

RUI – Les sources de financement envisageables

Mots-clefs : Financement, Prospective, Prestations sociales, Hypothèses, Ressources fiscales, Impôts, Fiscalité, Redistribution, Prélèvement, Refonte de l'impôt, Niche fiscale, Transaction financière, Exonération, Cotisation, Contribution, Expérimentation, Monnaie (locale, hélicoptère), Répartition, Capitalisation

Si l'on se réfère à la population légale française, et que le RUI est alloué à tout le monde, sans restriction d'âge, son montant annuel global serait d'environ 400 milliards d'€ pour un RUI mensuel de 500€, 800 s'il est de 1000€.

Encore ne tient-on pas compte des résidents non nationaux.

Le PIB français, en 2018, était de 2 353 milliards d'€.

Viendraient en déduction les dépenses existantes consacrées au soutien aux bas revenus, au total 49 milliards 669 millions d'Euros en 2016 (DREES).

Peut-être faut-il inclure dans ces dépenses les Allocations Familiales : 12 milliards 200 millions d'Euros en 2017, ou au contraire garder un certain nombre de prestations en plus du revenu universel.

Il reste donc à financer 350 ou 750 milliards d'€ selon l'hypothèse retenue.

On voit donc que, dans les deux hypothèses envisagées, le montant du RUI représenterait, dans un cas 15% du PIB, dans l'autre 32%.

Dans la première, on est proche du montant du budget de l'État, dans la seconde à plus du double.

On voit donc qu'il ne s'agit pas d'une mince affaire, même si une partie du RUI distribué se trouve recyclé par l'impôt, TVA, IR ou CSG.

Il ne s'agit pas ici de décrire dans le détail le financement de la mesure ; cependant, n'en rien dire nous conduirait à coup sûr à nous voir qualifiés d'utopistes.

Il est donc nécessaire de définir les grandes lignes de ce que devrait être le financement du RUI, d'esquisser un dispositif non abouti, mais viable.

Pour ce faire, deux leviers seront abordés :

- les prélèvements, principalement fiscaux ;
- la création monétaire.

Les prélèvements :

La principale catégorie est celle des prélèvements fiscaux ou parafiscaux.

Certes, financer tout le RUI par l'impôt aboutirait peu ou prou à doubler le montant des impôts perçus, voire à le multiplier par 1,5, ce qui paraît difficilement imaginable, mais il paraît difficile de ne pas recourir à ce type de financement, d'une part pour des raisons de solidarité nationale, d'autre part parce qu'il n'est pas sûr que la totalité du RUI puisse être financée par d'autres ressources.

Certes, ce qui est choquant, au sein d'une société, ce n'est pas tellement qu'il y ait des riches, mais surtout qu'il y ait des pauvres ; cependant, il paraît juste que le RUI ait une certaine fonction redistributive.

L'impôt habituellement le plus utilisé lorsque l'on cherche de l'argent est généralement la TVA : c'est en effet un impôt assez indolore, au point que ses difficultés de recouvrement ne concernent guère le contribuable (le consommateur), mais plutôt le collecteur (l'entreprise vendeuse) qui a généralement tendance à en faire un des éléments de sa gestion de trésorerie.

Ce serait donc la source la plus aisée, socialement, à utiliser, encore qu'elle ne puisse financer tout le RUI : le montant de la TVA annuellement collectée est d'un peu moins de 200 milliards d'€, et l'on voit bien que, faire financer tout le RUI par la TVA, aboutirait à faire plus que tripler ce montant, voire au-delà, ce qui, quelle que soit la tolérance du consommateur, paraît peu réaliste – sans parler des phénomènes macro-économiques induits.

Par ailleurs, s'agissant de redistribution, la TVA présente un inconvénient majeur : elle induit une redistribution « à l'envers » ; en effet, le taux d'épargne étant d'autant plus élevé que l'on monte dans l'échelle des revenus, et le taux de consommation d'autant plus élevé que l'on y descend, le taux de TVA appliqué à l'ensemble des revenus tend à s'accroître lorsque le revenu diminue.

En d'autres termes, les pauvres payent, relativement à leurs ressources, plus de TVA que les riches.

Si l'on finance une part excessive du RUI par la TVA, on aura tendance à reprendre d'une main une partie de ce qu'on aura donné de l'autre.

On a donc un impôt « facile » mais plutôt injuste.

Mais il sera difficile de s'en priver totalement, d'autant que c'est l'impôt qui rapporte le plus (trois fois plus que

l'impôt sur les sociétés, par exemple), et que, donc, c'est l'augmentation de son taux qui serait la plus rentable.

