

Incidences de politique du rapport de la Commission Boskin

Martin Neil Baily¹
Institute for International Economics

Une foule de rapports de commissions s'empoussièrent sur des étagères, mais pas celui de la Commission Boskin (Boskin et al. 1996). Ce rapport a reçu une large presse à cause de l'importance de la question, de l'attitude courageuse (ou téméraire) des auteurs de présenter une estimation qui définissait le biais global de l'indice des prix à la consommation (IPC) et aussi de la composition des distingués membres de la commission. Le rapport a reçu en général un bon accueil parce qu'il révélait d'importantes sources potentielles de biais ou de distorsion dans l'IPC, liées notamment à la substitution des biens, aux points de vente, aux nouveaux articles et enfin à la variation qualitative. De plus, le rapport cernait l'ampleur vraisemblable de ces erreurs systématiques. Cependant, le rapport a aussi été critiqué puisqu'il a utilisé un nombre modeste d'exemples, plutôt qu'une analyse complète, pour établir que le biais global de l'IPC entraînait une surestimation de l'inflation de 1,1 points de pourcentage par année.

L'une des qualités du rapport Boskin est d'avoir incité le Bureau of Labor Statistics à trouver plus rapidement des façons d'améliorer l'indice. Dans le passé, l'échantillon de l'indice laissait de côté pendant des années, voire des décennies, d'importants articles apparaissant sur le marché. Les coefficients de pondération ayant servi à confectionner l'indice en 1993 reposaient

sur des chiffres de consommation établis entre 1982 et 1984, même si des renseignements plus à jour existaient déjà. Il y a lieu de remercier Katherine Abraham et le personnel du BLS des modifications substantielles qu'ils ont apportées à l'indice, notamment pour atténuer le biais de substitution et pour actualiser les coefficients de pondération des dépenses.

Le rapport Boskin préconisait de faire d'autres analyses pour mieux cerner les distorsions de l'IPC. Après la parution du rapport, on a proposé qu'un nouveau groupe de membres de la National Academy of Sciences/National Research Council examine plus en profondeur l'étendue des distorsions de l'IPC. Les deux souhaits ont été exaucés. Depuis ce temps, plusieurs études publiées ont évalué les sources et l'ampleur des distorsions de l'IPC (voir, par exemple, Shapiro et Wilcox (1997), Hausman et Leibtag (2004) et Nordhaus (1997)). De plus, un groupe du NAS/NRC, sous la présidence de Charles Schultze, faisait paraître son rapport en 2002 (Schult et Mackie (2002) et Schultze (2003) pour un résumé). Le groupe Schultze a été cependant plus circonspect que la Commission Boskin, concluant que la base d'estimation des biais de l'IPC était très mince et que le BLS ne devrait pas modifier outre mesure ses méthodes de collecte et d'estimation (au-delà de ce qui s'était déjà fait) tant que d'autres études ne seraient pas réalisées. Il a aussi recommandé de ne

1 L'auteur est un fellow principal de l'Institute for International Economics. De 1998 à 2000, il a été président du U.S. Council of Economic Advisors. Le présent article repose sur une présentation faite à une réunion d'experts intitulée « The Boskin Commission Ten Years After: Is the CPI Still Biased? » qui a eu lieu à l'assemblée annuelle de l'American Economic Association du 6 au 8 janvier 2006, à Boston (Mass). Courrier : mbaily@iie.com

pas faire un usage accru à court terme des estimations hédoniques. Toutefois, on a sans doute surestimé la prudence du groupe Schultze, car il appuyait l'utilisation de la méthode hédonique formulée par Ariel Pakes (2002). L'une des principales objections à cette méthode dans sa forme actuelle tient au fait que les coefficients des régressions hédoniques manquent de stabilité et pourraient donc ne pas convenir au but visé. Pakes est en mesure d'expliquer pourquoi ces coefficients risquent d'être instables et donc trompeurs, et il offre une méthodologie permettant de calculer de meilleures estimations hédoniques. Le groupe Schultze n'a pas préconisé une utilisation plus poussée de la méthode hédonique parce qu'il abondait dans le même sens que Pakes et aussi parce qu'il croyait que le BLS n'avait pas les ressources nécessaires à une application générale de la méthode de Pakes.

Bonnes et mauvaises utilisations des estimations rapides

Il y a quelques années, je discutais de méthodologie économique avec un physicien théoricien qui, à ce moment-là, travaillait au centre spatial Goddard au développement de modèles mathématiques susceptibles d'expliquer les observations stellaires que recueillait le télescope spatial. Il avait déjà vu des présentations mathématiques économiques et économétriques et ni lui ni ses collègues n'acceptaient de présenter les résultats d'un modèle à moins d'être aussi en mesure de démontrer rapidement le caractère raisonnable des valeurs provenant du modèle complexe. De leur côté, les économistes à qui il avait parlé ne présentaient jamais de telles estimations rapides, ce qui, selon lui, constituait l'une des faiblesses de l'économie.

