

REFORME DE L'INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION 1999

Sommaire thématique

1 INTRODUCTION

2 LA QUESTION DE L'ECHELLE MOBILE DES SALAIRES

3 L'EXAMEN DU REGLEMENT CE 1688/98 DU 20 JUILLET 1998

31 La position du Groupe patronal

311 La fiscalité indirecte et les prix administrés

312 L'auto-allumage

313 Les services de santé

314 Le tabac et les alcools

315 Les dépenses des non-résidents

32 La position du Groupe salarial

4 L'EXAMEN DU REGLEMENT CE 1687/98 DU 20 JUILLET 1998

5 LES PROPOSITIONS DU CES

51 Quant à la transposition des deux règlements européens

52 Quant à la procédure de concertation

1 Introduction

- Par lettre du 12 octobre 1998, le Premier Ministre a saisi le CES pour avis sur la transposition, en droit national, de deux règlements européens concernant l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH). Ces deux règlements concernent:

. Le règlement CE 1687/98 du 20 juillet 1998 a pour objet de revoir certains postes de la liste des biens et services composant le panier de l'IPCH.

Concrètement, il s'agit d'un élargissement de la couverture des postes santé, enseignement, services de protection sociale, assurances et services financiers.

. Le règlement CE 1688/98 du 20 juillet 1998 traite de la couverture géographique et démographique de l'IPCH.

Celui-ci stipule qu'à partir du 1^{er} janvier 2000, les dépenses des non-résidents sur le territoire national soient prises en compte au niveau de la pondération des biens et services de l'indice IPCH.

La saisine précise qu'il appartiendra particulièrement au CES de juger si l'IPCH, une fois établi selon le concept intérieur de la comptabilité nationale, peut continuer à servir d'instrument de référence de l'échelle mobile des salaires. En d'autres termes, l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation communautaire rend-elle incontournable l'établissement, en parallèle, d'un indice national, excluant les dépenses des non-résidents?

- Dans le présent avis, le CES prend également position sur la procédure de consultation, tel qu'il l'avait annoncé dans son avis sur la réforme de l'indice des prix à la consommation du 15 septembre 1998.

En effet, dans le passé, les règlements grand-ducaux ayant pour objet d'adapter d'indice des prix à la consommation exigeaient régulièrement la consultation préalable du CES sur toutes les adaptations qui ont un lien avec la liste des positions de l'indice et de leur pondération.

Après le passage à un indice-chaîne au 1^{er} janvier 1999, des adaptations annuelles des pondérations des biens et services composant le panier seront dorénavant nécessaires. La question de la procédure de consultation préalable du CES doit dès lors être réexaminée.

- Dans le présent avis, le CES n'a pas entamé une analyse approfondie de la question de l'indexation des rémunérations, pensions et prestations sociales à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Les divergences de vue entre les côtés salarial et patronal ont largement été discutées dans le passé et devraient être connues.

En revanche, ces approches opposées ont rendu nécessaire le rappel de certaines positions de principe pour aboutir à la conclusion du présent avis.

2 La question de l'échelle mobile des salaires

L'utilité de l'échelle mobile des salaires est appréciée différemment par les Groupes patronal et salarial du CES.

- **Le Groupe patronal** rappelle qu'il refuse d'accepter le principe même de l'indexation légale et automatique des salaires.

Ce groupe invoque plusieurs arguments à ce niveau:

. Le paiement des tranches indiciaires automatiques ne tient compte, ni de la situation compétitive, ni de la situation financière individuelle des entreprises.

. L'indexation automatique des salaires comporte des effets secondaires psychologiques importants. Un grand nombre de salariés ont l'impression qu'une augmentation salariale à la suite de l'échéance d'une tranche indiciaire n'est pas une réelle augmentation du salaire, étant donné que tous les travailleurs sont mis sur un pied d'égalité. Ils ont l'impression que c'est une augmentation qui leur revient de plein droit, qui leur est accordée par le législateur.

. Le Luxembourg est une terre d'accueil pour des investisseurs étrangers. Il est aussi l'un des seuls pays au monde qui connaisse un système d'indexation automatique des salaires. Des efforts d'explications considérables sont toujours nécessaires pour faire comprendre ce mécanisme à des investisseurs étrangers potentiels. Ils le ressentent, dans la plupart des cas, comme rigide et compliqué.

- Le Groupe salarial réitère son adhésion pleine et entière à l'échelle mobile des salaires, telle que nous la connaissons actuellement, c'est-à-dire, générale et automatique.

