

Système fiscal de paiement complémentaire : un dispositif pour renverser l'hégémonie

Thomas Coutrot, Bruno Théret

DANS REVUE FRANÇAISE DE SOCIO-ÉCONOMIE 2019/1 (N° 22), PAGES 163 À 170
ÉDITIONS LA DÉCOUVERTE

ISSN 1966-6608

ISBN 9782348042904

DOI 10.3917/rfse.022.0163

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2019-1-page-163.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

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.

Systeme fiscal de paiement complémentaire : un dispositif pour renverser l'hégémonie

Thomas COUTROT

Économiste et statisticien, cofondateur des *Économistes Atterrés*
thomascoutrot@gmail.com

Bruno THÉRET

Directeur de recherche émérite au CNRS, *IRISSO*, Université Paris Dauphine, PSL
bruno.theret@dauphine.psl.eu

La crise de l'euro ne fait que rendre plus urgente la nécessité d'un nouveau projet européen, solidaire et écologique. Une sortie sèche de l'euro revendiquée par un gouvernement de gauche tuerait dans l'œuf cette perspective. La création d'un système fiscal de paiement complémentaire – ou plus exactement de bons de paiement fiscal – sur le plan national peut permettre à un ou des pays pionniers de montrer aux peuples d'Europe une nouvelle direction et de gagner le temps nécessaire à une confrontation politique victorieuse conduisant aux changements des institutions européennes nécessaires à leur pérennité.

La monnaie est un « opérateur social d'appartenance »¹ à une communauté politique, et la création de l'euro possède clairement cette dimension. Pourtant, sous les formes institutionnelles privilégiées pour sa mise en place, il a de ce point de vue abouti à un échec². Conçu comme instituteur d'une intégration économique et monétaire, il devait limiter les tendances de la globalisation financière à accroître les déséquilibres entre classes sociales et territoires nationaux au sein de l'Union européenne. En fait, il a contribué à déposséder les communautés politiques nationales de leur capacité à contenir ces tendances. Soumis à la logique disciplinaire de la finance internationale et en subissant la crise de plein fouet, il s'est révélé aggraver les asymétries économiques entre pays membres et les inégalités sociales en leur sein, sapant ainsi la communauté politique européenne qu'il devait aider à construire. D'où sa perte de légitimité dans les pays victimes de ces asymétries et prisonniers d'un chômage de masse (Europe du Sud, France). Dans son état actuel, en tant que zone monétaire de plus en plus hétérogène mais ouverte aux grands vents financiers mondiaux, la zone euro n'est économiquement ni efficace ni viable.

Des réformes radicales des traités, de nature démocratique et solidaire, pourraient y remédier et la viabiliser – régulation drastique de la finance, fiscalité et budget européens votés par un Parlement de la zone euro, etc. Mais les élites néolibérales européennes n'ont pour l'instant aucune intention d'y procéder. Comme l'a montré l'échec du premier gouvernement Syriza en Grèce en 2015, elles

¹ M. Aglietta, « La monnaie est un rapport social », entretien avec J.-M. Harribey et D. Plihon, *Revue Les Possibles*, avril 2015, <https://france.attac.org/nos-publications/les-possibles/numero-6-printemps-2015/dossier-monnaie-et-finance/article/la-monnaie-est-un-rapport-social>.

² B. Théret, « Dettes et crise de confiance dans l'euro : analyse et voies possibles de sortie par le haut », *Revue française de socio-économie*, n° 12, 2013/2, p. 91-124.

préfèrent mobiliser le pouvoir de la finance et la camisole des traités actuels pour poursuivre dans la même voie en écrasant toute tentative nationale de rupture avec les politiques d'austérité budgétaire.

L'action politique démocratique se déroule encore pour l'essentiel au plan local et national, l'espace public européen demeurant à ce jour atrophié et impuissant. Les prochaines crises financières et/ou politiques en Europe provoqueront sans doute – à des rythmes différents selon les pays – de nouvelles tentatives de contournement voire de rupture avec le carcan des traités et de la BCE. L'échec de Syriza nous a montré que la dépendance monétaire totale vis-à-vis de la BCE peut se révéler un piège mortel pour un gouvernement décidé à rompre avec la domination des banques et de la finance.

