

## L'avis de l'expert

# L'impôt négatif, alternative au salaire minimum

Les bas salaires se trouvent le plus souvent dans des branches où la marge est faible, c'est là le problème majeur de l'initiative du 18 mai. En revanche, il existe un moyen simple de mettre en œuvre une politique redistributive plus équitable, sans vider les poches des petits patrons

Les partisans du salaire minimum soulignent le besoin de rééquilibrer la distribution des revenus, alors que les opposants mettent l'accent sur les conséquences pour l'emploi. Ces coûts ne sont toutefois pas une fatalité, et une autre approche permettrait de les éviter, tout en atteignant le rééquilibrage souhaité.

Le salaire minimum affecte-t-il l'emploi? Cette question a fait l'objet d'un grand nombre d'études, notamment aux Etats-Unis, qui, dans leur ensemble, montrent un impact limité. Toutefois, il est difficile de transposer ces conclusions en Suisse, car le niveau du salaire minimum aux Etats-Unis est nettement plus modéré que celui préconisé par l'initiative. Pour juger du niveau du salaire minimum, il convient de le comparer au salaire médian. Simplement constater que 4000 francs mensuels représentent une jolie somme dans d'autres pays ignore les substantielles différences du coût de la vie. Avec un ratio de 61% entre le salaire minimum et le salaire médian, la Suisse serait clairement dans le peloton des salaires les plus élevés. Certes, le ratio suisse serait plus faible que celui prévalant en France, en Israël, en Australie et en Nouvelle-Zélande, comme le montrent les calculs de l'USS, mais la différence entre ces quatre pays est minime et dans l'ordre de grandeur de l'imprécision des statistiques.

**Rendre les conventions collectives obligatoires, comme en Autriche, serait un pas dans la bonne direction**

La situation est, de plus, très hétérogène entre les secteurs et les régions. Les données sur les salaires de l'Office fédéral de la statistique montrent que le salaire minimum serait particulièrement contraignant dans l'agriculture, le secteur textile, l'hôtellerie et la restauration et les services de nettoyage, ainsi que dans les régions périphériques. En d'autres termes, un hôtel valaisan serait nettement plus touché qu'une entreprise financière zurichoise. Il convient alors d'établir la raison de ces bas salaires. Nous pouvons distinguer, grosso modo, deux cas de figure. Dans le premier, l'employeur est en position dominante et les travailleurs n'ont d'autre choix que d'accepter une faible rémunération. Dans ce cas, le salaire minimum rétablit un équilibre et ne pèjore pas nécessairement l'emploi. Le second cas de figure est une entreprise dans un sec-



Cédric

Tille

Professeur d'économie à l'Institut de hautes études internationales et du développement, Genève

teur très compétitif et qui ne peut pas se permettre de payer de plus hauts salaires, car sa marge est déjà faible. Le salaire minimum mettrait alors la survie de l'entreprise en danger et conduirait à des pertes d'emplois. Seule une étude approfondie permettrait de séparer ces deux cas de figure dans les secteurs concernés, mais soulignons que les secteurs à forte prévalence de bas salaires ne sont pas réputés pour leurs profits élevés, et que la seconde situation semble alors bien pertinente.

Faut-il, dès lors, baisser les bras et accepter les bas salaires comme une fatalité? Nullement, car le problème peut être approché par d'autres manières. Une première solution serait d'étendre la couverture des conventions collectives de travail, qui prennent en compte les spécificités des secteurs et des régions. Lors de la campagne, les opposants au salaire minimum ont fait l'éloge de cet outil pragmatique. C'est cependant oublier un peu vite qu'il ne couvre que la moitié des travailleurs suisses, et n'est donc pas vraiment un succès. Rendre ces conventions obligatoires, comme en Autriche, serait un pas dans la bonne direction.

