

La faisabilité et les périls du financement du revenu universel

Meixing Dai*, Nicolas Mazuy*

La campagne présidentielle française de 2017 a mis le débat sur le revenu universel sur le devant de la scène notamment grâce au candidat socialiste, Benoît Hamon. Les différentes versions du revenu universel proposées impliquent un financement plus ou moins important pour assurer son application. Malgré l'échec du candidat socialiste à l'élection présidentielle, il est certain que d'autres le proposeront dans le futur en France ou ailleurs dans le monde. Dans cet article, nous revenons sur les questions de financement de ce revenu en discutant de sa faisabilité et de ses périls dans une économie nationale ouverte à l'économie mondiale.

Le revenu universel est censé répondre au problème de pauvreté causé par la globalisation et les révolutions technologiques. Il est théoriquement possible et socialement justifiable de l'introduire. Dans la perspective d'un coût potentiellement substantiel pour la société, l'instauration d'un revenu universel pose indubitablement la question de son financement. Une littérature académique s'est, depuis longtemps, penchée sur le développement d'un panel de propositions quant à son financement. Cet article s'intéresse à la viabilité de différents modes de financement et discute des risques du financement par l'impôt dans un contexte d'économie ouverte avec une forte mobilité du travail et du capital.

1. Le coût de financement du revenu universel en France

Le coût du financement d'un revenu universel dépend de nombreux facteurs tels que le son niveau ou encore le nombre de personnes qui le reçoivent. Dans le cas français, à titre d'exemple, le Mouvement Français pour un Revenu de Base (MFRB) évalue son coût à 13,7 % du PIB pour des montants correspondant à 450€ et 200€ mensuel respectivement par adulte et par enfant.¹ Si on

¹ Rapport de J.-E. Hyafil et A. Amaru (2014) présenté par le Mouvement Français pour un Revenu de Base au groupe politique Europe Ecologie – Les verts en 2014.

admet l'idée de remplacer certaines dépenses sociales telles que le Revenu de Solidarité Active (RSA) et les allocations familiales par ce revenu universel, il convient de considérer uniquement le coût net du revenu universel lorsqu'on parle de son financement. En effet, une fois déduit les prestations sociales remplacées, le coût net du revenu universel pourrait être, déjà, divisé par deux. Par ailleurs, Wright (2000) avance la possibilité d'économie à travers la diminution des coûts de gestion administrative des prestations sociales grâce au remplacement de diverses aides sociales par un revenu universel unique. Plus généralement, la littérature s'accorde à dire que le revenu universel ne s'ajoute pas aux prestations sociales existantes mais vient effectivement en remplacement de certaines d'entre elles. Dès lors, Dolan (2014) montre le caractère tout à fait réalisable du revenu universel à partir du moment où il simplifie et remplace une partie des aides existantes.

Bien qu'une partie de la dépense liée au revenu universel soit compensée par la suppression de diverses aides sociales existantes, les différents pronostics d'un projet susceptible d'être accepté par la population suggèrent que sa mise en place génère un besoin de financement supplémentaire important pour L'État. En effet, le jeu politique implique que toute réforme sociale ne peut se réaliser facilement qu'en améliorant les acquis sociaux. Cette observation implique une possible sous-évaluation du coût de

* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR7522, F-67000 Strasbourg, France.

financement par les diverses estimations actuelles. En fixant un revenu universel suffisamment élevé pour garantir un niveau de vie minimal socialement acceptable et en augmentant considérablement la population qui le reçoit, la dépense totale pourrait rapidement s'élever à un montant exorbitant pour le gouvernement.