Nous soutenons ici qu'un gouvernement national doté d'une forte légitimité interne peut, sans nécessairement quitter la zone euro, retrouver des marges de manœuvre monétaires, même en cas d'obstruction de la BCE, pour sortir de l'austérité et mener des politiques fiscales et économiques alternatives qui répondent aux besoins sociaux. Il est possible en effet d'introduire à l'échelle nationale un système de paiements qui contourne le monopole capitaliste bancaire sur l'émission monétaire, sans remettre *a priori* en cause l'unité politique et symbolique de la zone euro qui, en tant qu'expression d'une communauté pacifiée d'appartenance, doit être si possible préservée. Ce dispositif consiste en une injection par le Trésor public de liquidité autonome et ciblée – des « bons de paiement fiscal » –, qui permettrait non seulement de réduire immédiatement la dette flottante et à terme la dette consolidée de l'État, mais aussi de redistribuer du pouvoir d'achat, d'arrêter la casse des services publics et de renforcer une économie visant à la satisfaction des besoins sociaux fondamentaux et des exigences écologiques³.

Cela dit, pour être pleinement efficace, le dispositif proposé devrait s'inscrire dans toute une palette de politiques économiques alternatives (lutte contre l'évasion et l'injustice fiscale, réforme de la réglementation financière, socialisation démocratique des banques, reconstitution d'un pôle bancaire public, audit préalable à un éventuel moratoire et/ou annulation de dettes, etc.). Mais en rendant tangible la possibilité de sortir de l'impasse actuelle qui mène à l'effondrement sans sortir de l'Union européenne, il pourrait fonctionner, rapidement et sans pressions extérieures, comme un déclencheur de ces alternatives. Surtout, le système de paiement complémentaire concrétiserait une action collective qui concilie les deux impératifs de toute stratégie progressiste aujourd'hui en Europe : s'appuyer sur les espaces démocratiques aujourd'hui existants – principalement locaux et nationaux – et initier un nouveau projet européen solidaire. Il donnerait au(x) gouvernement(s) progressiste(s) le temps de mener la bataille politique à l'échelle européenne pour faire basculer d'autres pays et redéfinir la nature et les contours du projet européen.

³ Cf. T. Coutrot, W. Kalinowski, B. Théret, <https://www.veblen-institute.org/The-Euro-Drachma-a-Monetary-Lifeline-for-Greece.html>; G. Giraud, B. Lemoine, D. Plihon, M. Fare, J. Blanc, J.-M. Servet, V. Gayon, T. Coutrot, W. Kalinowski, B. Théret, <https://www.veblen-institute.org/Ending-Austerity-without-Leaving-the-Euro-How-Complementary-Fiscal-Currencies.html>.

1. Fondements politiques du dispositif

Pour les partis national-populistes, la sortie de l'euro et le retour à une monnaie nationale dévaluée sont des perspectives naturelles et cohérentes. Vu le degré considérable d'intégration du système productif et financier européen, un tel choc aggraverait encore l'instabilité propice à leurs projets autoritaires et xénophobes.

Il en va autrement pour un gouvernement progressiste pour au moins trois raisons. D'une part, une sortie de l'euro justifiée par la nécessité d'une dévaluation compétitive de la nouvelle monnaie nationale serait une politique mercantiliste des plus classiques de relance par les exportations et de compression du pouvoir d'achat par inflation importée ; une telle politique agressive envers les autres pays de l'Union (dont ceux d'Europe du Sud) ne serait propice ni à une relance de la consommation populaire ni à une réduction de l'endettement public sur les marchés financiers. D'autre part, une bifurcation, nécessairement conflictuelle, en direction d'un nouveau modèle de développement, suppose un soutien massif de la population et des appuis solides chez les autres peuples européens : d'abord dans les catégories populaires mais aussi parmi les couches moyennes, épargnantes et entrepreneuriales, qui ont – ou pensent avoir – quelque chose à perdre à l'effondrement de l'euro et du projet européen.

