

Pourquoi l'indexation des salaires sur les prix est un piège

28 OCTOBRE 2022

Auteur

ALEXANDRE DURAIN

Haut-fonctionnaire

Une vieille idée a refait surface en même temps que l'inflation : indexer les salaires sur l'évolution des prix pour tenir les ménages à l'abri des pertes de pouvoir d'achat engendrées par ce phénomène. La proposition paraît frappée au coin du double sceau du bon sens et de la justice sociale : il n'y a aucune raison a priori pour que les ménages, singulièrement les plus modestes, voient décroître leur rémunération réelle parce que leur rémunération nominale évolue moins vite que les prix. Il y a même des raisons de croire qu'une telle indexation permettrait de soutenir la consommation et d'empêcher une contraction de la demande. En dépit de cette rationalité apparente, une telle initiative est en réalité peu souhaitable.

Commençons par rappeler une conséquence un peu oubliée de l'inflation : elle ronge la valeur réelle des revenus, mais aussi celle de l'épargne et des dettes. Raison pour laquelle les keynésiens parlent souvent à son sujet d'« euthanasie du rentier ». C'est pourquoi la gauche lui trouve, dans certaines circonstances, de nombreuses vertus. C'était encore le cas en 2013 lorsque la déflation menaçait et que le poids des dettes souveraines risquait de devenir insupportable pour plusieurs Etats de la zone euro. Jean-Luc Mélenchon lançait ainsi à Jacques Attali sur un plateau de télévision : « *Vous préférez l'inflation ou la mort ? Je préfère l'inflation* ». Replacé dans son contexte, cette sortie n'avait rien d'irrationnel. Il est toutefois piquant de voir les mêmes responsables politiques s'élever aujourd'hui contre les effets sociaux d'une inflation qu'ils appelaient hier de leurs vœux.

De fait, l'inflation actuelle grignote la valeur des actifs financiers et le poids de la dette publique rapporté au PIB, en tout cas aussi longtemps que les taux directeurs de la BCE demeureront significativement inférieurs à l'augmentation des prix. Le problème est qu'elle attaque en même temps le pouvoir d'achat des ménages : avec la même rémunération nominale, un ménage peut acquérir aujourd'hui une moindre quantité de biens et services qu'il y a 6 ou 12 mois.

En réalité, ce mécanisme d'appauvrissement relatif ne concerne pas tout le monde de la même façon. C'est une autre caractéristique de l'inflation : elle exerce une sélection arbitraire de ses victimes. D'une part, elle n'affecte pas celles et ceux dont les revenus sont déjà indexés sur l'évolution des prix (en France, Smic, minima sociaux, pensions de retraite, loyers...). D'autre part, parmi ceux dont les revenus ne sont pas indexés, elle affecte moins celles et ceux qui ont un pouvoir de négociation élevé avec leur employeur, c'est-à-dire celles et ceux qui sont le plus susceptibles d'obtenir des augmentations de salaire. Ce pouvoir de négociation dépend du niveau de syndicalisation des employés, mais aussi de la situation sur le marché du travail : les employeurs sont plus enclins à accepter des augmentations de salaire quand le chômage recule et quand ils peinent à recruter. En somme, ceux qui ont la malchance de ne pas être encore à la retraite, de gagner un peu plus que le Smic et de travailler dans une petite entreprise au cœur d'un désert syndical risquent d'en être pour leurs frais.

Traditionnellement dans notre pays, le pouvoir de négociation des salariés est en effet élevé dans les grandes entreprises et le secteur public ou parapublic, et beaucoup plus faible dans les PME et TPE où travaillent la grande majorité de nos concitoyens. Dans la période présente, il s'est cependant accru dans toute une série de secteurs qui connaissent de fortes tensions de recrutement. La combinaison de ces facteurs explique que l'évolution des salaires ait connu ces derniers trimestres une dynamique inédite depuis de nombreuses années : selon la Dares, au deuxième trimestre 2022, le salaire mensuel de base augmentait de 3% en glissement annuel, soit la plus forte augmentation depuis plus de 12 ans.

Cette dynamique est toutefois trop faible pour éponger les effets de l'inflation (entre 5 et 6%). En outre, un grand nombre de salariés, notamment dans les PME/TPE, restent démunis face à cette situation.

