



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

7, RUE ALCIDE DE GASPERI — 1013 LUXEMBOURG — B. P. 1306 — Tél.: 43 58 51

CES/IND. (85)

LA REFORME DE L'INDICE DES PRIX
A LA CONSOMMATION

AVIS

Luxembourg, le 25 septembre 1985

S O M M A I R E
= = = = =

Page:

1. <u>LES RETROACTES</u>	1
2. <u>LE CADRE DE RAISONNEMENT</u>	3
3. <u>L'APPROCHE FONDAMENTALE</u>	5
4. <u>LES CONCLUSIONS</u>	7

Annexe: L'inventaire des problèmes relatifs à la réforme globale de l'indice des prix à la consommation, réforme devant résulter d'une nouvelle enquête sur les habitudes de consommation.

1. LES RETROACTES

- Par lettre du 23 septembre 1983, le Président du Gouvernement avait demandé au Conseil Economique et Social d'aviser la réforme de l'indice des prix à la consommation.

Il lui avait été demandé de s'exprimer sur la méthode d'actualisation transitoire esquissée par le Statec dans sa note du 29 septembre 1983, annexée à la saisine sus-indiquée et fondée sur les variations relatives des structures de consommation observées dans les pays limitrophes depuis 1977.

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

- Après un premier débat tenu au cours de 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, par sa lettre du 14 octobre 1983, proposa au Gouvernement de procéder dans une double voie, à savoir:

- . l'adaptation, à titre transitoire, de l'indice des prix à la consommation de 1965 sur la base de l'enquête réalisée, en 1977, sur les budgets familiaux et des séries de prix recensés, depuis 1978, de quelque 250 à 300 articles;
- . la réalisation, dans les meilleurs délais, d'une enquête nationale sur les budgets familiaux.

Cette approche fut étayée et confirmée dans un premier avis intérimaire du Conseil Economique et Social en date du 21 mars 1984.

- L'approche à double volet, préconisée par le Conseil Economique et Social, fut retenue dans la déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984 dans les termes suivants:

"Quant à l'indice des prix à la consommation, instrument de mesure de l'évolution des prix, il sera procédé à l'élargissement du panier des articles servant de référence au calcul ainsi qu'à l'actualisation des coefficients de pondération de ces articles. Cette révision permettra d'éliminer les distorsions provenant de la prise en considération de subventions ne touchant qu'un nombre limité de bénéficiaires et de supprimer les effets d'auto-allumage actuels.

Parallèlement, le Gouvernement fera préparer une réforme fondamentale de la structure de l'indice à partir d'une nouvelle enquête sur les budgets familiaux."

- Par la suite, le règlement grand-ducal du 24 décembre 1984 sur l'établissement de l'indice des prix à la consommation a introduit une réforme à caractère transitoire. Cette réforme prend en compte les coefficients de pondération fournis par l'enquête réalisée en 1977. Le panier de référence passe de 173 à 269 articles.

- Entretemps, le Gouvernement a entamé les travaux en vue de la réalisation, en 1986, d'une nouvelle enquête sur les budgets familiaux.

- Dans son avis précité du 21 mars 1984, le Conseil Economique et Social avait également retenu qu'il continuerait à poursuivre ses réflexions en vue de soumettre ses propositions pour la fixation des objectifs d'une nouvelle enquête sur les budgets familiaux ainsi que pour le déroulement de celle-ci.

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social avait demandé d'être associé à la conception et à la réalisation de cette enquête, afin qu'il soit mis à même de présenter un avis circonstancié, après avoir pris connaissance des résultats de l'enquête sur les budgets familiaux.

Un échange de vues suivi a eu lieu entre M. J. LAHURE, Secrétaire d'Etat à l'Economie, les responsables du Statec et le Conseil Economique et Social.

- Aussi le présent avis constitue-t-il une prise de position intérimaire, qui se situe dans la ligne de la saisine gouvernementale du 29 septembre 1983, d'une part, et qui complète l'approche adoptée par le Conseil Economique et Social dans son avis du 21 mars 1984, d'autre part.

