L’indexation des revenus peut-elle garantir à la fois le pouvoir d’achat des ménages et la capacité de production de l’économie belge?

par

P. KESTENS
Chargé de cours à l’Université Libre de Bruxelles

Summary on p. 51

INTRODUCTION

Face aux diverses perturbations survenues dans l’environnement économique international depuis 1974 et face aux conséquences pour l’économie belge d’une détérioration de la conjoncture mondiale, diverses propositions visant à modifier certains mécanismes socio-économiques existants sont formulées en vue de faciliter le processus d’adaptation de l’économie belge aux nouvelles contraintes.

Dans plusieurs solutions alternatives proposées depuis 1975, le système de liaison des revenus à l’index des prix de détail est remis périodiquement en question. Sur cette question, les positions des partisans et des adversaires du système actuel ont toujours été particulièrement tranchées sans qu’un dialogue réel ait pu s’établir. Il est certain que tout mécanisme économique présente à la fois des aspects positifs et des lacunes. Le système d’indexation n’échappe pas à la règle.

La première section du présent article rappellera les principaux avantages et inconvénients qui sont retenus dans le débat. Cependant, le bilan qui peut être dressé à un moment déterminé ne doit pas être considéré comme définitivement acquis: il doit constamment être ac-
tualisé en raison des mutations qui surviennent dans les situations écono-
nomiques. En effet, ces mutations peuvent renforcer (ou atténuer) les
conséquences positives généralement admises et/ou les retombées né-
gatives du système. Une telle analyse dynamique est effectuée à la
deuxième section du présent article. Elle est indispensable en vue d’ap-
précié l’efficacité socio-économique des diverses propositions d’amé-
nagement envisagées à la troisième section.

Section 1: PRINCIPAUX AVANTAGES ET INCONVENIENTS
DU SYSTEME D’INDEXATION

Les principales implications du système d’indexation des revenus se-
ront traitées en trois phases successives:

- présentation des deux principaux avantages généralement admis;
- détermination de la signification relative qui doit être attribuée à ces
  avantages, en présentant les limites dans lesquelles ces avantages
doivent être considérés;
- examen des deux inconvénients les plus couramment invoqués à
  l’encontre du système.

A. Les avantages

1. À l’actif du système d’indexation, il convient d’inscrire en premier
lieu le maintien du pouvoir d’achat de la population active concernée.
Grâce à ce mécanisme de régulation, les composantes inflatoires de la
crise actuelle ne pèsent pas exagérément sur le comportement des mé-
nages.

Au même titre que les transferts de sécurité sociale, l’existence du
système d’indexation a permis aux ménages de maintenir globalement
les montants réels de leurs dépenses, préservant par là le volume de la
principale composante de la demande intérieure.

2. Le second avantage retenu est relatif à la contribution de ce méca-
nisme à la paix sociale en raison des aspects positifs qu’il revêt pour les
diverses parties concernées. La garantie du maintien quasi-automati-
que de leur pouvoir d’achat rend les salariés moins agressifs dans le ca-
dre des revendications salariales et ne les amène pas à formuler des de-
mandes de récupération de pertes subies ou d’anticiper – plus ou moins
rationnellement – les rythmes d’évolution de prix pendant la durée de
la convention.
D’autre part, la hausse des coûts salariaux étant plus régulière — et ne subissant pas des variations brusques semblables à celles provoquées par les accords de Grenelle en 1968 — une meilleure rationalité des calculs économiques est offerte aux entrepreneurs notamment en matière de politique d’investissement.

B. Les limites des apports positifs

Ces avantages sont soumis à certaines limites qui en restreignent la portée relative. En effet, les retombées du système d’indexation ne sont pas neutres tant sur les taux d’activité des divers secteurs économiques que sur le schéma de répartition des revenus entre groupes socio-professionnels.

3. Une première réserve peut être formulée concernant les conséquences plus ou moins importantes selon les secteurs économiques de la croissance des coûts salariaux résultant du système d’indexation. À cet égard, deux types de secteurs présentent en matière de formation des prix des structures de marché assez différentes : les secteurs concurrentiels, dont les prix sont déterminés en fonction de la concurrence internationale, et les secteurs abrités, dont les comportements sont régis par les équilibres purement internes.