2. Les modes de financement selon la littérature économique

En matière de financement, il n'y a pas de miracle possible sauf si l'on fait la découverte d'importants gisements de ressources naturelles au moment de l'instauration de ce revenu. Le mécanisme keynésien est loin de garantir qu'un programme de revenu universel crée son propre financement en stimulant suffisamment la croissance et donc les recettes fiscales comme le suggèrent certains de ses fervents défenseurs. Sinon, comment peut-on expliquer que beaucoup d'États ont accumulé tant de dette publique ? Le financement du revenu universel par la dette publique conduit tôt ou tard à la faillite de l'État. Si un État, initialement membre de la zone euro, choisit de sortir de celle-ci pour pouvoir financer le revenu universel via la création monétaire, on peut s'attendre à une forte inflation voire une hyperinflation dans le pays en question.

La non-soutenabilité des modes de financement mentionnés ci-dessus implique que l'essentiel du financement devrait être assuré par les impôts, ce qui explique que la littérature économique à propos du financement du revenu universel soit principalement consacrée à ce mode de financement.

Dès le XVIII^e siècle, Thomas Paine (1797), dans « *Agrarian Justice* » soutenait l'instauration d'un revenu universel financé par une taxe supportée par les propriétaires terriens. Depuis Paine, de nombreux auteurs ont multiplié les propositions.

De façon globale, nous pourrions distinguer deux principales catégories de propositions relatives au financement par les recettes fiscales. Les propositions de la première catégorie portent sur un financement par diverses ressources qui n'alourdit pas directement la charge fiscale supportée par les ménages. Celles de la seconde catégorie considèrent des réformes fiscales, affectant principalement l'impôt sur le revenu et le degré de redistribution des richesses.

Les propositions appartenant à la première catégorie suggèrent l'utilisation des recettes de la taxe foncière ou d'une taxe sur les ressources naturelles comme énoncées par Hudakova (2015) et Van Parijs (2004, 2013) reprenant eux-mêmes Crotty (1986), Davidson (1995) ou encore Robertson (1999). Plus précisément, ce dernier ne propose pas une taxe sur la consommation des ressources naturelles par les citoyens mais met en avant une logique inverse. Ce sont « les organisations », c'est-à-dire les firmes exploitantes, qui devraient rémunérer la société dans sa globalité pour le bénéfice obtenu de l'exploitation des ressources naturelles d'une communauté. Dès lors, une taxe supportée par les firmes afin de financer un revenu universel est considérée comme une compensation au titre de l'exploitation des ressources naturelles. C'est d'ailleurs l'option qui a été choisie par l'État de l'Alaska qui, depuis 1982, verse un revenu universel, variable dans le temps en fonction de la rente pétrolière et gazière.²

De plus, dans l'optique d'éviter un alourdissement de la charge fiscale, d'autres instruments fiscaux ont été étudiés. Notamment, Bresson (1999) et Wright (2000) soutiennent l'idée d'une taxe Tobin sur les mouvements spéculatifs de capitaux.

Selon les propositions de la deuxième catégorie, le revenu universel pourrait reposer sur un mode de financement plus direct, basé sur la fiscalité des revenus. Groot (1997) met en avant un potentiel problème d'adhésion et de soutien populaire dans la mesure où le financement du revenu universel serait supporté exclusivement par les revenus des travailleurs actifs. De plus, il souligne le fait que ce financement est instable et non pérenne en période de chômage élevé par exemple. Il est donc nécessaire de remettre à plat la fiscalité sur les revenus de manière globale pour rendre viable le financement d'un revenu universel. Plus précisément, comme le soutient Palier (2007), l'idée d'un élargissement de la base visant à faire contribuer la totalité des revenus semble faire consensus. Cette idée est également partagée par Bourguignon et Chiappori (1998), Landais, Piketty et Saez (2011) ou encore De Basquiat (2011). Dans sa simulation de l'instauration d'un revenu universel en France, le MFRB a incorporé l'idée d'une réforme de

² Voir notamment, O'Brien et Olson (1990) et Palmer (1997) pour une analyse plus spécifique portant sur l'Alaska.