- Après 14 réunions de travail, le Groupe de travail a présenté un projet d'avis à l'Assemblée plénière du 25 septembre 1985, qui l'a arrêté dans la présente version.

2. LE CADRE DE RAISONNEMENT

- Le Conseil Economique et Social tient à rappeler qu'il avait insisté dans son avis du 21 mars 1984 qu'il n'entendait plus s'étendre

".....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 ... aspects...amplement connus et...débatés dans les enceintes et sur les plans les plus divers."

mais que, par contre, il tenait à s'employer

".....par ses réflexions à objectiver les débats en la matière en recherchant un accord sur l'instrument de mesure employé."

- En renvoyant aux précisions fournies dans le chapitre des rétroactes, le Conseil Economique et Social persiste à concevoir son approche à double voie non seulement par rapport aux moyens à mettre en oeuvre par le Gouvernement, mais également par rapport aux objectifs à atteindre.

En effet, comme le Conseil Economique et Social entend approfondir ses vues quant à l'ensemble des finalités inhérentes aux objectifs de l'enquête exhaustive sur les budgets familiaux, finalités qui dépassent le seul cadre de l'obtention d'une structure de consommation, il préconise avant tout une approche globale visant un double objectif, à savoir la 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.

S'il est permis de renvoyer à ce sujet d'abord au chapitre 22. ("La réforme fondamentale de l'indice des prix à la consommation") de son avis du 21 mars 1984, le Conseil Economique et Social se doit de prendre acte, à ce stade, des considérations essentielles dégagées à l'issue des concertations menées avec les responsables politique et administratif du Ministère de l'Economie.

- Suite à l'examen contradictoire de la matière, le Conseil Economique et Social a été amené à prendre note que du seul fait d'empêchements techniques, d'ordre administratif et budgétaire, la taille de l'échantillon a été limitée à 3.000 ménages et que les critères de sélection ont été réduits au statut professionnel du chef de ménage et au type de ménage.

Ces contraintes techniques, qui restent difficilement concevables pour le Conseil Economique et Social, ont conduit, en dernière analyse, les instances politiques à concentrer prioritairement l'objectif de la nouvelle enquête sur les budgets familiaux en vue de la seule mise à jour des structures de consommation ainsi que des séries d'articles recensés. En effet, au dire des experts, l'inclusion dans l'enquête de l'ensemble des critères énoncés par le Conseil Economique et Social aurait entraîné des délais d'exécution incompatibles avec les objectifs prioritaires que le Gouvernement s'est fixé.

S'il ne fait pas de doute que des efforts sérieux ont été faits pour tirer le meilleur parti des possibilités techniques restreintes imposées, s'il est vrai que la concertation effectuée a été constructive, il n'en reste pas moins que force est de constater que la conception globale, jugée itérativement indispensable par le Conseil Economique et Social au vu des impacts macro-économiques sans commune mesure avec les contingences techniques et budgétaires alléguées, ne sera finalement pas réalisée à cette occasion.

Il ne sera donc pas satisfait à l'objectif majeur de la politique des revenus et, partant, cette consultation n'a pas pu mener au but global escompté.

En effet, au-delà de la connaissance détaillée des structures de consommation, le Conseil Economique et Social estime qu'il importe d'analyser, au même titre, les structures de revenus ainsi que de distinguer l'affectation des ressources disponibles par classes et par types de revenus. Bien qu'au niveau des catégories socio-professionnelles l'impact de cette connaissance se dégage d'abord forcément pour les salariés, très fortement majoritaires, cette dernière est tout aussi indispensable pour circonscrire le mode et le standard de vie des non-salariés minoritaires.

- Le Conseil Economique et Social maintient dès lors son offre de collaboration et insiste à nouveau sur les objectifs majeurs à atteindre par une enquête sur les budgets familiaux, qui

"... 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." (Avis cité, chapitre 22).

