

À PROPOS DE L'INDICE SUISSE DES PRIX À LA CONSOMMATION

De l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail

En tant qu'instrument de mesure de l'évolution des prix des principaux biens et services de consommation privée, l'indice suisse des prix à la consommation revêt une importance qu'on ne saurait sous-estimer pour l'observation de la conjoncture, ainsi que pour la politique économique et sociale; en pratique, l'économie en fait un large usage. Cependant, on entend toujours à nouveau des critiques contre l'indice; on lui reproche d'être incomplet en mettant en doute son exactitude, ainsi que son bien fondé. La plupart de ces critiques résultent d'une méconnaissance de l'objet et de la signification de l'indice. Afin de permettre une meilleure compréhension des choses, il nous paraît donc indiqué d'éclairer de plus près quelques-uns des principaux points des problèmes et des critiques touchant l'indice.

Il convient tout d'abord de rappeler que les bases de l'indice, tant celles de l'ancien que du nouvel indice révisé sont le résultat de longues négociations entre tous les cercles intéressés à cet instrument de mesure, à savoir entre les représentants des employeurs, des travailleurs et des milieux scientifiques. Les constatations qui ont été faites pendant et après la première guerre mondiale, lorsque différents indices du coût de la vie étaient simultanément et parallèlement calculés; les uns par des services publics et les autres par des organisations privées et que des discussions s'élevaient pour savoir lequel de ces indices était le mieux représentatif de la situation réelle, ont démontré qu'une telle entente entre tous les milieux intéressés était l'unique moyen d'arriver à un indice pouvant avoir la confiance de ceux qui l'utilisent et être généralement reconnu. Le calcul d'un indice utilisable des prix à la consommation est avant tout une affaire dépendant de la théorie de l'indice; toutefois, dans le cadre des différentes possibilités de solution, il convient de tenir compte des besoins justifiés de la pratique et d'ouvrir aux milieux économiques intéressés la possibilité d'exprimer leur avis. Lors de la création de l'ancien indice, en 1926, une Commission de l'indice instituée par le Département fédéral de l'économie publique avait été chargée de déterminer des bases de l'indice sur lesquelles une entente pouvait intervenir entre tous les cercles intéressés. Lors de la révision de 1949, cette tâche fut assumée par la Commission de statistique sociale, qui a succédé à l'ancienne Commission de l'indice. En outre, désireux d'élucider différents points, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail a fait établir trois rapports d'experts indépendants les uns des autres, sur la base desquels les spécialistes en la matière ont élaboré une proposition commune que la Commission de statistique sociale a approuvée à l'unanimité en automne 1949.

Le nouvel indice, qui est de nouveau un indice national, diffère à plusieurs égards du premier indice établi sur la base d'une entente. De nouveaux groupes de dépenses y ont été introduits, à savoir les groupes « Nettoyage » et « Divers ». Avec les anciens groupes, soit ceux de l'alimentation, du chauffage et de l'éclairage, de l'habillement et du logement, ce sont donc six groupes de dépenses qui sont retenus dans le calcul de l'indice. En outre, de nouvelles marchandises et

services ont été prises en considération dans les anciens groupes. Une autre innovation réside dans le choix de la consommation prise comme base de calcul. Tandis qu'on s'appuyait auparavant sur les conditions de vie telles qu'elles se présentaient immédiatement avant et après la première guerre mondiale, les calculs de l'indice révisé sont basés sur les résultats de l'enquête générale de 1936/37 sur les budgets familiaux, résultats qui ont été complétés par ceux de l'enquête de 1948. La méthode de calcul de l'indice a été unifiée; le point de départ chronologique des nouvelles séries d'indice est le mois d'août 1939.

Les considérations des experts en la matière et leur projet de révision ont fait l'objet d'un rapport, qui a été publié dans le fascicule de la « Vie économique » de janvier 1950. En outre, dans le fascicule de ladite revue de novembre de la même année, a paru un exposé des bases et de la méthode de calcul de l'indice révisé des prix à la consommation. Nous tenons à rappeler ici que cet exposé contient tous les détails désirables quant aux marchandises et articles pris en considération, quant au calcul et à la pondération de l'indice, ainsi que quant à l'exécution des relevés de prix.

