

ETAT DE LA NATION

Quitter l'iniquité



Crédit d'impôt, "child tax credit", impôt négatif ... La forme que prendra la compensation en faveur des bas salaires reste à déterminer, mais sa nécessité ne fait aucun doute.

"Il faut connaître les chiffres afin de pouvoir comprendre où nous nous situons et vers où nous nous dirigeons. Quand on les connaît - et qu'on en prend acte - on sait combien se trompent ceux qui nous suggèrent d'en finir avec les soi-disantes économies. On sait qu'il n'est pas vrai de dire que nous nageons dans l'argent et que ce ne seraient pas les moyens qui nous manqueraient." C'est avec ces mots que Jean-Claude Juncker a couronné son bilan très chiffré - et assez sombre - de l'état des finances publiques, mercredi de la semaine dernière, lors du discours sur l'état de la nation. Aux revendications du DP et des syndicats d'adapter le barème des impôts à l'inflation, le premier ministre a opposé le constat d'un déficit du budget central de 1,6 % et l'incertitude liée à de nombreuses recettes conjoncturelles.

Aux frais des pauvres

Néanmoins, contrairement au discours de l'année précédente, Juncker avait autre chose à offrir que du sang, de la sueur et des larmes. "Nous nous sommes mis d'accord pour introduire un crédit d'impôt en faveur de certaines catégories de revenus", a-t-il annoncé. Le détail de cet allègement sera négocié durant l'été avec les partenaires sociaux. Il y aura donc bien une sorte d'adaptation du barème des impôts. Mais: "Elle devra être plus nette pour les niveaux de salaires faibles et moyens que pour les salaires élevés, qui disposent de réserves de solidarité plus importantes." En plus, cette adaptation sera plafonnée:

alors que Juncker estime que la non-adaptation rapporte 300 millions à l'Etat, il ne veut consacrer qu'une partie de cette somme aux futurs crédits d'impôts.

D'où vient cet intérêt pour les catégories de revenus inférieures? Et de quel type de mesure s'agit-il? Juncker a choisi le terme de crédit d'impôt plutôt que celui d'impôt négatif, mais a-t-il voulu employer un euphémisme ou exprimer une différenciation technique (voir ci-contre)?

Revenons à l'accord tripartite de 2006. Celui-ci avait non seulement décalé et plafonné les tranches indiciaires jusqu'en 2009, mais aussi désindexé le forfait d'éducation ("Mammerent"), les allocations familiales ("Kannergeld") et les autres prestations familiales. Le texte de l'accord prévoyait une compensation: "Dans un souci d'équité sociale, le gouvernement élaborera (...) un système de crédits d'impôts."

Allocations fantasmales

En remontant dans le temps, on trouve une autre source d'inégalités sociales: la grande réduction d'impôts des années 2001 et 2002. En effet, dès l'annonce de cette mesure, la Chambre des employés privés (CEP) avait rappelé que de plus en plus de ménages ne payaient pas d'impôts - et ne bénéficieraient donc pas des allègements fiscaux prévus. La CEP avait d'ailleurs proposé un système alternatif d'impôt négatif destiné à maintenir "la symétrie sociale lors de la mise en oeuvre de réductions fiscales successives". Après avoir négligé de maintenir cet-

te symétrie, le gouvernement semble aujourd'hui décidé à tenter de la rétablir.

Certes, en 2002 il y a également eu une hausse substantielle des allocations familiales. Celle-ci a eu un effet redistributif vers les ménages à revenus modestes, puisque les familles avec enfants sont sur-représentées dans cette catégorie. Mais cette redistribution ne suffit pas pour redresser l'inégalité créée par la réforme au niveau du barème d'impôt. Une étude du "Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques" (Ceps) publiée en 2005 compare la réforme fiscale luxembourgeoise avec celle, plus modeste, effectuée en France. Dans les deux cas, l'allègement de la charge fiscale conduit à un accroissement des inégalités. La prime pour l'emploi française, un mécanisme de crédit d'impôt en faveur des bas salaires, a permis de contrecarrer cet effet. Au Luxembourg par contre, "l'impact anti-redistributif plus massif de la réforme fiscale est loin d'être compensé par la hausse exceptionnelle des allocations familiales." De surcroît, la désindexation des allocations familiales décidée l'an dernier semble aller à contre-courant de ce que la réforme de Jean-Claude Juncker avait accompli en faveur des ménages avec enfants à bas revenu.

Le premier ministre a mis en avant un autre aspect lors de son discours devant la Chambre. A ses yeux, il serait faux de voir dans la désindexation des allocations une mesure de démantèlement social. En 2009, la désindexation permettra d'économiser 67 millions d'euros, mais l'Etat en dépensera 144,5 pour la garde d'enfants, a-t-il annoncé. "Cette politique qui mise sur des prestations en nature et une meilleure compatibilité entre activité professionnelle et vie familiale, plutôt qu'exclusivement sur des prestations en espèces - que nous devons de surcroît exporter -, génère en 2009 un solde net positif de 77,5 millions en faveur des familles."