Enfin et surtout, la construction d'un espace politique démocratique européen, condition d'un dépassement des antagonismes nationaux, est plus vitale que jamais pour organiser la transition sociale-écologique rapide et massive à laquelle nous sommes contraints, et qui n'est pas pensable à la seule échelle nationale, ni même d'ailleurs continentale. Nous avons besoin d'un projet crédible de reconstruction démocratique pour peser dans le rapport de forces global face aux transnationales, aux États-Unis et aux pays dits « émergents ». Un tel projet devra s'affirmer dans le processus même de la crise politique et économique européenne aiguë ouverte par la faillite de l'euro néolibéral. Dire « commençons par nous abriter derrière les frontières nationales, on verra plus tard comment on en ressort », c'est laisser le champ libre aux forces nationalistes pour enterrer toute construction démocratique européenne et, au vu des expériences récentes (comme celle de Trump aux États-Unis), ouvrir la voie à une défense « égocentrée » de l'intérêt national, négligeant la solidarité et la coordination internationale qu'implique l'urgence climatique.

Pour ces trois raisons, la sortie de la zone euro, voire de l'Union européenne tout court, ne peut être ni un objectif en soi ni un préalable à l'action pour un gouvernement de gauche. Vouloir commencer par sortir de l'euro, c'est refuser d'assumer la bataille pour une réforme de son régime de monnayage et renoncer à imposer un débat politique transeuropéen sur la réorientation du projet européen. C'est aussi risquer de paniquer les couches moyennes sans satisfaire les classes populaires.

L'euro et ses vices de conception créent entre les peuples concernés une solidarité de fait, même si celle-ci est pour l'instant subie. Un intérêt commun à agir existe – qui concerne aussi le peuple allemand, même si ses représentants et ses électeurs pourraient le réaliser trop tard. La bataille pour l'hégémonie politique ne peut être gagnée dans un seul pays européen : elle doit être menée aussi sur la scène politique européenne qu'elle contribuera ainsi à construire. Certains des principes premiers de

la construction européenne, comme ceux de subsidiarité et de géométrie variable, largement oubliés par la technocratie néolibérale qui règne sans partage sur l'UE depuis la fin des années 1980, restent disponibles pour mener à bien cette lutte. Cela nécessite toutefois que certains États membres reprennent l'initiative en mobilisant les ressources politiques dont ils ont encore la maîtrise comme les politiques économique et fiscale. Dans cette perspective, la création d'un système fiscal de paiements complémentaire à l'euro, en tant qu'outil de politique fiscale, nous semble devoir jouer un rôle crucial – même s'il faut, pour des raisons juridiques, éviter de l'appeler « monnaie » (cf. *infra*).

2. Bons de paiement fiscal : les principes essentiels

L'émission par un trésor public national de bons de paiement fiscal est strictement conforme au principe de subsidiarité, car les États membres disposent de la compétence fiscale. Dans cette stratégie, l'euro serait conservé en tant que monnaie commune de cours légal exclusif, mais serait *complété* par l'émission, autorisée par une loi, et la mise en circulation, via les dépenses publiques, de bons de paiement fiscal, de durée limitée mais renouvelable et acceptés à leur valeur nominale en règlement des impôts et autres paiements dus aux pouvoirs publics.