En effet, c'est un instrument qui a fait ses preuves, hormis quelques modulations en période de crise économique aiguë, en matière de maintien du pouvoir d'achat des salariés.

Il souligne que ce mécanisme a facilité la formation des salaires et, partant, a contribué, dans une mesure non négligeable, au maintien quasi-ininterrompu de la paix sociale depuis sa généralisation au milieu des années soixante-dix.

A l'argument clé patronal que l'indexation automatique des salaires génère des charges imprévues et en toute indépendance de l'accroissement de la productivité, les représentants des travailleurs opposent que les responsables des entreprises de la politique salariale sont généralement bien informés de l'évolution de l'indice des prix et de ses incidences sur les salaires. Ils anticipent généralement les échéances des tranches indiciaires et en tiennent compte dans leur politique salariale. La faible incertitude existant au niveau de la date d'échéance exacte d'une tranche devrait largement être compensée par le climat serein entre partenaires sociaux et la paix sociale.

Aussi l'incidence de l'indexation des salaires sur la compétitivité des entreprises doit-elle être vue, de façon globale, à long terme. Dans cette optique, les entreprises luxembourgeoises se classent favorablement par rapport aux entreprises des autres pays. Il n'y a guère eu de dérapage incontrôlé des salaires luxembourgeois. Ceci est d'ailleurs confirmé par de récentes publications (IMD)¹ qui - en matière de compétitivité internationale - placent le Luxembourg au quatrième rang mondial. L'évolution modérée des salaires a certainement contribué à ce classement favorable et ce malgré l'indexation des salaires.

1 IMD: Institute for Management Development - Suisse

3 L'Examen du règlement CE 1688/98 du 20 juillet 1998

Le CES se propose de commencer ses discussions avec le règlement 1688/98, étant donné qu'il s'agit de la question la plus controversée entre les membres du CES. Comme déjà indiqué ci-avant, le texte réglementaire sous rubrique dispose que les Etats-membres doivent tenir compte dorénavant des dépenses des non-résidents sur leur territoire national. Il est vrai que la prise en compte des dépenses de ces personnes peut considérablement influencer sur les mouvements de l'indice des prix, surtout dans des économies de petit espace, comme le Luxembourg, ou alors des pays qui connaissent des flux importants de touristes. En revanche, il n'est pas établi, à priori, dans quelle direction l'évolution pourrait diverger; on peut imaginer tant des écarts à la hausse qu'à la baisse.

Au Luxembourg, l'impact de cette mesure peut être illustré dans le tableau qui suit. Y ont été repris les principaux postes qui seraient touchés par la mesure.

Pondération des biens et services en tenant compte des dépenses des non-résidents

Position	Sans non-résidents	Avec non-résidents	Différence en %
02. Boissons alcoolisées et tabac dont notamment	35,7	102,4	+187
02.1. Boissons alcoolisées	22,5	33,4	+48
02.1.1. Spiritueux	4,1	14,5	+254
02.1.2. Vins	10,6	11,0	+4
02.1.3. Bière	7,8	7,9	+1
02.2. Tabac	13,2	69,0	+423
07. Transports dont notamment	133,7	199,3	+49
07.2. Utilisation des véhicules personnels	53,2	117,2	+120
07.2.2. Carburants et lubrifiants	19,8	83,8	+323
11. Hôtels, Cafés, Restaurants dont notamment	57,0	95,9	+68
	55,6	81,5	+47

11.1 Restaurants et débits de boissons	52,2	78,1	+49
11.1.1. Restaurants et cafés			
11.2. Services d'hébergement	1,4	14,4	+928

Source: STATEC et CES

Chiffres indicatifs exprimés en pour mille

Etant donné l'impact important de ce règlement européen sur la pondération des biens et services composant le panier de biens et services, le CES s'est vu confronté - dans un premier stade - à des attitudes divergentes exprimées par ses membres **par rapport à un ou deux indices**. Les thèses défendues par les côtés patronal et salarial sont reprises ci-après.

31 La position du Groupe patronal

Compte tenu du fait qu'à l'immédiat le mécanisme de l'échelle mobile des salaires ne sera pas aboli, le **Groupe patronal** estime que dans une perspective transitoire il y a lieu de mettre en place un indicateur de mesure séparé qui détermine la fréquence des adaptations salariales à certaines pertes de pouvoir d'achat (Indice des Prix à la Consommation Nationale ou IPCN). Il voudrait éviter d'être tributaire de décisions politiques, qu'elles soient communautaires ou nationales, qui auraient directement un impact négatif sur la situation compétitive des entreprises luxembourgeoises.