C'est sur eux que se reporte mécaniquement l'effort d'ajustement si rien n'est fait. D'où l'idée d'indexer tous les salaires sur l'inflation comme le fait la Belgique, dernier pays de l'Union européenne à avoir recours à cet instrument depuis que le Luxembourg y a renoncé il y a quelques semaines à peine.

Est-ce souhaitable ? Pour répondre à cette question, il n'est pas inutile de se replonger dans l'histoire économique de notre pays. Jusqu'en 1982, les salaires étaient en effet indexés sur l'inflation. Mais début 1983, la majorité socialiste de l'époque décide de mettre fin à ce dispositif. Pourquoi ?

Arrivé au pouvoir en mai 1981, le gouvernement socialo-communiste de Pierre Mauroy prend les commandes dans un contexte d'inflation à deux chiffres (supérieure à 13% en 1980 et 1981, soit plus du double de ce que nous connaissons aujourd'hui). Il met en place la politique de relance pour laquelle il a été élu, mais de manière isolée en Europe : il parie sur une reprise économique mondiale qui n'aura finalement pas lieu. Dans le même temps, la politique du dollar fort (soutenue par les taux d'intérêt élevés de la mandature Volcker à la FED) alourdit la facture énergétique française libellée en dollars, ce qui entraîne des tensions sur les prix. Jointe à une création monétaire abondante, cette inflation plombe la compétitivité des entreprises françaises tandis que le chômage poursuit sa progression. Le gouvernement doit procéder à une première dévaluation du franc dès l'automne 1981, puis à une seconde en juin 1982 accompagnée d'un blocage des prix et des revenus. Sur ce contexte, on consultera avec profit le livre de Philippe Askenazy, *Les Décennies aveugles*.

La majorité de gauche se trouve alors devant un dilemme. Soit elle engage une politique de désinflation pour rester dans le Système monétaire européen (la position défendue par Jacques Delors notamment) ; soit elle veut protéger l'autonomie de sa politique économique et elle en sort (la position défendue en particulier par Jean-Pierre Chevènement). Elle fait le premier choix, c'est-à-dire le choix de l'Europe. Dans la foulée, elle décide logiquement de mettre un terme à l'indexation des salaires sur les prix.

Le risque d'une indexation automatique des salaires sur l'inflation est de connaître à nouveau ce qui caractérisait la période antérieure à 1982 : c'est-à-dire une spirale inflationniste inexorable où l'augmentation des salaires entraîne une augmentation des prix qui entraîne à son tour une augmentation des salaires, etc. C'est le phénomène connu sous le nom de « boucle prix-salaires ». Et ce au moment où la remontée des taux outre-Atlantique entraîne une appréciation du dollar face à l'euro et un alourdissement de la facture énergétique liée à nos importations d'hydrocarbures. L'une des différences majeures avec la situation de 1982 est que l'épisode inflationniste que nous connaissons aujourd'hui consiste essentiellement dans une inflation importée et non dans un emballement de la demande comme aux Etats-Unis. Les causes de ce phénomène sont connues : augmentation vertigineuse des prix du gaz dans le contexte de la crise ukrainienne, baisse de la production domestique d'électricité et amplification des effets par le système européen de tarification de l'électricité. Les moyens d'agir sur les causes de cette inflation sont donc également d'une autre nature qu'en 1982 : décarbonation du mix énergétique (développement des ENR, hausse de la production nucléaire...), gains d'efficacité énergétique et plan de sobriété.

Si néanmoins on souhaitait indexer les salaires sur les prix au risque d'une spirale inflationniste, que se passerait-il ? Premièrement, on ne pourrait plus contrôler l'inflation par une modération des revenus puisque l'ensemble des salaires serait indexé et que les pensions de retraite le seraient aussi (elles le sont déjà). Deuxièmement, les entreprises qui ont de faibles marges reporteraient probablement l'augmentation de leurs coûts de production sur les prix, entretenant ainsi la spirale, mais dans le même temps, elles perdraient en compétitivité par rapport à leurs concurrents domestiques et surtout étrangers, singulièrement ceux qui ont la même monnaie que nous ; il n'aura en effet échappé à personne que, contrairement à la situation de 1982, nous sommes désormais dans une union monétaire (la zone euro), que la banque centrale est indépendante (la Banque de France ne l'était pas en 1982) et qu'il ne peut plus être question de procéder à des « dévaluations compétitives » isolées. Troisièmement, d'autres entreprises chercheraient à faire des gains de productivité pour éviter d'embaucher (en accélérant le remplacement du travail par des machines, la digitalisation, etc.), voire licencieraient et/ou réduiraient la voilure de leur production. Quatrièmement, d'autres encore, qui n'arriveraient pas à réaliser des gains de productivité et qui verraient leurs ventes s'effondrer du fait de leur manque de compétitivité, n'auraient d'autre choix que de mettre la clé sous la porte. Au total, l'indexation des salaires sur les prix entretient l'illusion de pouvoir tenir les ménages à l'écart du partage des pertes, mais elle risque fort à la fin de se traduire par un retour du chômage de masse et une baisse de la croissance, voire une récession.