Comme le montrent plusieurs expériences historiques – à commencer, dans le cas français, par le circuit du Trésor qui a permis la reconstruction du pays après 1945 – ou encore la multiplicité des propositions formulées dans la zone euro depuis la crise de 2008, le monnayage de tels bons peut prendre des formes diverses selon les contextes locaux et historiques⁴. Ainsi, ils peuvent prendre la forme de bons porteurs ou non d'intérêt (ou d'escompte fiscal) ou d'un moyen de paiement électronique crédité sur des comptes courants auprès du Trésor public (ou d'une entité habilitée en dépendant) et circulant via des paiements par téléphone portable (par SMS ou une application dédiée sur smartphones). Par exemple, la proposition de Y. Varoufakis⁵ ébauchée lors de l'expérience Syriza mais rejetée par A. Tsipras mériterait d'être approfondie : rappelons qu'il s'agissait de créer un système de paiement parallèle géré par l'administration fiscale, fondé sur la mobilisation d'un réseau de correspondants du Trésor étendu à l'ensemble des contribuables et bénéficiaires des dépenses publiques.

Adossés comme la dette publique aux recettes fiscales à venir, de tels bons de paiement fiscal pourraient circuler comme moyen de paiement en toute confiance, au même titre que l'euro bancaire garanti par la BCE, à condition d'être maintenus à parité avec l'euro sans pour autant être librement convertibles en euro et négociables sur un marché.

⁴ Comme rappelé par J. K. Galbraith, *Welcome to the Poisoned Chalice: The Destruction of Greece and the Future of Europe*, Yale University Press, New Haven, 2016, p. 112-114. Sur la variété possible des formes des bons de paiement fiscal rien qu'en Argentine, cf. B. Théret, « Le papier monnaie de petites dénominations émis par les provinces argentines entre 1890 et 2003 », *Dialogues d'histoire ancienne*, 2019, https://www.academia.edu/36548963/Le_papier_monnaie_de_petites_d%C3%A9nominations_%C3%A9mis_par_les_provinces_argentines_entre_1893_et_2003.

⁵ Y. Varoufakis, *Conversations entre adultes dans les coulisses secrètes de l'Europe, Les Liens qui libèrent*, Paris, 2017, p. 105 et sv.

Il ne s'agirait donc pas d'émettre une « monnaie parallèle » ayant cours légal, mais de proposer des instruments de paiement non bancaires destinés au règlement d'une part déterminée des salaires des fonctionnaires, des prestations sociales et des achats publics. Réciproquement, l'État et un réseau circonscrit d'institutions et d'entreprises s'engageraient à accepter ces bons en paiement des impôts ou de biens et services déterminés, à parité et au même titre que les euros émis par le système bancaire. La garantie fiscale et le vote parlementaire sur le montant des émissions-destructions annuelles, combinés à des négociations avec les acteurs économiques nationaux intéressés à la couverture des besoins premiers de la population, assureraient pour l'essentiel l'acceptation sociale de ce moyen de paiement au niveau national et donc le maintien de sa parité avec l'euro, sans pour autant que celui-ci soit convertible en euro bancaire. Une conversion partielle pour les entreprises qui accumuleraient ces bons sans pouvoir les remettre en circulation via leurs dépenses ou les utiliser en paiement de leurs impôts serait assurée, pour des demandes justifiées, par une Caisse publique de conversion dédiée à cet effet.

Assurer la parité avec l'euro est une condition essentielle pour deux raisons. D'une part, elle renforce la confiance dans le système de paiement complémentaire et évite les attaques spéculatives de la part des banques et des marchés financiers. D'autre part – et par là même –, elle crédibilise auprès des peuples européens la stratégie affichée de lutte pour une réforme coopérative de l'euro, et rend plus difficiles les tentatives d'étranglement par les institutions européennes du type de celle utilisée par la BCE en Grèce en juin-juillet 2015 (par assèchement des liquidités disponibles dans le pays). Aussi notre proposition est-elle différente de celles visant à créer un instrument fiscal parfaitement convertible⁶ qui risquerait d'être immédiatement dévalué, donnant ainsi un signal de la possibilité d'une sortie de la zone euro enclenchant des anticipations négatives, provoquant une spéculation, de nouvelles dévaluations et *in fine* la sortie ou l'abandon du dispositif.