Objet et signification de l'indice

Quelle est la nature et quelles sont les tâches d'un indice des prix à la consommation, soit dans notre cas de l'indice national suisse? Que doit-il mesurer? Que doit-il montrer? Tant d'après l'ancienne que d'après la nouvelle entente nationale, l'indice suisse des prix à la consommation doit reproduire le mouvement des prix de détail des principaux articles de consommation et services, compte tenu de leur degré d'importance dans les budgets des familles de salariés, à l'exclusion des salariés occupés dans l'agriculture. Tout ce qui est essentiel est ainsi dit. L'indice doit être construit en fonction de cet objet.

Conformément à la définition ci-dessus, l'indice ne montre pas quelles sont les dépenses effectivement nécessaires à l'existence; il ne mesure ni le coût absolu de la vie, ni le standard de vie, mais uniquement les modifications de ce coût résultant des variations de prix. Les dépenses des ménages varient constamment sous l'influence des facteurs les plus divers, tels que des modifications de la composition de la famille quant au nombre et à l'âge de ses membres, des modifications du revenu, des changements dans les habitudes de consommation, des modifications de prix, etc. De tous ces facteurs l'indice ne mesure que celui des prix. L'indice est donc uniquement un indice des prix — il en a toujours été ainsi — et non pas un indice des dépenses. On ne saurait trop insister sur le fait qu'aujourd'hui encore, la plupart des malentendus relatifs à la signification de l'indice tiennent à la négligence ou à l'ignorance de ce principe fondamental. C'est du reste la raison pour laquelle l'ancienne dénomination d'indice suisse du coût de la vie, qui pouvait prêter à confusion, a été abandonnée en 1955 et remplacée par celle « d'indice suisse des prix à la consommation ».

Pour déterminer exactement le mouvement des prix, il importe que l'indice soit calculé sur la base d'un schéma de consommation fixe et invariable. Lorsque la composition de l'assortiment d'articles à prendre en considération est une fois fixée, d'après la nature, la quantité et la qualité des marchandises et services en cause, il faut garder cet assortiment pendant toute la durée du calcul de l'indice. Ledit indice reflète alors, mois après mois, les variations de la moyenne pondérée des prix des articles compris dans l'assortiment. Le maintien d'une consommation fixe est naturellement une fiction, qui ne correspond pas à l'attitude effective des consommateurs, mais il n'est pas possible de procéder autrement pour faire ressortir et illustrer les variations concernant uniquement les prix. Il peut naturellement arriver qu'il ne soit plus possible d'obtenir l'indication des prix de certains articles, parce qu'ils ne sont plus tenus ou plus demandés. En pareil cas, les articles en cause sont remplacés par d'autres de valeur autant que possible égale; l'évolution des prix de ces nouveaux articles étant reliée à l'ancienne série de prix par le système de la chaîne.

Avant d'établir un schéma de consommation ou un assortiment d'articles, il convient de déterminer à quelles conditions de vie le calcul de l'indice doit se rapporter et sur quelle consommation de base il y a lieu de se fonder. Les experts et la Commission de statistique sociale ont été d'avis qu'il s'agissait de prendre en considération la consommation des larges masses de salariés n'appartenant pas à la population agricole. On a donc renoncé à déterminer un budget type exact et étroitement limité d'après le revenu et la grandeur de la famille et on a tablé sur la consommation moyenne, telle qu'elle ressort des résultats de l'enquête générale sur les budgets familiaux de la population salariée, effectuée au cours des années 1936/37, en prenant également en considération les résultats de l'enquête de 1948, soit d'une année de l'après-guerre. Cela correspond à peu près à la consommation d'une famille de quatre personnes. En effet, plus le type de budget choisi est limité, plus est limitée aussi la valeur représentative générale de l'indice. On a également renoncé à calculer un indice distinct pour les ouvriers, d'une part, et pour les fonctionnaires et employés, d'autre part, comme c'était le cas avant la réalisation de la première entente nationale en matière d'indice. Les expériences faites à ce moment là ont montré que de tels indices de professions ou de classes répondaient mal aux exigences de la pratique. Il est du reste apparu que les écarts qu'il y avait entre les résultats de ces différents indices de classes étaient en général très minimes, car il faut d'importants déplacements dans la structure de la consommation pour obtenir une variation sensible dans la série d'indices. Des calculs de contrôle qui ont été faits pour différentes couches de la population sur la base des enquêtes sur les budgets familiaux ont toujours donné des résultats extraordinairement concordants. Cela résulte du fait que les différences enregistrées entre les cas particuliers n'accusent pas une tendance uniforme et se neutralisent presque complètement dans l'indice général.

