

L'adaptation des salaires à l'indice du coût de la vie : un problème de politique fiscale

Autor(en): **Schwartz, J.J.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **29 (1971)**

Heft 2

PDF erstellt am: **23.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-136766>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

L'adaptation des salaires à l'indice du coût de la vie — un problème de politique fiscale

J. J. Schwartz

Professeur assistant à l'Université de Genève

LA POLITIQUE FISCALE

Les connaissances théoriques en matière de fiscalité et de budget public ont fait d'importants progrès. Les conséquences les plus importantes de ce phénomène sont, dans la pratique, que la politique fiscale actuelle ne représente plus simplement la perception de fonds pour le financement des dépenses de l'Etat et que la politique budgétaire ne se contente plus du seul équilibre des finances de l'Etat. Au contraire, on se rend compte que le budget de l'Etat et la fiscalité peuvent être mis au service de buts accessoires tels que la redistribution des revenus, la stabilisation de la conjoncture et la lutte contre l'inflation. En aménageant — ou en changeant — le système fiscal, il faut donc tenir compte de leurs effets économiques, outre leurs aspects purement fiscaux¹. Dans notre pays, l'utilisation de la fiscalité et du budget à des fins économiques ne commence à être introduite que très lentement et avec beaucoup d'hésitation, ce développement étant freiné par la démocratie directe et le fédéralisme en matière fiscale. Certains éléments se sont cependant déjà établis, notamment la tendance à adapter les dépenses de l'Etat aux possibilités du marché. Il est clair qu'à l'avenir, ce genre de considération va prendre une importance grandissante. C'est en particulier l'inflation de plus en plus accentuée qui exige que des mesures soient prises. Parmi les mesures possibles, la fiscalité et le budget étant des plus efficaces, il faudra s'attendre à une utilisation croissante de ces armes.

L'application de ces techniques pose évidemment toute une série de problèmes, dont nous nous proposons de traiter ici l'un des plus importants — l'adaptation automatique d'une très grande partie de la masse des salaires à l'augmentation du niveau des prix. Avant d'analyser le problème dans son ensemble, jetons un coup d'œil sur ses différents éléments — l'inflation, l'indexation des salaires, la politique fiscale.

L'INFLATION

Regardons d'abord la situation telle qu'elle se présenterait si aucune prestation n'était indexée. Supposons qu'il y ait une augmentation inflationniste du niveau des prix. Celle-ci peut être d'origine monétaire: création excessive de monnaie,

¹ D'après les conceptions les plus modernes, les effets économiques passent même au premier plan (functional finance), voir: A. P. LERNER, *The Economics of Control*, New York 1944.

déficit de l'Etat, excédent de la balance des paiements, mais peut aussi être provoquée par une insuffisance de la production. Sa cause n'est pas d'une importance décisive dans le contexte de nos considérations. Le fait même que les prix montent prouve que le flux monétaire déterminant la demande excède les possibilités de l'offre. Dans cette situation, la hausse des prix n'est pas elle-même le mal économique, mais le mécanisme susceptible de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande. Si les rémunérations n'augmentent pas, forcés par la hausse des prix, les acheteurs devront restreindre leur demande de biens et services, de façon que la demande globale soit peu à peu ramenée au niveau de l'offre. L'ajustement de la demande aux possibilités restreintes de l'offre se réaliserait ainsi assez rapidement. Mais dans ce cas, les salariés supporteraient tout l'effet de la restriction de la demande, alors que les non-salariés (commerçants, professions libérales, entrepreneurs, etc.) pourraient y échapper — au moins partiellement¹ — en augmentant les prix de leurs prestations.