Il était trop généreux pour les physiciens et trop dur pour les économistes. J'ai suivi il y a bien des années des cours de premier cycle en mécanique quantique et en relativité générale et

je ne me souviens pas que des estimations rapides aient été utilisées pour rendre plus intuitifs les résultats de ces deux théories. Pour comprendre la physique moderne, il faut se farcir des mathématiques très complexes, car son application à l'expérience de tous les jours ne fait aucun sens. Pourtant, l'économie n'est pas entièrement démunie d'estimations intuitives. Mais, en général, je suis d'accord sur sa critique de l'économie. Trop souvent, les économistes élaboreront des modèles complexes sans chercher à savoir si les résultats sont vraiment logiques ou s'ils s'accordent avec un éventail de données différentes. De bonnes estimations rapides sont aussi précieuses pour l'économie que pour la physique.

Si je préconise l'utilisation d'estimations rapides, c'est parce que la Commission Boskin a été critiquée pour y avoir recouru dans ses calculs des biais de l'IPC. Or, le problème ne tient pas à une telle estimation, mais plutôt au fait qu'elle fut la *seule* méthode d'estimation utilisée pour rajuster la qualité de l'indice. Plus précisément, la distorsion qualitative de l'IPC a été évaluée d'après des données intuitives et convaincantes recueillies uniquement auprès de petits secteurs de l'économie. L'étude de l'éclairage effectuée par Nordhaus (1997) est un merveilleux exemple qui réussit à nous convaincre totalement de la diminution du coût de l'éclairage. De même, la diminution de prix des ordinateurs liée à la qualité a fait l'objet d'études poussées, et les résultats concordent avec notre propre expérience d'utilisateurs de l'informatique. Robert Gordon (1990) a longuement étudié les prix des biens d'immobilisations. Mais ni un échantillon aléatoire ni un ensemble complet d'études de cas n'étaient disponibles et ne le sont encore aujourd'hui. De fait, on soupçonnait les chercheurs d'avoir trouvé des biens ou services dont la qualité avait évolué très rapidement sans pour autant avoir été appréhendée par les indices du moment. Les études de cas avaient tendance à trouver

d'importants biais à la hausse dans les estimations de prix types. (L'étude de Robert Gordon (2004) sur les prix des vêtements fait très heureusement exception à cette règle.)

Dans son analyse de la distorsion liée à la qualité, la Commission Boskin a souffert d'une extrapolation prématurée – tirant trop vite une conclusion générale d'un nombre limité d'exemples particuliers. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'estimer la variation qualitative de tous les biens et services de l'IPC pour se faire une bonne idée de la variation qualitative globale. Toutefois, il faut prélever un échantillon suffisamment vaste qui représente la composition générale de l'indice.

Je ne suis pas le premier à présenter cet argument et, si je le répète ici, c'est parce qu'il peut avoir de sérieuses conséquences sur l'analyse de politique. Comme l'ont démontré Tversky et Kahneman (1988), les gens sont fortement et même démesurément influencés par les exemples avec lesquels ils peuvent s'identifier. Les médecins prodigueront souvent des conseils fondés sur leur propre expérience auprès d'un petit nombre de patients plutôt que sur les résultats de vastes études contrôlées. Les gens arrêtent de fumer lorsque leurs amis ont un cancer. Les bulletins économiques des journaux et de la télévision présentent rarement une analyse systématique, préférant plutôt nous faire connaître le point de vue d'un travailleur bouleversé par un changement dans l'économie. Quelques anecdotes saisissantes font belle figure dans les délibérations du Congrès. La Commission Boskin avait pour tâche d'estimer le biais général de l'IPC, et sa conclusion sur l'incidence de la variation qualitative reposait sur un petit nombre d'exemples. Les spécialistes de l'économie devraient sans doute recourir davantage à des calculs rapides fondés sur des exemples concrets, mais uniquement si de tels calculs appréhendent toute l'ampleur du phénomène examiné. Et, plus important encore,

uniquement s'ils s'appuient sur une analyse poussée. Sinon, les économistes en seront quitte pour faire comme tout le monde, c'est-à-dire accorder plus de poids à une expérience ou à une anecdote qu'à une analyse méticuleuse.

Un problème particulier se posait pour ce qui est de la variation qualitative dans les nouveaux articles. Jack Triplett a souligné au fil des ans que l'IPC tenait déjà compte de la variation qualitative, car lorsqu'apparaît un nouveau modèle reposant sur un prix plus élevé, la totalité de cette augmentation de prix est attribuée à l'amélioration de la qualité (voir son document dans le présent numéro). Compte tenu des données à notre disposition, on ne peut affirmer avec certitude si la variation qualitative entraîne ou non un biais positif ou négatif substantiel. La Commission Boskin aurait dû estimer non seulement l'ampleur de la variation qualitative dans le temps, mais aussi l'ampleur de la variation qualitative déjà appréhendée dans l'IPC. Michael Boskin et al. (1998) ont prétendu que même si les estimations de la variation qualitative souffrent d'une grande incertitude, il est préférable d'estimer cette variation plutôt que de simplement supposer qu'elle n'a aucune incidence. Mais cet argument n'est pas valide. La variation ne part pas à zéro et la véritable question est de savoir si les indices courants surestiment ou sous-estiment la variation qualitative. Selon moi, l'IPC sous-estime probablement cette variation, mais mon intuition ne saurait se substituer à des faits et à des analyses.