En ce qui concerne le choix des articles, les conditions de la vie moderne sont si diverses qu'il n'était naturellement pas question d'englober dans le calcul de l'indice tous les articles et services de chaque qualité qu'utilisent les ouvriers et les employés, il y en a des milliers. Il fallait au contraire faire un choix judicieux. Le budget de consommation n'a vraiment de sens que si la dépense moyenne calculée pour les articles choisis peut être considérée comme caractéristique de la consommation des larges couches de salariés pour lesquelles l'indice est établi. Les prix doivent en outre pouvoir être exactement relevés pour une qualité déterminée. Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, un élargissement du schéma de consommation ne ferait que diminuer la valeur représentative de l'indice. On oublie souvent que les prix de nombreuses marchandises

dépendent les uns des autres et qu'avec un choix vraiment représentatif — à condition naturellement que les prix soient formés librement — un nombre relativement restreint d'articles suffit pour donner une image fidèle de l'évolution des prix. Toutefois, dans l'intérêt d'une entente sur l'indice et de la confiance qu'il doit inspirer, il y a lieu de tenir compte de la psychologie des consommateurs et d'englober dans les calculs des articles qui, du point de vue de la théorie statistique, ne contribuent pas nécessairement à augmenter la valeur de l'indice. Le calcul de l'indice doit donc porter en première ligne sur les articles de consommation et services qui sont considérés comme de nécessité vitale. Les conditions de consommation sont ici relativement constantes et de structures égales; quantitativement et qualitativement, elles ne diffèrent guère les unes des autres. Il n'en va pas de même des besoins culturels. Il est évident que la structure de ces besoins varie bien plus d'un ménage à l'autre que ce n'est le cas des dépenses nécessaires à l'existence. Comme il s'agit de besoins que chaque individu satisfait à sa manière, on ne saurait parler ici d'une consommation moyenne type. Cependant, dans ce groupe de dépenses aussi, il y a de nombreux articles et services qui appartiennent à la consommation des masses et qui, en conséquence, peuvent être considérés comme caractéristiques de la consommation des salariés. Le cas échéant, il est juste d'en tenir compte, l'exactitude de l'indice ne peut qu'y gagner.

Pour ce qui est du calcul de l'indice, nous nous contenterons de rappeler qu'à chaque relevé, les variations relatives des prix des différents services et marchandises sont déterminées par rapport au point de départ de l'indice. Ces cotes de variation sont ensuite réunies en indices de groupes, puis en un indice global. Les chiffres moyens obtenus de cette manière ne sont naturellement pas une simple moyenne arithmétique mais bien ce qu'on appelle une moyenne pondérée, chaque article retenu dans le calcul de l'indice étant pris en considération proportionnellement à l'importance qu'il revêt dans le budget d'une famille moyenne. L'indice des prix à la consommation est donc une moyenne pondérée par les coefficients d'importance des différentes dépenses. A ce propos, nous rappelons encore l'exposé des bases de l'indice, déjà signalé, qui indique quels sont les prix retenus, où et dans quelle alternance des relevés sont effectués, quelles méthodes de contrôle et quels procédés de vérification sont employés et quelles informations complémentaires sont demandées.

