

Association des gradués de l'Ecole des HEC de



l'Université de Lausanne

# INFLATION ET INDEXATION

III<sup>e</sup> Congrès HEC Lausanne  
6-7 mai 1982

Centre universitaire Dorigny  
Lausanne

# Indice suisse des prix à la consommation et consensus des partenaires sociaux

*par Luc Weber*

## 1. *Préambule*

L'indice des prix à la consommation joue un rôle central pour l'équilibre économique et pour l'harmonie des rapports entre les différents groupes ou couches de la population. Le grand public en est d'ailleurs parfaitement conscient car si quelqu'un ne devait saisir la signification que d'une variable économique, ce serait certainement celle-là. Régulièrement publiée dans les médias, la tendance des prix intéresse :

- les uns, pour les adaptations de revenus qu'ils auront à accorder ou qu'ils recevront, et
- les autres, pour la confirmation (ou la non confirmation) de la hausse des prix qu'ils perçoivent subjectivement.

Comme le calcul d'un indice fait appel à des méthodes statistiques, certains pourraient penser que son élaboration — comme son calcul — est un travail de routine, et par conséquent du ressort de quelques statisticiens attachés à un service de statistique de l'Administration fédérale. Or, il n'en est rien. Deux raisons suffisantes justifient la confiance des partenaires sociaux en la matière :

- l'indice sert à l'indexation de la plupart des revenus ;
- l'indice est une construction délicate.

## 2. *Indice et indexation des revenus*

Comme chacun le sait, l'adaptation des revenus au renchérissement — l'indexation — est couramment pratiquée en Suisse pour les salaires, les rentes AVS et les revenus agricoles. L'in-

dexation sert à compenser la perte du pouvoir d'achat de la monnaie due à la hausse du niveau général des prix. Le but immédiat poursuivi est ainsi d'éviter une diminution, consécutive à l'inflation, du niveau de vie de tous les individus rémunérés sur la base d'un revenu fixé en termes monétaires.

Plus fondamentalement, le rôle de l'indexation est d'éviter que le renchérissement entraîne, de façon sournoise, une redistribution des revenus entre les différents groupes de la population. Sans entrer dans les détails, on sait que la non compensation du renchérissement frappe tout particulièrement les employés, les rentiers, les créanciers et les bénéficiaires de prix « administrés » (agriculteurs), et favorise, au contraire, respectivement les employeurs, les personnes actives, les débiteurs et les bénéficiaires de prix « libres ». C'est pourquoi l'indexation des salaires au renchérissement est considérée comme la clé de la paix sociale, puisqu'elle limite la lutte entre les partenaires à la répartition des gains réels. L'indexation des rentes et des revenus agricoles contribue, au même titre, à la stabilité du climat social.

Largement pratiquée, l'indexation des salaires l'est cependant en Suisse selon différentes méthodes. La plus systématique est appliquée au niveau de certaines collectivités publiques qui prévoient non seulement l'adaptation au renchérissement des échelles de traitements en début d'année, mais encore le versement d'une allocation de rattrapage pour couvrir le renchérissement intervenu durant l'année écoulée. D'autres collectivités publiques, comme la Confédération, prévoient en lieu et place deux périodes de réadaptation, si les conditions l'exigent. Dans l'économie privée, les conventions collectives ne prévoient en règle générale pas de clauses aussi systématiques : certaines soumettent même l'indexation à l'aptitude des entreprises à l'octroyer, ce qui signifie qu'elle ne sera que partielle, si l'entreprise est en difficulté. Pour les rentes, la neuvième révision de l'AVS a non seulement maintenu le principe d'une réadaptation si l'indice des prix à la consommation a augmenté plus d'un certain pourcentage, mais a également introduit une correction supplémentaire au moyen de l'indice mixte pour tenir compte de la progression réelle des salaires des personnes actives.

Les conséquences de l'indexation des revenus pour l'équilibre économique sont traitées dans d'autres exposés ; je ne les aborde donc pas ici. Je remarquerai cependant que l'incidence redistributive de l'indexation est fort différente selon l'arrangement retenu. Certains groupes de bénéficiaires ou classes de

revenus en dérivent en conséquence des rentes différentielles. En outre, le couplage automatique peut engendrer des redistributions qui n'étaient pas prévues — notamment en cas de forte hausse d'un produit importé — ce qui va exactement à l'encontre du souci de neutralité en matière de redistribution.

