

VI. — La réforme de l'indice des prix

1984

SOMMAIRE

	Page:
1. LES RETROACTES	781
2. L'APPROCHE METHODOLOGIQUE	782
21. L'actualisation transitoire de l'indice existant des prix à la consommation	782
22. La réforme fondamentale de l'indice des prix à la con- sommation	784
3. L'EXECUTION PRATIQUE DES DEUX REFORMES	786
4. LA CONCLUSION	787

1. LES RETROACTES

— Par lettre du 29 septembre 1983, Monsieur le Ministre d'Etat, Président du Gouvernement, a bien voulu saisir le Conseil Economique et Social pour avis sur la réforme de l'indice des prix à la consommation.

Il a été d'abord demandé au Conseil Economique et Social de s'exprimer sur la méthode d'actualisation, esquissée par le STATEC dans une note du 29 septembre 1983, annexée à la saisine. Cette méthode se réfère, pour les pondérations notamment, à l'enquête nationale de 1977 sur les budgets familiaux ainsi qu'aux expériences plus récentes des pays limitrophes.

En outre, le Conseil Economique et Social aurait à se prononcer sur la réalisation d'une nouvelle enquête sur les budgets familiaux luxembourgeois.

— Après un premier débat tenu dès l'Assemblée plénière du 12 octobre 1983 et compte tenu des considérations exposées, entre autres, dans son avis spécifique de 1976 sur les problèmes de l'indexation ainsi que dans celui de 1983 sur la situation économique, financière et sociale du pays, le Conseil Economique et Social, par sa lettre du 14 octobre 1983, proposa au Gouvernement de procéder dans une double voie, à savoir:

- la réalisation, dans les meilleurs délais, d'une enquête nationale sur les budgets familiaux et;
- l'adaptation, à titre transitoire, de l'indice actuel des prix à la consommation sur la base de l'enquête réalisée en 1977 sur les budgets familiaux et des séries de prix recensés depuis 1978 sur quelque 250 à 300 articles.

Dans cette même lettre, le Conseil Economique et Social faisait état de ses desiderata découlant des rétroactes ainsi que de premiers éléments de réflexion.

— Suite à sa décision de principe, l'Assemblée plénière du 12 octobre 1983 a institué un Groupe de travail avec mission de préciser, en collaboration avec le STATEC, l'approche retenue et d'élaborer un avis qui devrait répondre, avant tout et dans une première phase, au mandat émarginé par la lettre de saisine déjà citée dans les termes suivants:

« Etant donné qu'il serait sans doute difficile de réaliser la réforme dans la période précédant les élections du 17 juin 1984, le Gouvernement désire créer les conditions nécessaires pour que la réforme puisse être réalisée au lendemain des élections. »

Après 6 réunions, ce Groupe de travail a présenté un projet d'avis au cours de l'Assemblée plénière du 21 mars 1984, qui l'a arrêté dans la présente version.

2. L'APPROCHE METHODOLOGIQUE

Le Conseil Economique et Social n'entend guère revenir dans le présent avis sur l'ensemble des considérations sociales et économiques liées à l'indice des prix à la consommation en tant que paramètre unique de l'échelle mobile des salaires. Ces aspects sont amplement connus et ne cessent d'être débattus dans les enceintes et sur les plans les plus divers.

En revanche, le Conseil Economique et Social vise par ses réflexions à objectiver les débats en la matière en recherchant un accord sur l'instrument de mesure employé.

21. L'actualisation transitoire de l'indice existant des prix à la consommation

Compte tenu des déficiences manifestes de l'indice des prix existant, le Conseil Economique et Social entend voir mise en oeuvre d'urgence une réforme immédiate et transitoire, afin qu'il puisse être paré au plus vite aux critiques les plus pressantes qui visent les taux de pondération, les articles de référence ainsi que la période de base.

Cette réforme devrait pouvoir être appliquée avant la fin de l'année en cours.

Elle serait à fonder exclusivement sur les enseignements de l'enquête, effectuée en 1977, sur les budgets familiaux pour la détermination et l'actualisation des structures de consommation, c'est-à-dire des coefficients de pondération.

Le Conseil Economique et Social n'a pas pu retenir, pour des raisons méthodologiques, l'approche préconisée par le STATEC et qui consisterait à extrapoler les pondérations nationales recensées en 1977 au moyen des variations relatives des structures de consommation observées dans nos pays limitrophes depuis cette date.

En effet, l'extrapolation des variations relatives des structures de consommation étrangères de référence pose l'épineux problème de la pondération par pays de ces variations ainsi que leur report sur la structure de base luxembourgeoise.

Qui plus est, une telle méthode d'extrapolation ne manquerait probablement pas de donner lieu à des critiques sur le plan socio-politique: les groupes socio-professionnels de référence ne sont pas directement comparables et les variations de consommation sont tributaires des politiques économiques et sociales menées ainsi que des habitudes de consommation qui, en l'occurrence, sont fortement diversifiées selon les pays concernés.

Il s'y ajoute que les données et les évolutions économiques des différents pays ont été divergentes, tant pour des raisons conjonctu-

relles que structurelles, dans les années passées et risquent de l'être encore à l'avenir.

Pour ces raisons, le Conseil Economique et Social estime que la pondération de notre indice des prix devrait se référer exclusivement aux données luxembourgeoises, cela sans préjudice du fait que ces données remontent à 1977.

Si, faute de données statistiques plus récentes, les structures de consommation de l'année 1977 sont donc à maintenir telles quelles et à titre transitoire, ce fait souligne, pour autant que de besoin, la nécessité d'une nouvelle enquête nationale sur les budgets familiaux. Toujours est-il qu'une structure recensée en 1977 est évidemment préférable à la base de référence actuelle qui remonte à 1963/64.