Si les conventions par branche sont utiles, elles ne peuvent pas compenser les inégalités entre branches. Le rééquilibrage des revenus sur l'ensemble du pays est plutôt du ressort de l'Etat. Il se pratique déjà, car bien des personnes avec un bas salaire reçoivent des prestations de l'aide sociale. Ce soutien est cependant lourd à administrer, et plutôt difficile à vivre pour bien des bénéficiaires.

Un outil plus approprié serait l'impôt fédéral direct (IFD), qui pourrait être modifié pour inclure un impôt négatif. Au lieu de se contenter de ne pas taxer les contribuables ayant un emploi avec un faible salaire, l'Etat leur verserait un supplément, permettant ainsi d'accroître leurs ressources. Comme l'Etat apporte un complément de salaire, le système se concentre sur les gens avec un emploi, et peut être affiné selon le taux d'activité. Le changement proposé ne représenterait qu'une extension de la progressivité de l'impôt, un principe déjà inclus dans l'IFD. Aujourd'hui, un couple marié au revenu annuel inférieur à 30 800 francs ne paie pas d'impôts, après quoi le taux d'impôt augmente avec le revenu, atteignant 13% sur le revenu au-delà de 145 000 francs. Cependant, rien n'impose d'avoir un taux de zéro pour les plus bas revenus, et un taux négatif est tout à fait envisageable. Le coût des suppléments versés aux bas revenus serait couvert par une hausse

des taux sur les plus hauts revenus. Cette approche existe par exemple aux Etats-Unis, et s'est avérée efficace dans la lutte contre la pauvreté.

Si le principe de l'impôt négatif est simple, il faut encore se demander quels sont les montants concernés. L'étude de Beat Baumann, économiste d'Unia, chiffre le coût du salaire minimum à 1560 millions de francs en termes de salaires et cotisations patronales. Ce coût est, dans une large mesure compensé, par des gains pour les comptes publics de l'ordre de 570 millions. Comme un ajustement du barème revient à rééquilibrer les revenus après impôts, il convient donc de considérer le coût net des gains fiscaux, à savoir 990 millions.

Bien entendu il ne suffit pas de dire «qu'il n'y a qu'à» taxer les hauts revenus, et il convient de considérer le poids de cette charge supplémentaire. Considérons un scénario où le taux d'impôt sur le revenu imposable serait relevé de 2,25 points de pourcentage pour les revenus entre 100 000 et 200 000 francs, et de 3,25 points sur les revenus au-delà de 200 000 francs. Le tableau ci-dessous montre la situation des contribuables dans ces deux tranches de revenus, basée sur les données de l'administration fédérale pour 2010. Les trois premières lignes montrent le nombre de con-

**Le mécanisme implique un coût administratif nettement plus faible que le recours à l'aide sociale, sans parler du fait qu'il serait moins lourd pour les personnes bénéficiaires**

tribuables, leur revenu imposable moyen, et le montant moyen de l'IFD payé. La ligne 4 montre que la hausse du taux générera 1051 millions de francs de recettes, provenant principalement de la catégorie des revenus les plus élevés, la ligne 5 montrant le montant par contribuable moyen. La hausse d'impôt ne serait pas négligeable, correspondant à près d'un quart du montant acquitté par les revenus les plus élevés en 2010. Toutefois, cette surcharge ne représente que 2,2% du revenu imposable, reflétant le fait que l'IFD est un impôt secondaire.

Notre analyse montre que le montant nécessaire à la revalorisation des bas salaires

**Ajustement fiscal des hauts revenus**

Revenu annuel imposable (Données pour 2010)	de 100 000 à 200 000 francs et plus
<b>1 Nombre de contribuables</b>	401 775 89 817
<b>2 Revenu imposable moyen (en francs)</b>	130 511 396 262
<b>3 Impôt IFD moyen (en francs)</b>	5213 38 220
<b>Calcul d'un impôt supplémentaire:</b>	
<b>4 Montant total (en millions de francs)</b>	276 775
<b>5 Montant par contribuable moyen (en francs)</b>	687 8629
- prélevé entre 100 000 et 200 000	687 2250
- prélevé au-delà de 200 000	- 6379
<b>6 En % de l'impôt 2010</b>	13,2 22,6
<b>7 En % du revenu 2010</b>	0,5 2,2

