

## Pour une Union soutenable internationale

Dans le livre *Un Plan mondial pour le climat et contre l'extrême pauvreté*, je défends une proposition de politique internationale permettant de refonder la géopolitique sur des bases saines. Depuis l'écriture de ce livre en 2024, cette proposition a évolué en une ébauche de traité. Je la dévoile ici, dans l'espoir de renouveler les perspectives géopolitiques. Car pour contrer l'offensive nationaliste de Donald Trump, les pays qui croient encore au multilatéralisme ont intérêt à joindre leurs forces dans une Union soutenable.

### Une diplomatie des valeurs

Les Objectifs de Développement Durable (ODD) et l'Accord de Paris, universellement adoptés en 2015, prévoyaient l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim d'ici 2030, ainsi qu'une réduction des inégalités, un renforcement de l'aide au développement, et une trajectoire d'émissions compatible avec un maintien du réchauffement climatique sous les 2°C. Cette vision consensuelle aurait dû être la pierre angulaire des choix politiques nationaux ; la solidarité internationale aurait ouvert la voie à une prospérité partagée. Las, à moins d'un revirement immédiat, les objectifs ne seront pas atteints. Le nationalisme a prévalu, et l'abandon d'un projet émancipateur commun à tous les pays a perpétué un cycle de souffrances injustifiées, au premier rang desquels la malnutrition et la maladie. On peut attribuer la responsabilité de l'échec des ODD aux pays du Nord, qui ont rejeté les demandes de solidarité émanant du Sud<sup>1</sup>. Ce dédain du Nord nourrit un ressentiment dans les pays du Sud, accablés par la crise économique depuis la pandémie de COVID. Aussi, que ce soit lors des COP sur le climat, à l'OMC, ou lors des négociations sur la fiscalité, les pays se divisent selon un clivage Nord-Sud.

Pourtant, une voie pacificatrice est possible, qui mettrait fin au changement climatique et à l'extrême pauvreté, tout en réduisant les inégalités et en épargnant les classes moyennes. Au sortir de la seconde guerre mondiale, les États-Unis ont fait des dons à hauteur de 1% de leur PIB à travers le plan Marshall. En trois ans, le PIB de l'Europe de l'Ouest a bondi de 32%, permettant de reconstruire le vieux continent tout en écoulant la production américaine. Un stimulus pour les ODD offrirait la même relance économique gagnant-gagnant. Ainsi, l'ONU pousse pour un investissement international dans le développement soutenable : services publics, infrastructures bas carbone, et protection sociale. À rebours de ce dessein, jamais l'aide au développement n'a été autant baissée. Plutôt que d'emboîter le pas de Trump, qui réduit l'aide américaine à portion congrue, les pays européens seraient bien avisés d'augmenter leurs transferts vers les pays du Sud et de compenser les coupes budgétaires américaines. Cela peut être fait sans alimenter la corruption, sans réduire les autres postes de dépenses ni augmenter le déficit, et dans le respect des engagements climatiques. Voici comment.

### Une Union internationale pour le climat et la redistribution

Un ensemble de pays formant une *Union soutenable* devrait s'accorder sur plusieurs éléments, notamment une cible de recettes issues de nouveaux prélèvements sur les plus riches et sur la pollution, disons de 2% de leur PIB ; sur une contribution commune pour le développement soutenable, de 1% du PIB ; et sur un budget carbone mondial, de 1 000 GtCO<sub>2</sub> d'ici l'atteinte de zéro émissions nettes. Les pays ayant un revenu par habitant supérieur à la moyenne mondiale contribueraient financièrement aux pays aux revenus plus faibles, en puisant dans une partie des recettes nouvelles. Avec mes co-auteurs (qui incluent un ancien économiste en chef de la Banque africaine de développement, des anciens

---

<sup>1</sup> Cf. [mon autre article à paraître](#).

