

Revenu de base universel ou consommation de base universelle?

telos-eu.com/fr/economie/revenu-de-base-universel-ou-consommation-de-base-u.html

12 novembre 2018

François Meunier

12 novembre 2018 

On relève ici un fait absent à ma connaissance des innombrables considérations que le projet de revenu de base universel (RBU) a déclenchées depuis son entrée dans le débat politique : il est distribué sous forme de revenu pécuniaire, c'est-à-dire en cash. Or on pourrait imaginer qu'il soit versé d'une autre façon, par exemple sous forme d'un panier de biens de base, c'est-à-dire en nature. Pourquoi ne s'agirait-il pas d'une



« consommation de base universelle », d'une CBU, gardant la propriété de base du RBU qui est de ne pas poser de conditions préalables sur la personne qui le reçoit^[1] ?

La surprise, quand on pose cette question, est de s'apercevoir immédiatement qu'un tel panier existe déjà, et qu'il représente d'ailleurs une proportion très importante du revenu national dans les grands pays développés. Par exemple, riches comme pauvres ont accès à l'école publique gratuite pour leurs enfants. De même, dans certains pays, dont la France, l'accès à la santé est « universel ». Voici, rien qu'avec la santé et l'éducation, respectivement 15% et 10% du revenu des ménages préempté pour une distribution « universelle ». En quelque sorte, le RBU existe déjà, mais il payé en nature.

Il faut ajouter à cela les biens qui ne sont pas gratuits, mais subventionnés, de sorte que leur répartition est moins inégalitaire que le voudrait la capacité à les payer ou, plus précisément, tel que les distribuerait le marché sur la base de revenus inégaux. On trouve parmi eux le logement, le transport, certains loisirs, les cantines scolaires, etc., certes souvent parfois sous condition de ressources. La TVA joue également ce rôle, quand elle est à taux réduit sur certains biens jugés nécessaires, sans conditionnalité sur la personne qui les consomme.

C'est donc tout un continent qu'explorent insuffisamment les tenants d'une redistribution par un RBU. Les deux canaux, revenu et consommation, doivent être vus en parallèle, tant du point de vue de la justice distributive que d'une approche par les droits. À oublier l'importance du socle redistributif à partir de la seule consommation, les promoteurs du RBU rencontrent de grandes difficultés quand ils cherchent à étalonner son niveau et son champ d'application. Sauf à le limiter à un filet d'eau ou à réintroduire fortement de la conditionnalité, ajouter sans réflexion un RBU à l'existant implique des masses budgétaires considérables, avec les questions d'acceptabilité sociale et d'incitations adverses qui

s'ensuivent. D'autant plus qu'il faudra toujours, RBU ou pas, une couche supplémentaire de solidarité pour protéger des situations de détresse. Qui refusera d'aider la personne démunie qui aurait dilapidé son RBU dès le début du mois ?

La redistribution passe-t-elle par les biens ou par le revenu?

Cette question taraude depuis longtemps les économistes et les philosophes. Sous plusieurs angles. L'accès, gratuit ou payant, à l'enseignement supérieur est une bonne façon d'illustrer le dilemme, en supposant que le choix politique du pays est de favoriser une large ouverture. Les opposants à la gratuité usent d'un argument qui se veut de bon sens : la gratuité est injuste parce qu'elle consiste, dans son universalité, à subventionner les études des enfants des gens riches, qui n'en ont pas besoin (puisqu'ils s'accommodent souvent du paiement privé) alors qu'ils sont de loin les plus nombreux en proportion à suivre des études universitaires. Voici un système de redistribution régressif, et donc à condamner.

L'argument est incomplet et donc hypocrite. On ne l'entend pas par exemple à propos de l'enseignement secondaire, certes rendu obligatoire par la loi. Parce que si redistribution il y a, c'est aussi et surtout par le système fiscal qu'elle s'opère. Ceci permet de voir un premier parallélisme frappant, tant économique qu'éthique, entre le RBU et la CBU : riches et pauvres en bénéficient, mais le riche finance plus fortement. La fiscalité n'a même pas à être progressive pour cela : l'enfant de pauvre vaut l'enfant de riche à la porte de son université, alors que le revenu du riche – et donc normalement son impôt – est bien supérieur à celui du pauvre. Le problème vient plutôt de l'incapacité politique de l'État à faire accepter la redistribution par l'impôt et d'une certaine trahison des élites à cet endroit. Si les niveaux de revenu étaient moins inégaux dans la population, alors oui, il serait envisageable de ne faire payer que ceux (ou leurs parents) qui choisissent de faire des études supérieures. Mais voici qui rendrait inutile le RBU comme la CBU.