Biais lié à la substitution des points de vente

Le commerce de détail aux États-Unis est un secteur très dynamique qui a fortement contribué à la croissance de la productivité des 10 dernières années. Ce secteur a évolué dans trois directions. Les magasins à rabais et les magasins-entrepôts, comme Wal-Mart et Costco, offrent des bas prix. Les détaillants spécialisés et les magasins à rayons

haute gamme, comme Benetton et Saks, offrent des articles à la mode et/ou des niveaux de service élevés. Et les magasins spécialisés comme Circuit City et Home Depot offrent aussi en général des prix peu élevés, mais ils doivent affronter une forte concurrence dans leur domaine particulier en offrant, dans certains cas, des niveaux de service élevés (comme des conseils dans les quincailleries).

Les techniques de collecte de prix qu'utilise le BLS ne permettent pas de connaître l'avantage que cette évolution du secteur de détail axée sur le consommateur représente pour la clientèle. Une impressionnante étude réalisée par Hausman et Leibtag (2004) conclut que la substitution des points de vente au détail dans le domaine de l'épicerie surestime sans doute très fortement l'inflation dans la catégorie des aliments consommés à la maison de l'IPC. Et comme l'évolution du commerce de détail touche beaucoup plus que les épiceries, on pourrait sans doute extrapoler les résultats de cette étude à une fraction plus importante de l'IPC. De plus, les études de productivité réalisées par le McKinsey Global Institute pour le commerce de détail (voir Baily et Zitzewitz (2001) pour une discussion) indiquent que ce secteur contribue à la croissance globale de la productivité sans pour autant être appréhendé dans les mesures actuelles de l'IPC.

Deux mises en garde s'imposent. D'abord, si, comme le prétend le BLS, un produit acheté dans un magasin à rabais est différent de celui qu'on achète dans un supermarché local ou dans un dépanneur, c'est parce que ce produit est *effectivement* différent. Habituellement, les magasins à rabais sont plus éloignés du lieu de résidence ou de travail des consommateurs et leur service à la clientèle est médiocre – à dessein pour maintenir les prix à leur bas niveau. Le grand problème vient du fait que *la vente au détail n'est pas seulement une question de prix, mais bien de niveau de service offert à la clientèle*. Comme nous l'indiquions précédemment, l'évo-

lution de la vente au détail aux États-Unis n'a pas simplement découlé de l'expansion des magasins à rabais. Il y a aussi eu une expansion massive des magasins de détail haut de gamme et à marge élevée. Le commerce de détail a connu une évolution bipolaire. Par exemple, dans le domaine de l'épicerie, des magasins comme la chaîne Whole Foods/Fresh Fields vendent à des prix exorbitants des produits de haute qualité et des céréales biologiques. Si l'on appliquait la méthodologie de Hausman et Leibtag à Whole Foods ou à Saks, nous en concluons que ces magasins font augmenter le niveau des prix – ce qui est inexact. Comme leur analyse visait dans la pratique à étudier l'incidence des magasins à rabais, elle a établi une limite supérieure au biais réel lié à la substitution des points de vente parce qu'elle laisse de côté le niveau médiocre du service au détail qui y est offert.

En second lieu, une partie de la croissance rapide de la productivité mesurée dans le secteur de détail aux États-Unis n'est pas réelle. La vente au détail d'ordinateurs en est l'exemple le plus évident puisque la productivité qu'on y mesure augmente à cause de la diminution du prix des ordinateurs, eux-mêmes fondés sur des rajustements de qualité. La vente d'une même machine équipée d'une unité centrale plus puissante est comptée comme une plus grande production au détail.

En résumé, l'intuition ne peut à elle seule nous amener à prétendre que l'IPC est entaché d'un biais à la hausse parce qu'il ne mesure pas la capacité du consommateur de diminuer son coût de la vie en faisant ses courses chez des détaillants plus productifs et de moindre prix. Mais on ne connaît pas l'ampleur de cette distorsion et il est difficile de dire ce que le BLS devrait faire pour résoudre le problème. Les données des scanners pourraient sans doute être utiles, mais elles ne permettent aucunement de mesurer la valeur du service au détail offert, que ce soit dans les magasins haut de gamme ou à rabais.