négociateurs climat pour l’Inde et la Chine, ainsi qu’un professeur d’économie à Oxford<sup>2</sup>), nous estimons les recettes potentielles de nouvelles taxes au niveau mondial. Celles-ci s’élèveraient à plus de 3% du PIB mondial (comme le montre la Table 1), dont la majorité proviendrait d’un impôt sur la fortune. Nous proposons de taxer la fortune au taux de 2% au-delà de 5 millions de dollars, et 5% au-delà de 100 millions (soit moins que le rendement du capital pour les grandes fortunes). Ainsi, un couple possédant un patrimoine de 10 millions de dollars (soit 5 millions chacun) ne serait pas taxé, tandis qu’une personne détenant un patrimoine de 150 millions de dollars serait taxé à hauteur de 3% par an (5% de 150 – 100 = 50M et 2% de 100 – 5 = 95M, soit 2,5 + 1,9 = 4,4M, i.e. 2,9% de 150M). Notre proposition reste modérée, et des sommes deux ou trois fois plus importantes pourraient être collectées en adoptant un barème d’imposition plus progressif. Les recettes restantes proviendraient pour moitié d’une tarification carbone (avec un taux plus élevé sur les secteurs maritimes et aériens, actuellement exemptés de taxes) et pour moitié de taxes sur les transactions financières et sur les profits. On pourrait également y ajouter une taxe sur les superprofits des compagnies fossiles et une taxe sur la publicité digitale<sup>3</sup>. L’essentiel de ces taxes seraient in fine payées par le 1% des humains les plus riches. Avec une participation universelle, ces mécanismes entraîneraient des transferts Nord-Sud de 766 milliards de dollars par an.

Table 1. Estimation des recettes de nouvelles taxes mondiales (en milliards de dollar par an).

Taxe sur les Transactions Financières	Prix du carbone (10 \$/tCO <sub>2</sub> )	Taxe sur le maritime (100 \$/tCO <sub>2</sub> )	Taxe sur l’aviation (300 \$/tCO <sub>2</sub> )	Taxe sur les profits (à 21%)	Taxe sur les ultra-riches (3% au-delà de 100M)	Taxe sur la fortune (2% au-delà de 5M)	Total
327	356	104	223	299	765	1 364	<b>3 438</b>

Les pays de l’Union s’engageraient à appliquer un barème minimal de prélèvements concernant les émissions de CO<sub>2</sub>, la fortune individuelle, l’héritage et les transactions financières, ainsi qu’à constituer un registre mondial d’actifs permettant de répertorier les biens détenus par chacun. Grâce au mécanisme extraterritorial de « collecteur d’impôt en dernier ressort » proposé par l’économiste Gabriel Zucman<sup>4</sup>, l’Union collecterait l’impôt « manquant » dû à la non-application par des pays hors de l’Union du barème minimal sur les profits des multinationales et sur la fortune individuelles. En l’espèce, l’Union exigerait le paiement de l’impôt « manquant », au pro rata des activités de l’entreprise (ou des entreprises contrôlées par l’individu fortuné) qui ont lieu dans l’Union, sous peine de mesures de rétorsion à l’encontre de l’entreprise en question. Ces recettes serviraient à accroître les transferts de l’Union à destination des pays du Sud.

### Une solution basée sur la justice climatique

Chaque année, l’Union vendrait aux enchères aux compagnies fossiles des permis d’émission. Le quota de permis serait réduit chaque année, jusqu’à atteindre zéro à une date prédéterminée, disons 2075. Le quota respecterait une cible d’émissions mondiales compatible avec l’objectif de l’accord de Paris. Pour attribuer un budget carbone aux pays hors de l’Union, le quota correspondrait à la cible d’émissions

<sup>2</sup> Fabre, A., Arezki, R., Dasgupta, D., Hu, B., Sen, P., & van der Ploeg, R. (2024). A shared vision towards global climate justice.

<sup>3</sup> Acemoglu, D., & Johnson, S. (2024). [The Urgent Need to Tax Digital Advertising](#).

