

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires

et Employés publics

sur le

projet de règlement grand-ducal concernant l'établissement de l'indice des prix à la consommation

Par dépêche du 6 juillet 1990, Monsieur le Ministre de l'Economie a demandé, pour le 1er octobre 1990 au plus tard, l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal concernant l'établissement de l'indice des prix à la consommation.

Ce règlement en projet est destiné à remplacer, à partir du 1er janvier 1991, celui du 24 décembre 1984 complété le 29 juin 1987 par l'intégration du loyer.

Le projet sous avis se caractérise essentiellement par 5 points comportant soit des modifications soit des innovations par rapport au système actuel.

Basé sur une nouvelle enquête sur les "budgets familiaux", c'est-à-dire les habitudes de consommation d'un nombre de ménages choisis comme représentatifs de l'ensemble de la population luxembourgeoise, le nouveau texte propose:

1. une pondération des articles de référence reflétant la consommation des ménages telle qu'elle résulte de cette enquête effectuée entre avril 1986 et septembre 1987;
2. l'allongement de la liste des articles et des services composant le "panier", dont le nombre est porté de 254 à 300 positions;
3. la limitation de l'intervention du pouvoir politique à la fixation des grandes orientations (pondération et espèces des références), l'exécution du détail (désignation des variétés, marques et modèles représentatifs et des points de vente, calcul de l'indice, etc.) étant mise dans "la seule compétence du STATEC qui détermine ses choix sur base de considérations scientifiques et techniques";
4. le renforcement des moyens de contrôle de la Commission de l'indice par le biais de réviseurs autorisés à vérifier les relevés et calculs du STATEC et d'informer la commission du résultat de leur enquête;
5. la révision quinquennale de l'indice ensuite de nouvelles enquêtes préalables sur les budgets familiaux.

ad 1

Depuis l'après-guerre, la pondération des articles est basée sur la consommation des seuls salariés à revenu modeste. Le projet sous avis entend la rendre conforme aux "dépenses de toutes les catégories de personnes bénéficiant de l'échelle mobile des salaires". Cet élargissement de la couverture n'appelle pas de critique de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

ad 2

L'indice du coût de la vie, à l'origine, n'était destiné qu'à l'adaptation des traitements des fonctionnaires de l'Etat et des employés des chemins de fer à l'évolution des prix des articles de première nécessité. L'administration publique, notamment, soit exécute des missions dans l'intérêt de la communauté soit rend des services qui ne sont pas dans le commerce et qui n'ont pas de prix au même titre que les produits des entreprises. Les traitements sont donc sans relation entre prix du produit final et coût de production, qui est l'un des paramètres servant à la fixation des salaires des travailleurs. D'autre part, la fixation des traitements n'est pas conventionnelle mais réservée au législateur qui, en temps de fluctuations conjoncturelles, serait sollicité en permanence afin de maintenir le niveau de vie des agents publics en relation avec l'évolution des prix. L'introduction de l'échelle mobile des traitements était donc un acte de simplification rationnelle et cette mesure en soi serait restée "a-économique" si le secteur privé ne l'avait copiée. Depuis ce "péché originel" du patronat, la généralisation de l'échelle mobile ne pouvait plus être qu'une question de temps. D'autre part, depuis cette époque, les représentants du patronat dans les organismes consultatifs et leurs alliés dans le camp gouvernemental ont dû s'efforcer à limiter les dégâts de l'indexation générale des revenus, en tentant à en espacer les adaptations. D'où, entre autres, la sempiternelle répétition de l'absolue nécessité de transformer le rudimentaire indice du coût de la vie en un "instrument de mesure scientifique" pouvant servir à orienter la politique nationale et permettant des comparaisons internationales. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que, puisque nous avons déjà deux indices, celui dont question et celui des prix à la construction, nous aurions pu en faire trois, l'un servant à adapter les rémunérations à l'évolution effective du coût de la vie, les deux autres à mesurer scientifiquement tout ce qu'on voudra. A lire le chapitre 4.2 d) de l'exposé des motifs sur les produits nuisibles à la santé, on constate d'ailleurs que l'aspect scientifique doit s'incliner devant des considérations de politique pratique.