Autre catégorie d'impôt auquel on pense, les impôts sur le revenu : soit l'impôt sur le revenu lui-même (IR), soit la CSG-RDS.

Avant la mise en place du prélèvement à la source, le recours à l'IR aurait été très hasardeux sur un plan politique, mais, aujourd'hui, sa perception est nettement moins « traumatisante », et son utilisation peut être envisagée de manière significative.

D'autant que c'est le recours à ces impôts touchant le revenu qui va permettre de définir le point mort du RUI, le niveau de revenu pour lequel le RUI perçu est neutralisé par le surcroît d'impôt versé – ce qui permettra de tordre le cou à l'image absurde de la milliardaire jouissant du même RUI que la caissière de supermarché.

L'utilisation des impôts liés au revenu fera que, passé un certain niveau de revenu, le RUI net d'impôt deviendra progressivement de plus en plus négatif.

Et dans ce domaine, l'IR, progressif, est beaucoup efficace que la CSG-RDS : si l'on recourt uniquement à cette taxe, comme ce peut-être, par facilité, la tentation, il faudra jouer sur des montants beaucoup plus importants qu'avec l'IR.

La refonte de l'impôt sur le revenu paraît s'imposer ; 75,9 milliards d'Euros de recette par an en 2015 (pour 184,6 milliards d'Euros de TVA que tout le monde paye, alors que seuls

17, 1 millions de contribuables sont imposés pour 37,4 millions de foyers fiscaux) ; impôt à rendre :

- plus progressif : en 2020 il est prévu une première tranche à 11 % (de 10 064 à 25 659 €), puis une tranche à 30 % (de 25 659 à 73 369 €), puis 41 % (de 73 369 à 157 806 €), et enfin 45 % au-dessus de 157 800 Euros : pourquoi ne pas créer plus de tranches, surtout pour les hauts revenus ;

- individualisé, ce qui rapporterait 37 milliards d'Euros ;

- avec suppression des niches fiscales (dont la première est le quotient familial), 34 milliards 390 millions d'Euros (d'après le simulateur mis en place par le Département de la Gironde) ;

- pouvant être fusionné avec la CSG (contribution sociale généralisée) créée en décembre 1990, qui participe au financement de la Sécurité Sociale, et depuis 2018, de l'assurance chômage, à la place des cotisations prélevées sur les salaires, dont le taux varie avec la nature des revenus et de la situation du contribuable, de 9,2 % en 2019, avec le cafouillage sur les retraités... ; et la CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale), créée en 1996 pour rembourser la dette de la Sécurité Sociale, au taux de 0,5 %, qui touche quasiment tous les revenus ; CSG qui a rapporté 99 milliards 400 millions d'Euros en 2017 (Commission des comptes de la Sécurité Sociale) ; fusion qui pourrait pour certains supporter une flat-tax de 30 % puis 50 % pour les revenus supérieurs à 120 000 €...

On pourrait toutefois être tenté de laisser subsister une CSG autonome.

La CSG, en effet, après la TVA, est souvent considérée comme l'impôt le plus efficace.

Il est la deuxième ressource fiscale (ou parafiscale) publique, et représente les deux tiers du montant de la TVA.

C'est un impôt redistributif, puisque proportionnel au revenu.

Mais il l'est moins que l'IR, qui, lui, est progressif.

Cependant, l'IR est un impôt complexe, qui n'aurait probablement pas résisté à la concurrence de la CSG si la puissance croissante des ordinateurs n'avait pas maintenu sa viabilité.

En ce qui concerne les charges pesant sur les entreprises, on pourrait, par ailleurs, revenir sur certaines exonérations de charges patronales ; par exemple :

-en 2013, avant le CICE, avec le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (mesure du gouvernement de Jean-Marc Ayrault), le total des interventions de l'État en faveur des entreprises était de 103 milliards 600 millions d'Euros (base de données de la Direction du Budget et mission MAP - rapport DMQ 2013) ;

-l'exonération de cotisations patronales concernant la Sécurité Sociale était de 47 milliards 325 millions d'Euros en 2018, 66 milliards 322 millions en 2019, en raison de la baisse du taux de cotisation de 6 % (PLFSS 2020 – Annexe 5), venant en remplacement du CICE, qui a ponctionné 100 milliards de fonds public sur cinq ans de 2013 à 2018 pour un faible résultat sur l'emploi ;

mais on pourra argumenter du risque sur l'emploi ; il est vrai qu'actuellement en France un emploi au SMIC sur trois est financé par l'État ; 1521,22 € brut par mois en juillet 2019, à comparer avec l'Allemagne 1557 €, 1050 en Espagne, 286,33 en Bulgarie... ; en 2016 deux millions de salariés touchent le SMIC pour 26,6 millions d'actifs ayant un emploi, et en 2014 le salaire moyen des 18,8 millions de salariés non cadres était de 1541 € bruts mensuels, soit seulement 6,6 % de plus que le SMIC (Randstad).