la fiscalité sur les revenus. Il propose, à titre d'exemple, d'assurer le coût net du revenu universel par un nouveau barème de l'impôt sur le revenu décomposé en 7 tranches de 31,6 % à 45 % payé par tous, y compris ceux qui perçoivent les salaires les plus bas. Les ménages les plus aisés verront leurs revenus nets d'impôts diminués (malgré le versement du revenu universel) tandis que les ménages les moins aisés, verront leurs revenus augmentés malgré le paiement de l'impôt à 31,6 % sur les revenus qui n'incluent pas le revenu universel, dès lors, non taxable. Le coût net (impôt sur le revenu – revenu universel distribué) représente ainsi une augmentation de la fiscalité à hauteur de 100 milliards d'euros environ et son financement devrait reposer sur les classes de revenus les plus élevées.

Un autre mode de financement viable à long terme existe. Celui-ci implique un effort d'investissement public dans les actifs mobiliers et immobiliers pour créer des recettes (dividendes, loyers et péages) suffisamment élevées pour financer le revenu universel. Ceci signifie un revenu universel assez faible si on le met en place immédiatement et une augmentation progressive dans le temps au fur et à mesure que l'État augmente ses actifs et ses revenus. Malgré le fait que l'État peut profiter des taux d'intérêt actuellement bas pour investir massivement, ce mode de financement nécessite un effort budgétaire important pour pouvoir investir ainsi qu'une réorientation plus efficace de certaines catégories des dépenses publiques dans cette perspective. Plus les citoyens acceptent que l'État fasse cet effort d'épargne et d'investissement, plus on peut espérer un revenu universel futur élevé. Cette solution de longue haleine pourrait paraître peu attrayante aux yeux des dirigeants politiques et des électeurs s'ils sont impatients de partager la richesse. Elle ne sera pas une solution miracle car son niveau ne pourra pas être élevé si l'État n'arrive pas à dégager suffisamment de ressources financières pour investir.

3. Le financement par l'impôt dans une économie mondialement intégrée

Du fait qu'une économie nationale est généralement très intégrée à l'économie régionale et mondiale, il convient de prendre en compte l'impact de l'ouverture économique sur le financement par l'impôt qui semble être

le plus susceptible d'être adopté. En effet, dans une économie ouverte, le niveau d'imposition sur le revenu du capital et du travail dépend d'une part de la performance de l'économie nationale et d'autre part de la concurrence fiscale des autres pays. De plus, la performance économique dépend elle-même du niveau d'imposition et de la manière dont les impôts sont prélevés. Il faut veiller ici à ne pas scier la branche sur laquelle on est assis.

Dans un monde très intégré, un pays situé à côté de grands pays développés pourrait bien s'en sortir en instaurant un taux d'imposition faible pour accroître la base d'imposition. Si cette politique est soutenue par les principaux partis politiques du pays et menée habilement et de manière durable, elle permettrait d'accroître sensiblement les entrées des capitaux et des travailleurs qualifiés, et d'augmenter la croissance et finalement les recettes fiscales du fait d'une base d'imposition plus importante. Ce pays est plus susceptible de financer un revenu universel mais son application devient moins pressante car les offres d'emploi y sont abondantes. Dans l'Union européenne (UE), les pays mettant en place un État-providence et des taux d'imposition élevés seraient soumis à une dure concurrence fiscale (Hansson 2007).

Face aux petits pays voisins de ce type, un grand pays doit-il participer à la concurrence fiscale ? Dans l'UE, les grands pays ne peuvent faire changer que marginalement la fiscalité des petits pays et cela n'est possible que lorsque ces derniers sont contraints par une crise d'endettement public. La transmission d'informations renforcée entre les autorités fiscales nationales mise en place au sein de l'UE depuis quelques années permet de lutter contre l'évasion fiscale mais pas contre les sorties définitives de capitaux et de personnes très qualifiées qui changent de résidence fiscale.

