

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE  
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 8 décembre 1986.

Monsieur le Ministre d'Etat

4, rue de la Congrégation

1352 LUXEMBOURG

Monsieur le Ministre,

Me référant à votre dépêche du 10 novembre 1986, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal modifiant la liste des articles de référence annexée au règlement grand-ducal du 24 décembre 1984 concernant l'établissement de l'indice des prix à la consommation.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma plus haute considération.

Pour le Président de la Chambre  
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.



Secrétaire

# AVIS

DE LA

## CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de règlement grand-ducal modifiant la liste de référence annexée au règlement grand-ducal du 24 décembre 1984 concernant l'établissement de l'indice des prix à la consommation

Par dépêche du 10 novembre 1986, Monsieur le Président du Gouvernement a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet spécifié à l'intitulé.

Ce projet vise à modifier le panier de l'indice des prix à la consommation pour y introduire le coût des loyers.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait souligner d'emblée qu'elle n'a aucun problème particulier avec le principe de l'inclusion des loyers dans le panier en question, à l'image de la situation des pays voisins. En dépit de cela, la Chambre ne peut voir dans le projet du Gouvernement une réforme bien réfléchie, ni forcément une amélioration des dispositions existantes.

Le panier des biens et services, dont les prix respectifs sont relevés mensuellement pour calculer le niveau général de l'évolution des prix à la consommation, se base sur les dépenses de consommation d'un ménage standard. Il paraît normal et conforme à la logique du système de réserver aux dépenses de logement la part qui leur revient dans le total des dépenses effectives. Il semble que ce sont avant tout des problèmes méthodologiques qui s'y sont opposés dans le passé. Seul un certain nombre de dépenses courantes en relation avec le logement sont incluses dans le panier actuel, à savoir les taxes pour l'enlèvement et l'incinération des ordures et pour l'utilisation de la canalisation, et certains produits d'usage courant (ampoule électrique, interrupteur électrique, peinture, robinet, produits de nettoyage, etc.). Le panier comprend par ailleurs les matériaux de chauffage, l'eau et l'électricité, les meubles, les articles d'ameublement, les articles et appareils ménagers, etc. Si on propose maintenant d'allonger la liste pour y inclure le loyer de logements non meublés, en soulignant que les problèmes méthodologiques sont désormais maîtrisés, il convient de se demander s'il ne serait pas logique et indispensable d'inclure également et simultanément le coût des logements détenus en propriété. L'établissement de ce dernier coût n'est, à son tour, pas sans poser des problèmes. Faut-il s'en tenir au coût de la construction, dont il n'existe actuellement qu'un indice trimestriel, ou faut-il s'en tenir au coût du financement du logement propre, par exemple à un paramètre déduit de la charge en intérêts? La Chambre ne veut pas examiner de telles questions méthodologiques, elle constate seulement qu'il n'est pas logique d'ajouter au panier un certain type de dépenses de logement (loyer des ménages non propriétaires de leur logement) et non pas un autre type (dépenses de logement des ménages propriétaires de leur habitation). L'exposé des motifs rend du reste indirectement attentif à ce problème en soulignant que, dans la population de référence de l'enquête "budget familiaux 1977", il n'y avait pas moins de 66,3% de ménages propriétaires de leur logement.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics note que d'aucuns contestent la pondération proposée en ce qu'elle serait trop faible. Cette "faiblesse" s'explique cependant par le simple fait que la moyenne des loyers annuels calculée pour les 300 logements de l'échantillon (et qui, par hasard et selon l'exposé des motifs, sont pour leur grande majorité "de niveau modeste") n'est mise en compte que pour un tiers (33,7%) de l'ensemble des ménages ayant participé à l'enquête sur les budgets familiaux de 1977, puisque les deux tiers (66,3%) de ceux-ci étaient propriétaires de leur logement et n'avaient donc pas de "loyer" parmi leurs dépenses. Mais il est bien vrai que la réforme proposée n'accordera toujours pas suffisamment de poids aux dépenses de logement tant qu'elle ignorera les dépenses pour le logement propre dans le chef de la majorité des ménages.