Incidences de Politique Une meilleure répartition des dépenses dans les statistiques

On pourrait prêcher à cet auditoire l'utilité d'injecter plus d'argent dans l'amélioration de la qualité de l'IPC ou, de ce fait, de beaucoup d'autres statistiques économiques. Il est tout simplement aberrant que d'importantes décisions stratégiques soient prises sur la foi de renseignements inappropriés. Nous savons à quel point des renseignements inexacts peuvent être désastreux dans le domaine de la défense ou de la politique étrangère. Pourquoi n'investissons-nous pas plus dans de bons renseignements économiques?

Il n'est pas nécessaire d'augmenter les sommes affectées à la statistique économique. À l'heure actuelle, beaucoup trop d'argent est investi dans la statistique agricole et d'autres petits secteurs de l'économie. Le problème est d'ordre politique. Les États où l'agriculture est importante ne jouissent pas d'une représentation proportionnelle au Sénat, et le Congrès n'a pas vraiment admis d'une façon générale que les États-Unis reposaient à la base sur une économie de services.

Selon moi, il serait également utile de créer un organisme de statistique économique unifié, comme Statistique Canada, afin de simplifier le processus de collecte et d'analyse des données. Toutefois, l'existence de plusieurs organismes différents stimule la concurrence et favorise un meilleur rendement. Mais cet argument semble faible puisqu'il n'y a aucun marché concurrentiel entre les différents organismes. Il serait de loin préférable de se doter d'un seul organisme assujéti à un examen externe. Ici encore, les problèmes sont d'ordre politique. Chaque bureau de cabinet protège son territoire et son organe statistique. Nous avons besoin d'une personne suffisamment influente pour réorganiser les opérations statistiques aux États-Unis et réaffecter les crédits budgétaires d'une façon qui correspond plus étroitement à l'économie.

Permettez-moi ici de souligner la contribution de Mike Boskin lorsqu'il était président du Council of Economic Advisors (CEA). Il a travaillé d'arrache-pied pour améliorer la qualité des données. J'ai moi aussi déployé d'immenses efforts pendant mon séjour au CEA, mais avec moins d'efficacité que lui.

L'IPC et le budget

Toute révision apportée à l'IPC aura d'importantes conséquences sur le budget. L'IPC établit l'indexation de la Sécurité sociale, des prestations de retraite du gouvernement fédéral et des tranches d'imposition de l'impôt fédéral sur le revenu. Les rajustements des pensions et des tranches de revenu signifient qu'un taux d'augmentation moins élevé de l'IPC fera diminuer le déficit budgétaire. Près des deux tiers de l'incidence d'une variation de l'IPC sur le budget fédéral proviennent de la Sécurité sociale et des pensions, et le tiers environ des impôts.

Dans les années 90, des mesures bipartites ont été mises en place pour diminuer le déficit budgétaire et, dans la foulée de la Commission Boskin, on a largement appuyé la méthode d'indexation des programmes fédéraux – le taux de l'IPC moins un demi pour cent, ou quelque chose du genre. Mais ces efforts n'ont rien donné, car malgré les appuis gagnés par les deux partis politiques à cette fin, ni l'un ni l'autre n'ont voulu prendre l'initiative. Ni l'administration Clinton ni Newt Gingrich n'ont voulu s'immiscer dans la Sécurité sociale, la fameuse troisième voie de la politique américaine.

Comme nous sommes maintenant revenus à une époque de déficits budgétaires interminables, des études sont menées pour trouver des façons de réduire les dépenses. Jusqu'ici, aucun effort sérieux n'a été fait pour modifier la méthode d'indexation des pensions ou des tranches d'imposition du fédéral, fondée sur le taux de l'IPC moins X pour cent. Mais comme il y a des propositions pour modifier la Sécurité sociale, il

est bien possible qu'on en vienne également à modifier la procédure d'indexation.

L'IPC comme méthode de rajustement des paiements de la Sécurité sociale

Le programme de retraite de la Sécurité sociale est la principale source de revenu d'une bonne partie des retraités et des personnes âgées aux États-Unis. Les premières prestations servies aux nouveaux travailleurs à la retraite sont effectivement indexées en fonction des salaires, mais pour les années ultérieures, elles sont rajustées d'après le taux d'augmentation de l'IPC. À l'instar de Martin Feldstein (2005) et de beaucoup d'autres, je suis d'avis que la Sécurité sociale devrait assurer un niveau de vie minimal aux retraités afin qu'ils ne soient pas forcés vers la pauvreté ni obligés de travailler jusqu'à un âge avancé (la Commission Turner au R.-U. a d'ailleurs tiré la même conclusion). La Sécurité sociale ne devrait pas non plus verser des sommes excessives, car elle découragerait indûment l'épargne et le travail, mais elle ne devrait pas non plus restreindre les prestations de façon à créer une catégorie de personnes âgées démunies.