Une harmonisation fiscale au niveau de l'OCDE, sinon au niveau de l'UE serait une solution qui permettrait de résoudre le problème de concurrence fiscale pour les pays membres de l'UE. Reste à savoir quel est le niveau d'impôt harmonisé. Celui-ci pourrait être considéré comme trop bas dans certains pays dont les dépenses sociales sont importantes mais trop haut pour d'autres qui se focalisent sur la croissance. Au nom de la souveraineté nationale, l'harmonisation fiscale serait refusée par la majorité des pays.

L'impossibilité d'harmoniser la politique fiscale ne signifie pas qu'un grand pays ne peut pas imposer les revenus du capital et du travail à un taux d'imposition élevé. Dans un contexte de mouvement libre des biens, des services et des facteurs de production, le taux d'imposition optimal qu'un pays peut appliquer sur les divers revenus des acteurs privés dépend des avantages compétitifs de l'économie nationale et du degré de concurrence commerciale, sociale et fiscale au niveau international. Il faut aussi veiller à ce que le taux d'imposition ne soit pas trop élevé de sorte qu'il évite d'inciter les acteurs privés à ne pas travailler et investir. Un grand pays doté des infrastructures matérielles (routes, ports et aéroports, etc.) et immatérielles (système éducatif, institutions de recherches, lois et réglementations économiques et financières, etc.) performante et d'un grand marché peut en effet appliquer un taux d'imposition plus élevé que dans un petit pays, sans toutefois risquer de miner son propre potentiel de croissance à long terme. Une concentration des activités de production de biens et de services, des professionnels très qualifiés, des informations, et des services spécialisés très performants destinés aux entreprises innovantes est favorable aux activités d'innovation et à la création de richesse. Il s'agit ici des effets d'agglomération positifs (Krugman 1991 et Glaeser 2010).

Malgré cet avantage en termes d'effets d'agglomération, cela ne signifie pas qu'un grand pays peut lever des impôts sans contraintes et distribuer un montant trop important de recettes fiscales sous forme de revenu universel. Dans un pays comme la France où le taux d'imposition est déjà élevé, il est difficile d'imaginer qu'il soit possible d'augmenter sensiblement les impôts. En plus, la France n'est pas la mieux lotie pour innover dans les secteurs les plus créateurs de richesse. L'État a besoin de dépenser plus et mieux dans les infrastructures matérielles et immatérielles afin d'améliorer ou de maintenir les avantages compétitifs de l'économie française. Il en résulte qu'un revenu universel compatible avec la contrainte budgétaire de l'État et viable à long terme pourrait exister mais risque d'être beaucoup moins élevé que ce que beaucoup de politiciens et d'électeurs espèrent.

4. La stabilité dynamique du financement du revenu universel

L'adoption du revenu universel et l'évolution de son niveau dépendent du niveau de compréhension du fonctionnement de l'économie par les électeurs (Beilharz et Gersbach 2016). Dans une économie où les agents privés comprennent mieux le fonctionnement de l'économie, un tel projet ne serait pas mis en place, comme l'a montré le vote en Suisse en 2016.

Si le revenu universel est mis en place, le système de vote universel détermine que son niveau pourrait être relevé assez fortement d'une élection à l'autre tant que les électeurs moins aisés financièrement pensent à leur intérêt immédiat sans prendre en compte les effets d'externalités négatifs d'un revenu universel élevé sur la performance globale de l'économie. En effet, ces effets négatifs n'affectent qu'avec retard et indirectement le bien-être de chaque individu. Le système est instable car d'une part, les dépenses pourraient augmenter suite à des relèvements envisageables du revenu universel et à une augmentation prévisible du nombre de personnes bénéficiaires, et d'autre part, les recettes fiscales pourraient baisser en raison de la concurrence fiscale. Cette dernière implique que la hausse du taux d'imposition nécessaire pour répondre au besoin impératif de recettes pourrait encourager les sorties de capitaux et de personnes qualifiées dont des entrepreneurs talentueux, et ainsi faire diminuer la base d'imposition.

Il en résulterait un déséquilibre croissant du budget de l'État et une hausse incontrôlable de la dette publique. Le seul frein à la hausse d'un tel revenu serait une crise de solvabilité majeure de l'État.