3. L'APPROCHE FONDAMENTALE

- Lors de l'adoption de l'avis précité du 21 mars 1984, le Conseil Economique et Social avait noté que si, d'une part, les partenaires sociaux étaient d'accord pour discuter les implications économiques et sociales de l'instrument de mesure que constitue l'indice des prix à la consommation, ils n'entendaient cependant pas, d'autre part, prendre position, à ce stade, sur les applications possibles de l'indice des prix, problème politique d'abord.

Dès lors, le Conseil Economique et Social n'a pas voulu se prononcer sur le système d'adaptation des salaires à l'évolution de l'indice des prix, problème au sujet duquel les positions des partenaires sociaux divergent, les uns se faisant fort pour le maintien de l'automatisme, les autres plaidant pour son abrogation ou, du moins, pour sa modulation.

Dans sa lettre du 29 mars 1984, adressée au Président du Gouvernement, pour parer à toute équivoque dans l'interprétation de son approche, le Conseil Economique et Social avait d'ailleurs insisté sur la distinction méthodologique qui est de mise entre l'indice des prix, instrument de mesure, et l'échelle mobile, instrument de politique des revenus.

Si le Conseil Economique et Social maintient cette position essentielle, c'est qu'il ne voudrait aucunement préjuger avant de disposer des résultats de l'enquête globale exhaustive qu'il préconise, ni des attitudes des partenaires sociaux, ni de leurs disponibilités de négociation.

- Sans préjudice de ces précisions, le Conseil Economique et Social tient encore à relever qu'ayant dû se rendre à l'évidence qu'il ne saurait prétendre du fait des contraintes techniques et des options politiques exposées ci-avant à l'aboutissement de l'enquête globale, il s'est résolu, dans un esprit de conciliation et de coopération, à admettre, à titre subsidiaire, l'approche gouvernementale actuelle.

Dans le cadre ainsi tracé, le Conseil Economique et Social estime néanmoins avoir contribué utilement à réaliser l'objectif gouvernemental immédiat.

Il souhaite d'ailleurs mettre à profit, dans l'optique de ses visées propres finales, certaines données susceptibles d'être dérivées de l'enquête sur les budgets familiaux.

- Pour compléter le dossier et en guise d'introduction aux débats à engager ultérieurement par les partenaires sociaux, il est joint au présent avis, sous forme d'un tableau synoptique mettant en relief les deux optiques d'analyse, un inventaire des problèmes majeurs relatifs à la réforme globale de l'indice des prix à la consommation, réforme devant résulter d'une nouvelle enquête sur les habitudes de consommation et répondant aux vues du Conseil Economique et Social.

4. LES CONCLUSIONS

- Le Conseil Economique et Social persiste à croire que la conception globale qu'il ne cesse de faire valoir depuis 1976* est, à côté des structures de consommation, une autre condition essentielle pour objectiver et, surtout, pour étendre le débat sur le plan de la politique des revenus.

D'ores et déjà, il insiste sur la nécessité de faire suivre cette nouvelle enquête limitée sur les budgets familiaux, telle qu'elle est préconisée actuellement par le Gouvernement, soit par une étude globale à préparer ultérieurement et dégagée des contraintes politiques pressantes actuelles, soit, pour le moins, par des enquêtes partielles complémentaires permettant également d'arriver à des conclusions dans l'optique de la politique des revenus.

Dans cette optique, d'aucuns estiment qu'il importe d'approfondir, de surcroît, la recherche sur les structures de revenus par secteurs économiques.

Quoi qu'il en soit, le Conseil Economique et Social se réserve sa position définitive dans l'attente et au vu des résultats de l'enquête en question menée par le Gouvernement. Il attend que celui-ci s'exprime clairement sur l'alternative proposée ci-devant pour la poursuite et l'extension des travaux d'enquête.

Une fois en possession de ces éléments préalables, le Conseil Economique et Social concrétisera ses vues dans un avis circonstancié final.