Pour terminer sur la matière fiscale, il pourrait être tentant de recourir à l'impôt sur les successions : certes, son montant est limité (autour de 10 milliards d'€), mais une action à son niveau permettrait de réduire les

écarts de patrimoine au sein de la société : la disparité des patrimoines hérités constitue l'une des principales inégalités liées à la naissance, dans notre société.

A noter que l'âge de plus en plus avancé des héritiers pourrait rendre une action dans ce domaine plus facile.

Des outils fiscaux plus récents peuvent être évoqués pour mémoire, dans la mesure où ils n'ont pas encore l'ancrage et les volumes utiles pour financer une dépense aussi importante que le RUI : la taxe sur les transactions financières pose problème, si l'on veut atteindre des montants significatifs, en restant sur des ressorts territoriaux restreints, en raison de la facile délocalisation des dites transactions, et on imaginerait mieux la taxe carbone finançant la transition écologique, si l'on veut assurer son acceptabilité par les contribuables.

De toute manière, le produit actuel de ces taxes n'est pas à la mesure du besoin examiné ici.

Enfin, la mise en place d'une fiscalité plus juste sur les grandes entreprises mondialisées, ainsi que la poursuite de la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales pourront évidemment contribuer, globalement, à l'amélioration des grands équilibres financiers.

Resteraient les contributions volontaires.

On sait que, notamment aux États Unis, un certain nombre de personnes fortunées créent des fondations ou effectuent des donations volontaires à des actions d'intérêt général.

Le système fiscal et juridique américain peut expliquer jusqu'à un certain point cette attitude, mais certains « riches » prônent de plus en plus, actuellement, une redistribution de leurs richesses – pressentant peut-être les tensions que les écarts croissants de patrimoines peuvent générer.

Évidemment, si de tels financements volontaires se dirigent vers le RUI, il n'est pas question de les refuser – mais on ne peut a priori pas compter sur une source de financement pérenne à ce niveau.

La création monétaire :

Il s'agit d'une ressource « non conventionnelle » de financement du RUI, mais qui pourrait s'avérer décisive.

A la suite de la crise financière de 2008-2009, les banques centrales (Fed et BCE) ont eu recours à des émissions massives de monnaie, à la fois pour sauver le système financier et relancer l'économie.

Si le système financier a été sauvé – pour l'instant et avec des interventions plus directes des pouvoirs publics – les effets de relance de l'économie ont été décevants.

En effet, ces émissions monétaires se font par refinancement direct ou indirect du système bancaire – prêts aux banques ou rachats d'actifs.

Dans la période actuelle, en raison de la crise sanitaire, l'argent « magique » coule encore à flot pour financer le déficit budgétaire.

Pourquoi la BCE ne pourrait-elle pas faire de la création monétaire, directement, ou par l'intermédiaire d'un organisme dédié, ou même des banques commerciales, et distribuer aux particuliers un dividende monétaire citoyen, de type « helicopter money », comme le suggère l'économiste François-Xavier Oliveau ; helicopter money proposée dès 1969 par Milton Friedman ; rebaptisée « quantitative easing for people » ; et à laquelle s'est intéressé Mario Draghi, prédécesseur de Christine Lagarde à la Présidence de la BCE.

Même si la création monétaire n'est pas du goût de tout le monde, entre-autre de l'économiste Maurice Allais (1911-2010), Prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel en 1988, qui la qualifiait de faux-monnayage...

A noter que l'helicopter money diffère de l'euro-dividende cher à Philippe Van Parijs, euro-dividende également soutenu par l'économiste Stanislas Jourdan, qui consisterait à verser à chaque citoyen européen une somme modique d'environ 200 Euro ; euro-dividende qui devrait être complété par un revenu de base national adapté à l'économie de chaque pays ; qui pourrait être financé, on en revient aux taxes, par une taxe carbone, une fraction de la TVA, une taxe européenne sur les multinationales, etc...

On conçoit souvent une telle intervention comme conjoncturelle, destinée à résoudre des difficultés passagères en provoquant un effet de relance par la demande.