Or, cette désindexation demeure au centre des critiques des ONG actives dans le social. Ainsi, le Réseau luxembourgeois de lutte contre la pauvreté et l'exclusion constate que "toutes les mesures décidées [lores de la tripartite] (...) touchent les familles précaires plus fortement, et on a délibérément omis toute tentative de modérer ou de compenser les pertes de pouvoir d'achat dans les catégories de revenus inférieures". D'autre part, la Caritas, traditionnellement proche du CSV, a publié en avril un "almanach social" préfacé par Juncker lui-même. Cela n'a pas empêché le coordinateur de l'almanach, Robert Urbé, de vivement critiquer la désindexation, même flanquée d'un crédit d'impôt. Selon lui, ces crédits ne peuvent bénéficier qu'à ceux qui paient des impôts, tandis que le risque de pauvreté est fortement lié à la présence d'un ou plusieurs enfants dans le ménage. Ce dernier point est étayé par les données statistiques du Ceps: alors que les

travailleurs pauvres représentent 9 % tous types de ménage confondus, ils sont 19 % parmi les couples avec trois enfants ou plus et même 25 % dans les familles monoparentales.

Y a-t-il une chance que les crédits d'impôts annoncés par le premier ministre permettent d'améliorer la situation de ceux et celles qui ont été perdants aussi bien lors de la réforme fiscale que lors de la tripartite de 2006? Alors que la nature de cette mesure reste à négocier, les pourparlers démarrent sur des bases fragiles. En effet, en 2004, le Conseil économique et social (CES), regroupant patronat et syndicats, avait rejeté le projet d'un impôt négatif. Lucien Thiel par exemple, rapporteur CSV du budget 2007, avait déclaré en décembre que le crédit d'impôt décidé par la tripartite ressemblait beaucoup à un impôt négatif, trop coûteux à ses yeux. Sa suggestion: laisser tomber l'idée et réindexer les allocations familiales, une possibilité prévue par la tripartite en cas de non-accord.

Le tabou de l'impôt négatif

Le CES avait à l'époque mentionné les crédits d'impôts comme une alternative aux abattements, tout en excluant la possibilité de verser au contribuable les crédits non utilisés faute de revenu imposable suffisant. Cela laisse penser qu'il songeait surtout à un crédit d'impôt pour enfants à charge (child tax credit, voir ci-contre). Un tel mécanisme avantagerait les revenus moyens qui en profiteraient plus que des abattements actuels, mais laisserait sur le carreau les familles pauvres.

L'économiste britannique Nicholas Barr, dans son ouvra-

ge classique "Economics of the welfare state", se prononce en faveur du modèle du crédit d'impôt pour enfants à charge, avec versement, bien entendu. Selon lui, cette prestation est facile à attribuer, profite majoritairement à des ménages dans le besoin et évite les effets pervers des crédits d'impôts liés au niveau de revenu. On ne peut que souhaiter que le gouvernement et les partenaires sociaux passeront outre l'avis du CES de 2004.

L'avis de Barr sur les autres formes de crédit d'impôt est plus mitigé. Certes, le ciblage est bon, mais le fait que la subvention du revenu diminue quand celui-ci augmente peut dissuader les bénéficiaires de rechercher un travail mieux payé. L'impôt négatif permettrait en principe de contrecarrer cet effet, mais coûterait trop cher à grande échelle. Barr estime néanmoins qu'un impôt négatif de portée plus modeste (et moins ruineux) peut contribuer à une bonne redistribution des revenus. Le Luxembourg osera-t-il tenter l'expérience?

Jean-Claude Juncker a contré les critiques sur la non adaptation du barème en essayant de prouver que la réforme fiscale de 2001 constituait une adaptation anticipée. La désindexation des allocations familiales, quant à elle, serait compensée par les hausses entreprises entre 1998 et 2002. Cela ne convainc qu'à moitié, mais surtout, cela suggère que ces dernières années, Juncker a tiré à hue et à dia les finances publiques. Il serait temps d'y mettre un peu d'ordre et de cohérence.

Raymond Klein

Terminologie

Le **crédit d'impôt** (tax credit) est la réduction des impôts redevables d'une certaine somme. Ce mécanisme existe notamment aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne. Alors que l'abattement fiscal, qui réduit la somme sur laquelle l'impôt est calculé, profite plus à ceux qui payent beaucoup d'impôts, le crédit d'impôt favorise les salaires moyens. Les bas salaires, qui ne payent pas ou peu d'impôts, n'en profitent pas, sauf s'il est non seulement déductible, mais aussi versé au contribuable en cas de non utilisation. Les modèles existants fonctionnent de cette manière. Une personne qui accepte de travailler pour un salaire assez bas reçoit un complément de salaire, lequel diminue au fur et à mesure que son salaire augmente. Le crédit d'impôt peut non seulement être accordé dans le cadre d'une relation de travail (working tax credit), mais aussi par rapport au revenu du ménage ou au nombre d'enfants (**child tax credit**).

Le **Kombilohn** (salaire combiné) constitue une variante qui sous-entend que le bénéficiaire en profite dans le cadre d'une relation de travail. L'**impôt négatif** est une généralisation de l'idée de crédit d'impôt: il contient un (faible) forfait de base versé à chaque citoyen, plus un complément de salaire dégressif, comme pour le crédit d'impôt. De tels modèles ont été promus par des économistes aussi différents que le libéral Milton Friedman et le keynésien James Tobin, inventeur de la taxe sur les flux spéculatifs. Une partie de la gauche radicale, même du côté d'Attac, rejette l'impôt négatif, mais "déi Lénk" s'est récemment encore prononcée en sa faveur. Enfin, le **revenu universel** (Bürgergeld, Grundeinkommen) transforme cette idée en un forfait de base permettant de vivre décemment, mais en omettant le mécanisme de subvention des bas salaires.