Pour mettre salariés et non-salariés sur pied d'égalité, on a commencé (le secteur public a été parmi les premiers) à ajuster les salaires au coût de la vie — ou, en Suisse, à l'indice des prix à la consommation calculé par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT). Cette adaptation représente sans aucun doute un progrès du point de vue social. Toutefois, elle n'est pas libre de certains inconvénients. Ainsi nous avons vu que, sans adaptation des salaires, une augmentation du niveau des prix aboutirait relativement vite à une situation d'équilibre entre la demande et l'offre, cette augmentation s'arrêtant ainsi d'elle-même. Dans la situation actuelle par contre — avec les adaptations automatiques des rémunérations à l'augmentation des prix — l'équilibre sera atteint beaucoup plus lentement:

Imaginons à nouveau qu'il y ait une augmentation du niveau des prix, donc un excédent de la demande par rapport à l'offre. L'ajustement quantitatif de la demande et de l'offre qui aurait lieu si les consommateurs étaient obligés de payer les marchandises plus cher avec des salaires inchangés ne se fera pas. Au contraire: les augmentations des prix seront répercutées sur les employeurs par l'augmentation des salaires. Les employeurs, de leur côté, n'ayant aucune raison d'accepter une diminution de leurs bénéfices, vont donc augmenter leurs prix. Ces augmentations provoqueront évidemment une nouvelle hausse de l'indice des prix à la consommation et exigeront une nouvelle adaptation des salaires. Il s'en suivra une série d'adaptations consécutives semblables à une partie de ping-pong et connues sous le nom de « spirale prix-salaires ». L'équilibre ne sera rétabli que si la perte de pouvoir d'achat des personnes (de moins en moins nombreuses) dont les revenus ne s'adaptent pas suffit pour réduire la demande totale au niveau de l'offre. Cependant, ce processus, défavorisant cette fois non pas les salariés mais les personnes à revenu fixe, est aussi peu justifiable du point de vue social que la situation avant l'introduction de l'adaptation des salaires. Il est d'ailleurs intéressant de mentionner que,

¹ La mesure dans laquelle ils pourront répercuter la hausse des prix dépend essentiellement de l'élasticité de la demande de leurs prestations.

dans le cas extrême où toutes les rémunérations seraient liées à l'indice des prix, une augmentation initiale des prix serait répercutée intégralement sur les entrepreneurs; ceux-ci les répercuteraient alors sur les prix, provoquant ainsi une augmentation à nouveau intégralement répercutée; et ainsi de suite, de façon que le processus de répercussion mutuelle ne se terminerait — en principe — jamais.

LA POLITIQUE FISCALE

A supposer qu'il s'agisse de combattre l'inflation, il faudra augmenter l'offre ou réduire la demande globales. L'Etat, ne pouvant faire augmenter l'offre de manière suffisante, devra se borner à restreindre la demande globale. Il a deux moyens d'atteindre ce but:

- D'une part, il peut réduire sa propre demande, c'est-à-dire restreindre ses dépenses.
- D'autre part, il peut réduire le pouvoir d'achat du public en augmentant ses recettes, notamment les impôts, mais éventuellement aussi d'autres recettes — taxes et émoluments, recettes des entreprises publiques, etc.

Nous parlons de politique fiscale lorsqu'il s'agit d'utiliser le deuxième moyen exclusivement, alors qu'à la combinaison des deux correspond le terme plus général de politique budgétaire. Dans le contexte présent, c'est surtout la politique fiscale qui nous intéressera.

La Confédération aussi bien que les cantons se sont engagés dans la lutte contre l'inflation. Mais actuellement la réduction des dépenses en reste au stade des déclarations et des bonnes intentions, le secteur public ne pouvant absolument pas réduire ses dépenses en raison du retard des biens publics par rapport à ceux produits par le secteur privé et des exigences toujours plus grandes du public envers l'Etat. D'autre part, une éventuelle augmentation des recettes s'avère extrêmement difficile elle aussi. Au niveau des cantons, pour des raisons de sous-enchère fiscale essentiellement, aucun canton n'étant disposé à augmenter ses impôts, de peur de perdre des contribuables; mais aussi parce que toute augmentation doit être approuvée par les citoyens. Au niveau de la Confédération parce qu'il est extrêmement difficile d'augmenter les recettes si un déficit massif n'en prouve pas la nécessité impérieuse.