Critiques touchant l'indice

A propos des critiques touchant l'indice, on peut dire que, d'une manière générale la plupart des malentendus résulte du fait qu'on ne se rend pas compte des limites de ce que peut montrer l'indice et qu'on attend de lui des renseignements que, par sa nature même, il lui est impossible de fournir. On oublie que l'indice ne répond qu'à la question claire et précise: comment les prix varient-ils avec le temps et en moyenne pondérée? En plus, les lacunes et les sources d'erreur, que personne ne conteste, et que comporte inévitablement chaque calcul d'indice sont généralement exagérées. Dans de nombreux cas, ce ne sont pas la méthode ou les bases de calcul de l'indice, qui déclenchent les critiques, mais plutôt le fait que les résultats ne correspondent pas à ce qu'on attendait.

Une des principales sources des malentendus qui se produisent toujours à nouveau tient à ce qu'on ne se rend pas suffisamment compte que l'indice est une moyenne générale et même une moyenne nationale et qu'en conséquence, il ne peut pas refléter les conditions particulières à certains ménages ou à certains

groupes de consommateurs. Les ménagères ont notamment souvent l'impression que l'indice ne correspond pas à leurs constatations personnelles. Cela est parfaitement compréhensible, si l'on considère que la plupart du temps, les ménagères n'ont que la gérance de la part du revenu consacrée à couvrir les besoins journaliers, alors que leur mari dispose de la part destinée aux autres dépenses où les fluctuations de prix sont généralement moins fortes. Des hausses de prix particulièrement frappantes sur des articles de première nécessité sont de ce fait surestimées et généralisées par les ménagères, qui négligent facilement de considérer que les prix d'autres articles ou services n'ont augmenté que dans une moindre mesure ou ont même marqué un recul. Indépendamment de cela, il y a lieu de remarquer que de telles comparaisons ne sont pas du tout possibles, puisque l'indice est basé sur une consommation invariable, alors que la consommation effective des ménages varie sans cesse sous l'influence des facteurs les plus divers. Au reste, les résultats de l'indice ne sauraient correspondre aux constatations des ménagères, puisque l'indice est une moyenne générale. Mais c'est justement parce que les conditions individuelles d'existence sont très diverses, qu'on est obligé de recourir au calcul d'une telle moyenne, en tant qu'expression concentrée du mouvement des prix. Il s'agit d'une forte abstraction, mais elle est nécessaire et pleine de sens.

A l'égard du *schéma de consommation* qui est à la base des calculs de l'indice, on entend dire qu'il est désuet et que les coefficients de pondération de l'indice ne correspondent plus aux conditions actuelles de consommation. La quote-part des différents groupes de dépenses ressortant des plus récentes enquêtes sur les budgets familiaux est comparée à celle qui a été fixée comme point de départ des calculs de l'indice. On néglige ici deux aspects de la question. Primo que les coefficients de pondération de l'indice ne peuvent pas être comparés sans plus avec les quote-parts enregistrées dans les budgets familiaux, puisque ces coefficients ne se rapportent qu'aux dépenses englobées dans le calcul de l'indice, soit à environ 75% des dépenses globales des salariés (y compris les impôts et les assurances). Pour qu'une telle comparaison soit possible, il faudrait tout d'abord que les coefficients de pondération soient convertis en conséquence, c'est-à-dire réduits.

Secondo et surtout, on oublie que les quote-parts attribuées aux différents groupes ne sont valables que pour le point de départ de l'indice, mais qu'elles se modifient constamment suivant l'évolution des prix dans les différents groupes de dépenses. Ainsi, par exemple, une part de 20% avait été fixée pour le logement en août 1939, or, cette part n'est plus aujourd'hui que de 16% de l'indice global; tandis que par suite des hausses dépassant la moyenne qu'ont subi les objets d'habillement la part proportionnelle du groupe habillement, a automatiquement passé à 18%, alors qu'elle était de 15% en 1939. Les coefficients de pondération des différents groupes ne demeureront inchangés que si tous les indices de groupes se modifiaient dans une mesure identique. On n'a donc pas mis les quote-parts de 1939, pour ainsi dire en conserve, comme on le croit souvent. D'autre part, il faut reconnaître que les conditions de consommation sont sans cesse en mouvement et qu'elles ne sont plus exactement les mêmes qu'avant la guerre. Mais il est faux de croire qu'un schéma de consommation s'écarterait quelque peu de celui de l'indice conduirait à des résultats sensiblement différents. On voudra bien consulter à ce propos les résultats d'un calcul de contrôle, qui sont publiés dans le fascicule de septembre 1959 de la « Vie économique », sous le titre « Revision des coefficients de pondération de l'indice suisse des prix à la consommation ». Il en ressort que même des déplacements notables à l'intérieur et entre les différents groupes de dépenses n'ont que des effets insignifiants sur le résultat final des calculs de l'indice.

