

DISTR.
GENERALE

CES/AC.49/1997/38
10 Octobre 1997

FRANCAIS
Original:FRANÇAIS ET ANGLAIS SEULEMENT

COMMISSION DE STATISTIQUE et
COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE

ORGANISATION INTERNATIONALE
DU TRAVAIL

CONFERENCE DES STATISTICIENS EUROPEENS

Réunion commune CEE/OIT sur les indices
des prix à la consommation
(Genève, 24-27 novembre 1997)

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**RAPPORT SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE
L'HARMONISATION DES INDICES DES PRIX À LA CONSOMMATION
DANS L'UNION EUROPÉENNE**

Document présenté par Eurostat ¹

A. INTRODUCTION

1. Le 23 octobre 1995, le Conseil a adopté le règlement ¹ créant la base juridique de l'application d'une méthodologie harmonisée en vue de l'établissement des indices des prix à la consommation (IPC) dans les États membres de l'UE.

2. Le présent rapport sur l'état d'avancement qui met à jour le précédent rapport retrace l'historique de ce projet ambitieux et décrit le fil des événements ayant conduit au règlement du Conseil et au-delà. Il souligne également les principales questions techniques posées dans le cadre du processus d'harmonisation.

B. HISTORIQUE

3. Bien que pendant des années, Eurostat ait publié régulièrement des bulletins indiquant les IPC des États membres, ces données reprenaient simplement les données nationales telles qu'elles étaient publiées par les États membres sans aucun ajustement des différences méthodologiques. Un IPC communautaire "moyen" a également été calculé, mais ne représentait qu'une moyenne pondérée des indices nationaux non ajustés.

4. Il y a plus de vingt ans, Eurostat, ayant pris conscience de la nécessité d'harmoniser les méthodologies IPC, a commandé le rapport de

¹ Situation: mars 1997.

M. J. Stadlbauer ² relatif aux pratiques des neuf États membres en matière d'IPC.

5. Plus de dix ans se sont écoulés avant qu'une nouvelle mesure ne soit prise. Au cours de cette période, l'Organisation internationale du travail (OIT) a consacré des efforts considérables à la théorie et à la pratique des IPC. Citons, par exemple, les séminaires de 1981 et 1986, organisés conjointement avec la Conférence des statisticiens européens (sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies) ou les travaux de la XIV^e conférence internationale des statisticiens du travail, organisée par l'OIT en 1987. Cette dernière conférence a abouti à la publication, en 1989, d'un manuel capital "Indices des prix à la consommation", édité par le P^r Ralph Turvey, alors directeur du service des statistiques du travail de l'OIT ³. Tout en mettant en lumière les problèmes théoriques et pratiques de l'établissement des IPC, le manuel laisse aux pays la liberté de les résoudre en fonction de leurs besoins. Il n'a donc pas entraîné de réelle amélioration au niveau de la comparabilité des indices existants.

6. À la même époque, en 1988, Eurostat a commandé un autre rapport sur les perspectives d'harmonisation des méthodologies IPC communautaires, cette fois auprès du P^r Rudolf Teekens, du service consultatif de l'Institut des études sociales à La Haye ⁴. Outre l'analyse de certains des problèmes théoriques de l'harmonisation des méthodologies, le rapport dresse l'inventaire des pratiques contemporaines (1987) au regard d'un large éventail d'aspects de l'établissement des IPC dans les États membres. Néanmoins, il n'a pas abouti à un consensus entre les États membres quant à la base la plus appropriée au calcul des IPC. Les pays ne voulaient ou ne pouvaient pas modifier leurs IPC (lesquels ont été conçus pour toute une série d'objectifs nationaux et ont parfois une dimension politique si importante qu'ils sont protégés par un statut juridique) uniquement pour satisfaire aux besoins limités des comparaisons internationales.

7. Fin 1991, le **traité sur l'Union européenne**⁵ ("traité de Maastricht") a défini plusieurs critères de convergence nécessaires à l'Union économique et monétaire. Au titre du traité, la Commission et l'Institut monétaire européen (IME) font rapport au Conseil sur les progrès faits par les États membres dans l'accomplissement de leurs obligations pour la réalisation de la convergence économique. L'un des critères de ces progrès est le degré élevé de convergence durable dans la stabilité des prix tel qu'il ressort d'un taux d'inflation proche de celui des trois États membres présentant les meilleurs résultats. L'inflation est calculée au moyen de l'indice des prix à la consommation sur une base comparable ⁶. La nécessité de rendre les IPC des États membres plus comparables a ainsi été confirmée.

8. En décembre 1991, les directeurs généraux des instituts nationaux de statistique de l'UE ont approuvé la proposition d'Eurostat visant à établir un nouveau groupe de travail de délégués, chargé de faire avancer les travaux en matière d'harmonisation des IPC, domaine dans lequel il a été reconnu qu'un règlement du Conseil serait approprié. La première réunion de ce groupe de travail a eu lieu à Luxembourg en juin 1993.