SOURCE: ADMINISTRATION FÉDÉRALE; CÉDRIC TILLE

peut être généré par un ajustement à la hausse de l'impôt des revenus plus élevés. Si cet ajustement représente clairement un coût, sans surprise étant donné le montant en question, plusieurs éléments méritent d'être soulignés. Premièrement, le coût est explicite et transparent, alors que le coût du salaire minimum sur l'emploi ferait l'objet de débats interminables. Deuxièmement, la redistribution considérée serait facile à mettre en œuvre. Il suffirait d'ajuster le barème de l'impôt, qui tient sur une page A4, et éventuellement inclure le taux d'occupation sur les certificats de salaire pour affiner le calcul selon le temps de travail. Le mécanisme implique donc un coût administratif nettement plus faible que le recours à l'aide sociale, sans parler du fait qu'il serait moins lourd pour les personnes bénéficiaires. Enfin, le recours à l'impôt fédéral permet un rééquilibrage entre régions et branches, le revenu des employés de l'hôtel valaisan étant soutenu par une ponction sur ceux des traders zurichoises.

Une difficulté possible avec ce changement fiscal serait la tentation, pour les employeurs, de réduire les salaires en se disant que l'Etat prendra la différence. L'approche la plus efficace serait donc de combiner le changement fiscal avec des conventions collectives de travail obligatoires ou un salaire minimum à un niveau plus faible que 4000 francs, qui agiraient comme garde-fou.

Il s'avère donc que la redistribution des revenus visée par l'initiative avec le salaire minimum pourrait être atteinte par un ajustement simple de l'impôt sur le revenu, en évitant ainsi le risque d'effets adverses sur l'emploi.

# Europe: l'union est une chance et un combat!



Jacques Delors

Au même titre que la crise frappant l'Europe depuis plusieurs années, la récente crise ukrainienne nous rappelle combien l'Union européenne demeure une chance, mais aussi un combat, auquel les Européens sont invités à participer en votant entre les 22 et 25 mai prochains.

Combat contre la crise économique et sociale, causée à la fois par la spéculation bancaire et immobilière et par la gestion défaillante des Etats, et qui affecte durement nombre d'Européens. Si la Banque centrale européenne (BCE) a réagi rapidement face à une telle crise, les chefs d'Etat et de gouvernement ont dû forger des compromis dans la douleur, sur la base d'un principe simple: la création d'aides européennes aux Etats en difficulté, oui, mais en contrepartie d'un contrôle accru sur les politiques nationales. La troïka est la traduction la plus radicale de ce compromis, qui a conduit l'UE à agir au côté et comme le Fonds monétaire international (FMI), au point de voir son niveau de popularité rejoindre

celui du FMI... Les efforts d'assainissement consentis par les pays concernés, souvent excessivement douloureux, ont permis à l'Irlande de sortir de la crise et aux autres de revenir sur les marchés financiers.

Sur un registre plus classique,

la réforme du Pacte de stabilité et de croissance permet désormais de mieux prévenir de nouvelles crises: elle conduit à la fois à un suivi renforcé des excès commis en matière de déficits et de dettes publiques, mais aussi à évaluer l'évolution des dettes privées tout comme celle des déséquilibres de compétitivité des économies. L'application souple de ce pacte a tenté de concilier assainissement budgétaire et préservation du potentiel de croissance des Etats membres. La priorité européenne à la croissance et à l'emploi doit maintenant être renforcée, bien au-delà du Pacte de croissance adopté en juin 2012.

Le combat contre le chômage de masse doit être clairement la première priorité en Europe, ce qui suppose avant tout des décisions nationales, mais aussi une contribution plus visible de l'UE.