D'autres critiques concernent la *composition de l'assortiment des articles et services* retenus dans le calcul de l'indice. On demande notamment un élargissement du schéma de consommation dans le sens d'une plus ample prise en considération des habitudes modernes de consommation. On fait remarquer que certains biens de consommation et services ne sont pas pris en considération ou ne le sont pas suffisamment, en pensant ici surtout aux fruits du pays et aux fruits du Midi, aux frais médicaux et de pharmacie, aux appareils ménagers, aux appareils de radio et de télévision, aux motocyclettes et aux automobiles. On critique également le fait que les impôts directs et les dépenses d'assurances ne soient pas pris en considération.

La question de la retenue des fruits à pépins et des fruits du Midi a déjà été soulevée lors de la dernière revision de l'indice. Mais on a craint qu'en englobant les prix des fruits dans le calcul de l'indice, les fortes fluctuations saisonnières auxquelles ils sont soumis aient une influence sensible sur l'évolution de l'indice et que cela risque d'inquiéter inutilement les milieux économiques. Cependant, pour tenir compte de l'opinion publique, il a été alors décidé qu'au moins les pommes, qui peuvent être obtenues toute l'année, devaient être prises en considération; pour éliminer les fluctuations saisonnières de leurs prix, on ne retient pas le prix mensuel effectif, mais celui de la moyenne de douze mois. Vu l'importance que prend la consommation des fruits dans le budget d'alimentation des familles d'ouvriers et d'employés, il serait indubitablement désirable que cette rubrique soit élargie. Mais on se heurte ici à de grosses difficultés d'exécution si l'on veut englober les différentes sortes de fruits dans le schéma de consommation de l'indice, car une partie de ces fruits ne sont sur le marché que pendant une période de l'année relativement brève. D'autre part, des enquêtes internes ont montré qu'une extension de la rubrique fruits et légumes n'aurait qu'un effet insignifiant sur l'évolution de l'indice en résultat final. En prenant par exemple en considération 20 à 30 sortes de fruits (suivant la saison) et 10 à 20 sortes de légumes, l'indice du mois de juin 1959 n'aurait notamment varié que de 0,1 point.

Quant aux frais de médecin et de produits pharmaceutiques, il s'agit de dépenses qui varient fortement d'un ménage à l'autre, tant en ce qui concerne leur montant absolu que leur composition. Il serait donc très difficile d'établir ici un budget de consommation représentatif et typique et de relever les prix qui s'y rapporteraient. En outre, pour de larges cercles de la population, les frais médicaux et de pharmacie sont couverts par les assurances-maladies. Les dépenses relatives à l'hygiène sont cependant représentées dans l'indice par les prix de quelques médicaments et articles sanitaires.

Si les appareils ménagers, les appareils de radio et de télévision, ainsi que les véhicules à moteur ne sont pas retenus dans le calcul de l'indice, ce n'est pas que ce point ait été négligé lors de la revision de l'indice, mais bien que les experts et la Commission de statistique sociale étaient d'avis, pour des raisons de principe, que d'une manière générale, les biens de consommation durables ne doivent pas être pris en considération. L'idée déterminante était ici que les dépenses de telles acquisitions ne sont pas ou ne sont qu'en partie acquittées sur les revenus courants. En outre, ces dépenses pour des biens de consommations durables, qui comprennent des marchandises des qualités les plus diverses, accusent une si forte dispersion qu'on ne saurait parler ici d'une consommation typique de la grande masse des familles de salariés ayant des enfants. Selon les résultats des enquêtes sur les budgets familiaux, lesdites dépenses oscillent entre quelques francs par année et des montants atteignant dans quelques cas plusieurs milliers de francs. Malgré cela, ces dépenses ne revêtent aujourd'hui encore