Il est certain que la possibilité d’adapter les prix de vente en fonction des accroissements de coûts transmis par le système d’indexation sera d’autant plus malaisé que le secteur sera soumis aux prix de vente imposés par la concurrence internationale. Il faut craindre que, dans un tel cas, la dégradation de la position compétitive n’entraîne comme conséquence une réduction du volume d’activité. Le déclin du taux de pénétration des exportations belges sur les marchés extérieurs risque donc d’annuler l’effet de soutien espéré sur le plan intérieur par le maintien du pouvoir d’achat des ménages.

4. Une deuxième réserve est généralement formulée : il est certain que l’indexation influence différemment les revenus des divers groupes socio-professionnels, selon l’importance des revenus qu’ils obtiennent soit en rémunération de leur travail, soit en rémunération de leur capital, soit sous forme de revenus de transfert alloués par les pouvoirs publics. Des déséquilibres relatifs pouvant intervenir entre ces divers flux de revenus, les sentiments de frustration déboucheront tôt ou tard sur des conflits sociaux tendant à rétablir une nouvelle clé de répartition des revenus nominaux. En tout état de cause, — contrairement à une opinion souvent répandue —, le système d’indexation ne garantit pas
que les parts relatives octroyées aux facteurs de production se maintiennent à des niveaux constants par rapport à la valeur ajoutée. Si à moyen terme aucun mécanisme compensatoire ne s’opère, des distorsions importantes surviendront dans la structure de répartition des revenus.

C. Les inconvénients

5. Les adversaires du système d’indexation lui opposent les inconvénients majeurs suivants:

i) le système introduit un risque d’accentuation des dérapages inflationniers subis par l’économie belge, par l’intermédiaire d’une spirale salaires-prix qui prolonge, en les accentuant, les effets d’un déséquilibre inflationnairé exogène (pénurie d’offre de produits agricoles, majoration des prix des produits énergétiques par les pays de l’OPEP, ...);

ii) le système d’indexation impose des contraintes à l’usage de plusieurs instruments de politique économique et plus spécialement du taux de change. En cas de dévaluation notamment, l’indexation accélère le processus de transmission de l’inflation importée sur les prix intérieurs. En conséquence, la hausse des revenus nominaux annule rapidement les gains de compétitivité initiaux acquis sur les marchés extérieurs. D’une manière plus générale, l’objection formulée recouvre les implications socio-économiques qui résultent du partage de l’appauvrissement collectif subi par l’économie belge vis-à-vis de l’extérieur entre les divers secteurs macroéconomiques (– que cet appauvrissement soit provoqué par la dévaluation officielle ou la dépréciation du taux de change effectif du franc belge ou la simple diminution des termes de l’échange).

Section 2: IMPLICATIONS DES MUTATIONS INTERVENUES DANS LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE BELGE ACTUEL

6. Parmi les principales modifications intervenues au cours des dix dernières années – qui différencient fondamentalement le contexte international par rapport aux évolutions antérieures – il convient de signaler:

– le ralentissement notable du dynamisme du commerce mondial qui avait largement contribué, au cours des années 50 et 60, à favoriser l’accélération progressive de l’expansion de l’économie belge;
– les détériorations des termes d’échange subies tout d’abord à la suite du premier choc pétrolier (– 6.5%) et ensuite sous l’action conjuguée du second ajustement des prix pétroliers et de la dépréciation du franc belge en 1980 et 1981 (– 9.0%).

Pour l’économie belge, l’impact relatif de cette deuxième détérioration des termes d’échange a d’ailleurs été renforcée par l’élargissement du degré d’ouverture de l’économie belge. En effet, entre 1975 et 1980, le rapport entre les flux de commerce extérieur et le produit national brut a progressé de 50 à 68% et la baisse des termes d’échange subie entre le 3e trimestre 1979 et le 2e trimestre 1981 – soit 9.0% – a entraîné une perte de pouvoir d’achat s’élevant à 215 milliards de francs – soit un montant équivalent à 10% des dépenses totales effectuées par les ménages.