Le combat européen contre la crise, c'est aussi celui mené contre les dérèglements des marchés financiers. La création de l'union monétaire nous a offert plus de stabilité, en nous mettant à l'abri des attaques spéculatives et des

dévaluations compétitives: la volonté de ne pas voir resurgir leur spectre explique sans doute en partie pourquoi les citoyens de tous les pays de la zone euro sont en majorité opposés au retour à leur monnaie nationale, qui aurait des effets désastreux sur le plan financier et social. L'union bancaire, qui vient récemment de franchir des étapes décisives, va

frontières, et donc de bénéficier de ressources publiques supplémentaires en ces temps difficiles. Comme le Printemps arabe, la crise ukrainienne souligne d'abord que nombre de nos voisins aspirent à vivre dans les mêmes conditions économiques et politiques que nous. Mais elle nous rappelle aussi que l'évolution du monde est lourde d'instabilité. Les autorités nationales et européennes ont unanimement dénoncé l'annexion de la Crimée par la Russie; elles ont adopté des sanctions à la fois politiques et financières (gel des avoirs) contre les autorités russes; il leur faut maintenant leur unité face à un Vladimir Poutine qui ne pourra être efficacement tenu en respect que par un front commun des Etats européens agissant en coopération avec les Etats-Unis. Dans cette perspective, il va de soi que la crise ukrainienne doit nous encourager à donner de nouvelles impulsions à la politique étrangère et de sécurité commune et à développer une politique de voisinage clairement dissociée de la politique d'élargissement. Elle doit aussi accélérer la mise en place d'une véritable «Communauté européenne de l'énergie», notamment fondée sur des mécanismes de solidarité entre Etats et une moindre dépendance vis-à-vis de nos fournisseurs, notamment russes.

Sauvetage des Etats dé-

faillants, lutte contre la finance folle, fermeté face à la Russie: voilà trois défis face auxquels l'union des Etats membres de l'UE n'était pas acquise, mais où elle a pu être patiemment construite dans l'intérêt commun des Européens. Cette union n'empêche pas les Etats membres d'agir comme bon leur semble dans de nombreux domaines, et elle doit continuer à respecter les diversités nationales. Elle est plus que jamais nécessaire pour relever de grands défis face auxquels nos pays seraient fort démunis si'ils essayaient d'agir seuls.

C'est parce que l'Union européenne est à la fois une chance et un combat qu'il importe de choisir en mai la majorité politique qui lui donnera corps au Parlement européen au cours des cinq prochaines années. Les prochaines élections européennes nous invitent à déterminer les rapports de force partisans sur la base desquels vont être forgées les décisions du Parlement européen à l'horizon 2019. Cinq grands partis européens ont désigné des candidats à la présidence de la Commission européenne, qui nous permettent de mettre des visages sur les clivages séparant les forces politiques en Europe, dans le cadre d'un grand débat pluraliste. Ces élections vont désigner des élus appelés à investir le président de la Commission et à prendre des déci-

sions sur des enjeux aussi majeurs que l'environnement, l'énergie, l'agriculture, les transports ou la santé publique. Elles ne consistent pas d'abord en un vote pour ou contre l'Europe: au-delà de leur critique systématique, les partis combattant l'UE ne formulent pas de propositions susceptibles de permettre aux Européens de répondre aux défis auxquels ils sont confrontés; ce front du refus incohérent et divisé est d'ailleurs très loin d'être en mesure de remporter la majorité des sièges.

Au-delà de l'échéance de mai 2014, nous voulons combattre ces maux de nos sociétés que sont le désintérêt vis-à-vis de la politique et le recul de l'esprit civique. Participer au débat, voter pour contribuer à la réalisation de notre destin collectif. Nous continuerons à le faire, à notre modeste échelon, pour faire vivre la participation citoyenne au niveau européen comme au niveau national.

Ancien président de la Commission européenne, Jacques Delors cosigne ce texte avec Antonio Vitorino et le conseil d'administration de Notre Europe - Institut Jacques Delors