qu'une importance relativement minime dans le budget moyen des familles observées, parce que l'acquisition de coûteux biens de consommation durables n'a généralement lieu qu'à intervalles très éloignés. Les articles en cause ne représenteraient donc qu'une part relativement insignifiante dans les bases de calcul de l'indice et n'auraient en conséquence aucune influence décisive sur l'évolution de l'indice global. En outre, il ne faut pas oublier qu'il serait très difficile de suivre le mouvement des prix de ces biens, car avec la rapide évolution de la technique, de nouveaux modèles apparaissent presque chaque année sur le marché. La prise en considération des prix des biens de consommation durables ne contribuerait en tout cas pas à élever le degré d'exactitude de l'indice.

Pour juger la question de savoir si *les impôts* devraient ou non être retenus dans le calcul de l'indice, il faut considérer que l'objet de l'indice est de mesurer le mouvement des prix des articles et services de consommation courante dans les familles de salariés. Les impôts directs ne sont pas des dépenses de consommation et ils n'ont aucun prix; leur place n'est donc pas dans l'indice des prix. Les impôts sont plutôt un sacrifice que l'Etat demande des contribuables; une charge sur le revenu par laquelle les montants disponibles pour la consommation individuelle se trouvent diminués. Seule la part du revenu restant après déduction des impôts est celle qui est disponible pour les dépenses de consommation.

La question de la prise en considération des impôts directs présente toutefois aussi un côté de politique économique, car avec l'étroite liaison qui existe aujourd'hui entre l'adaptation des salaires et l'évolution des prix, le fait de retenir les impôts directs dans le calcul de l'indice n'aboutirait à rien d'autre qu'à un déplacement de la charge fiscale lors de chaque augmentation des impôts, ce qui n'est certainement pas dans les intentions du législateur.

Les impôts ne doivent donc entrer dans les calculs de l'indice que pour autant qu'ils sont directement liés aux prix des articles

de consommation et des services, c'est-à-dire qu'ils constituent une partie intégrante de ces prix, comme c'est le cas de l'impôt sur le chiffre d'affaires. On ne peut cependant pas contester que les impôts constituent un élément très important du coût de la vie et que l'accroissement de la charge fiscale résultant notamment du fait que de nombreux salariés ont passé à un échelon de taxation plus élevé en raison de la dévaluation de l'argent, est considéré comme une injuste réduction du revenu réellement disponible. Mais l'influence des impôts sur les conditions d'existence doit être observée plutôt du point de vue du revenu que de celui des dépenses. Cela nécessite des calculs complémentaires, en dehors de ceux de l'indice. D'entente avec l'Administration fédérale des contributions, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail effectue depuis des années des calculs de cette nature, dont les résultats, qui sont publiés¹⁾, montrent comment a évolué depuis 1939 la charge fiscale frappant le revenu du travail des ouvriers et des employés, sous forme d'impôts directs. On détermine le montant des impôts perçus sur le gain brut moyen et on le déduit de ce gain. Ce qui reste est le revenu nominal net, dont la puissance d'achat est mesurée au moyen de l'indice national.

Pour les dépenses d'assurances, il en est à peu près comme des impôts; elles non plus ne peuvent être considérées comme des dépenses de consommation au sens propre du terme.

D'une manière toute générale, on constate que la plupart des critiques dont fait l'objet la composition de l'assortiment des marchandises et services retenus dans le calcul de l'indice partent de l'idée que l'introduction de nouveaux articles et services dans ledit assortiment aurait pour effet d'augmenter le montant des dépenses et conduirait donc à un indice plus élevé. On n'arrive pas à se dégager de cette idée du « coût de la vie » et on ne tient pas compte du fait que le niveau de l'indice ne dépend pas du montant absolu des dépenses, mais uniquement et exclusivement de l'évolution moyenne des prix.

¹⁾ Voir le fascicule n° 5 1959 de la « Vie économique », page 227.