- Le Conseil Economique et Social insiste, en tout état de cause, sur la nécessité de respecter les délais de réalisation de cette enquête que le Gouvernement s'est imposés, à savoir:

- . pour la finalisation des travaux préparatoires: 4e trimestre 1985;
- . pour l'enquête-pilote: 1er trimestre 1986;
- . pour l'enquête proprement dite (12 mois): 1er trimestre 1987;
- . pour l'exploitation de l'enquête et présentation des résultats: 1er trimestre 1988.

* Voir avis du Conseil Economique et Social concernant les problèmes de l'indexation du 5 novembre 1976.

Si le Conseil Economique et Social a pris bonne note que l'ensemble des travaux de la présente enquête sera réalisé en collaboration technique avec l'I.L.R.E.S. pour parer aux possibilités limitées de l'administration concernée, il saisit l'occasion pour recommander l'adjonction d'un noyau d'enquêteurs permanents au service du Statec, ces enquêteurs pouvant être chargés d'autres enquêtes nationales et/ou communautaires.

- Finalement, le Conseil Economique et Social, tout en soulignant le caractère intérimaire du présent avis, se doit de préciser que les considérations émises par lui antérieurement et au cours de la concertation et reprises, en partie, ci-avant, ne sauraient être interprétées en tant qu'acquiescement de sa part à la démarche suivie.

X X X

Résultat du vote:

Le présent avis a été arrêté à l'unanimité des voix des membres présents.

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Paul Lauterbour

Luxembourg, le 25 septembre 1985

L'INVENTAIRE DES PROBLEMES RELATIFS
A LA REFORME GLOBALE DE L'INDICE DES
PRIX A LA CONSOMMATION, REFORME DE-
VANT RESULTER D'UNE NOUVELLE ENQUETE
SUR LES HABITUDES DE CONSOMMATION

LES PROBLEMES A CERNER

Compte tenu des déficiences manifestes - taux de pondération, articles de référence, période de base - de l'ancien indice des prix à la consommation basé sur une enquête harmonisée des budgets familiaux au niveau communautaire (enquête CEE 1963-64 sur quelque 2.000 ménages de salariés et d'agriculteurs), le Gouvernement, sur proposition du Conseil Economique et Social, a décidé d'agir suivant une double approche:

- procéder à une réforme immédiate et transitoire de l'indice en vigueur en se basant sur une enquête luxembourgeoise sur les budgets familiaux (enquête effectuée en 1977 auprès de quelque 600 salariés à revenus modestes) et des séries de prix recensés, depuis 1978, sur quelque 250 articles.

Cet indice des prix à la consommation est en vigueur depuis le 1er janvier 1985;

- procéder par la suite et dans un délai rapproché à une réforme fondamentale de notre indice, en se basant sur une nouvelle enquête sur les budgets familiaux à réaliser dès 1986.

L'enquête en question ne doit pas se limiter uniquement à mettre en place un nouvel instrument de mesure de l'évolution des prix, mais au-delà, doit également pouvoir servir comme base pour les études et les recherches à mener sur les plans de la comptabilité nationale, de l'analyse macro-économique ainsi que de la politique économique.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social tient à faire remarquer qu'il échet de distinguer, d'un point de vue méthodologique, entre l'indice des prix en tant qu'instrument de mesure de l'évolution des prix et l'indice des prix en tant qu'instrument de la politique des revenus (éventuellement échelle mobile des salaires).

Aussi le tableau ci-après est-il à analyser dans les deux optiques précitées.

Il est dès lors évident que l'approche peut varier fondamentalement suivant que l'on se place dans une optique ou dans l'autre.