L'idée de deux indices distincts est d'ailleurs en concordance avec les saisines gouvernementales du 5 février 1996 et du 12 octobre 1998.

En outre, le principe de deux indices correspond à une situation de fait dans le seul autre pays européen qui connaisse une forme d'indexation des salaires, à savoir la Belgique, où il existe un indice mesurant l'évolution des prix et un indice, appelé indice-santé, servant d'instrument de mesure pour adapter les salaires ou les loyers.

L'IPCN préconisé par le **Groupe patronal** aurait les caractéristiques suivantes:

311 La fiscalité indirecte et les prix administrés

Le **Groupe patronal** voudrait voir éliminer de l'indice national (IPCN), la TVA, les accises et les prix administrés.

Le **Groupe patronal** estime que le niveau de la TVA, des accises et des tarifs publics exprime une volonté politique déterminée. Dans une économie indexée ces taxes ou tarifs publics destinés, en fait, au consommateur final, sont transformés en charges pour les entreprises via le mécanisme de l'indexation. Les autorités publiques, dans leurs politiques de finances publiques, de santé ou d'environnement s'engagent, dès lors, en

fait - par une voie indirecte - dans une politique de revenus, ce qui est difficilement acceptable pour le **Groupe patronal**.

312 L'auto-allumage

L'inflation est traditionnellement alimentée par deux composantes. D'un côté, par la demande de biens et services, d'un autre côté, par les coûts d'exploitation des entreprises.

Le **Groupe patronal** est d'avis que l'indexation automatique des traitements peut engendrer un effet d'auto-allumage. En effet, les entreprises à forte intensité laboristique - hormis celles agissant dans un environnement concurrentiel international - ont tendance à répercuter les augmentations de salaires sur leurs prix de vente, ce qui alimente, à nouveau, l'inflation (principe de la "spirale inflatoire").

Le Groupe patronal estime qu'il y a lieu d'éliminer ces postes de l'indice servant d'indice de référence pour l'indexation des salaires.

313 Les services de santé

Quant à son financement, le secteur de la santé peut être subdivisé en trois segments:

- **La santé entièrement à charge du budget de l'Etat**
- **La santé à charge de la collectivité via la Sécurité sociale**
- **La santé à charge du consommateur final**

Pour l'IPCH, les autorités communautaires avaient retenu de ne prendre en considération, pour la couverture de démarrage de l'indice, que les médicaments, autres produits médicaux et appareils thérapeutiques du segment 3. Dans une deuxième étape qui débutera au 1er janvier 2000, la participation de l'assuré au niveau du segment 2 serait également prise en compte, tout comme les services du segment 3.

Etant donné que les coûts des services de santé sont, dans leur grande majorité, des frais de personnel, le **Groupe patronal** - par référence à la problématique développée sous 312 - propose de s'en tenir aux seuls médicaments, autres produits médicaux et appareils thérapeutiques du segment 3.

314 Le tabac et les alcools

Le **Groupe patronal** souhaite éliminer du panier de l'indice national les postes boissons alcoolisées et tabac. En effet, le Groupe patronal estime qu'il ne convient pas d'inclure ces postes dans le panier de l'indice national pour des raisons de santé et de salubrité publique.

315 Les dépenses des non-résidents

Le **Groupe patronal** estime inconcevable l'intégration des dépenses effectuées par les non-résidents au niveau de l'IPCN.

L'inclusion des dépenses des non-résidents dans l'indice des prix à la consommation conduit notamment à un gonflement des positions carburant, alcool et tabac. Ceci aurait pour effet un IPCN beaucoup plus volatile, en raison des fluctuations importantes à la hausse et à la baisse des prix du pétrole. De plus, celui-ci serait beaucoup plus tributaire de décisions politiques (accises).

En conclusion, le **Groupe patronal** estime qu'il y a lieu de ne considérer que les dépenses des résidents pour la pondération des biens et services inclus dans l'IPCN. Ceci aurait des répercussions notamment sur le poste "tabac et alcools" qui obtiendrait une pondération de 0 % (compte tenu également des arguments sous 314 à ce propos), ainsi que les postes "carburants et lubrifiants" (19,8 au lieu de 83,8), "restaurants et débits de boissons" (55,6 au lieu de 81,5) et "services d'hébergement" (1,4 au lieu de 14,4).