En novembre 2005, la prestation moyenne de retraite de la Sécurité sociale s'élevait à 962,10 \$ par mois; les conjoints touchaient 479,60 \$. Un couple marié composé de deux bénéficiaires recevait donc 1 441,70 \$ par mois. D'une façon générale, la Sécurité sociale figure pour 39 pour cent du revenu des bénéficiaires. Toutefois, elle représente la seule source de revenu pour 22 pour cent des personnes âgées². C'est une somme bien mince pour vivre dans les régions urbaines les plus peuplées des États-Unis. Bien entendu,

les personnes de 65 ans et plus sont également admissibles à l'assurance-maladie, qui rembourse maintenant une partie des médicaments. De plus, bon nombre de personnes âgées sont propriétaires de leur maison malgré des moyens financiers insuffisants. Néanmoins, le niveau actuel des paiements ne nous amène pas rapidement à la conclusion qu'une surindexation a augmenté les prestations moyennes de la Sécurité sociale au-delà de ce qu'on considérerait comme un revenu minimal nécessaire pour éviter la pauvreté.

L'indexation des prestations de la Sécurité sociale par l'IPC touche principalement les prestataires de longue date. L'IPC débouche-t-il sur une surindexation ou force-t-il les personnes très âgées dans la pauvreté? Une façon rapide de le savoir consiste à examiner le niveau des prestations selon l'âge. Si l'on se fie au Supplément statistique annuel 2005 de l'Administration de la Sécurité sociale, le retraité moyen ayant entre 65 et 69 ans touchait 1 125,60 \$ en décembre 2004, comparativement à 1 066,60 \$ pour les personnes entre 70 et 74 ans, à 1 060,90 \$ pour celles de 75 à 79 ans, à 1 012,30 \$ pour celles de 80 à 84 ans et à 1 097,30 \$ pour celles de 85 à 89 ans. Mais ce constat n'indique pas parfaitement les conséquences de l'indexation. Les riches sont plus en santé et vivent plus longtemps que les pauvres, de sorte que les bénéficiaires touchant au départ des prestations plus élevées sont plus susceptibles d'atteindre un âge avancé (entre 70 et 90 ans) que ceux qui gagnaient moins dans leur vie professionnelle et qui ont reçu au départ des prestations moins élevées – créant ainsi un effet de mélange dans les moyennes par âge. Malgré tout, comme première analyse, ces chiffres nous indiquent que l'indexation basée sur l'IPC donne lieu à des niveaux de prestation à peu près

2 Le chiffre de 22 pour cent provient du site Internet de l'Administration de la Sécurité sociale. T. Lynn Fisher (2005) a toutefois souligné que ce calcul exclut d'autres sources de revenu, le plus souvent des prestations provenant de régimes de pension à cotisations déterminées, à moins qu'elles ne soient fondées sur une rente. C'est un problème qui peut avoir de graves conséquences.

constants selon l'âge du bénéficiaire à un moment donné dans le temps.

On retrouve la même tendance dans le temps pour les femmes, mais leur niveau de prestation est moins élevé. Des études établissent clairement un état de pauvreté chez les veuves âgées, mais la situation tient davantage au fait que bon nombre d'entre elles n'ont jamais travaillé et reçoivent donc uniquement la moitié de la prestation de leur conjoint décédé, plutôt qu'au processus d'indexation lui-même. Il y a aussi un programme de revenu supplémentaire à l'intention des personnes retraitées qui vivent sous le seuil de la pauvreté.

Même si l'indexation liée à l'IPC semble très bien maintenir les prestations des personnes très âgées à un niveau comparable à celui des nouveaux retraités, les décideurs à Washington (DC), motivés par un désir de réduire le niveau des paiements de la Sécurité sociale dans les années à venir par une diminution du taux de croissance de l'IPC, se sont fortement intéressés au processus d'indexation. Cet intérêt découle du fait que le vieillissement de la population augmentera les coûts du système au point de le rendre insolvable à un moment donné dans l'avenir, à moins que les impôts ne soient haussés ou les prestations coupées. Je n'ai pas, comme la plupart des Américains, une aversion aux augmentations d'impôt, mais je m'oppose vivement aux augmentations des charges sociales parce qu'elles déforment les incitatifs à l'emploi et retombent lourdement sur les petits salariés. Mais même si l'on évitait toute augmentation d'impôt, il serait possible de trouver d'autres moyens d'assurer la survie de la Sécurité sociale, par exemple, en servant des pensions moins élevées à ceux qui cotisent à de puissants régimes privés ou qui disposent d'autres actifs importants, tout en donnant le même montant, ou même un peu plus, à ceux qui dépendent uniquement de la Sécurité sociale.

Incidence de l'innovation sur le niveau des prestations de la Sécurité sociale

Les innovations qui ont pour but de diminuer le coût d'achat d'un panier de consommation devraient clairement réduire le taux d'indexation des prix qui s'applique aux pensions ou aux autres prestations indexées. L'un des problèmes relatifs à l'indexation de la Sécurité sociale est de savoir si les innovations profitent autant aux retraités qu'au reste de la population. Michael Boskin et al. (1998) répondent à cette question en alléguant que le panier de consommation acheté par les personnes âgées présente à peu près le même taux d'augmentation et est assujéti aux mêmes distorsions que le panier que se procurent les salariés. Mais retenons principalement ici que les personnes âgées consacrent une grande partie de leurs revenus aux soins de santé, malgré le programme d'assurance-maladie. Selon Boskin, les soins de santé sont un domaine où l'IPC est entaché d'importantes distorsions à cause des nouveaux produits et traitements et de l'accroissement de qualité.