Néanmoins, dans le cadre de la réforme fiscale actuelle de la Confédération, il est question d'augmenter les recettes, entre autres l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) dont les taux passeraient de 3,6 % et 5,4 % à 4,0 % et 6,0 %. Ceci dans le but de contribuer à la lutte contre l'inflation, ou au moins d'éviter que la Confédération ne contribue à l'accélération de l'inflation. On retire donc au public une partie de son pouvoir d'achat, et diminue ainsi l'excédent de la demande. (Nous par-

lons ici surtout de l'ICHA en le prenant comme exemple. Mais tout ce que nous disons est évidemment valable pour tous les impôts indirects). Analysons en détail ce mécanisme:

- Au départ il y a donc une augmentation de l'ICHA qui, tout en procurant des rentrées supplémentaires à la Confédération devra surtout réduire le pouvoir d'achat du public.
- L'impôt étant perçu auprès du commerce essentiellement, c'est celui-ci qui sera tout d'abord frappé. Pour que l'impôt atteigne son but, c'est-à-dire soit payé par le consommateur, les entrepreneurs doivent le répercuter, ceci en augmentant les prix des marchandises frappées. (Le phénomène de la « répercussion oblique » peut aussi provoquer une hausse des prix de marchandises non frappées par l'impôt.) Cette augmentation des prix est un phénomène normal dû au mode de perception des impôts indirects.
- A ce stade, le consommateur qui paie des prix plus élevés avec un salaire inchangé, porterait le poids de l'impôt, et devrait donc renoncer à une partie de ses achats, tout comme si l'on avait augmenté un impôt direct. Mais c'est à ce moment qu'interviennent les difficultés dues à l'adaptation des salaires au niveau des prix.

LE ROLE DE L'ADAPTATION DES SALAIRES

Nous constatons donc que le mode de perception des impôts indirects exige une augmentation des prix, et que ceci est normal. Mais que se passe-t-il par la suite ?

- L'augmentation des prix se manifeste dans l'indice des prix à la consommation et entraîne par là une augmentation des salaires. L'impôt sera donc à nouveau répercuté sur les entreprises.
- Il serait complètement illusoire de croire que les entrepreneurs s'accommodent de cette situation et acceptent une réduction de leurs bénéfices. Ils vont donc de nouveau augmenter les prix.
- Il s'en suivra une chaîne de répercussions telle que nous l'avons déjà décrite; elle continuera jusqu'à ce que les prix aient tellement augmenté que tout l'impôt retombe sur ceux qui ne peuvent pas adapter leurs ressources.

Il va sans dire que cette situation est intolérable, tant du point de vue social, parce qu'elle défavorise un groupe de personnes, que du point de vue économique, parce qu'au lieu de freiner la tendance inflationniste, elle l'accroît. Ce phénomène, analysé ici dans le contexte de l'ICHA, ne manquera pas de se produire à la suite de l'introduction ou de l'augmentation de n'importe quel impôt (ou droit de douane) frappant des marchandises incluses dans le calcul de l'indice des prix à la consommation.

L'erreur fondamentale qui mène à cette situation absurde est la suivante: L'indice calculé par l'OFIAMT est — comme le dit très exactement son nom — un indice des prix à la consommation. Or, dans la politique des rémunérations, on l'utilise comme s'il était un indice du pouvoir d'achat, donc de la valeur de la monnaie. Mais ceci est faux, car l'indice des prix à la consommation contient des éléments qui n'ont rien à voir avec la valeur de la monnaie. Il y a notamment des marchandises grevées d'impôts spéciaux (tabac, alcool, benzine, etc.), des contributions publiques (transports publics, PTT, impôts sur les voitures privées, etc.), ainsi que des salaires; indirectement y entrent des droits de douane, et — comme nous l'avons déjà vu — des impôts indirects généraux.