<sup>4</sup> Zucman, G. (2024). [A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals](#).

rapportée à la part de l'Union dans la population mondiale. Ce système de marché carbone serait complété par un prix plancher du carbone, initialement à 10\$/tCO<sub>2</sub>, qui simplifierait le système de quotas lors des premières de son introduction, et par une taxe carbone aux frontières de l'Union, afin de s'assurer que les émissions importées ne bénéficient pas d'un avantage indu.

Depuis le début des négociations climatiques en 1992, les pays du Sud revendiquent une contribution financière des pays du Nord, au titre de leur responsabilité prépondérante dans le changement climatique, et pour financer leur développement soutenable. L'Union proposée accèderait enfin à cette demande légitime. Elle fixerait une norme de référence pour les contributions et les transferts, résolvant ainsi un débat de longue date sur la répartition des efforts de décarbonation : les contributions financières seraient proportionnelles au PIB (ou plus exactement, au RNB), tandis que les transferts financiers et les droits d'émission seraient proportionnels à la population. Ainsi, les pays dont le revenu par habitant est inférieur à la moyenne mondiale seraient financièrement gagnants (cf. Figure 1). Les pays ayant un revenu par habitant supérieur à la moyenne mondiale seraient des contributeurs nets, mais les nouvelles taxes seraient payées par les plus riches et entraîneraient des ressources supplémentaires pour leurs États. Ainsi, le traité serait gagnant-gagnant, puisque la population de chaque pays bénéficierait d'un climat plus stable, d'une augmentation des recettes publiques et d'un développement soutenable.

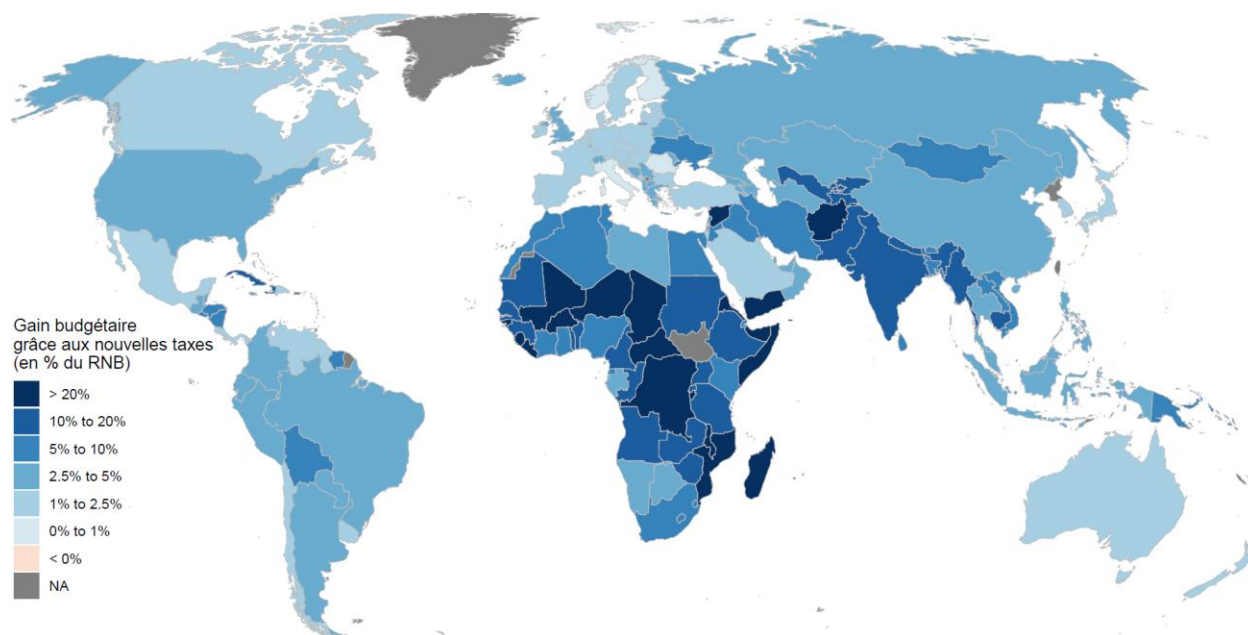


Figure 1. Gain pour les budgets des États de nouvelles taxes et transferts nets.