Il est à remarquer qu’en 1974-75, le premier choc pétrolier n’avait entraîné qu’un appauvrissement relatif équivalent à 5% des dépenses de consommation privée de la période courante – soit 75 milliards de francs.

Quelles sont les implications de ces deux modifications sur la capacité du système d’indexation d’atteindre ses objectifs?


D’autres auteurs ont déjà mis en évidence les risques de tensions sociales qui en résultent (1) ou de dérapage inflationniste pouvant entraîner une détérioration de la position compétitive des secteurs concurrentiels (2).

Parmi les variables de base du modèle de formation des prix présenté dans cette dernière étude, le degré d’ouverture de l’économie belge joue un rôle majeur. En 1975, les conclusions de l’étude conduisaient à admettre que le système d’indexation n’impliquait pas une détérioration de la position compétitive des secteurs concurrentiels. Cependant,

une actualisation de cette étude dégage maintenant des conclusions moins favorables. En effet, tout d’abord l’élargissement du degré d’ouverture de l’économie belge modifie le seuil à partir duquel les détériorations des termes d’échange présentent un risque de diminution significative de la part du surplus brut des entreprises dans la valeur ajoutée (3).

Dès lors, deux conséquences importantes doivent être envisagées:

– une réduction de l’activité économique dans les secteurs concurren- tiels et une diminution du volume d’utilisation des facteurs de pro- duction;

– un risque de dérapage inflatoire auto-entretenu, risque renforcé par les mesures fiscales visant à compenser les déficits budgétaires issus des évolutions récessives décrites au paragraphe précédent.

8. En outre, la détérioration des termes d’échange pose le problème du partage de l’appauvrissement collectif avec une acuité nouvelle. Le système d’indexation ne garantit aucunement que ce problème soit ré- solu de manière équitable (distorsions dans les parts distribuées) ou va- table sur le plan de l’efficacité économique (détérioration de la capaci- té productive de l’économie belge).

Cette constatation est d’autant plus préoccupante que, simultané- ment, la faiblesse des performances économiques détériore la situation financière d’une proportion de plus en plus large de la population acti- ve.

9. Enfin, l’élargissement du degré d’ouverture ayant renforcé la sensibilité des variables économiques internes aux variations des variables du commerce extérieur, la marge de manœuvre des pouvoirs publics pour les divers instruments de la politique monétaire et de change s’en est trouvée réduite.

10. En conclusion, les caractéristiques actuelles de l’économie belge (degré d’ouverture, détérioration des termes d’échange et performances économiques médiocres) tendent à atténuer les avantages relatifs

(3) Avec un degré d’ouverture de 68%, l’indexation affecte la position compétitive des entreprises soumises à la concurrence internationale à partir d’une détérioration des termes d’échange de 5.5% (et non plus de 8.5% comme en 1975, tout en supposant que les rythmes de croissance de la productivité ne se modifient pas par rapport à leur trend de 1960-72).
du système d’indexation actuel en renforçant les limites des effets positifs escomptés (distorsion dans la distribution des revenus) et à accentuer l’impact des inconvénients majeurs dénoncés (développement inflatoire auto-entretenu et perte d’autonomie en politique économique).

Section 3. PROPOSITIONS D’AMÉNAGEMENT DU SYSTEME D’INDEXATION

11. Les propositions visant à modifier le système d’indexation sont multiples mais les diverses modalités proposées peuvent être regroupées selon les trois rubriques suivantes:

1) la desindexation absolue, c’est-à-dire que pendant une période donnée, la variation des revenus ne contient pas l’augmentation de l’indice des prix;

2) la diminution de la fréquence des adaptations des revenus aux variations de l’indice des prix par élargissement des taux de variations des indices pivots de l’échelle mobile ou par adaptation périodique (semestrielle ou annuelle) des revenus en fonction de la hausse des prix survenue pendant la période de référence;

3) la modification des modalités de calcul de l’indicateur de référence choisi. Dans ce groupe, diverses options sont suggérées:

3.1. la non-prise en considération des variations de prix particulières de certaines composantes liées à des décisions publiques (ex. modification des taux de T.V.A.) ou à des événements extérieurs (neutralisation des effets inflationnistes d’une dévaluation);

3.2. la pré-indexation où l’adaptation des revenus est liée au taux de dépréciation monétaire futur. Les anticipations de taux d’inflation formulées par les preneurs de décision déterminent les taux d’adaptation des revenus a priori. Cependant, les taux finalement retenus peuvent être influencés par des préoccupations de politique globale des revenus et ne s’inscrivent donc plus dans le cadre d’une véritable indexation des revenus;

3.3. le remplacement de l’indice de référence par d’autres indicateurs qui limitent les risques de dérapage inflatoire et de distorsion dans la répartition des revenus inhérents au système actuel. Dans ce dernier cas, l’évolution des revenus peut être déterminée en fonction d’indicateurs macroéconomiques plus globaux qui tiennent
compte de la faculté contributive des agents économiques tels que les prix de la valeur ajoutée, c'est-à-dire les prix du produit national brut (4).

Le choix éventuel à opérer entre les diverses options doit s'effectuer sous la double contrainte d'une atténuation des risques d'effets négatifs de l'indexation et d'un maintien de l'essentiel des avantages du système.

12. Il est certain que les mesures à caractère temporaire (desindexation absolue (modalité 1) ou non-prise en considération de certaines variations de prix (modalité 3.1.) n'apporteraient pas une solution réelle au problème posé. Il ne s'agit que d'un constat de carence du système de base, sans en corriger les déficiences.

De plus, il serait toujours possible d'invoquer des circonstances particulières justifiant la non-application du système initial et progressivement, le caractère temporaire ou partiel de la mesure d'exception tendra à se généraliser. Dans ces conditions, des mesures de ce type entraîneraient à plus ou moins brève échéance la disparition des avantages du système d'indexation en accentuant les risques de tensions sociales et de politique déflationniste.

13. L'impact des mesures visant à diminuer la fréquence des adaptation (modalité 2) est variable selon les objectifs poursuivis. Ce type d'adaptation présente un avantage certain par rapport aux mesures précédentes en raison du caractère permanent du système envisagé qui ne nécessite pas de renégociations continues sur les modalités d'application. L'étalement dans le temps diminue les risques de déséquilibres inflationnistes résultant d'une cause exogène à caractère transitoire. Une telle modification permet à l'économie de bénéficier soit de mécanismes stabilisateurs (substitution de sources d'approvisionnement, modification de la structure de la demande, ...) soit d'un mouvement compensatoire de la variable perturbatrice elle-même (ex. variations erratiques des taux de change).

D'autre part, l'élargissement de la période d'indexation permet d'envisager des formules qui modulent les sacrifices demandés selon les

(4) En fait, ce concept reflète non seulement les variations des prix des biens de consommation mais également l'évolution des prix des biens d'investissement et des termes d'échange.
niveaux de revenus, tout en respectant des objectifs de limitation de croissance globale des revenus.

Par exemple, la proposition qui avait déjà été formulée en 1976, et qui fut reprise lors des tensions monétaires du printemps 1981 (3), envisage d’élargir la période d’indexation en fonction du niveau du revenu brut, suivant le schéma suivant:

- une indexation par pas de 2.5% pour la tranche de revenus inférieure à 50.000 F bruts;
- une indexation par pas de 5% pour la tranche de revenus comprise entre 50.000 et 75.000 F;
- une indexation par pas de 7.5% pour la tranche de revenus supérieure à 75.000 F.

Ce système présente l’avantage important de concilier à la fois la nécessité de maintenir le pouvoir d’achat de toutes les catégories de revenus et de répartir la charge de l’effort d’aménagement au prorata des facultés contributives de chacun. Les taux pivots et les seuils de revenus peuvent être déterminés en fonction de l’impact global espéré sur la masse des revenus et en fonction d’une échelle de tension jugée socialement souhaitable.