L'INVENTAIRE DES PROBLEMES RELATIFS A LA REFORME GLOBALE DE L'INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION, REFORME DEVANT RESULTER D'UNE NOUVELLE ENQUETE SUR LES HABITUDES DE CONSOMMATION

OPTIQUE D'ANALYSE		
Problèmes à cerner	Indice: instrument de mesure*	Indice: politique des revenus
<p>1. <u>Quant à la détermination de l'échantillon</u></p> <p>-Population à prendre en considération du point de vue socio-professionnel.</p>	<p>Toutes les catégories socio-professionnelles selon échantillon stratifié.</p>	<p>Toutes les catégories ou certaines catégories socio-professionnelles suivant option politique.</p> <p>Dans la seconde hypothèse, ne faudrait-il pas considérer celles devant être protégées le plus contre l'érosion monétaire?</p>
<p>-Population à prendre en considération du point de vue de la nationalité</p>	<p>Toutes les nationalités selon échantillon stratifié.</p>	<p>Nationalité luxembourgeoise.</p> <p>Nationalités CEE.</p> <p>Nationalités qui s'approchent le plus des habitudes de consommation des luxembourgeois.</p> <p>.. condition de résidence;</p> <p>.. pays d'origine.</p>
<p>-Population à prendre en considération du point de vue de la répartition géographique.</p>	<p>Echantillon stratifié selon:</p> <p>.. la répartition régionale;</p> <p>.. les milieux urbain et rural.</p>	<p>Possibilités de se limiter à la population urbaine.</p> <p>Evaluation de l'auto-consommation de la population rurale (volume et structure de l'auto-consommation).</p>

* L'échantillon est à stratifier selon tous les paramètres retenus.

OPTIQUE D'ANALYSE	
Problèmes à cerner	Indice: instrument de mesure
<p>2. <u>Quant au panier de consommation</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Prise en considération ou non respectivement du loyer et du remboursement mensuel sur l'emprunt d'une acquisition d'un logement. 	<p>Indice: politique des revenus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dépend des objectifs en matière de politique de logement, notamment celui de l'accès à la propriété. • Est-il opportun de faire une politique d'accès au logement par le biais d'une politique d'indexation des revenus? • Ne se recommande-t-il pas plutôt de procéder par des mesures spécifiques d'aides directes?
<ul style="list-style-type: none"> - Définition de l'épargne et sa prise en considération. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'épargne constitue la partie non consommée du revenu. • L'épargne affecte la structure de consommation. • Dans la mesure où l'on indexe également la partie épargne contenue dans le revenu, l'épargne est "rénumérée" deux fois.
<ul style="list-style-type: none"> - Effets d'auto-allumage. • Problèmes des services rémunérés essentiellement par des éléments eux-mêmes indexés (salaires et taxes). 	<ul style="list-style-type: none"> • Les indexations réciproques sont à sortir et à remplacer, le plus possible, par des adaptations négociées.
	<p>Indice: instrument de mesure</p> <ul style="list-style-type: none"> • A prendre impérativement en considération le loyer et la charge d'intérêt résultant d'un emprunt en effectuant une pondération entre la population propriétaire d'une première résidence principale et la population locative.
	<p>Indice: instrument de mesure</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le recensement de l'épargne n'est pas indispensable pour déterminer la structure de consommation.
	<p>Indice: instrument de mesure</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il s'agit du problème du choix des éléments de base représentatifs à recenser. On devrait dégager des substituts dans la mesure du possible. Sinon, ce problème ne doit en aucun cas interférer dans l'établissement du panier (selon les résultats de l'enquête).