Le problème qui vient d'être évoqué doit amener de toute évidence à rappeler les faiblesses, voire les absurdités de l'actuel indice des prix. Comme l'indice des prix à la consommation sert aujourd'hui, par le biais des mécanismes des traitements, salaires et pensions et d'un nombre important d'allocations sociales, à influencer les revenus du Luxembourgeois moyen, il ne serait que normal qu'il mesure effectivement l'évolution du coût de la vie de ce Luxembourgeois. Il est donc illogique de maintenir un panier de consommation qui est celui d'un groupe déterminé de ménages, défini bien plus limitativement (ménages d'ouvriers ou d'employés à revenu modeste, avec deux adultes et deux enfants).

Quoi qu'il en soit, la Chambre des Fonctionnaires ne peut suivre une certaine propagande partisane présentant le projet proposé comme un grand progrès social, comme une réforme d'une portée considérable et profitable au salariat.

La Chambre comprend la position favorable d'une partie des organisations salariales qui s'attendent à d'importantes hausses de loyers suite à la mise en vigueur de la nouvelle législation y afférente et qui veulent monnayer ces hausses du coût de la vie en une hausse concomitante des revenus par le canal du mécanisme de l'indexation. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est de toute évidence en faveur d'une neutralisation aussi générale que possible de toutes les dépenses courantes des ménages, mais elle doit rappeler qu'avec une pondération des loyers de 3,4% seulement, une hausse moyenne des loyers de 10% n'aura qu'un impact de 0,34% sur l'indice des prix, et une hausse moyenne de 30% un impact de 1,02%.

La Chambre reste fondamentalement sceptique face aux modifications répétées de la pondération. Le salariat n'a-t-il pas, dans les temps récents, dû faire l'expérience de tels ajustements, quelque justifiés qu'ils aient été par ailleurs? Du temps des hausses des prix des produits pétroliers, ces combustibles étaient sous-représentés dans le panier de l'indice, avec la conséquence que la hausse mesurée par l'indice restait loin derrière la hausse réelle des prix et la perte de valeur intrinsèque de la monnaie. On a par la suite modifié le panier en accordant un poids plus élevé aux produits pétroliers, avec le résultat paradoxal que les baisses subséquentes des prix énergétiques ont entraîné à la baisse le niveau de l'indice. Le salariat aurait eu intérêt au maintien de l'ancienne pondération. Faut-il en outre souligner que l'introduction de nouveaux éléments dans le panier réduit par la force des choses le poids des éléments existants?

Dans ce contexte, et pour être complet, il échet d'autre part de rappeler que, par son Fonds pour le logement à coût modéré, l'Etat devient peu à peu propriétaire d'un parc considérable de logements sociaux qui sont loués, non pas compte tenu de leur prix de revient, mais en fonction des revenus des locataires,

c'est-à-dire pour une fraction seulement du loyer qui serait à considérer comme normal. Pour éviter toute falsification de l'indice des loyers, il y a donc lieu de veiller à ne relever dans l'échantillon que des logements offerts sur le marché libre.

En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qui n'a aucun problème de principe avec l'inclusion des dépenses de logement dans le panier de l'indice des prix à la consommation, ne peut pas pour autant saluer sans réserves le projet proposé, lequel ne constitue pas un progrès univoque, comme il ressort de l'avis du Conseil Economique et Social. Il n'est pas établi que le moment de cette introduction ait été choisi de façon optimale, et les conséquences directes ne sont guère prévisibles. La Chambre aurait en tout cas préféré que les dépenses de logement de 66% des ménages propriétaires de leur logement auraient été considérées au même titre que les dépenses de logement des 33% des ménages locataires. Elle se réfère par ailleurs aux approximations méthodologiques qu'il a fallu retenir (par exemple relèvement des loyers tous les six mois définition restrictive des logements retenus, etc.) pour marquer son scepticisme quant à la maturité réelle de la réforme. On ne peut s'empêcher de l'impression que le Gouvernement va de l'avant, non pas parce qu'une amélioration réelle du mécanisme de l'indexation est devenue possible, mais plutôt parce qu'il veut réaliser rapidement un changement pour des raisons de propagande politique pure.

Si le projet de règlement grand-ducal proposé ne constitue pas une atteinte de fond au mécanisme de l'indexation des revenus, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'y voit pas non plus un progrès de substance à saluer.

Ainsi délibéré en séance plénière le 5 décembre 1986.

Le Secrétaire,



Le Président,