ad 3

Après que des élections ont été gagnées et que d'aucuns ont fait carrière sous la bannière de l'indice, après que des échecs dans son fonctionnement escompté ont dû être arrangés, et après des reproches de manipulation formulés à maintes reprises, le Gouvernement entend se dégager de sa responsabilité directe pour cet instrument devenu par trop scientifique, échappant à la pronostication politique et risquant de coûter des votes sinon des têtes. Le STATEC est désigné pour porter

dorénavant vis-à-vis du public la responsabilité du fait que les prix des articles de première nécessité peuvent augmenter sans effet sur l'indice semestriel, les baisses des prix d'une multitude d'articles superflus compensant les hausses dans la moyenne. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut se déclarer d'accord avec la démarche proposée alors qu'aux termes de notre constitution, le Gouvernement est responsable de sa politique, et la correcte adaptation des salaires et traitements aux variations du coût de la vie, voulue par la loi du 27 mai 1975, est une mission dont l'Exécutif est et reste responsable. D'ailleurs, l'état actuel de la législation sur la matière ne permet pas d'abandonner au STATEC de désigner les variétés représentatives des différents articles composant le panier. En effet, l'article 11 de la législation sur les traitements des fonctionnaires de l'Etat dispose toujours que "les éléments qui entrent en ligne de compte pour l'établissement de l'indice ... sont déterminés par règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat". Il appartient donc au projet sous rubrique de détailler les articles à relever jusqu'au niveau des éléments, comme cela a été le cas jusqu'ici.

ad 4

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics salue le renforcement des moyens de contrôle de la Commission de l'indice. Le texte proposé à cet effet n'est cependant pas au point. La Chambre reviendra à la question dans le cadre de l'examen des articles.

ad 5

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve la volonté du Gouvernement de faire réviser tous les cinq ans la liste des articles de référence sur la base d'une nouvelle enquête sur les habitudes de consommation des ménages. Il faut toutefois se rendre à l'évidence que ces révisions quinquennales peuvent servir également de prétexte à des manipulations qui n'ont pas leur origine dans un changement de la consommation. Voici un exemple frappant et d'une brûlante actualité:

Pondération en ‰

	1984	Projet
Gasoil chauffage	44	28,7
Essence	33	27,6
Carburant diesel	14	2,2
Huile lubrifiante	1	0,5

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que de telles différences - si leur origine n'est pas expliquée et justifiée en détail - n'augmentent guère la crédibilité de l'indice, mais au contraire, alimentent des polémiques inutiles que le Gouvernement déclare vouloir éviter.

Examen des articles

Article 1er

Le règlement en vigueur définit le but de l'indice des prix par la formule "... destiné à adapter les traitements des fonctionnaires de l'Etat aux variations du coût de la vie". Les auteurs du projet, désirant créer un instrument scientifique de mesure et de comparaison plutôt qu'un indice du coût de la vie, proposent de remplacer cette formule par "... destiné à refléter l'évolution des prix des biens et services acquis par les ménages privés". Comme il ne s'agit cependant pas de noter l'évolution des prix de tout ce que les ménages privés ont effectivement acquis au cours du mois de référence, le bout de phrase proposé prête à erreur. Il paraît plus correcte de dire: "... l'évolution des prix de certains biens et services que les ménages privés ont l'habitude d'acquérir". Du reste, la question se pose si le passage d'un indice du coût de la vie vers un indice des prix peut se faire par la voie réglementaire sans adaptation préalable de la disposition légale habilitante, à savoir l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Article 3

En ce qui concerne la constatation des prix des produits, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'elle doit se faire là où les consommateurs se servent, c'est-à-dire aux rayons, mais non pas sur la base de tarifs communiqués par les fournisseurs.