3. Un outil de réduction des inégalités et de relocalisation

Face aux politiques d'austérité, il y a urgence à mettre en place ce type de dispositif partout où la monnaie unique conduit au chômage de masse, à l'insécurité sociale, au déclin des services publics et à l'abandon des investissements de long terme indispensables à la transition écologique. En émettant des bons de paiement fiscal, l'État pourrait consentir à des hausses de salaire (d'un montant uniforme) aux fonctionnaires, augmenter les revenus sociaux, distribuer des crédits d'impôts socialement et écologiquement motivés, et payer pour partie ses fournisseurs. Il injecterait ainsi des liquidités supplémentaires doublement ciblées sur les salaires les plus bas et sur la production domestique répondant aux besoins les plus fondamentaux. En effet, l'absence de convertibilité libre permettrait de limiter le report de ce pouvoir d'achat supplémentaire sur les importations, et les fournisseurs qui produisent localement

⁶ Cf. *la proposition italienne de tax credit certificates (TCC)*, in B. Bossone, E. Grazzini, M. Cattaneo et S. Sylos Labini, « Fiscal Debit Cards and Tax Credit Certificates: The Best Way to Boost Economic Recovery in Italy (and Other Euro Crisis Countries) », 8 septembre 2015, <http://www.economonitor.com/blog/2015/09/fiscal-debit-cards-and-tax-credit-certificates-the-best-way-to-boost-economic-recovery-in-italy-and-other-euro-crisis-countries/>.

seraient avantagés par rapport à ceux qui importent. L'effet de relance se transmettrait rapidement au secteur privé et à l'ensemble des salariés, même si l'effet recherché *a priori* devrait concerner en priorité la production non marchande de services publics (éducation, santé, transports) et de logements de qualité écologique.

L'instauration d'un système de bons de paiement fiscal diminuerait aussi la dette publique et la dépendance de l'État vis-à-vis des prêteurs étrangers. D'une part, l'État arrêterait de s'endetter sur les marchés financiers pour tout ce qui concerne sa dette flottante (dette intra-annuelle de trésorerie) ; d'autre part, la relance économique par l'injection de monnaie réduirait le poids de la dette relativement au PIB. Au total, dans une perspective de transition écologique, ce système fiscal de paiement complémentaire devrait permettre de réduire la dépendance de l'économie domestique tant à l'égard de la finance internationale que des marchés extérieurs.

4. Un instrument de souveraineté populaire non nationaliste

La confiance dans ce type d'instrument de paiement se confond largement avec la confiance dans le gouvernement qui l'émet et dans son projet politique. À la violence de l'euro bancaire introduit par le haut et soumis aux lois de la finance capitaliste internationale, peut ainsi être opposée la confiance éthique du peuple dans un instrument régi par une loi de finances votée par le parlement national. Ce regain de souveraineté populaire, démocratique et nationale ne se ferait pas contre les autres nations européennes mais en soutien à un projet alternatif de développement proposé aux autres peuples pour s'émanciper ensemble de la domination de la finance. Les négociations, évidemment conflictuelles, avec les institutions européennes s'inscriraient dans une durée qui permettrait de construire ce récit sur la scène publique, qu'elle soit nationale ou européenne, et de lutter pour un changement d'hégémonie politique. À cette fin, le principe de géométrie variable (où, à défaut, des traités bilatéraux entre États membres) pourrait être mobilisé par le groupe de pays qui désignerait promouvoir au sein de l'Union européenne de tels instruments de paiement.

5. Une bataille juridico-politique à préparer

À l'évidence, un système de paiement fiscal complémentaire du type proposé est conforme au principe de subsidiarité et s'inscrit dans le cadre des objectifs de l'UEM concernant la réduction des déficits et de la dette publics. Néanmoins, l'exemple grec, malgré sa forte spécificité, incite à penser que l'État qui déciderait d'en finir ainsi avec l'austérité subirait très probablement des mesures de rétorsion de la part de la technocratie financière européenne afin de pousser le pays soit à abandonner son projet alternatif, soit à sortir de la zone euro et de l'Union. Le prétexte pourrait en être l'accusation de violation des traités et de « faux monnayage ». Cette bataille qui, en l'état du rapport de force idéologique, semble inévitable doit être anticipée.