Source : Fabre et al., *A shared vision toward global climate justice*.

### Un contrôle de l'usage des fonds

Une inquiétude récurrente de la part des contributeurs est que les transferts soient détournés ou mal utilisés, et ne contribuent pas aux usages prévus. Aussi, les avis divergent quant au meilleur moyen de faire bénéficier des transferts aux personnes les plus pauvres : faut-il verser les transferts aux États, aux agences de développement, aux associations, aux ménages ? D'un côté, afin d'assurer que tous les ménages dans le besoin soient bénéficiaires des transferts, de nombreux pays mettent en place des transferts monétaires directs. Ceux-ci ont fait leur preuve dans la lutte contre la pauvreté, que ce soit au

Brésil, en Afrique du Sud, ou au Kenya<sup>5</sup>. Alors que des technologies d'identification et de paiement sont désormais disponibles sur mobile, et que les panneaux solaires et l'internet par satellite permettent d'atteindre les zones reculées, les transferts directs sont une solution prometteuse. D'un autre côté, le développement des pays à bas revenus doit passer par le développement de services publics, notamment dans l'éducation et la santé ; et par la construction d'infrastructures, dans laquelle sont spécialisées les agences de développement. Afin de respecter la pluralité des solutions et la souveraineté des États, le traité laisserait aux États bénéficiaires le choix des programmes financer, dès lors que ceux-ci sont validés par une agence multilatérale telle que la Banque mondiale. L'agence en question s'assurerait de la traçabilité des fonds, et que ceux-ci financent uniquement les services publics, la protection sociale et les infrastructure soutenable. En cas de non-respect des conditionnalités, la gestion des fonds serait confiée à une (autre) agence multilatérale, qui assurerait elle-même que la population est effectivement bénéficiaire.

### **Un traité pragmatique dans l'intérêt du plus grand nombre**

L'Union serait ouverte à tous les pays. Afin d'inciter le plus de pays possible à la rejoindre, le traité inclurait des éléments de flexibilité et coopération conditionnelle. En particulier, la participation demandée à un pays à hauts revenus serait réduite dans la mesure où les autres pays à hauts revenus ne participent pas. Ainsi, si les pays européens rejoignent l'Union mais pas les États-Unis ni le Japon, la contribution demandée à l'Europe pourrait être divisée par deux. Aussi, pour faciliter l'adhésion à l'Union de pays dépendants des fossiles comme la Chine, l'Irak, ou l'Afrique du Sud, un pays pourrait conditionner sa participation à la tarification carbone à une exemption de participer au système de taxes et transferts (il serait alors ni bénéficiaire, ni contributeur), sous réserve que ce soit accepté par la majorité des autres pays (pondérés par leur population). Enfin, un pays pourrait conditionner sa participation à la participation d'un (ou plusieurs) pays donné(s) ou à ce que le PIB ou les émissions couvertes par l'Union dépasse un certain seuil. Par exemple, l'Union européenne pourrait choisir de participer à condition que 60% des émissions mondiales soit couvertes, ce qui conditionnerait de facto sa participation à celle de la Chine (qui représente 30% des émissions mondiales).