Quant à la non-disponibilité d'un prix, si elle résulte de la disparition de l'article, la Chambre estime que le maintien de l'ancien prix doit être limité dans le temps. Aussi la Chambre propose-t-elle de compléter l'article 3 par l'ajout suivant: "Toutefois, après trois mois, il est procédé conformément à l'article 4 qui suit."

Article 6

Les mots "au maximum" après la mention du nombre des membres de la commission semblent superflus; ils peuvent être supprimés. Par ailleurs, quoique le texte le fasse sous-entendre, la Chambre demande d'ajouter à la fin du 2e alinéa que "Pour chaque membre effectif il est désigné un suppléant", ceci pour garantir que la commission puisse régulièrement travailler dans la composition voulue par le règlement.

A l'alinéa 4, le bout de phrase: "et les normes internationales généralement admises" est à supprimer du texte. En effet, l'indice est à établir conformément aux prescriptions de l'article 2 du présent règlement et de la liste des articles de référence, qui en fait partie intégrante. Cette procédure ne saurait être influencée d'une quelcon-

que manière à la suite d'un éventuel changement des normes internationales "généralement admises", tournure d'ailleurs sans contenu précis.

Enfin, il se recommande, dans le souci de renforcer la crédibilité qui doit caractériser les calculs de l'indice, que les chambres professionnelles soient consultées sur le projet du règlement ministériel annoncé à l'alinéa final pour fixer le fonctionnement de la commission, notamment après la faculté du recours à des réviseurs qui lui est garantie par l'article 7.

Article 7

Cet article innove par rapport au règlement en vigueur en proposant que, dans l'accomplissement de sa mission, la commission de l'indice peut faire appel à des réviseurs externes qui, en tant qu'auxiliaires de la commission, pourront accéder à toutes les données se rapportant à l'établissement de l'indice mais soumises au secret statistique. L'exposé des motifs joint au projet précise: "Les réviseurs exécuteront leur mission chaque fois que la majorité absolue des membres de la commission de l'indice en exprime la demande, dans les limites que la commission aura fixées". La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que cette phrase doit trouver sa place dans l'article 7 du règlement même. Puisque les réviseurs reçoivent leur mandat de la part de la commission, ils sont à considérer comme mandataires de celle-ci, et non pas du STATEC, comme le propose le texte de l'article 7.

Article 9

Il y a un oubli à redresser en ajoutant les mots "des traitements" entre les termes "le régime" et "des fonctionnaires".

Article 10

Nonobstant le long développement que le commentaire consacre à la question de la base, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime pour le moins inélégant de maintenir la base 1948 qui résulte d'un panier foncièrement différent de celui défini en 1967 (base 1965), redéfini en 1984, et qui sera remanié et complété une nouvelle fois par le présent projet. L'adoption de la base 1990 ne créerait - dans les entreprises et administrations - que des problèmes d'intendance insignifiants et, sur le plan législatif et réglementaire, elle serait facilement réalisable par une disposition du genre de "dans toutes les lois et règlements faisant mention de l'indice ..., le renvoi à la base 1948 est remplacé par la mention de la base 1990". La Chambre demande donc au Gouvernement de profiter du premier projet de loi qui s'y prête pour faire adopter cette mise à jour.

Article 11

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à marquer son accord avec la règle de la révision quinquennale de l'indice sur base de nouvelles enquêtes préalables sur les budgets familiaux. Ceci, d'une part, parce que cette promesse réalise une vieille revendication itérativement présentée, notamment par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics elle-même, mais, d'autre part, surtout pour le motif que les enquêtes permettent de dégager une série d'autres données très utiles à la définition de la politique dans tous les domaines sociaux, ce qui justifie amplement les frais et le travail y investis.

Liste des articles

En renvoyant à sa remarque présentée ad 3 dans la partie générale ci-dessus, la Chambre demande de compléter la liste des articles de référence conformément aux dispositions légales en vigueur.

* * *

C'est sous la réserve expresse de toutes les observations qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet le présent avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 octobre 1990.

Le Secrétaire,



Le Président,