5. Conclusion

Un système de revenu universel peut être mis en place dans un seul pays de l'UE comme la France malgré la concurrence fiscale et la mobilité des facteurs de production. Toutefois, un revenu universel compatible avec l'équilibre budgétaire de l'État et une croissance soutenue de l'économie nationale risque d'être faible. Étant donné le principe de fonctionnement des démocraties occidentales, il y a un risque de déséquilibre budgétaire croissant qui pourrait, à long terme, miner le fonctionnement de ce système et la croissance de l'économie nationale.

Références bibliographiques

- Beilharz, H. J., & H. Gersbach (2016), "Voting oneself into a crisis," *Macroeconomic Dynamics* 20(4), 954-984.
- Bourguignon, F., & P. A. Chiappori (1998), « Fiscalité et redistribution, » *Revue Française d'Economie* 13(1), 3-64.
- Bresson, Y. (1999), « Il faut libérer le travail du carcan de l'emploi, » *Le Monde*, 16 mars.
- Crotty, R. (1986), *Ireland in crisis: A study in capitalist colonial development*, Dingle (Ireland): Brandon.
- Davidson, M. (1995), "Liberale grondrechten en milieu. Het recht op milieugebruiksruimte als grondslag van een basisinkomen," in *Milieu* 5, 246-249.
- De Basquiat, M. (2011), *Rationalisation d'un système redistributif complexe: une modélisation de l'allocation universelle en France*. Thèse doctorale, Aix-en-Provence, France, novembre.
- Dolan, E. (2014), "Could we afford a universal basic income?," *EconoMonitor*, January.
- Glaser, E. L. (ed.) (2010), *Agglomeration Economics*, The University of Chicago Press.
- Groot, L. F. M. (1997), "An Alternative Route to a Basic Income: The Transition from Conditional to Unconditional Social Security," *De Economist* 145(2), 203-227.
- Hansson, Å. (2007), "Free Factor Mobility and Fiscal Competition: Can the National Welfare State Survive in a 'United Europe'?" in K. Andersson, E. Eberhartinger and L. Oxelheim (eds.), *National Tax Policy in Europe. To Be or Not to Be?* Springer.
- Hudakova, V. (2015), *The Impact of a Basic Income on Labour Supply and Work Performance Evidence Based on Student Experiment*, MSc Thesis Development Economics, the Netherlands, February.
- Krugman, P. (1991), "Increasing Returns and Economic Geography," *Journal of Political Economy* 99(3), 483-499.
- Landais, C., T. Piketty & E. Saez (2011), *Pour une révolution fiscale: un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, Edition du Seuil, Janvier 2011, France.
- O'Brien, P., & D. Olson (1990), "The Alaska's permanent fund, and dividend distribution program," *Public Finance Quarterly* 18(2), 139-156.
- Paine, T. (1797), "Agrarian Justice", in Foner E., (ed), *Thomas Paine Collected Writings*, The Library of America, New York, 396-413.
- Palier, B. (2007), « Du salaire différé aux charges sociales: les avatars du financement de la protection sociales, » *Regard croisés sur l'Economie* 1(1), 174-181.
- Pamler, J. E. (1997), "Alaska's permanent fund. Remarkable success at age 20 but what now?" *Special issue of The Juneau Report*.
- Roberston, J. (1999), *The new economics of sustainable development: a briefing for policy makers*. Luxembourg, office for official publications of the European communities, London: Kogan.
- Van Parijs, P. (2004), "Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-First Century," *Politics & Society* 32(1), 7-39.
- Van Parijs, P. (2013), "The Universal Basic Income: Why Utopian Thinking Matters, and How Sociologists Can Contribute to It," *Politics & Society* 41(2), 171-182.
- Wright, E. O. (2000), "Reducing Income and Wealth Inequality: Real Utopian Proposals," *Contemporary Sociology* 29(1), 143-156.