OPTIQUE D'ANALYSE		
Problèmes à cerner	Indice: instrument de mesure	Indice: politique des revenus
<ul style="list-style-type: none"> - Calcul d'un indice des prix hors fiscalité indirecte ou non. 	<ul style="list-style-type: none"> La fiscalité indirecte (et directe) fait partie intégrante du prix final. 	<ul style="list-style-type: none"> Influence de la fiscalité indirecte (prix final) sur la politique économique et sociale (notamment santé). p. ex. .. drainage des consommateurs vers des produits de substitution; .. freinage de la consommation au bénéfice de l'investissement; .. freinage de la consommation de produits nuisibles à la santé. Dans ce contexte, voir problème des accises qui constituent une ressource budgétaire importante.
<ul style="list-style-type: none"> - Aides publiques <ul style="list-style-type: none"> • Au niveau des prix (subventions). • Au niveau du consommateur (allocations). 	<ul style="list-style-type: none"> Il faut prendre en considération les subventions publiques dans les prix, mais allocations au consommateur: non. 	<ul style="list-style-type: none"> Les subventions posent la question de la "vérité des prix". Du point de vue indexation des salaires, la subvention ne pose pas de problèmes. L'allocation oui: si elle n'est pas neutralisée dans le mécanisme de l'échelle mobile, la cherté est compensée doublement dans le chef de l'allocataire.
<ul style="list-style-type: none"> - Produits nuisibles à la santé (alcools, tabacs). 	<ul style="list-style-type: none"> A prendre en considération, car ils font partie de la consommation. 	<ul style="list-style-type: none"> La prise en compte ou non dépend des objectifs en matière de santé et de salubrité publiques.

OPTIQUE D'ANALYSE		
Problèmes à cerner	Indice: instrument de mesure	Indice: politique des revenus
<p>- Tarif Sécurité sociale</p>	<p>Le prix final des prestations médicales et para-médicales est à considérer.</p>	<p>L'élément non remboursé au niveau du coût des prestations (tarifs médicaux et hospitaliers) et des médicaments ainsi que les cotisations de sécurité sociale constituent évidemment un véritable coût pour le consommateur.</p> <p>La non prise en compte de cet élément constitue un moyen de renforcement de l'effet de freinage et dépend ainsi des objectifs en matière de santé publique.</p>
<p>- L'effet qualité.</p>	<p>Les changements qui interviennent au niveau de la qualité et de la composition des biens et des services se traduisent dans le prix final, tout en modifiant le produit.</p> <p>La distinction entre la composante compensatrice de qualité et des autres éléments étant extrêmement difficile à faire (principe de l'orientation de la production par la demande active du consommateur), l'application pure et simple du raccord implique l'adhésion au principe de l'économie de marché.</p>	<p>L'effet qualité et les changements structurels des produits (évolution technologique) posent trois problèmes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. celui de la satisfaction volontaire de besoins de plus en plus non-vitaux qui est financée par l'indexation des revenus, du moins partiellement; 2. celui d'une évolution technologique plus ou moins autonome qui impose au consommateur la consommation de produits d'une qualité ou d'un niveau technologique donnés; 3. celui de modifications comportant à la fois une amélioration technologique réelle et des augmentations de prix pures et simples. <p>Du point de vue 1., on pourrait envisager la neutralisation de ces effets, du point de vue 2. et surtout 3., non.</p>

OPTIQUE D'ANALYSE	
Problèmes à cerner	Indice: instrument de mesure
- Taux de change.	<p>Indice: politique des revenus</p> <ul style="list-style-type: none"> Les fluctuations de prix dues aux modifications des taux de change influencent directement le pouvoir d'achat du consommateur. La problématique d'une neutralisation globale ou partielle de ces effets sur le pouvoir d'achat relève de la politique monétaire et économique.
- Assurances.	<ul style="list-style-type: none"> Degré de prise en considération des primes d'assurance en général, compte tenu de la déductibilité fiscale. Il se pose en outre le cas de l'assurance-vie qui est un placement.
3. Quant au relevé des prix	<ul style="list-style-type: none"> L'échantillon des relevés des prix doit être stratifié selon la localisation et selon le type de commerce suivant les résultats de l'enquête de structure.
4. Quant aux types d'indices	<ul style="list-style-type: none"> Indice des prix à la consommation. Des considérations de coût et/ou de possibilités techniques pourraient justifier le calcul d'un indice unique qui serait alors essentiellement un indice du coût de la vie.
5. Quant à la base de départ	<ul style="list-style-type: none"> La base de départ est à fixer en relation avec les bases de référence de l'enquête de structure.