Cela rappelle un débat de l'après-guerre un peu oublié, celui du « socialisme réel », stimulé par l'exemple des pays du bloc communiste ou celui des kibboutz qui avaient poussé très loin la redistribution par gratuité des biens de base. Dans ces deux expériences, cela ne tenait pas tant à une tradition marxiste (qui voyait le nouvel ordre social plutôt du côté de la production, par mise sous propriété collective de l'outil industriel et agricole, que de la redistribution), si ce n'est peut-être la défiance vis-à-vis du marché comme principe de distribution des biens. Ce sont plutôt les expériences de contrôles quantitatifs sur la consommation dans le cadre des économies de guerre qui ont joué, notamment suite à la guerre civile en URSS. On peut faire l'hypothèse que ces mêmes rationnements liés à la guerre ont aidé les pays d'Europe de l'ouest à la mise en place d'un socle important d'accès libre à des biens de base, avec une forte adhésion de la population.

Le débat se déploie différemment chez les économistes. Fidèles à leur tradition utilitariste, ils disent en général qu'il est préférable de distribuer sous forme de revenu que de consommation fléchée : les échanges libres à partir d'un revenu donné permettent à chacun d'améliorer sa position, ou du moins de ne pas la dégrader. Ne pas toucher au système des prix permet aussi une meilleure prise en compte du coût économique des biens. Et dans sa fibre morale, l'économiste ajoute parfois l'argument du paternalisme : les

gens peuvent préférer disposer de l'argent et le dépenser selon leurs choix. D'un point de vue très pratique, un taux de TVA allégé sur certains biens – une modalité particulière de redistribution par les prix – peut être vu, de l'autre bout de la lorgnette, comme un obstacle supplémentaire à franchir pour le bas-revenu souhaitant accéder au bien supérieur plus fortement taxé (par exemple le tourisme).

On sait ces arguments fragiles. Côté économique, distribuer du revenu sans contrepartie interfère inévitablement avec le système des prix, et même sur un des prix les plus importants dans une économie, à savoir celui du travail par rapport à celui du loisir (ou des biens permis par le loisir). Ce point rejoint une critique habituelle faite au RBU – que recevrait peut-être moins la CBU –, celle d'avoir un effet désincitatif sur le travail, sujet qui relève d'un examen empirique et sort du cadre de cet article.

James Tobin et James Meade, deux prix Nobel d'économie, avaient remis en cause le dogme de la redistribution par l'unique canal du revenu. Tobin, dans un article célèbre^[2], mesure les avantages de ce qu'il appelle *l'égalitarisme spécifique*, sous la forme d'une consommation subventionnée ou gratuite. Il y voit tout d'abord un avantage de coût d'information et de surveillance. L'aide parvient de façon moins visible, plus cachée, à celui qui en a besoin, parce que tous en profitent. Elle est par là moins stigmatisante et mieux tolérée par le corps social. Le citoyen sera davantage choqué par une distribution inégale des services de santé ou d'éducation qu'il le serait des voyages en avion ou des loisirs... Voici deux avantages que revendique aussi le RBU, mais à titre de projet quand la CBU le fait tous les jours. Et à la différence de cette dernière, il faudrait une très forte redistribution du revenu, à des niveaux bien plus élevés que ce qu'envisagent aujourd'hui les tenants du RBU, pour que les consommations des biens de base atteignent les niveaux qui soient socialement acceptables.