Le tableau ci-après illustre les variations des structures de consommation observées dans notre pays entre 1963/64 et 1977.

Principaux groupes	Pondération en ‰		Variations en %
	1965	1977	
Alimentation	402	309	- 23,14%
Boissons et stimulants	93	120	+ 29,03%
Habitation	149	191	+ 28,19%
Habillement	170	101	- 40,59%
Hygiène et soins	47	51	+ 8,51%
Autres biens et services	139	228	+ 64,03%
	1.000	1.000	

Source: STATEC - Origine des pondérations: ménages d'ouvriers de moins de 50.000 francs lux. de dépense et d'employés privés de moins de 65.000 francs lux. de dépense par unité de consommation.

Pour le nombre de positions, le Conseil Economique et Social est bien d'accord avec le STATEC pour insister sur un élargissement des bases de prix de l'indice en y intégrant toutes les séries de prix relevées depuis 1978.

Ceci permet de passer de l'indice existant sur 173 articles à un indice élargi basé sur quelque 260 articles.

L'utilisation de cette importante documentation devrait permettre d'atteindre une meilleure représentativité des articles de référence ainsi que des variations moins abruptes, vers le haut et vers le bas, que celles observées dans la structure actuelle à la suite de mouvements prononcés de prix des articles représentatifs à forte pondération.

22. La réforme fondamentale de l'indice des prix à la consommation

Si cette formule peu coûteuse et rapide devait donc permettre au Gouvernement de réformer de suite l'indice actuel par une actualisation des coefficients de pondération, d'une part, et un élargissement des articles de référence, d'autre part, le Conseil Economique et Social insiste néanmoins à ce qu'il soit procédé, dans un délai rapproché, à une réforme fondamentale de l'indice.

A cet effet et afin de rencontrer les exigences réitérées par le Conseil Economique et Social dans nombre de ses prises de position antérieures, récentes ou plus lointaines, toutes les dispositions devraient être prises immédiatement pour la préparation et la réalisation d'une nouvelle enquête nationale sur les budgets familiaux dès 1985.

Déjà en 1976, le Conseil Economique et Social avait cru devoir insister sur le fait que les empêchements motivés par des contingences techniques, notamment les moyens limités du STATEC, voire des contraintes budgétaires, ne sauraient en aucun cas être invoqués pour retarder ou pour annuler une telle enquête.

En effet, l'impact macro-économique considérable de l'échelle mobile, en tout cas hors proportion avec les moyens limités humains et financiers à mettre en place pour la réalisation et l'exploitation de l'enquête, ne permet guère de faire valoir de tels arguments et rend indispensable et urgente cette réforme, assortie de tous les préalables à respecter.

A ce stade, le Conseil Economique et Social insiste à nouveau sur la nécessité d'une périodicité régulière d'une telle enquête*. Il estime également que celle-ci devrait non seulement permettre de répondre aux besoins stricts de la mise en place d'un nouvel indice des prix, mais qu'elle devrait, de plus, servir les études et les recherches à mener sur le plan de la comptabilité nationale et de l'analyse macro-économique ainsi que la politique économique.

A cet effet, cette enquête serait à concevoir dans une optique globale et devrait porter sur un échantillon représentatif de l'ensemble de la population.

L'introduction d'un nouvel indice devrait également permettre de trouver des solutions appropriées pour certains aspects laissés en souffrance par l'enquête de 1977, tels les loyers, les produits pétroliers,

* Voir avis du Conseil Economique et Social de 1976 sur les problèmes de l'indexation, page 9:

« Il apparaît indispensable au Conseil Economique et Social qu'il soit procédé, à l'avenir à des enquêtes quinquennales par échantillonnage suffisamment large... »

la couverture géographique, les produits nuisibles à la santé, les effets d'auto-allumage et la fiscalité indirecte.

Dans cette même optique, le Conseil Economique et Social plaide pour une distinction méthodologique entre l'indice des prix en tant qu'instrument de mesure de l'évolution des prix et l'échelle mobile des salaires en tant qu'instrument de la politique des revenus.

3. L'EXECUTION PRATIQUE DES DEUX REFORMES

Toutes les dispositions seraient à prendre dès maintenant pour l'exécution de la réforme transitoire, à appliquer de préférence avant la fin de l'année en cours, mais au plus tard à partir du 1^{er} janvier 1985.

Parallèlement, les préparatifs devraient être entamés immédiatement pour lancer la nouvelle enquête sur les budgets familiaux, qui devrait également être lancée dès le 1^{er} janvier 1985.

Les moyens adéquats seraient à mettre d'urgence à la disposition du STATEC. Le Conseil Economique et Social note avec satisfaction l'inscription à l'article 19.1.12.09 du budget de l'Etat pour 1984 d'un crédit de 2.142.000 francs pour l'enquête sur les budgets familiaux.

De son côté, le Conseil Economique et Social continuera à poursuivre ses réflexions en vue de soumettre ses propositions pour la fixation des objectifs de cette enquête ainsi que pour son déroulement.

Par ailleurs, il voudrait être associé aux préparatifs de cette enquête, dont les résultats feront l'objet d'un avis final circonstancié de sa part.

4. LA CONCLUSION

Par le présent avis, le Conseil Economique et Social fait le point sur l'état de la situation et sur les positions des partenaires sociaux, afin de fixer immédiatement le Gouvernement, ainsi que pour conseiller, à l'issue des prochaines élections législatives, les partis politiques pour les tractations préalables à la mise au point du nouveau programme gouvernemental concernant cette matière.

* * *

Résultat du vote:

Membres présents	:	25
ont voté pour	:	24
ont voté contre	:	—
s'est abstenu	:	1

Le Secrétaire Général
Jean MOULIN

Le Président
Armand SIMON

Luxembourg, le 21 mars 1984