Mais l'on peut penser que le problème est plus structurel que conjoncturel : dans une économie qui automatise de plus en plus, la montée du taux de chômage et la stagnation des revenus du travail induisent une demande atone, malgré la masse des liquidités disponibles à faible taux, les entreprises maintenant pour l'instant leur équilibre d'exploitation grâce à la baisse de leurs charges, liée à la réduction des effectifs et à la maîtrise des rémunérations.

Finalement, si l'on veut éviter la déflation et maintenir le pouvoir d'achat au niveau où il était à l'époque du plein emploi, en un mot permettre à l'humanité de tirer profit du progrès des techniques, au lieu d'en subir les conséquences, l'idée de ce qu'on a appelé la « monnaie hélicoptère » relève du bon sens.

Mais cette vision d'une BCE qui déverse sporadiquement des € sur les comptes en banque des citoyens de l'Union européenne paraît un peu simpliste.

Pourquoi ne pas utiliser la création monétaire pour financer le RUI ?

Évidemment, les montants qui ont été créés mensuellement, de l'ordre d'une soixantaine de milliards d'€, selon les moments, sont insuffisants, à l'échelle de l'ensemble de l'Europe, pour financer intégralement le RUI. Mais ils pourraient apporter une contribution significative.

D'autant que l'on peut imaginer que le phénomène observé va s'amplifier, et que, dans l'avenir, les émissions monétaires pourront contribuer plus largement, gage d'un RUI en croissance.

Au surplus, ce mécanisme aura, au moins dans un premier temps, un effet positif sur la croissance, augmentant par la même les ressources fiscales.

Quant au caractère discontinu de ce financement, il est probable, voire certain, sur courte période.

Mais il est probablement beaucoup plus pérenne sur moyenne ou longue période, la situation décrite étant, comme on l'a vu, largement structurelle.

Il apparaît par ailleurs que, si la BCE ne s'engageait pas dans une telle action, ce qui est possible, sous la pression de l'orthodoxie » allemande, au moins dans l'immédiat, des moyens plus locaux pourraient être utilisés pour aboutir au même résultat.

On peut penser d'abord à une monnaie parallèle – que l'on pourrait se dispenser d'appeler le franc pour éviter de voir s'y loger un regain de nationalisme monétaire étranger au projet universaliste dont il est question.

Mais un tel dispositif est compliqué : si la monnaie parallèle est inconvertible, elle risque fort d'être boudée par la population ; et assurer sa convertibilité demandera une gestion complexe pour l'institut d'émission local.

C'est toutefois le seul recours si l'on veut mettre en place ce financement monétaire sur un ressort territorial réduit, en tout cas ne couvrant pas toute la zone €, et en l'absence d'accord de la BCE pour contribuer à la manœuvre.

Des expériences peuvent aussi être menées avec des monnaies locales.

Si ces monnaies sont inconvertibles, leur chance de succès est limitée.

Si elles sont convertibles entre elles et convertibles en €, on est ramené à une situation proche de la précédente, avec l'avantage de responsabiliser et de décentraliser leur gestion, et l'inconvénient d'une plus grande complexité.

Au surplus, si ces monnaies sont convertibles entre elles à cours fixe, il s'agit en fait d'une monnaie unique changeant de nom selon les régions ; et, dans ces conditions, il paraît difficile de pas centraliser sa gestion – surtout s'il faut assurer sa convertibilité avec l'€ ou tout autre monnaie sur les marchés.

On voit, certes, que l'initiative locale peut permettre de se passer d'un accord européen, qui peut être compliqué à obtenir compte tenu de l'orthodoxie traditionnelle des allemands dans le domaine monétaire, mais une collaboration de la BCE à l'opération serait évidemment la situation la plus favorable.

Une fois passées en revue les deux sources principales de financement possibles, il reste maintenant à imaginer la gestion du système dans le temps. D'autant que, comme on l'a vu, si la contribution monétaire peut être considérée comme pérenne sur moyenne ou longue période, il n'en va pas de même sur courte période : il ne faudrait pas se retrouver, durant plusieurs mois, dans une situation où la politique monétaire de la BCE ne nécessiterait plus d'injection de liquidités, et où, par conséquent, le financement du RUI se trouverait partiellement discontinué.

C'est l'aspect qu'il faut à présent examiner.

La Caisse de financement du RUI (CFRUI) :

Comment résoudre la difficulté résidant dans le fait que le financement du RUI dépend essentiellement de deux ressources, l'une pérenne, mais pas forcément stable, la ressource fiscale, l'autre, la ressource monétaire, pérenne à long terme, mais pas à court terme.