14. Si la variante présenté au paragraphe précédent présente certains avantages, elle ne permet cependant pas de compenser entièrement les conséquences négatives d’une détérioration durable du taux d’expansion du revenu réel (notamment les retombées sur les revenus non-indexés), ni de la répartition de la charge d’appauvrissement collectif subie par une baisse importante des termes d’échange ou d’une dépréciation discrétionnaire de la parité du franc belge.

Dans ces deux cas, seule la liaison des revenus aux prix de la valeur ajoutée (modalité 3.3.) permet de concilier la recherche du maintien du pouvoir d’achat des divers détenteurs de revenus tout en préservant la capacité concurrentielle de l’ensemble de l’économie:

- les revenus indexés étant liés aux prix de la valeur ajoutée, leur part relative dans le total des revenus distribués ne sera plus conditionnée que par les seules variations de productivité. Les catégories de reve-

nus non-indexés ne verront plus leur part relative se détériorer à moyen terme d’autant plus rapidement que le contexte économique général sera défavorable (1).

- les rémunérations de l’ensemble des facteurs de production étant déterminées en fonction du prix de la valeur ajoutée (6), c’est-à-dire de la contribution économique réelle, la position compétitive des secteurs concurrentiels n’est plus affectée à moyen terme par les déséquilibres entre les systèmes de formation des prix intérieurs et extérieurs. La capacité productrice de l’économie est mieux préservée à moyen terme (7);

- enfin, une telle modification élargit la marge de manœuvre des pouvoirs publics dans l’usage de l’instrument taux de change. En atténuant à court terme les effets inflationnistes de la dévaluation, elle permet le maintien à moyen terme des gains de compétitivité et par là de concilier la recherche d’un meilleur équilibre extérieur avec le maintien d’une croissance satisfaisante de la demande intérieure (7).

15. L’application de cette formule ne se heurte pas à des problèmes d’identification statistique particulièrement délicats. En effet, comme pour l’indice des prix de détail, il est possible sur base mensuelle de mesurer les variations des prix du produit national brut avec suffisamment de précision.


16. Les principaux défauts de la proposition résident évidemment dans sa justification apparemment plus économique que sociale et dans le recours à des notions assez techniques. Les notions de valeur ajoutée

(6) Il est évident que la logique économique impose que les revenus de transfert se déterminent également en fonction des mêmes critères.

et de produit national brut étant moins accessibles que celle de consommation privée, il est vraisemblable que l’appréciation de la proposition actuelle laissera une part importante aux éléments d’ordre subjectif. Il faut cependant rappeler ici que la formule envisagée permet d’assurer que les variations des termes d’échange n’auront aucune influence sur les taux de répartition des revenus entre les salaires d’une part et le profit de l’autre. Qu’en outre, elle facilite les ajustements économiques internes nécessaires en raison des mutations intervenues dans l’environnement international, en rendant notamment une certaine liberté de manœuvre aux pouvoirs publics. Il serait donc dérisoire que seule une difficulté purement formelle soit une nouvelle fois à l’origine d’une impossibilité de discuter sur le fond du problème et empêche une prise de décision objective.

SUMMARY

After a general recall of the main advantages and drawbacks which are traditionally set forth in relation to the indexation mechanisms, its various consequences are updated to take into account the changes undergone in the present international economic situation.

The characteristics of the Belgian economy (high degree of international dependence, deterioration of the terms of trade and poor economic performance) tend to affect the relative advantages of the present indexation system and to enhance the impact of the major disadvantages (self-perpetuating inflation and loss of independence in economic policy decisions).

The various proposals for reforming the income indexation system (temporary freezing, lowering of the frequency, change of the statistical indicator, …) are examined in the context of a small open economy confronted with a problem of collective impoverishment due to the deterioration of the terms of trade.

Under the double constraint of a lowering of the negative risks of the indexation and the conservation of the main advantages of the system, the choice must go to a link between income and the prices of the added value (i.e. the gross National Product deflator) which alone can enable the long term reconciliation of the maintenance of the purchasing power of the various income earners and the preservation of the competitiveness of the economy.