maintien de la paix, etc.).

Inconvénient : si les droits de vote sont initialement alloués aux États, ça se rapproche de la solution 1.

7. Fonds multilatéraux (pertes et dommages, FMI, banques de développement)

L'argent pourrait être utilisé pour recapitaliser différents fonds d'investissement multilatéraux, qui pourraient ensuite bénéficier d'un effet de levier et emprunter bien davantage sur les marchés financiers. Ces fonds permettent de financer des infrastructures (notamment des grandes) à des taux d'intérêt faibles. Ces fonds impliquent le FMI (Resilience & Sustainability Trust, Poverty Reduction and Growth Trust), l'action pour le climat (Loss and Damage Fund, Green Climate Fund) et les banques multilatérales de développement⁸ (MDB, en particulier la BEI et la BERD).

Concernant les fonds climat, l'UE devrait en financer 30% (c'est sa *fair share*, [Colenbrander et al., 2021](#)). L'UE finance déjà quasiment sa part pour les 100 Mds \$ dollars promis, mais ne fait encore rien sur les pertes et dommages. Le Secrétariat général de l'ONU appelle à un financement de 100 Mds \$ par an pour les pertes et dommages ([SGNU, 2023](#)), même si d'autres estimations sont supérieures (e.g. [Robinson et al., 2021](#); [Fanning & Hickel, 2023](#)). Ce même document appelle à des garanties sur le taux de change (cf. [Persaud, 2023](#)) à hauteur de 100 Mds \$ par an (soit beaucoup moins en capital exigible⁹, disons 3 Mds € pour la *fair share* de l'UE)

⁸ Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), Banque européenne d'investissement (BEI), Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures, Banque de développement des Caraïbes, Banque centraméricaine d'intégration économique, Banque de développement du Conseil de l'Europe, Banque interaméricaine de développement, Banque islamique de développement Nouvelle Banque de développement, Banque nordique d'investissement, Banque mondiale.

⁹ Ce n'est pas clair dans le document du SGNU si le capital exigible (ce que les États contributeurs doivent provisionner) serait de 100 Mds € ou si les sommes garanties s'élèveraient à 100 Mds €

ainsi qu'à une recapitalisation des MDB à hauteur de 100 Mds \$ (soit disons 5 Mds € par an pendant 5 à 10 ans pour l'UE).

Avantages : correspond à l'agenda actuel des négociations internationales et aux demandes de l'Union africaine, est la solution la moins disruptive et la plus en phase avec le rapport de force existant entre les institutions.

Inconvénients : finance des projets qui ne sont pas toujours au plus près des besoins fondamentaux des personnes les plus pauvres, favorise la croissance (certes nécessaire dans ces pays) plutôt que la lutte contre l'extrême pauvreté et les multinationales plutôt que les acteurs locaux.

Conclusion

Prenons comme base un budget de 70 Mds €. Un tel budget correspond à un tiers d'un impôt sur le patrimoine qui rapporterait 210 Mds €.

En tenant compte des contraintes techniques ainsi que de la dynamique institutionnelle actuelle, voici l'allocation des ressources qui paraît la plus pertinente :

- 8 Mds € pour des Fonds multilatéraux : 5 Mds € pour recapitaliser les MDB, 3 Mds € pour des garanties sur les taux de change.
- 62 Mds € pour les gouvernements des pays à bas revenus (ainsi que des régions pauvres d'Asie du Sud), soit une hausse de moitié de leurs dépenses publiques.
- Le fonds pour pertes et dommages pourrait être financé à hauteur de la contribution des États-Unis aux 100 Mds € de finance climat promis par les pays du Nord : si les États-Unis mettent 10 Mds €, l'UE mettra 10 Mds € également. La *fair share* des États-Unis est 45 Mds €, mais ils n'accordent pour l'instant que 2 Mds €. Le financement du fonds pour pertes et dommages serait financé par une hausse des recettes de l'impôt sur la fortune (grâce à des taux d'imposition plus élevés).

Si seul un pays (e.g. la France) est prêt à augmenter ses transferts internationaux, la priorité pourrait être donnée aux fonds multilatéraux (car le montant serait probablement trop faible pour un financement direct des États).

(auquel cas le capital exigible serait 5 à 20 fois moindre, et la somme effectivement déboursée potentiellement nulle, étant donné que, même dans le pire des cas, seule une faible part des sommes garanties seraient perdues à cause d'une variation du taux de change et devraient être payées). En attendant la réponse d'un expert sur le sujet, nous partons du principe que c'est la deuxième option.