Différents pays du Sud pourraient être les fers de lance d'une telle Union. L'Union africaine a déjà pris des positions similaires (bien que moins précises). Le Brésil héberge la prochaine COP, et compte en faire un événement majeur. Le Mexique est présidé par une climatologue, l'une des autrices principales du cinquième rapport du GIEC. L'Inde aurait tout intérêt à rejoindre une telle Union, puisqu'elle recevrait des larges transferts du reste du monde. Si Modi choisissait de préserver l'oligarchie indienne d'une taxe sur les milliardaires et rejetait une telle proposition, cela ouvrirait le champ libre au Parti du Congrès lors des prochaines élections. La Chine, ayant un revenu par habitant égal à la moyenne mondiale, ne serait ni contributrice ni bénéficiaire ; elle aurait intérêt à participer pour s'assurer à long terme un futur décarboné, et à court terme des débouchés pour ses exportations d'équipements bas carbone. En l'absence des États-Unis, l'Europe serait le principal contributeur, et en tirerait un prestige certain. En outre, des enquêtes académiques récentes révèlent que les trois quarts des Européens soutiennent des mesures climatiques et redistributives internationales, et sont prêts à contribuer financièrement pour mettre fin au changement climatique et à l'extrême pauvreté<sup>6</sup>. On imagine mal certains pays rejoindre l'Union soutenable à court terme, notamment les États-Unis, la Russie, et l'Arabie Saoudite. Pour autant,

---

<sup>5</sup> Cf. par exemple Egger, D., Haushofer, J., Miguel, E., Niehaus, P., & Walker, M. (2022). [General Equilibrium Effects of Cash Transfers: Experimental Evidence From Kenya](#). *Econometrica*.

<sup>6</sup> Fabre, A., Douenne, T., & Mattauch, L. (2023). [International Attitudes Toward Global Policies](#). FAERE Working Paper.

on peut espérer qu’une pression sociale s’exerce alors sur (et dans) ces pays récalcitrants, et modifie à terme leur positionnement politique.

Une solution pas aussi impossible que l’on croit

Bon nombre de personnes pensent que si un tel traité n’a pas déjà vu le jour, c’est qu’un tel accord est politiquement impossible. Pourtant, les quelques enquêtes académiques sur le sujet révèlent un fort soutien de la population aux politiques climatiques internationales, à la gouvernance supranationale, et à la solidarité Nord-Sud. Ainsi, une enquête dans 125 pays montre que 69% des humains sont prêts à contribuer 1% de leur revenu à la lutte contre le changement climatique<sup>7</sup>. Une autre montre que dans chacun des 17 pays sondés (qui incluent la Chine, l’Inde, la Russie, la France, l’Égypte…), autour de 70% de la population soutient un gouvernement démocratique mondial pour traiter les sujets mondiaux (les États-Unis sont le pays où cette opinion est minoritaire, avec 45% de soutien)<sup>8</sup>. Par ailleurs, un impôt mondial sur les millionnaires qui financerait les pays à bas revenus est soutenu par 8 personnes sur 10 dans les pays à hauts revenus (cf. Figure 2), et les partis qui défendent la redistribution mondiale pourraient gagner des voix lors des élections<sup>4</sup>. Certes, l’impossibilité politique pourrait provenir des gouvernements plutôt que de la population. En bloquant tout ambition dans les accords sur le climat ou la fiscalité, les États-Unis ont eu un rôle décisif. Aussi faut-il voir l’élection de Trump comme une opportunité : en effet, il est désormais clair pour tout le monde qu’il est illusoire de chercher la coopération des États-Unis, et qu’il faut au contraire se montrer résolu et unis pour ne pas perdre du terrain dans la confrontation que le Président a engagée avec le reste du monde, y compris avec ses alliés.