Le problème de l'indexation ne se limite pas à celui du revenu. Il est bien connu que les contrats de service qui portent sur de longues durées (assurances, travaux de construction) prévoient également des clauses d'indexation. En matière fiscale, on parle également avec de plus en plus d'insistance de l'indexation, au moins partielle, des déductions ou exonérations, voire des barèmes fiscaux, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le but visé est identique à celui de l'indexation des revenus : éviter que le phénomène de progression à froid diminue le revenu disponible réel des contribuables et modifie sournoisement la répartition du fardeau fiscal entre les contribuables.

### 3. *Construction de l'indice*

L'indexation des revenus, voire de certains éléments de l'impôt sur le revenu, doit s'appuyer sur un indice des prix qui trace aussi fidèlement que possible l'évolution du niveau général des prix. Le but étant d'éviter que l'inflation ne réduise le pouvoir d'achat des revenus du travail ou d'autres sources, il est logique de mesurer le renchérissement au niveau de la consommation, à l'exclusion de celui qui frappe les investissements ou de celui provoqué par les variations des termes de l'échange.

Si le principe de la mesure de l'évolution générale des prix des biens et des services de consommation n'est guère discuté, la conception de l'indice qui reflète correctement cette évolution soulève, en revanche, de réelles difficultés.

Il s'agit de pouvoir mesurer, dans le temps, l'évolution des prix d'un ensemble de biens et services représentatif des habitudes de consommation d'un ensemble de ménages lui-même représentatif de la population des consommateurs.

L'indice des prix à la consommation est donc une construction réalisée par l'intégration de deux échantillons : d'une part la sélection des biens et services les plus représentatifs de la consommation des ménages, d'autre part la capacité financière et la taille des ménages de consommateurs.

La définition de ces échantillons soulève des difficultés de diverses natures qui sont toutes à l'origine de critiques sur la non représentativité de l'indice. Le choix des variétés de produits,

dont on suit l'évolution des prix, dépend de l'observation correcte des goûts et habitudes des acheteurs, et de la politique de vente des distributeurs. De plus, les variétés sont rarement homogènes, ce qui nécessite encore un choix des produits les plus représentatifs de la variété au niveau du relevé des prix dans chaque point de vente. Enfin, les enquêtes sur la consommation des ménages, dont on tire le poids relatif des différents groupes et postes de dépenses, ne sont pas inattaquables pour diverses raisons liées à l'importance et au mode de l'enquête.

Last but not least, le passage, selon les mois, de quelque 70 000 à 170 000 relevés de prix à un indice global qui reflète l'évolution générale du niveau des prix, occasionne des difficultés qui ont été portées à l'attention du grand public par la polémique récente sur l'indice particulier des fruits et légumes.

#### *4. Indice des prix et consensus social*

Ce préambule démontre très clairement pourquoi l'élaboration de l'indice des prix à la consommation ne peut guère être exclusivement l'affaire de statisticiens. En premier lieu, comme l'indexation des divers revenus au renchérissement doit reposer sur un indice qui tente de refléter la hausse des prix, il paraît primordial pour parvenir à un consensus que les partenaires sociaux se soient préalablement mis d'accord sur l'instrument de mesure de l'inflation.

Le cas échéant, la négociation pour la compensation du renchérissement peut être limitée — ce qui n'est déjà pas rien — à la forme du lien entre une hausse de prix enregistrée et l'adaptation du revenu (selon les conditions économiques générales, de la branche ou de l'entreprise : adaptation intégrale ou partielle, proportionnelle ou dégressive). Dans la négative, la lutte s'étend à la définition d'un thermomètre de l'inflation acceptable pour les deux parties. Or, les expériences faites à l'étranger et, par exemple, en France où les partenaires sociaux calculent leur propre indice parallèlement à celui du gouvernement démontrent clairement que la négociation est rendue plus difficile, voire impossible.

Indépendamment du problème de l'indexation, la récente polémique sur l'indice a fait ressortir que certains groupes économiques — en l'occurrence l'Union suisse des paysans et l'Union suisse du légume — ont aussi contesté la fiabilité de l'indice pour ne pas risquer de compter, aux yeux de la population, parmi les principaux responsables du renchérissement. De

surcroît, la généralisation d'un sentiment de méfiance autour de l'indice est la source d'un climat d'incertitude néfaste pour l'harmonie des relations sociales et, par conséquent, pour l'évolution économique.

En second lieu, la construction même de l'indice impose plusieurs décisions qui ne peuvent être entièrement dégagées de tout a priori politique. Ce fait a toujours été admis principalement pour le choix des types de ménages (revenu et taille) pour lesquels on souhaite mesurer le renchérissement de la consommation, des types de dépenses (problème notamment de l'inclusion ou non des divers impôts) et, enfin, des variétés de biens.