Il est clair que l'on ne peut pas se contenter d'affecter, chaque mois, le produit de ces deux ressources au RUI : on risquerait des ruptures de financement qui seraient incompréhensibles pour la population, et ingérables politiquement.

Sauf à prévoir un RUI de faible montant, ce qui n'est pas l'objectif : et, dans ce cas, des excédents apparaîtront nécessairement, à certains moments, qu'il faudra bien gérer.

Il paraît donc nécessaire d'avoir une gestion financière efficace de ce financement, qui pourrait être faite dans le cadre d'une Caisse spécifique, la Caisse de financement du RUI (CFRUI).

Celle-ci se verrait reversé le produit des impôts affectés au RUI, et mis à disposition, par la BCE, le montant des émissions monétaires dédiées à celui-ci.

Elle lisserait, dans le temps, les différentes ressources, pour obtenir un financement stable.

Il serait nécessaire d'établir un décalage entre le début de la perception des ressources, et celui du début du versement du RUI, de manière à constituer une provision.

L'importance de celle-ci, et donc le délai entre les deux opérations, dépendra de l'ampleur des fluctuations prévues dans le financement.

A partir de là, deux possibilités s'offriraient :

- un système de répartition, la Caisse se contentant d'assurer, par le système de provision complété par une politique de refinancement sur les marchés financiers, la stabilité du financement mensuel du RUI ;
- un système de capitalisation, la Caisse finançant le RUI non pas avec les ressources qui lui sont affectées, mais avec les produits financiers générés par celle-ci.

Les deux ont leurs avantages et leurs inconvénients.

La première dépend des fluctuations de la ressource, dont on ne sait pas comment elle peut évoluer dans le temps, à la fois pour des raisons économiques, financières et politiques.

La seconde nécessiterait probablement une période d'accumulation financière initiale plus longue qui ne serait peut-être pas très bien comprise, elle serait gênée dans une période telle que celle que nous traversons, caractérisée par des taux très bas, et elle pâtirait probablement de l'hostilité idéologique qui se manifeste parfois contre la capitalisation.

Par contre, en vitesse de croisière, elle garantirait mieux l'avenir du RUI, qui ne serait plus directement dépendant des ressources affectées, et conférerait aux pouvoirs publics un intéressant levier d'action sur la finance et l'économie.

La meilleure solution est probablement de panacher les deux : on finance rapidement le RUI, en redistribuant la ressource, et on constitue simultanément des réserves.

Progressivement, la montée en puissance des réserves renforcerait l'effet capitalisation.

Cette méthode conjuguerait les avantages des deux méthodes.

Évidemment, il ne serait pas judicieux de constituer, à cette occasion, une nouvelle usine à gaz, la CFRUI devenant un nouveau monstre administratif.

La solution la plus simple et la moins coûteuse (la ressource, c'est pour financer le RUI, pas sa Caisse...) serait de confier sa gestion à la Caisse des dépôts : celle-ci, outre que c'est un des principaux intervenants français sur le marché financier, gère déjà un certain nombre de systèmes de retraite : la CNRACL, l'IRCANTEC...

Il y aurait donc un effet d'échelle certain, qui lui permettrait de gérer la CFRUI dans les meilleures conditions. Évidemment, ceci, comme c'est déjà le cas pour les différents régimes de retraites évoqués, se ferait en conservant une gouvernance indépendante : le conseil d'administration de la CFRUI serait maître des décisions stratégiques, et garant de la gestion.

Il pourrait réunir des représentants des différents secteurs de la société, et notamment les partenaires sociaux (comme c'est le cas pour la Préfon, gérée par la CNP, filiale de la Caisse des dépôts).

Incidentement, on peut d'ailleurs éprouver quelques craintes sur la réforme actuelle de la Caisse des dépôts, qui risque de devenir une grande banque de plus en plus banalisée, que l'on aura probablement l'idée, dans l'avenir, de privatiser : on voit bien que la sphère publique doit conserver un grand intervenant financier, la finance n'est pas une activité économique comme les autres, et, dans ce domaine, encore plus que dans d'autres, le tout libéral ne doit pas prévaloir.

Le dispositif qui vient d'être décrit n'est évidemment qu'une ébauche qu'il faudra considérablement approfondir.

Mais il montre bien que les ressources et les modes de gestion existent, de manière tout à fait soutenable, économiquement, financièrement et administrativement, pour une mise en place efficace du RUI.