Il est utile de reprendre l'analyse de cette question des soins de santé, à la fois parce qu'ils représentent une si large part du PIB et aussi parce qu'ils illustrent un point plus général. Pour indexer les prestations de la Sécurité sociale, il est important de déterminer dans quelle mesure les produits et services nouveaux et améliorés représentent, d'une part, une véritable diminution des sommes nécessaires pour maintenir un niveau de vie minimal et, d'autre part, de nouvelles occasions de consommation uniquement accessibles par des revenus plus élevés. Dans le premier cas, l'innovation diminue le niveau minimal du revenu. Dans le second cas, ce niveau ne diminue pas et pourrait même augmenter.

Les soins de santé illustrent les deux types d'innovation. Habituellement, une cholécystectomie nécessitait une intervention majeure et un

long séjour à l'hôpital. Il y a quelques années est apparue la laparoscopie, qui a rendu l'opération beaucoup plus simple, sûre et moins coûteuse. Pour quiconque devait assumer une partie ou la totalité du coût de cette intervention, cette innovation représentait une diminution du revenu nécessaire pour maintenir un mode de vie particulier. Les nouveaux médicaments sont l'autre type d'innovation. À mesure que les gens vieillissent, les divers systèmes de leur organisme présentent des signes d'usure. L'industrie pharmaceutique a mis au point une multitude de médicaments qui aident les gens à mieux fonctionner, par exemple, des médicaments contre le cholestérol ou d'autres qui combattent le diabète tardif. Il ne fait pas de doute que la disponibilité de ces nouveaux médicaments améliore notre société puisque les gens décèderaient plus tôt ou souffriraient davantage. Or, ces innovations permettent-elles aux personnes à faible revenu de vivre avec un revenu moins élevé? Non, à moins que les médicaments ne soient pleinement remboursés par l'assurance, les gens devront consacrer plus de ressources aux soins de santé s'ils veulent être en mesure de profiter de ces nouveaux produits. Il y a beaucoup d'autres innovations du genre, notamment les téléphones mobiles et la télévision par câble. En passant, je débourse environ 200 \$ US par mois chez moi pour la télévision, l'Internet haute vitesse et le service téléphonique terrestre, et près de 120 \$ US par mois pour mon téléphone mobile et celui de ma conjointe. Ma vie s'est améliorée parce que je consomme des services qui n'existaient pas avant, mais quiconque vit avec un faible revenu ou uniquement de prestations de la Sécurité sociale ne serait pas capable de profiter de ces nouveaux produits.

Je constate aussi un aspect intéressant, même à une innovation réductrice de coût évidente comme la laparoscopie. La plupart des gens se font traiter sur l'avis de leur médecin. Lorsque le

coût de la laparoscopie a diminué d'un facteur de 5, le nombre d'interventions a aussi augmenté d'un facteur de 5. Le coût global des soins de santé n'a pas diminué.

En principe, tout comme Zvi Griliches (1996), je prétends fortement que la décision du montant à verser aux bénéficiaires de la Sécurité sociale devrait se prendre séparément de la décision établissant les méthodes de mesure du taux de variation des prix à la consommation. Le revenu en dollars nécessaire pour assurer un niveau de vie minimal serait établi par les décideurs et augmenterait en fonction de l'inflation « monétaire » pure; son niveau serait préservé grâce aux innovations réductrices de prix; il augmenterait lorsque nous jugerions que les personnes âgées devraient avoir accès aux nouveaux produits et services disponibles. Par le même principe, les prestations en espèces seraient rajustées à la hausse ou à la baisse selon la générosité des autres programmes, notamment l'assurance-maladie. Il n'est pas clair, dans un tel système, qu'il faudrait protéger entièrement les retraités contre les hausses de prix de l'énergie lorsque les contribuables ne bénéficient pas de la même protection.

Dans la pratique, je ne crois pas que notre appareil politique soit capable de prendre régulièrement de bonnes décisions objectives au sujet des paiements de la Sécurité sociale. Le Congrès refuserait de déléguer à un groupe d'experts le pouvoir d'augmenter les prestations, compte tenu des incidences budgétaires d'une telle décision. Et il serait cauchemardesque de rajuster chaque année les prestations à la suite des débats et des décisions du Congrès. Cela signifie que nous sommes véritablement dans une société de deuxième ou troisième ordre. Toute forme d'indexation des salaires suscite un intérêt considérable puisqu'elle maintiendrait le niveau de vie minimal en fonction du revenu des salariés. Toutefois, elle entraînerait généralement des augmentations de prestations plus élevées

que s'il y avait indexation par l'IPC mais, compte tenu des problèmes de solvabilité de la Sécurité sociale, un tel changement nous apparaît impossible du point de vue politique. Faute de mieux, je conserverais le taux actuel de redressement de l'IPC plutôt que le taux de l'IPC moins X pour cent. Les personnes très âgées touchent à peu près le même revenu que les récents retraités, ce qui me semble à peu près juste. Pour cette raison, tout comme les décideurs dans les années 90, je n'essaierais pas d'équilibrer le budget « sur le dos des personnes très âgées ».