John Rawls s'inscrit dans cette perspective et affiche d'ailleurs sa méfiance face au RBU. S'il donne la priorité au principe de liberté, c'est-à-dire à l'accès de tous aux droits de base (dans la limite des mêmes droits pour les autres), il met en clair second le principe de réciprocité qu'il exprime sous la forme d'un accès égal à ce qu'il appelle les biens de base, une notion quelque peu différente de celles de biens alloués gratuitement par aide publique. Il exprime une méfiance pour un État qui ne conduirait sa politique de redistribution que pour éviter d'avoir à poser la question plus ardue des droits politiques au sens d'un accès de tous à des libertés et à des biens de base.

Thomas Nagel et Liam Murphy, lors de leur réflexion conjointe sur le système fiscal du point de vue de la justice^[3], relèvent les avantages éthiques de la taxation sur la consommation par rapport à la taxation sur le revenu. Cela permet d'établir un second parallélisme important entre RBU et CBU : le RBU est cohérent avec un impôt sur le revenu, ne serait-ce que pour le financer. De la même façon, la consommation universelle serait en cohérence avec une fiscalité sur la consommation ou sur la dépense. Un grand économiste (de gauche) comme Nicholas Kaldor proposait dans les années 50 de ne taxer que la consommation, une réflexion redevenue d'actualité sachant la porosité croissante des impôts sur le revenu dans un contexte d'ouverture des frontières et d'inventivité financière. Comme les hauts-revenus épargnent davantage que les bas-revenus, n'est-ce pas injuste ? Pas forcément, si l'on met en place un impôt sur la consommation qui soit progressif (ce que fait assez difficilement la TVA, il faut le reconnaître)^[4].

Puisqu'il y a des impôts différenciés selon la nature du revenu, pourquoi n'y aurait-il pas – et il y a déjà – des taux d'impôt différenciés sur la dépense, voire négatifs dans certains cas, dans un objectif de redistribution sociale ou pour dissuader les consommations dites toxiques ou destructrices de l'environnement ? Pour prendre un exemple, les dégâts sur la santé humaine d'une nourriture peu diversifiée et trop riche en glucides sont désormais bien identifiés. Y échapper suppose que les ménages à bas revenu consacrent un budget hors de leur portée sur la seule alimentation, un manque qu'ils paient de leur santé et avec un coût collectif assumé par tous. Est-ce par force ? par libre choix ? On sent le ridicule de la question, de sorte qu'il est fondé, économiquement et éthiquement, que la politique publique intervienne sur le système des prix, par exemple par une modulation de la TVA ou par des taxes spécifiques, comme on le fait sur les boissons alcoolisées ou sur le tabac. On a ainsi les mérites de l'universalité qui satisfait le philosophe et un ciblage plus étroit de la solidarité sociale.

Une société démocratique a toute légitimité pour utiliser, aux côtés des aides pécuniaires, le système des prix et de la taxation sur les biens et services pour atteindre un objectif donné en matière d'aide sociale. Le tabou traditionnel que posent certains économistes sur la redistribution par les biens plutôt que par les revenus ne tient pas quand on met dans la balance les coûts associés à la prestation pécuniaire et le ciblage plus fin que permet l'instrument prix. Une réflexion plus poussée sur la redistribution par la consommation rend beaucoup moins urgent sinon inutile la mise en place d'un RBU.

[1] Dans un article paru dans la revue *Esprit*, j'ai fortement mis en doute qu'on puisse éviter toute conditionnalité au RBU. Voir « Le revenu de base peut-il être universel ? », *Esprit*, janvier 2017.

[2] Tobin, James, 1970, "On Limiting the Domain of Inequality", *Journal of Law and Economics*, Vol. 13, No. 2, Oct.

[3] Murphy, Liam and Thomas Nagel, *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*, Oxford University Press, 2002.

[4] La consommation serait déterminée comme le revenu moins les placements nets d'épargne du ménage, une donnée que les services fiscaux connaissent de mieux en mieux, de par les relevés des banques. Cette progressivité aurait de surcroît l'avantage de limiter la consommation somptuaire des hauts-revenus, sans aller dans un détail intrusif de ce qui est somptuaire ou pas, le yacht ou le mariage luxueux de son enfant. Voir là-dessus le livre passionnant de Robert H. Frank (*The Darwin Economy: Liberty, Competition, and the Common Good*, Princeton University Press, 2012).