Dans ce contexte, que pourraient faire les pouvoirs publics pour enrayer la spirale inflationniste et l'empêcher de continuer à faire des dégâts ? Faute de pouvoir miser sur la modération salariale, la solution serait d'augmenter les taux d'intérêt pour comprimer le crédit et la demande ; c'est ce que fait actuellement la Réserve fédérale américaine (les salaires américains ne sont pas indexés, mais les fortes tensions sur le marché du travail empêchent une régulation par la modération salariale). Le risque est alors de provoquer une récession associée à une forte contention des investissements. D'une part, cette option n'est certainement pas souhaitable à un moment où tant les pouvoirs publics que les entreprises ont besoin d'investir massivement dans la transition énergétique et climatique. D'autre part et surtout, ce choix de politique monétaire n'est plus à notre main : il dépend de la BCE, laquelle ne prend pas ses décisions à la seule lumière de la situation française. Il est même probable que la Commission européenne anticiperait l'échéance en nous demandant de revenir sur notre choix d'indexation. Bref, on ne peut pas rejouer indéfiniment le débat de la rigueur de 1982 ou alors il faut être conséquent et plaider explicitement en faveur d'un Frexit...

Conscients de ces menaces, certains responsables politiques ont cru pouvoir « couper la poire en deux » en proposant une indexation partielle. François Ruffin a ainsi suggéré d'indexer les salaires jusqu'au salaire médian (un peu moins de 2000 €). Le résultat d'une telle mesure risque d'être peu convaincant. Laissons de côté le fait que, selon la composition du ménage (nombre d'enfants ?), le pouvoir d'achat du salaire médian par unité de consommation n'est pas du tout le même. 50% des salariés se trouveraient donc sous indexation, auxquels il faudrait ajouter 100% des pensions de base des retraités qui le sont déjà (27% de la population adulte aujourd'hui...), soit environ les deux tiers des adultes français et sans doute davantage si l'on y ajoute les minima sociaux.

L'ajustement par la modération salariale ou en tout cas par des augmentations inférieures à la cible d'inflation de la BCE ne pourrait donc se faire que sur un petit tiers de la population adulte. On notera au passage que, parmi eux, se trouveraient l'immense majorité des salariés des raffineries et plus de la moitié des effectifs de la SNCF et d'EDF. En dépit de sa proximité avec les grévistes de l'automne, la solution de François Ruffin ne protégerait nullement leurs salaires ! Mais il peut se rassurer car ces derniers feraient certainement levier de leur pouvoir de négociation pour obtenir des augmentations conséquentes. In fine, l'ajustement ne pourrait alors se réaliser que sur une petite minorité d'actifs au-dessus du salaire médian. Ce ne sont certes pas toujours les plus malheureux, mais ils sont de toute façon trop peu nombreux pour amortir le choc.

Au contraire de cette option hasardeuse et dans l'hypothèse où une spirale inflationniste se mettrait en place dans notre pays, il conviendrait d'envisager une autre stratégie de répartition des efforts. D'une part, en demandant à l'Etat de cibler ses efforts de soutien sur les ménages les plus modestes, par exemple en diminuant encore la voilure du bouclier tarifaire et en augmentant encore le chèque énergie ou toute autre forme de transfert ciblé. D'autre part, mettre à contribution les entreprises qui profitent manifestement de la crise actuelle et engrangent des profits faramineux du seul fait de l'augmentation des prix de l'énergie et du transport ; sur ce point les propositions de la Commission européenne traduites dans le Projet de loi de finances apportent des réponses. Enfin, en modifiant le système d'indexation des ménages aujourd'hui protégés et qui pourraient supporter quelques pertes de pouvoir d'achat. On pense essentiellement ici aux retraités les plus aisés. Plusieurs solutions pourraient être envisagées pour cela : soit en capant temporairement cette indexation, soit en la gelant provisoirement.