Les conclusions que j'ai tirées dans cette section sont des jugements de valeur au sujet de la justesse des prestations de la Sécurité sociale. Le niveau de vie minimal des personnes âgées ne peut s'établir uniquement d'après des principes économiques. Toutefois, pour savoir si l'indexation par l'IPC est trop généreuse pour les personnes âgées, il faudrait évaluer comment les personnes très âgées se débrouillent financièrement.

Autres questions de politique

D'autres importantes questions de politique liées à l'indexation méritent d'être longuement examinées. Malheureusement, je ne peux qu'aborder sommairement deux d'entre elles, soit l'indexation des tranches d'imposition et la politique monétaire.

Tranches d'imposition

Aux États-Unis, les tranches d'imposition au fédéral sont indexées au moyen de l'IPC afin de conserver les seuils de revenu constants en dollars réels. Bon nombre des questions concernant l'indexation des paiements de la Sécurité sociale touchent aussi l'indexation des tranches d'imposition. Toutefois, la distinction que nous avons faite précédemment entre les innovations qui diminuent le coût d'un panier de consommation donné et celles qui augmentent les occasions de consommation semble moins importante dans le contexte fis-

cal. À mesure que les contribuables passent à des tranches d'imposition plus élevées, ils touchent des revenus également plus élevés et sont en mesure de profiter des occasions de consommation.

Politique monétaire

L'un des objectifs des politiques monétaires mondiales des banques centrales consiste à préserver la stabilité des prix. Aux États-Unis, la Réserve fédérale n'a pas voulu jusqu'ici définir ce qu'elle entendait exactement par stabilité des prix, ni même établir un objectif pour l'inflation. Par contraste, la Banque centrale européenne vise pour l'inflation un taux inférieur à 2 pour cent, et beaucoup d'autres banques centrales se fixent aussi des objectifs en ce sens. À la Réserve fédérale, Alan Greenspan est très conscient des distorsions potentielles de l'IPC et il en a commenté l'importance. Il examine une diversité de mesures de prix, plus particulièrement l'indice des prix de base lié aux dépenses de consommation des particuliers. Cet indice, qui élimine les composantes instables de l'énergie et de l'alimentation, se mesure différemment de l'IPC et il a en général augmenté à un taux moins rapide que l'IPC de base correspondant.

Bien entendu, il serait utile que les responsables de la politique monétaire disposent de meilleurs indices de prix lorsqu'ils décident ou non de modifier les taux d'intérêt. Mais le problème n'est pas urgent. Pour la Réserve fédérale, le principal problème est de savoir si l'inflation augmente ou diminue. En l'absence de données claires sur la variation des distorsions de l'IPC à court terme ou pendant le cycle, les mesures de prix actuelles conviennent bien aux décideurs de la politique monétaire.

Cette conclusion est même vraie dans le cas des données sur la productivité, qui a fortement accablé les responsables de la politique monétaire, surtout au milieu des années 90, lorsqu'on assistait à une accélération de la productivité. De concert avec d'autres données, cette

accélération a convaincu la Réserve fédérale qu'il n'était pas nécessaire de resserrer la politique monétaire au milieu des années 90 même si la croissance du PIB réel était plus rapide que les estimations du taux de croissance potentielle de l'économie ne l'avaient prévue. Des indices de prix exacts sont évidemment critiques pour bien mesurer la productivité mais, ici encore, l'essentiel était de savoir si le taux de croissance de la productivité avait augmenté. À cette fin, il était important de disposer de mesures de prix uniformes dans le temps. Une distorsion constante n'aurait rien changé à la réponse.

Ce point a été mal compris. Dans les années 90, on prétendait parfois qu'un resserrement de la politique monétaire n'était pas nécessaire puisque les distorsions de prix et, du même coup, les mesures de la productivité et de la production réelles entraînaient une sous-estimation du taux de croissance potentielle de l'économie. Comme plusieurs économistes l'ont indiqué, cet argument est fallacieux. Si les données sont entachées de biais, la croissance potentielle est effectivement sous-estimée, mais *de même en est-il du taux de croissance réelle*. La question clé est donc de savoir si la croissance réelle dépasse la croissance potentielle. Augmenter les deux séries de 1 pour cent par année, par exemple, ne changerait pas la réponse à cette question.

À titre de chercheur dans le domaine de la productivité, j'adorerais connaître l'ampleur de la variation qualitative dans la production des biens et services. Mais je ne saurais prétendre que cela modifierait vraiment la politique monétaire.