32 La position du Groupe salarial

Le **Groupe salarial** se prononce en faveur d'un indice objectif, transparent, facilement lisible et neutre, qui mesure le plus exactement possible l'évolution des prix finals à payer par le consommateur, quels qu'ils soient et quelle que soit leur nature. Ce canon exclut impérativement tous les éléments températeurs et normatifs que les employeurs invoquent rituellement et qui aboutiraient, s'ils étaient retenus par les responsables politiques, à un indice tronqué et donc carrément faux, comme si l'on amputait le mètre-étalon de quelques centimètres, tout en maintenant l'étalon initial.

Dès lors, le **Groupe salarial** plaide concrètement pour un indice toutes taxes comprises et sans amputation partielle de certains biens et services. L'impératif de mesurer les prix finals - c'est-à-dire, y compris les taxes et impôts indirects qui grèvent les produits et services - est susceptible, en outre, de freiner les vellétés politiques d'augmenter les impôts et les taxes en question. Ceci est en faveur de tous les consommateurs et, surtout, de ceux ne bénéficiant que de petits et de moyens revenus.

Au niveau de l'effet dit "auto-allumage", le **Groupe salarial** rappelle que celui-ci n'a pas été démontré scientifiquement à ce jour.

Finalement, si intervention normative il doit y avoir, elle doit relever exclusivement de l'action politique explicite et se faire au moyen des instruments disponibles ou à créer à cet effet.

Dans cet ordre d'idées, le **Groupe salarial** rappelle les différentes modulations intervenues dans le passé, tant au niveau de l'indice même, qu'à celui de l'échelle mobile. Toutes ces modulations étaient en défaveur des salariés et donnent, à ces derniers, un crédit en leur faveur.

En conclusion aux développements qui précèdent, le **Groupe salarial** se prononce en faveur de l'IPCH, servant d'unique instrument de mesure de l'évolution des prix à la consommation au Luxembourg, laquelle devant actionner, à son tour, le mécanisme de l'échelle mobile des salaires.

Le **Groupe salarial** choisit l'IPCH à cause de sa qualité méthodologique qui, en outre, est susceptible d'être encore améliorée, dans la mesure où il inclura toutes les dépenses supportées par les consommateurs, quelles qu'elles soient, cela dans la neutralité et l'objectivité voulues.

En ce qui concerne l'hypertrophie de certains postes, due à l'inclusion des non-résidents dans la couverture géographique, le **Groupe salarial** argue qu'elle peut influencer sur l'évolution de l'indice dans les deux sens, comme viennent de nous le montrer les combustibles liquides.

Finalement, l'existence parallèle de deux indices, qui évolueraient différemment, jetterait le trouble parmi la population et inciterait à des débats et affrontements politiques à n'en plus finir et phagocyterait, bien inutilement, une partie de l'énergie politique qui serait mieux employée ailleurs.

4 L'Examen du règlement CE 1687/98 du 20 juillet 1998

Le règlement 1687/98 vise à étendre la couverture sur plusieurs types de service. L'impact majeur peut être noté au niveau des dépenses de santé dont la pondération globale passerait de 2,7 à 17,7 pour mille.

Tout comme la discussion menée ci-avant sous 3, le **Groupe patronal** donne à considérer que ce poste inclut notamment une composante " frais de personnel " susceptible d'alimenter le phénomène "auto-allumage".

Le **Groupe salarial** ne partage pas ces vues et rappelle, par ailleurs, que le phénomène " auto-allumage " doit être confirmé scientifiquement. Au-delà, il rappelle la nécessité de disposer d'un indice fiable, neutre et objectif qui inclut toutes les dépenses de consommation finales.

Pondération actuelle et nouvelle, compte tenu des modifications résultant du règlement 1687/98

Position	Couverture actuelle	Couverture élargie	Différence en %
06. Santé	2,7	17,7	+555
	2 7	17 9	+378

06.1. Produits et appareils thérapeutiques, matériel médical	1,6	5,6	+250
06.1.1. Produits pharmaceutiques	1,1	1,2	+9
06.1.2. Autres produits médicaux	0,0	6,1	
06.1.3. Appareils et matériel thérapeutiques			
06.2. Services de consultation externe	0,0	3,0	
06.2.1. Services médicaux	0,0	2,2	
06.2.2. Services dentaires	0,0	0,4	
06.2.3. Services paramédicaux	0,0	0,4	

Source: STATEC et CES

Chiffres indicatifs exprimés en pour mille

5 Les propositions du CES

51 Quant à la transposition des deux règlements européens

Malgré les positions patronales et salariales divergentes au départ, le CES a pu aboutir à une position de compromis, qui se dessinerait comme suit:

- Le CES recommande l'adoption de deux indices des prix à la consommation distincts. Le premier serait l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), tel qu'il résulte de l'application des règlements européens. A côté de cet IPCH, il y aurait lieu d'établir un indice des prix national (IPCN), qui sera, à partir de l'an 2000, identique à l'IPCH, sauf en ce qui concerne la couverture géographique.