Trois points cruciaux sont à souligner dans la construction d'une argumentation crédible : 1) L'instrument de paiement proposé n'est pas une monnaie au sens juridique du terme et sa création n'empiète pas sur les prérogatives de la Banque centrale, car il

est strictement de cours fiscal et local et non de cours légal. J. Grosdidier et R. Zanoli⁷ ont ainsi noté que les systèmes de paiement électronique (par exemple American Express) ne sont pas assujettis à des règles aussi strictes que les émetteurs de monnaies fiduciaire et scripturale (SEBC et banques commerciales). 2) L'émission de bons de paiement fiscal ne serait pas inflationniste, car tout excès en la matière se traduirait non par de l'inflation du niveau général des prix mais par la dévaluation des bons par rapport à l'euro sur un marché parallèle. 3) L'implémentation du dispositif ne saurait déboucher, sur le plan juridique, sur une expulsion de la zone euro qui n'a pas d'existence institutionnelle séparée de l'Union européenne, ni sur une expulsion de cette dernière qui n'est pas prévue par les traités⁸.

Une position de repli consisterait à invoquer sa légitimité à défaut de sa légalité en l'état présent des traités, compte tenu de conditions de nécessité et urgence qui font que le droit de l'État-membre l'emporte en la matière sur le droit européen⁹. On peut en la matière s'appuyer sur un précédent de taille, l'usage du pouvoir d'exception par le gouverneur de la BCE et les excès de pouvoir de celle-ci par rapport à son mandat que représentent lesdites « politiques non conventionnelles » justifiées précisément par de telles conditions pour « sauver » l'euro. En tout état de cause, la contrainte juridique européenne ne saurait être immédiate et n'est que faible ; elle ne saurait empêcher un gouvernement décidé et dûment préparé d'instituer un dispositif de mise en circulation de liquidités fondées sur des anticipations de recettes fiscales. Pour autant, si la perspective n'est pas de sortir de la zone euro mais de peser pour imposer sa réorientation, et puisqu'une bataille politique est prévisible avec les institutions européennes qui crieront à l'illégalité, l'affichage d'une compatibilité juridique avec la monnaie unique doit être une préoccupation constante.

Conclusion

En raison des inconspéquences institutionnelles de l'UE et de la zone euro actuelles, il existe un espace politique et juridique permettant à des gouvernements progressistes de refuser tout chantage à la sortie de l'euro et de l'UE, de retrouver des marges de manœuvre monétaires pour contribuer au succès de politiques alternatives et renverser l'hégémonie au sein de l'UE. Un gouvernement qui voudrait créer un système fiscal de paiement complémentaire à l'euro doit se préparer à mener ce type de bataille de manière offensive, et non pas en se sentant *a priori* en situation de faiblesse sur le plan juridique.

En tout état de cause, si finalement une sortie de l'euro et donc de l'UE devenait inévitable, celle-ci serait moins douloureuse avec un système autonome de paiement déjà en place, susceptible alors de se transformer en monnaie nationale. Surtout, cette sortie forcée apparaîtrait aux yeux des opinions publiques européennes comme une expulsion injustifiée, une sanction contre un gouvernement et un peuple courageux.

⁷ Dans des discussions privées.

⁸ P. Athanassiou, « Withdrawal and expulsion from the EU and EMU: some reflections », Legal Working Paper Series, n° 10, December 2009, European Central Bank.

⁹ C. Zilioli, « National Emergency Powers and Exclusive Community Competences: A Crack in The Dam? », in Legal Aspects of the European System of Central Banks, Liber amicorum P. Zamboni Garavelli, European Central Bank, 2005.

Elle affaiblirait alors davantage l'hégémonie des institutions néolibérales européennes. Avant d'en venir là, cette issue possible, par sa sophistication technique et politique, peut fonctionner comme une arme de dissuasion susceptible d'introduire un rapport de force plus équilibré avec les groupes sociaux aux commandes au niveau de l'Union européenne.