Conclusion

Il a été très important d'attirer l'attention sur les distorsions potentielles réelles de l'IPC. Il a été très important d'attirer l'attention sur les graves incidences que l'amélioration de la qualité de l'IPC et d'autres séries économiques a sur les politiques. Il a été utile d'inciter le BLS et d'autres organismes à éliminer rapidement les

problèmes de méthode auxquels ils faisaient face pour mesurer les prix, et de fournir à ces organismes une raison pour que le Congrès leur consacre plus d'argent à cette fin. Vu sous cet angle, le rapport Boskin a eu un immense succès. Et il a été tout à fait convenable qu'il nous indique grossièrement l'ampleur de la distorsion. Si les auteurs n'ont pas estimé cette distorsion avec toute la précision voulue, on ne doit pas leur en tenir rigueur puisqu'ils ont aussi attiré l'attention sur l'incertitude qui entourait leur estimation.

Les problèmes sont survenus lorsqu'on a utilisé le rapport à des fins de politique, notamment pour l'indexation de la Sécurité sociale. Les membres de la commission ont exprimé des réserves quant à l'utilisation de leur estimation à cette fin, mais le rapport lui-même invitait à le faire et c'est d'ailleurs dans ce contexte que le Congrès avait commandé le rapport. Il existait déjà une méthode établie d'indexation des programmes fédéraux et il fallait donner à l'économique une base claire pour modifier cette approche. Il aurait été préférable que la commission informe le Congrès qu'elle ne disposait pas d'une méthode scientifique appropriée pour recommander un redressement quantitatif particulier de l'IPC aux fins de l'indexation des programmes fédéraux.

Références

- Baily, Martin Neil, et Eric Zitzewitz (2001) « Service Sector Productivity Comparisons: Lessons for Measurement », dans Charles R. Hulten, Edwin R. Dean et Michael J. Harper, éd., *New Developments in Productivity Analysis*, Chicago, University of Chicago Press pour le NBER.
- Boskin Michael J., E. Dulberger, R. Gordon, Z. Griliches et D. Jorgenson (1996) *Toward a More Accurate Measure of the Cost of Living*, Final Report to the Senate Finance Committee, 4 décembre.
- Boskin, Michael J., E. Dulberger, R. Gordon, Z. Griliches et D. Jorgenson (1998) « Consumer Prices, the Consumer Price Index, and the Cost of Living », *Journal of Economic Perspectives*, hiver, 12(1), p. 3-26.

- Feldstein, Martin (2005) « Rethinking Social Security », *American Economic Review*, 95, 1, mars, p. 1-24.
- Fisher, T. Lynn (2005) *Measurement of Reliance on Social Security Benefits*, disponible auprès de Lynn.Fisher@ssa.gov.
- Gordon, Robert J. (1990) *The Measurement of Durable Goods Prices*, Chicago, University of Chicago Press pour le NBER.
- Gordon, Robert J. (2004) « Apparel Prices and the Hulten/Bruegel Paradox », présenté à la CRIW conference on Price Index Concepts and Measurement, 28-29 juin, à paraître.
- Griliches, Zvi (1996) « The CPI and Beyond: Issues of Concept and Measurement », Shirley Kallek Memorial Lecture, disponible à www.census.gov/prod/2/gen/96arc/vgrilich.pdf.
- Hausman, J., et E. Leibtag (2004) « Consumer Benefits from Increased Competition in Shopping Outlets: Measuring the Effect of Wal-Mart », document présenté à la conférence EC2, Marseille, décembre.
- Nordaus, William D. (1997) « Do Real-Output and Real-Wage Measure Capture Reality? The History of Lighting Suggests Not », dans Timothy F. Bresnahan et Robert J. Gordon, réd., *The Economics of New Goods*, Chicago, University of Chicago Press pour le NBER.
- Pakes, Ariel (2002) « A Reconsideration of Hedonic Price Indices with an Application to PCs », dans Jack E. Triplett, réd., *Hedonic Price Indexes: Too Fast, Too Slow or Just Right?*, Brookings Workshop on Economic Measurement, 1^{er} février, disponible à www.brookings.edu.
- Schultze, Charles, et Christopher Mackie, réd. (2002) *At What Price? Conceptualizing and Measuring Cost-of-Living and Price Indexes*, Washington (DC), National Academy Press.
- Schultze, Charles L. (2003) « The Consumer Price Index: Conceptual Issues and Practical Suggestions », *Journal of Economic Perspectives*, 17, n° 1, hiver, p. 3-22.
- Shapiro, Matthew, et David Wilcox (1997) « Alternative Strategies for Aggregating Prices to the CPI », *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 79, mai, p. 113-125.
- Tversky, A., et Kahneman, D. (1988) « Rational Choice and the Framing of Decisions », dans D. E. Bell, H. Raiffa et A. Tversky (réd.) *Decision Making*, New York, Cambridge, University Press, p. 167-192.