En revanche, c'est la polémique relative au dérapage de l'indice partiel des fruits et légumes qui a mis en évidence le fait que le choix de la méthode statistique de calcul de l'indice ne pouvait pas résister non plus à une discussion politique.

Compte tenu de la nécessité financière de maintenir le coût du calcul de l'indice dans des bornes raisonnables, la méthode de Laspeyres, strictement observée, n'est pas applicable car elle nécessiterait la révision quasi annuelle de la liste des produits qui entrent dans l'indice ; à défaut, les produits retenus ne correspondent très rapidement plus à ceux consommés. Une solution de compromis est donc inévitable.

Sans que les partenaires soient nécessairement en mesure de prévoir si une solution avantagerait plus qu'une autre leur position, il est indispensable qu'ils aient confiance dans la méthode retenue. La récente polémique l'a parfaitement démontré. Comme il s'agissait, en l'occurrence, d'une surévaluation du renchérissement, les milieux patronaux — bien que de façon très raisonnable — exigeaient une correction rapide de la méthode de calcul, voire même des mesures transitoires. En revanche, les syndicats de travailleurs cherchaient à minimiser l'ampleur du dérapage et s'opposaient à des mesures provisoires.

##### *5. Indice des prix et commission de statistique conjoncturelle et sociale*

A l'instar de nombreuses décisions qui nécessitent des connaissances factuelles et théoriques, le Conseil fédéral s'appuie non seulement sur les subdivisions et les fonctionnaires de l'administration compétents en la matière, mais aussi sur des commissions d'experts extraparlimentaires. Dans le cas de

l'indice des prix à la consommation, ce rôle de conseiller est rempli par la Commission de statistique sociale, devenue, le 1er janvier 1981, avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture, la Commission de statistique conjoncturelle et sociale.

Si en 1922 le premier indice des prix à la consommation (alors indice du coût de la vie) avait été élaboré par les seules instances fédérales (Offices fédéral du travail, devenu depuis l'OFIANT), la première solution consentie par l'ensemble des milieux intéressés (employeurs, employés, consommateurs et science) remonte déjà à 1926. On notera également que toutes les révisions consécutives (en 1950, 1966 et 1977) ont été élaborées sous le patronage de cette Commission de statistique sociale. De même, les dernières discussions visant à une révision partielle de l'indice ont été canalisées vers la nouvelle Commission de statistique conjoncturelle et sociale, qui émane de la fusion de l'ancienne Commission de statistique sociale et de la sous-commission « statistique économique » de la Commission de recherches économiques (devenue, le 1er janvier 1981, Commission pour les questions conjoncturelles).

Le tableau 1 ci-joint renseigne sur la composition de la commission. On remarquera le savant dosage entre les représentants des divers milieux de l'économie, ceux des cantons et des offices statistiques et communaux et, enfin, ceux de l'Administration fédérale et de la Banque nationale. On ne voit pas, en revanche, que l'équilibre linguistique n'est pas respecté, puisque seuls trois commissaires sont domiciliés en deça de la Sarine.

La représentation de la science (4 dont 2 membres à la présidence) mérite un commentaire car elle est ambiguë dans la plupart des commissions d'experts extraparlimentaires. Selon une pratique typiquement suisse, le double but d'une telle commission est de réunir les milieux intéressés autour d'une table, d'une part, pour faire bénéficier la réflexion de l'expérience de chacun et, d'autre part, pour aboutir en commun à une solution de consensus qui soit acceptable pour les intérêts économiques et politiques que les commissaires défendent.

Tableau 1 : composition de la Commission de statistique conjoncturelle et sociale

1° Selon la loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture du 20 juin 1980 :

Art. 11 Commission de statistique conjoncturelle et sociale  
« Le Conseil fédéral institue une Commission de statistique conjoncturelle et sociale. Elle se compose de représentants de l'économie, de la science, des cantons, de la Banque nationale suisse et de l'administration fédérale. Elle conseille le Conseil fédéral et les organes chargés de procéder à des enquêtes sur la conjoncture. »

2° Composition pour la période législative 1981-1984

(23 personnes)

- Président
- Vice-président
- Représentants de l'économie (10)
  - patrons (4)
  - syndicats (3)
  - consommateur (1)
  - distribution (1)
  - agriculture (1)
- Représentants de la science (2 + 2 à la présidence)
- Représentants des cantons et communes
  - cantons (1)
  - offices de statistique cantonaux (3)
  - office de statistique communal (1)
- Représentant de la Banque nationale suisse (1)
- Représentants de l'administration fédérale (3)
  - OFIAMT
  - Office fédéral de statistique
  - Office fédéral des questions conjoncturelles

Sur ce second plan, les experts émanant du milieu académique n'ont pas à se prononcer ; d'ailleurs étant peu nombreux, il n'est pas toujours aisé pour eux d'amener et de maintenir la discussion sur le plan de l'analyse des faits. En outre, comme les discussions de nature technique qu'appelle l'élaboration de l'indice se prêtent mal à être menées en commission plénière, les experts praticiens de la statistique tendent à débattre séparément de certains points sans toujours inviter les représentants de la science compétents dans le domaine concerné.