En d'autres termes, au moment de la prochaine réforme au 1^{er} janvier 2000, les dépenses des non-résidents sur le territoire national seraient intégrées au niveau de la pondération du panier des biens et services pour l'IPCH, mais non au niveau de l'IPCN, de sorte qu'à partir du 1^{er} janvier 2000, deux indices distincts seraient répertoriés.

Seul l'IPCN servira à actionner le mécanisme de l'échelle mobile des salaires et des prestations sociales, conformément aux dispositions légales afférentes.

Le CES est d'avis que la mise en place de deux indices distincts doit préalablement être expliquée à l'opinion publique.

- En ce qui concerne les autres aspects de la réforme au 1^{er} janvier 2000 (transposition du règlement CE 1687/98 du 20 juillet 1998), le CES préconise un parallélisme entre l'IPCH et le nouvel IPCN à mettre en place.

Ce règlement apporte des extensions au niveau des postes santé, enseignement, services de protection sociale, assurances et services financiers. Le CES se rend bien compte que les prix de ces positions comportent une part importante de coûts de personnel susceptibles d'avoir un effet "d'auto-allumage", à supposer qu'il puisse être confirmé scientifiquement. Le CES invite le STATEC à continuer l'observation du mécanisme de boucle prix-salaires au moment de l'échéance des prochaines tranches indiciaires et de poursuivre les analyses faites à ce sujet dans le passé.

- Au niveau d'autres problèmes susceptibles de se poser dans le contexte du mécanisme de l'échelle mobile des salaires, notamment lorsque la situation de compétitivité internationale des entreprises luxembourgeoises serait remise en cause, des solutions consensuelles devront être recherchées au moyen des instruments mis en place par le "modèle luxembourgeois" du dialogue politico-social.

52 Quant à la procédure de concertation

- Conformément à l'article 2 du règlement grand-ducal du 21 décembre 1998, "Toute révision de la liste des positions de l'indice et de leur pondération..." doit faire l'objet d'une consultation préalable du CES.

Le CES vient de recommander, ci-avant, la mise en place de deux indices des prix à la consommation distincts.

L'IPCN différencierait de l'IPCH sur le seul point des dépenses des non-résidents sur le territoire national. En ce qui concerne la méthodologie et les adaptations techniques à opérer, un parallélisme est à prévoir entre les deux indices.

- Dans la lignée des arguments développés ci-avant, il ne serait donc que logique que le CES ne renonce pas à une consultation préalable chaque fois que "la liste des positions de l'indice et de leur pondération de l'IPCH et de l'IPCN" est amendée.

Dans ce contexte, le CES exprime le souhait qu'il soit informé et consulté, par le STATEC, sur les projets de règlement concernant l'IPCH dès le début de leur élaboration.

Le CES est bien conscient que le nouvel IPCH résultant du règlement grand-ducal du 21 décembre 1998 est fondé sur une technique statistique différente de celle du passé (indice-chaîne) et appelle dorénavant une révision annuelle du schéma de pondération.

Dans la mesure où il s'agit de simples adaptations techniques sur la base d'une observation des grands agrégats macro-économiques, le CES est convaincu qu'il lui sera

possible d'évacuer des avis dans les délais les plus brefs, de façon à ne pas perturber la procédure réglementaire.

Dans le cas où le schéma de pondération serait à revoir pour tenir compte des résultats d'une nouvelle enquête budget des ménages, la procédure de consultation pourrait, le cas échéant, s'étendre sur une période plus longue.

Concrètement, le CES pourrait être saisi des amendements à opérer au cours de la première quinzaine d'octobre. Etant donné que le CES a déjà institué un groupe permanent IPCN, les avis pourraient être évacués avant le 1^{er} décembre de la même année. A supposer qu'un avis consensuel soit trouvé au sein du CES, les Chambres professionnelles devraient également pouvoir rendre leurs avis dans des délais très brefs.

- Le CES s'engage également - dans le cadre du débat d'orientation sur son rôle futur, débat qui aura lieu en été 1999 - d'analyser le procédé d'adoption de ses avis. Dans des cas où une urgence serait invoquée, l'adoption d'avis par voie de consultation écrite des membres du CES, sans convocation formelle en Assemblée plénière, devrait être examinée.

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	Robert Weber

Luxembourg, le 7 juillet 1999