

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

**le projet de règlement grand-ducal concernant l'éta-
blissement de l'indice des prix à la consommation**

Par dépêche du 29 octobre 1999 - entrée au secrétariat de la Chambre à la date du 15 novembre seulement - Monsieur le Ministre de l'Economie a demandé, en insistant sur l'urgence, l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

Ledit projet a pour but de réagencer l'IPCH (indice des prix à la consommation harmonisé), d'abord pour compléter sa couverture, notamment par la prise en compte dans les dépenses des ménages des domaines de la santé (médicaments, produits et appareils thérapeutiques partiellement à charge de la sécurité sociale, ainsi que les services médicaux et paramédicaux extra-hospitaliers), de l'enseignement, des services de protection sociale (crèches, pouponnières, jardins d'enfants et garderies, dont la fréquentation n'est pas obligatoire), des assurances et des services financiers.

En effet, depuis l'introduction de l'IPCH en janvier 1997, la Commission européenne a poursuivi les travaux d'harmonisation pour intégrer les domaines cités ci-dessus, qui étaient restés exclus complètement ou du moins partiellement de l'IPCH jusqu'à présent, essentiellement pour des raisons technico-méthodologiques. Dorénavant, c'est-à-dire à partir du 1er janvier 2000, cette extension de couverture sera opérationnelle, mais seules les dépenses réelles, c'est-à-dire les prix nets déboursés effectivement par les ménages, entreront en ligne de compte pour déterminer les coefficients de pondération, après déduction de la part payée ou remboursée par les organismes de la sécurité sociale ou le cas échéant les administrations publiques.

En raison d'autres difficultés techniques non encore résolues à ce jour, l'extension de l'IPCH aux maisons de retraite, aux établissements pour handicapés, aux services d'aide ménagère et de restauration sera décalée encore d'une année. Il en sera de même pour l'intégration des services hospitaliers, qui se fera elle aussi seulement à partir de janvier 2001.

En complétant de la sorte la couverture des biens et services par l'IPCH, l'on s'accorde pour dire qu'il s'agit d'une amélioration qui rapproche ce dernier de l'ancien indice national en vigueur jusqu'en 1996. Il est patent, cependant - et l'exposé des motifs ne le cache pas - que l'approche nette retenue aura pour conséquence que chaque modification future des taux de remboursement ou de participation aux frais de la part des organismes de la sécurité sociale ou de l'Etat se répercutera nécessairement, sinon de façon quasi automatique, sur l'indice des prix à la consommation.

Le projet poursuit encore un second objectif, à savoir un réaménagement qui tire à conséquence, notamment pour un petit pays comme le Grand-Duché, en raison de la consommation relativement importante des non-résidents qui sont de passage ou qui y viennent pour s'approvisionner. En fait, il y va de l'inclusion dans l'IPCH des dépenses faites par les non-résidents sur le territoire économique national. Il s'agit en l'occurrence d'une nouvelle définition de la couverture géographique et démographique de l'IPCH. L'exposé des motifs précise que dans le cas du Luxembourg, ce réaménagement de la couverture géographique/démographique entraînera *"un gonflement non seulement des positions concernant les services de restauration et d'hébergement, mais particulièrement de celles concernant les boissons alcoolisées, le tabac et les carburants. En effet, alors que dans l'ensemble la consommation des non-résidents compte pour quelque 20% dans la consommation privée totale sur le territoire, ce taux atteint plus de 30% en ce qui concerne les boissons alcoolisées, quelque 40% pour les services de restauration et d'hébergement et plus de 75% pour les carburants et les produits de tabac."*

Le Gouvernement étant objectivement obligé par les traités - une fois de plus sans égards particuliers pour la situation spécifique du Grand-Duché - de se conformer sans délai aux règlements communautaires N^{os} 1687/98 et 1688/98 du 20 juillet 1998 sur la matière et

de les mettre en application dès le 1er janvier 2000, il se dit contraint de devoir procéder à une nouvelle réforme de l'indice des prix à la consommation un an seulement après la dernière révision, qui a introduit pour l'année 1999 en cours le principe d'une analyse critique annuelle du schéma de pondération qui est à la base de l'indice et, le cas échéant, d'un ajustement de la pondération comme suite à une modification dans les habitudes de consommation. Aussi, en accord avec les partenaires sociaux, le Gouvernement avait-il décidé, par règlement grand-ducal du 21 décembre 1998, d'abandonner le lien direct et exclusif entre les enquêtes sur les budgets des ménages et la pondération de l'IPCH et de passer à une pondération basée sur les données de consommation privées établies annuellement dans le cadre des comptes nationaux.

Le Gouvernement se demande en effet et à bon escient si l'IPCH, une fois établi selon le nouveau concept, qui étend la couverture dans la double optique rappelée ci-dessus, pourra continuer à servir d'instrument de référence pour l'évolution de l'échelle mobile des salaires, ou si, par contre, l'établissement en parallèle d'un indice national (IPCN) distinct de l'IPCH et excluant les dépenses des non-résidents, s'impose.

Au regard des données macro-économiques évoquées, qui semblent incontestables, il sera difficile de s'opposer à la solution proposée par le Gouvernement, bien qu'il devienne évident - une fois de plus - que les réglementations communautaires obligent les Gouvernements nationaux à se conformer strictement à des décisions prises sans égards suffisants pour les spécificités nationales, et qu'elles restreignent à chaque fois encore un peu plus leur liberté d'agir et leur marge de manoeuvre pour disposer eux-mêmes en fonction des intérêts de la population.