L'absurdité de la situation se présente encore plus clairement si nous considérons l'exemple des charges fiscales sur la benzine. Supposons qu'on augmente, pour des raisons fiscales (financement du réseau routier par des moyens non inflationnistes), les droits de douane sur la benzine (supposition qui pourrait très bien se transformer en réalité prochainement!). Il est normal que ceci se manifeste dans un indice qui mesure le développement des prix à la consommation. Mais il est absolument faux d'en conclure que la valeur de la monnaie a baissé et qu'il faut par conséquent adapter les salaires: de cette manière, les droits supplémentaires que devrait payer le consommateur sont répercutés sur les employeurs et il s'en suit le processus décrit de répercussions répétées. S'il semble naturel que les impôts directs (sur le revenu ou la fortune p. ex.) soient supportés par les consommateurs, pourquoi ne pas admettre ce principe tout aussi naturellement dans le cas des impôts indirects? Dans la situation actuelle, une politique fiscale par le truchement des impôts indirects est rendue totalement inefficace, voire négative. En effet, au lieu d'un résultat anti-inflationniste dû à la réduction du pouvoir d'achat du public, il se produira au contraire un effet inflationniste.

L'IMPORTANCE QUANTITATIVE DU PROBLÈME

Le phénomène décrit pourrait paraître négligeable à certains. Il y a pourtant de bonnes raisons de le prendre très au sérieux, parmi lesquelles nous mentionnons les plus importantes:

- Tous les phénomènes pouvant causer ou accentuer un développement inflationniste méritent notre attention, même s'ils étaient d'importance mineure, parce qu'ils prennent dans l'ensemble une importance décisive.
- L'importance quantitative est plus grande qu'on pourrait le croire à première vue. Il est vrai qu'il n'y a « que » le 30 % environ des articles retenus pour le calcul de l'indice des prix à la consommation qui sont soumis à l'ICHA. Une variation du taux de l'ICHA se fera cependant sentir sur presque toutes les marchandises, puisque tous les biens d'investissement sont grevés. L'influence des droits de douane est analogue à celle des impôts indirects. Il y a en outre

les marchandises grevées d'impôts spéciaux (tabac, alcool, benzine, etc.) qui représentent le 7,7 % du matériel de l'indice. Ce chiffre peut paraître petit, mais l'influence de l'imposition sur les prix de ces marchandises est très forte. Il y a aussi des contributions publiques (transports publics, PTT, impôts sur les voitures, etc.) qui représentent à elles seules le 7 % de la base de l'indice. Des variations éventuelles dans ces postes ne reflètent nullement une variation de la valeur de la monnaie, mais sont l'expression de décisions prises dans le secteur public.

- Il est plus que probable que la Confédération se verra sous peu obligée d'augmenter ses recettes fiscales pour des raisons de politique anti-inflationniste, et aussi parce que ses tâches ne cesseront de croître et qu'elle devra de plus en plus participer au financement des dépenses cantonales. Dans ce cas, ce sont avant tout les impôts indirects qui augmenteront, les impôts directs étant toujours, en principe, réservés aux cantons, et l'augmentation des impôts indirects étant beaucoup plus facile à réaliser politiquement. Si, finalement, nous comparons le niveau de l'imposition indirecte en Suisse avec celui d'autres pays, nous constatons que nos impôts indirects sont parmi les plus faibles du continent. Or, en cas d'augmentations substantielles de l'imposition indirecte, notre problème prend une importance capitale.

POSSIBILITÉ DE SOLUTION

Pour que l'imposition indirecte reste — ou plutôt redevienne — un outil efficace de la politique fiscale, il faut tout d'abord admettre que l'indice des prix à la consommation n'est pas un indice pur de la valeur de la monnaie, mais qu'il contient des éléments qui ne dépendent pas de la valeur de la monnaie: il faut donc reconnaître qu'en cas d'augmentation d'impôts indirects et de contributions publiques entrant dans l'indice, l'augmentation de celui-ci n'indique pas une baisse du pouvoir d'achat de la monnaie, mais une augmentation de la charge fiscale.