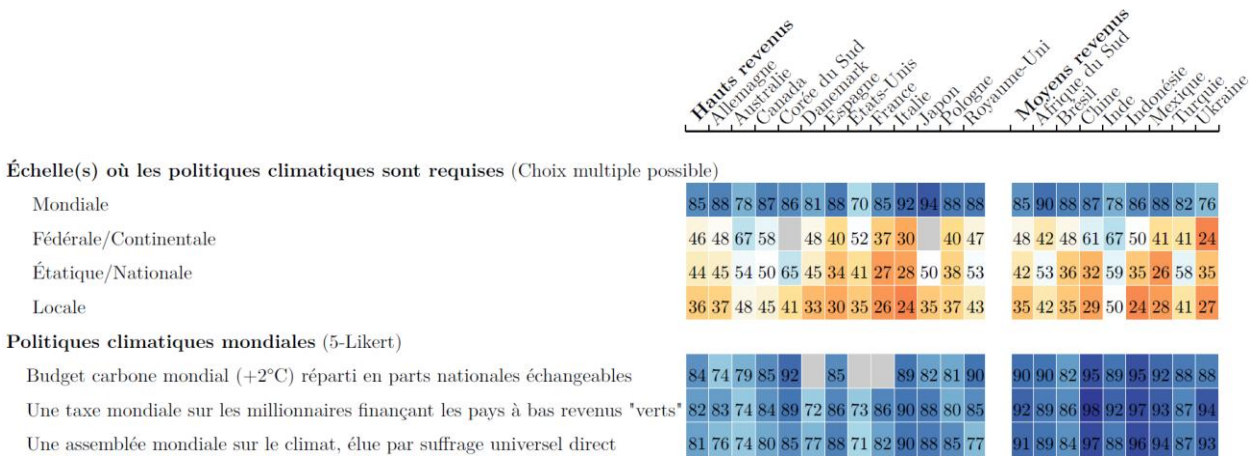


Figure 2. Soutien à la redistribution mondiale (% de réponses Assez ou Très favorable, hors réponses Indifférent-e).  
Source : Fabre et al., *Majority Support for Global Redistributive and Climate Policies*, 2025.

À ce stade, si une Union soutenable n’est toujours pas discutée, c’est probablement à cause d’un excès de pessimisme et de vieux réflexes nationalistes, qui ont atrophié l’imaginaire des responsables politiques et des diplomates, pourtant eux-mêmes souvent favorables à de telles propositions. Pour qu’un tel traité voie le jour, il faut un élan politique au plus haut niveau, préparé par un vaste travail juridique et diplomatique. Avec mon association [Global Redistribution Advocates](#), nous commençons ce travail à notre

<sup>7</sup> Andre, P., Boneva, T., Chopra, F., & Falk, A. (2024). [Globally representative evidence on the actual and perceived support for climate action](#). Nature Climate Change.

<sup>8</sup> Ghassim, F., & Pauli, M. (2024). [Who on Earth Wants a World Government, What Kind, and Why? An International Survey Experiment](#). International Studies Quarterly.

échelle. En lien avec un responsable politique kényan, nous avons ébauché le [traité](#) résumé ci-dessus. Nous sommes également allés à la rencontre de responsables politiques de tous les continents. Nous avons publié une lettre ouverte, qui rassemble 20 listes aux élections européennes représentant 64 eurodéputé·e·s issus de dix pays et quatre groupes parlementaires différents. J'ai personnellement passé trois mois à Pékin, et m'apprête à passer trois mois au Brésil, pour porter nos propositions au plus près des gouvernements. J'ai réalisé des [vidéos](#), publié un livre<sup>9</sup>, et **un** article scientifique<sup>4</sup>. Las, ces idées ne percolent pas encore assez. Selon moi, ce qui manque pour que les solutions humanistes prennent toute la place qu'elles méritent, c'est une coalition de gouvernements, de partis politiques, d'organisations et de personnes du monde entier, en faveur d'une ou plusieurs mesures communes. Les partis politiques les plus à même de soutenir les mesures appropriées ne sont pas au pouvoir, et ces partis dialoguent trop peu, surtout d'un pays à l'autre. Pourtant, une telle coalition pourrait avoir beaucoup de force, et permettre de mobiliser des foules au-delà des lignes partisans, aussi bien dans la rue que dans les urnes.

**Adrien Fabre,**

Chercheur CNRS au Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement

---

<sup>9</sup> Fabre, A. (2024). [Un Plan mondial pour le climat et contre l'extrême pauvreté](#). Bord de l'eau.