Si l'extension de la couverture des biens et services qui fait l'objet du règlement (CE) N° 1687/98 peut donner satisfaction parce qu'elle comble une lacune dans l'IPCH et en améliore la véridicité, il en va tout autrement du règlement (CE) N° 1688/98 qui étend la couverture géographique et démographique sans nécessité évidente. En plus, il oblige le pays à abandonner le principe de l'indice unique qui a une longue tradition au Grand-Duché et est décrié par d'aucuns comme "*la vache sacrée des salariés*". N'aurait-il dès lors pas été

possible d'accorder une dérogation au plus petit pays de la Communauté en ce qui concerne la couverture géographique, au vu surtout de la consommation des non-résidents, qui, bien qu'étant importante dans le contexte national, devient franchement insignifiante à l'échelon des transferts intra-communautaires qui intéressent la Commission? N'est-il pas curieux de devoir constater que, comme suite à la nouvelle réglementation européenne - apparemment incontournable - qui fait l'objet des textes sous avis, le Luxembourg, seul pays à avoir adopté comme instrument de mesure unique (!) l'IPCH imposé par la Commission, est maintenant contraint de revenir sur sa décision - qui, à l'époque, avait été acquise après d'âpres discussions - pour adopter finalement, à côté de l'IPCH, un nouvel instrument national (IPCN)?

Aussi la proposition du Gouvernement va-t-elle dans le sens de la mise en oeuvre de deux systèmes d'indices des prix: à savoir, d'un côté, le maintien de l'IPCH, dont la couverture sera étendue aux domaines mentionnés et qui prendra en compte également les dépenses des non-résidents effectuées sur le territoire national, et, parallèlement, un nouvel indice des prix à la consommation national (IPCN) fonctionnant selon les mêmes principes et concepts méthodologiques que son homologue dit "*harmonisé*", sauf qu'il se limite aux dépenses engendrées par la seule population résidente.

Il en résultera deux séries de coefficients de pondération distincts, deux taux d'inflation distincts, révisables annuellement sur la base des données dérivées des comptes nationaux, et sources potentielles de polémiques au sujet des divergences constatées. Seul l'IPCN qui se limite à la consommation de la population résidente servira désormais à actionner le mécanisme de l'adaptation des salaires et des prestations sociales. Pour combien de temps encore?

La Chambre se rallie, un peu malgré elle, aux réflexions et recommandations exprimées par les partenaires sociaux à travers l'avis du Conseil Economique et Social, auxquelles le Gouvernement - une fois n'est pas coutume - "*a décidé de (leur) donner intégralement suite et d'introduire au 1er janvier 2000 un indice des prix à la consommation national IPCN, établi expressément dans le but de servir d'indicateur de référence pour le mécanisme de l'échelle mobile des salaires et des prestations sociales*".

En ce qui concerne la commission de l'indice des prix qui fait l'objet de l'article 5, et notamment son élargissement pour accueillir en son sein *"un représentant de la Banque Centrale du Luxembourg avec le statut d'observateur"*, la Chambre doute si *"du fait des compétences de la BCL en matière monétaire"* sa présence *"s'impose"* vraiment comme le fait croire le commentaire dudit article. Ladite commission, composée en tripartite avec des représentants salariaux, patronaux et gouvernementaux appuyés par deux experts, s'est toujours bien passée d'observateurs dont le rôle n'est pas très clair. La commission, très attachée à son indépendance et à sa neutralité, craint que l'adjonction d'un représentant de la Banque Centrale du Luxembourg ne perturbe par la seule présence l'équilibre précaire entre les divers groupes qui composent la commission et ne porte préjudice au franc-parler et à l'expression libre des diverses opinions. La Chambre estime que cette présence est loin de *"s'imposer"* en raison de la mission propre de la commission. Ce serait d'ailleurs rendre mauvais service à la BCL que de l'associer à des travaux qui ne sont pas de son ressort, risquant ainsi de faire naître soupçons et malentendus. S'il s'avérait que la commission n'était pas à la hauteur de sa tâche ou si l'on avait des doutes concernant les opérations de mesure et le calcul nécessaires pour déterminer le taux d'inflation - mission confiée aux experts confirmés du STATEC - il y aurait certainement remède plus efficace.

Dans ce contexte, il y a lieu de revenir à l'idée discutée il y a quelques années et abandonnée ensuite de confier une mission de surveillance et de contrôle à un audit externe, indépendant et neutre. En tout cas, *"en raison toutefois des optiques divergeantes - la Banque Centrale concevant l'indice des prix à la consommation essentiellement comme instrument de mesure de l'inflation, alors que le mandat de la commission découle du rôle de l'indice en matière d'échelle mobile des salaires -"* (commentaire de l'article 5), la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, dans le souci de ne pas mélanger les genres et les compétences, émet de sérieux doutes quant à l'opportunité d'adjoindre un représentant de la Banque Centrale à ladite commission, d'autant plus qu'il y a risque de créer ainsi un précédent qui pourrait encourager d'autres instances non moins intéressées aux travaux de la commission et à ses résultats à demander avec la même insistance d'y être représentées.

A moins qu'on se méfie foncièrement du sérieux et de la compétence de la commission, il devrait, de l'avis de la Chambre, suffire de communiquer à la Banque Centrale - après la réunion mensuelle de la commission - le dossier contenant les chiffres et calculs établis par le STATEC dont ont disposé les membres et experts de la commission pour leurs délibérations.

Sous la réserve des remarques formulées ci-dessus, notamment en ce qui concerne un élément important de l'article 5, la Chambre concède n'avoir d'autre choix que d'accepter les propositions formulées par le Gouvernement et visant l'introduction de deux indices parallèles.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).

Luxembourg, le 9 décembre 1999.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN