

Supprimer l'argent liquide n'a guère de sens

Coûts, criminalité et politique des taux d'intérêt : l'argent liquide est attaqué sur plusieurs fronts. Une expertise réalisée à l'intention du gouvernement allemand montre toutefois que les dégâts causés par son abolition seraient importants. *Hans Gersbach, Martin Hellwig*

Abrégé Au début de l'année, le comité consultatif scientifique du ministère allemand de l'Économie et de l'Énergie a publié une expertise sur une proposition actuellement débattue dans les milieux scientifiques et politiques du monde entier : celle d'abolir l'argent liquide ou de restreindre fortement son utilisation par des mesures étatiques. Ce rapport passe en revue les arguments fréquemment avancés en faveur de l'abolition du cash : la réduction des coûts grâce à l'utilisation de technologies électroniques, l'endigement des activités illégales et de l'économie souterraine, ainsi que l'élimination de la barrière artificielle des prêts à taux zéro pour les banques centrales. Aucun de ces arguments n'a convaincu le comité. Ce dernier estime que les paiements en espèces correspondent à un besoin des clients et que la suppression de l'argent liquide n'est pas une réponse à la politique de taux zéro de la Banque centrale européenne (BCE). Au contraire, une économie sans numéraire courrait de nouveaux risques. C'est pourquoi il convient de maintenir l'argent liquide.

Faut-il supprimer l'argent liquide ? C'est sur cette question que s'est penché le comité consultatif du ministère allemand de l'Économie et de l'Énergie. Son expertise a été publiée le 9 février dernier sous le titre « Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank¹ ».

Généralement, les partisans d'une abolition de l'argent liquide avancent trois arguments principaux. Le premier concerne les coûts du trafic des paiements : les moyens électroniques sont, disent-ils, plus avantageux que le règlement en espèces. Deuxièmement, la disparition du numéraire devrait restreindre fortement les activités illégales et l'économie souterraine. Troisièmement, la banque centrale aurait une plus grande marge de manœuvre, car les investisseurs ne pourraient plus se tourner vers l'argent liquide pour éviter les taux d'intérêt négatifs. Pour le comité consultatif, aucun de ces arguments ne convainc.

Tenir compte des besoins des consommateurs

Concernant les coûts du système monétaire et du trafic des paiements, le comité met en garde contre une politique industrielle guidée par la fascination qu'exercent les récentes évolutions. Au lieu de s'intéresser uniquement aux coûts, on devrait aussi prendre en considération les souhaits des acteurs concernés. En effet, la décision sur la pertinence ou non d'une intervention étatique ne dépend pas du fait que les paiements électroniques soient moins chers – ou plus modernes – que le règlement en espèces. Savoir si la Suède est plus avancée que l'Allemagne ou la Suisse en matière d'abolition de l'argent liquide n'est pas très important non plus. Il faut plutôt se demander si, en interagissant avec la population, les entreprises et les banques, il fausse le marché. Or, tel n'est pas le cas.

Bien sûr, il existe aussi des effets de réseau pour les systèmes de paiement. Les coûts d'une transaction sont d'autant plus faibles que davantage de personnes ou d'institutions participent au système. Cependant, ces phénomènes ne sont pas foncièrement différents des effets de réseau et d'autres effets externes qui se déploient dans le reste de l'économie. Nous partons de l'idée que, dans d'autres branches, la coordination entre les prestataires suffit à réduire à un niveau acceptable le risque d'une défaillance du marché. Une telle coordination existe aussi pour les moyens et systèmes de paiement. En tout état de cause, la possibilité existe que les prestataires existants, par exemple les banques, utilisent les mécanismes de coordination pour empêcher l'accès de nouveaux acteurs au moyen de technologies récentes. En l'occurrence, cela relève de la politique de la concurrence et non de la banque centrale.

¹ Le présent article se base sur cette expertise. Les deux auteurs sont membres du groupe de travail qui l'a rédigée.



Du point de vue de l'utilisateur, l'argent liquide offre d'indéniables avantages : les paiements sont définitifs et anonymes ; ils ne dépendent pas de tiers, de la technique ou de l'alimentation en électricité. Étant donné que ces atouts devraient au moins compenser d'éventuels inconvénients en termes de coûts, comme le suggère la littérature empirique, une élimination par l'État de l'argent liquide risque de réduire la prospérité. À cet égard, il faut bien reconnaître que toutes les évolutions techniques ne sont pas économiquement pertinentes. Les interventions qui visent à promouvoir certaines d'entre elles au nom de la politique industrielle peuvent, au contraire, coûter très cher.

Importance politique

L'État est impliqué dans le système monétaire en tant qu'acteur du marché, puisqu'il revendique pour lui-même ou pour la banque centrale un monopole sur la distribution d'argent liquide. Ce monopole implique un mandat de service public : ce sont surtout les désirs et les besoins des utilisateurs d'argent liquide qui doivent être pris en considération. Les coûts de production ne devraient jouer qu'un rôle minime, car ils représentent, dans la plupart des cas, une fraction seulement de la valeur nominale des pièces de monnaie et des billets. Le seigneurage, qui résulte du monopole de l'émission monétaire, est au contraire très important.

Au-delà de son bénéfice direct pour les consommateurs, l'argent liquide offre des avantages importants pour la politique nationale. Son anonymat, en particulier, sert à protéger l'autodétermination informationnelle des citoyens, un droit garanti par la Constitution. En revanche, on devrait quelque peu oublier l'idée que les activités illégales s'accompagnent souvent de transactions en espèces. Les tentatives de combattre l'économie parallèle et la criminalité en compliquant fortement l'utilisation du cash, voire en l'abolissant, sont disproportionnées. Du reste, elles ne sont que partiellement efficaces.

C'est la raison pour laquelle le comité consultatif s'oppose à l'introduction d'un plafonnement des transactions en espèces, une mesure que le ministère allemand des Finances a soumise au débat. Même si les transactions en es-

pèces de sommes à cinq ou six chiffres s'opèrent, de fait, surtout dans les domaines de l'économie souterraine et de la criminalité, il est à craindre qu'un plafonnement touche en particulier les citoyens normaux et les activités normales. La raison est la suivante : les criminels peuvent se soustraire plus facilement à la surveillance en mettant sur pied d'autres moyens de paiement. L'ingérence dans la liberté des citoyens normaux apparaît donc disproportionnée.

Quand il s'agit de prendre une décision sur l'abandon des grosses coupures, comme le billet de 500 euros, le comité consultatif juge légitime, par contre, de tenir compte du fait que celles-ci sont très souvent utilisées pour des transactions d'une légalité douteuse. Il ne s'agit pas en l'occurrence de questions de principe, mais de décisions discrétionnaires. Toutefois, les processus de paiement normaux peuvent être considérablement entravés si l'on fixe une valeur trop basse pour la coupure maximale. Ce serait contraire au mandat de service public de la banque centrale. Pour une utilisation normale, cela ne fait guère de différence que la coupure maximale soit de 500 ou 200 euros. Si elle était de 10 ou 20 euros, par contre, ce serait problématique.

Dangereuse politique du taux zéro

Le comité consultatif considère, enfin, comme problématique de se fonder sur la politique monétaire pour justifier l'abolition du cash ou les mesures qui compliquent son utilisation. Il est vrai que l'existence d'argent liquide empêche la banque centrale de pratiquer des taux d'intérêt nettement inférieurs à zéro. La thèse défendue par certains macroéconomistes, pour qui cette limite est arbitraire et qu'il serait bon que la banque centrale puisse fixer des taux largement négatifs, est toutefois erronée. Dans ces débats, on néglige en effet l'importance des taux d'intérêt pour le système financier.

En ce qui concerne le système financier, les taux d'intérêt de 0 %, voire négatifs, sont discutables à un double titre. D'une part, ce que l'on appelle la « valeur fondamentale » de nombreux placements n'est plus définie dans un tel cas. Avec des taux positifs très faibles, elle est déjà très élevée, empreinte d'une grande incertitude et sensible aux plus petites variations. Les taux

sont fondamentaux pour l'analyse des portefeuilles. Leur niveau actuel leur fait perdre de leur pertinence et l'affectation de l'épargne comporte des risques d'erreurs importants. D'autre part, de nombreuses institutions financières – par exemple les assurances – ne peuvent plus engranger des bénéfices ou remplir leurs obligations lorsque les taux d'intérêt sont très bas. À cela s'ajoutent les risques inhérents à un revirement des taux pour les établissements qui pratiquent la transformation d'échéance.

La politique monétaire de la BCE, qui s'emploie depuis 2014 à stimuler l'octroi de crédits afin de relancer l'activité économique, ne tient pas suffisamment compte des risques mentionnés ci-dessus. La charge qu'elle fait peser sur le secteur financier comporte le risque que l'assainissement de ce secteur ne progresse pas ou que certains problèmes s'aggravent en raison de la pression exercée sur les possibilités de gains des banques. Plus une politique de taux zéro perdure, plus les dangers sont grands pour le secteur financier, car les portefeuilles de nouveaux crédits assortis de taux d'intérêt bas et à long terme ne cessent de croître.

Le problème de la protection des données

Un autre point fondamental est souvent négligé : si l'argent liquide, une forme de monnaie de banque centrale accessible à tous, devait disparaître, on ne voit plus très bien quel serait le contenu des contrats générateurs d'obligations dont la prestation est une somme d'argent. En quoi consiste l'obligation d'un emprunteur – par exemple une banque commerciale – à l'égard d'un client si l'objet de la dette n'existe plus physiquement ?

Dans ce contexte, on pourrait réinterpréter la notion d'obligation monétaire, de sorte que le qualificatif « monétaire » se rapporte aux avoirs déposés auprès de la banque centrale. La plupart des personnes physiques et juridiques n'ont, toutefois, pas accès à ces dépôts. Bien sûr, on pourrait changer cela. Il en résulterait toutefois de graves problèmes pour la protection des données, étant donné que le trafic des paiements se concentrerait sur la banque centrale et que celle-ci aurait dès lors un aperçu de toutes les transactions d'une même personne.

Par contre, si l'on abolit l'argent liquide sans rien changer au fait que la plupart des personnes physiques et juridiques n'ont pas accès aux avoirs de la banque centrale, la dette de la banque commerciale vis-à-vis de son client se transforme : elle passe de l'obligation de remise d'argent liquide à une obligation de virement sur d'autres comptes auprès de banques commerciales. Il ne serait plus possible alors de retirer des fonds du système bancaire commercial. En cas de doute sur la solvabilité de sa propre banque, on pourrait transférer ces moyens vers d'autres banques, mais on n'aurait plus la possibilité de se protéger contre les problèmes de solvabilité du système bancaire.

Certes, cela éliminerait le danger d'une panique bancaire dans l'ensemble du système. Cependant, ce risque serait remplacé par des problèmes imminents de solvabilité, auxquels des organes étatiques de protection des investisseurs seraient finalement appelés à remédier. Dans un système sans numéraire, la position des banques tant vis-à-vis de leurs clients que de l'État serait en effet renforcée. Très vite, une pression politique s'exercerait pour que les dépôts bancaires soient globalement garantis par l'État. En fin de compte, ce dernier devrait donc supporter les risques des crédits et des autres placements des banques.

En résumé, le constat est le suivant : un examen attentif montre que les arguments en faveur d'une abolition de l'argent liquide gérée par l'État ne sont pas convaincants. Au contraire, une économie dépourvue de cash s'accompagnerait de nouveaux risques.



Hans Gersbach

Professeur de macroéconomie, d'innovation et de politique à l'EPFZ ; président du comité consultatif du ministère allemand de l'Économie et de l'Énergie ; coauteur de l'expertise sur l'argent liquide

Martin Hellwig

Directeur de l'Institut Max Planck de recherche sur les biens collectifs ; professeur d'économie à l'université de Bonn ; responsable du groupe de travail chargé de l'expertise sur l'argent liquide au sein du comité consultatif du ministère allemand de l'Économie et de l'Énergie