Enfin, pour bien comprendre le fonctionnement d'une telle commission d'experts, il faut savoir que tous les dossiers qu'elle examine sont élaborés par les services statistiques compétents de l'Administration fédérale. De même qu'elle calcule périodiquement l'indice avec la collaboration de services statistiques cantonaux et communaux, c'est à la division de statistique



sociale de l'OFIAMT qu'incombe la préparation d'une révision. Celui qui a appris à connaître le fonctionnement de ces commissions et autres groupes de travail sait néanmoins que quelles que soient la fréquence de leurs réunions et l'engagement et l'application de leurs membres, la qualité de leurs prestations ne peut pas être entièrement indépendante de celle des documents qui leur sont remis comme base de travail. Si ceux-ci sont de qualité, le travail des commissaires en est grandement simplifié. Si, au contraire, ils laissent à désirer sur un ou plusieurs plans, il n'est pas impossible, compte tenu de la composition et du fonctionnement de ces commissions, que la barre ne puisse pas être entièrement redressée, voire qu'il se produise un accident.

Même si cet événement extrême est très rare, il s'est malheureusement produit avec la révision de l'indice des prix à la consommation de 1977, et cela malgré le très grand soin apporté tant par la division de statistique sociale que par le groupe de travail de la commission formé pour mener à bien ce travail.

En dépit même des simulations opérées et de l'expérience acquise depuis 1970, les conséquences possibles de la méthode retenue pour calculer l'indice n'ont pas été prises suffisamment au sérieux par les spécialistes de l'indice et les commissaires. En l'occurrence, on n'a pas attaché assez d'importance au fait que la méthode retenue ne réagit pas de façon symétrique à une hausse comme à une baisse de prix. En effet, la méthode qui consiste à prendre pour chaque poste de dépense (plus petite rubrique pondérée par les habitudes de consommation) la moyenne arithmétique des variations élémentaires de prix entre deux relevés successifs, puis à enchaîner cette variation à l'indice de la période précédente, donne une importance relative plus grande aux hausses qu'aux baisses, étant donné que le dernier prix est comparé dans le premier cas avec un prix plus faible et dans le second avec un prix plus fort. Si tous les prix dont on fait la moyenne arithmétique des variations mensuelles évoluaient régulièrement, cette méthode n'entraînerait aucun biais. En revanche, la méthode peut conduire à des écarts considérables, lorsque les prix oscillent fortement et de façon divergente d'un point de relevé à l'autre — ce qui est précisément le cas des fruits et légumes.

L'accident survenu à l'indice des prix à la consommation 1977, pour lequel on avait étendu aux fruits et légumes cette méthode des variations de prix, déjà appliquée à d'autres postes de dépenses dans les indices 1950 et 1966, a permis une fois de

plus de mesurer l'importance du consensus entre les partenaires sociaux. Bien que divergeant fortement, comme il se doit, sur l'évaluation de la gravité des conséquences de ce dérapage, ils n'ont pas mis en cause la validité générale de l'indice, ce qui a grandement contribué à apaiser les esprits. Par la suite, ils ont accepté la nouvelle méthode de calcul qui a été élaborée conjointement par différents services de l'Administration fédérale et de la Banque nationale et par un groupe de travail de ladite commission.

C'est ce qui a permis au Conseil fédéral de décider rapidement que l'indice serait calculé dès que les travaux pratiques, et notamment les programmes informatiques, seront terminés selon une nouvelle méthode dite des indices élémentaires (calcul et enchaînement des indices élémentaires pour chaque rapport de prix, et moyenne arithmétique simple de ces indices élémentaires par poste de dépenses).

Lorsqu'on se rappelle la force de certaines attaques qui ont été lancées en 1981 contre l'indice, et que l'on mesure l'enjeu sur le double plan de l'équilibre économique et de la distribution des revenus, on ne peut pas manquer d'être impressionné par le pouvoir de résolution de conflits du système suisse de la démocratie de concordance et d'institutions telles que la Commission de statistique conjoncturelle et sociale.