Si les consommateurs revendiquaient des augmentations de salaire à la suite d'une augmentation d'un impôt direct (p. ex. sur le revenu), c'est avec raison qu'on qualifierait cette revendication d'absurde et dangereuse. L'adaptation des salaires en cas d'augmentation de l'indice des prix à la consommation à la suite de l'augmentation d'un impôt indirect relève tout autant de l'absurde et n'est pas moins dangereuse. Partant, il serait logique de ne tenir compte, pour l'ajustement des salaires, que de l'augmentation de l'indice due à la perte de pouvoir d'achat de la monnaie, et non pas de celle provoquée par l'augmentation de la charge fiscale. De cette manière, l'impôt indirect incomberait directement et sans effets négatifs au consommateur.

Evidemment, il est impossible d'isoler de manière exacte l'effet de la fiscalité sur l'indice des prix à la consommation, mais les ressources et les méthodes modernes de la statistique permettraient une approximation suffisante.

Une des possibilités les plus simples serait d'afficher les prix nets et d'y ajouter l'impôt, comme cela était pratiqué pour l'impôt sur le luxe. Pour le calcul de l'indice, on ne tiendrait compte que du prix net. Toutefois, l'effet de l'imposition des biens d'investissement ne serait pas encore éliminé par ce procédé.

De toute façon, la difficulté principale n'est pas d'ordre technique, mais d'ordre politique: il sera extrêmement difficile de faire comprendre aux intéressés qu'il est parfois possible de renoncer à quelque chose sans rien y perdre!

REMARQUE FINALE

Le problème de l'indexation des rémunérations est beaucoup plus vaste que pourrait le laisser croire cet article, dans lequel nous nous sommes occupés des seuls aspects fiscaux. Deux exemples d'actualité peuvent nous donner une idée de l'importance générale du problème:

Tout récemment, les pays producteurs de pétrole ont obtenu une augmentation importante du prix du pétrole. Cette mesure a pour but d'améliorer les termes d'échanges réels pour que les pays en question puissent obtenir plus de biens et services en échange de leur pétrole. Or, pour que ceci soit possible, il faudrait que les pays acheteurs renoncent à une quantité similaire de biens et services. L'augmentation du prix du pétrole et de ses dérivés, notamment la benzine, qui a eu lieu chez nous, représente le mécanisme nécessaire à cette restriction et n'a absolument rien à voir avec la valeur de notre monnaie. C'est seulement si nous acceptons cette hausse sans vouloir la compenser par une hausse des salaires que nous renoncions en effet à quelque chose en faveur des pays qui nous fournissent le pétrole. Si, par contre, on adapte les salaires au coût de la vie — qui aura évidemment crû à la suite de la hausse du prix de la benzine — on paralyse le mécanisme qui devrait réduire notre demande globale. En plus, il se produira l'effet « ping-pong ».

L'autre exemple concerne la politique agricole. La Confédération vient d'augmenter les prix de base de plusieurs produits agricoles afin de garantir un revenu « paritaire » à l'agriculture, c'est-à-dire d'éliminer ou du moins d'atténuer la différence de niveau de vie entre citadins et campagnards. Cette mesure entraînera inévitablement une hausse des prix de vente de ces produits (pour le lait on prévoit une augmentation de 4 à 5 cts le litre), ce qui se ressentira dans l'indice des prix à la consommation. L'augmentation des salaires qui aura lieu à la suite rétablira la disparité entre revenus agricoles et revenus industriels, disparité que l'augmentation des prix de base devait justement combattre. La mesure sera rendue vaine par l'indexation des salaires.

Il est donc évident que l'indexation, traitée ici par rapport à la politique fiscale, est un problème général sur lequel il faudra d'urgence se pencher de manière approfondie.