Les délégués de tous les États membres à cette date, les représentants d'Autriche, de Finlande, d'Islande, de Norvège et de Suède ainsi que des observateurs de l'OCDE, de l'OIT et d'autres directions générales de la

Commission et du conseil des gouverneurs des banques centrales y ont participé. Tous ont suivi de près les progrès du projet depuis lors. Le mandat du groupe de travail tel qu'il a été approuvé par le Comité du programme statistique (CPS) réunissant les directeurs généraux des instituts nationaux de statistique de l'UE en septembre 1993 est rédigé comme suit:

"... de préparer les lignes directrices pour l'élaboration d'indices nationaux harmonisés des prix à la consommation susceptibles d'être reprises dans un acte juridique. Il devra également formuler des propositions pour l'élaboration d'un indice communautaire sur la base des IPC harmonisés. Pour mener à bien cette tâche, le groupe de travail devra tenir dûment compte des principaux objectifs des IPC harmonisés qui sont de fournir des éléments de comparaison des taux d'inflation dans le contexte macro-économique et international et, en particulier, de fournir des mesures comparables de l'inflation en prenant en compte les différences dans les définitions nationales comme le prévoit le traité sur l'Union européenne. Le groupe de travail devra chercher à fonder ses recommandations sur les meilleures des pratiques actuelles en tenant compte de ce qui existe déjà et des situations juridiques et institutionnelles propres à chaque État membre. Les propositions devraient pouvoir être appliquées par tous les États membres et le coût devrait être limité au minimum compatible avec la précision exigée des indices que le groupe de travail s'efforcera de déterminer en tenant compte de leurs nombreuses utilisations. Le groupe de travail pourra déléguer une partie de ses travaux à des sous-groupes ou task forces s'il peut en résulter une conclusion plus rapide. Le groupe de travail fera périodiquement rapport au Comité du programme statistique et au Comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements sur l'avancement du projet et consultera les groupes de travail et comités compétents de la Commission."

9. Conformément à son mandat, le groupe de travail a décidé d'élaborer un projet de règlement du Conseil fixant les dispositions d'application en vue du calcul d'IPC parfaitement comparables. En mai 1994, le CPS a approuvé le changement de stratégie visant à éviter les retards propres à toute procédure législative portant sur des questions techniques longues et détaillées nécessitant l'approbation du Conseil. La nouvelle stratégie opte pour un règlement-cadre du Conseil permettant d'arrêter des dispositions d'application en vue du calcul d'IPC comparables en tant que règlements de la Commission.

10. Une proposition de la Commission au Conseil a été présentée le 9 janvier 1995. L'IME a été consulté et son conseil a remis un avis favorable au Conseil de l'UE le 31 mars 1995. Le Comité économique et social a été consulté et a donné son approbation quasiment à l'unanimité le 31 mai 1995. Le Parlement européen a été consulté conformément aux procédures établies; le rapport de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle du Parlement a été adopté par le Parlement à la session plénière du 13 juillet 1995. Au Conseil, le projet de règlement a été examiné par le groupe des questions financières (statistiques) d'ECOFIN à six reprises entre février et juin 1995. Le règlement du Conseil ⁷ a enfin été adopté par le Conseil ECOFIN le 23 octobre 1995.

11. Dans le cadre du règlement du Conseil, des dispositions ainsi que des lignes directrices ou des déclarations non obligatoires concernant les bonnes pratiques ont été élaborées en collaboration avec les États membres pour l'établissement d'indices des prix à la consommation harmonisés (IPCH). Les actes juridiques qui mettent en application le règlement du Conseil prennent la forme

de règlements séparés de la Commission, adoptés après être passés par un comité de réglementation (qui en pratique est le Comité du programme statistique ⁸ (CPS) réunissant les directeurs généraux des institutions nationales de statistique). À ce jour, deux règlements ⁹ (CE) n° 1749/96 et n° 2214/96 ont été arrêtés par la Commission. D'autres règlements sont actuellement à divers stades de préparation. En outre, un indice communautaire basé sur les IPCH ainsi qu'un indice mesurant le taux d'inflation moyen des membres de l'union monétaire ont été définis. À cet effet, l'objectif principal des IPCH (à savoir fournir des éléments de comparaison de l'inflation dans un contexte macro-économique et international - voir point 8) a été et sera dûment pris en compte.

12. Les coûts supplémentaires encourus par les États membres du fait de la mise en application des dispositions prévues par le règlement du Conseil telles qu'elles figurent dans les deux premiers règlements de la Commission ont été reconnus par la Commission et une décision de la Commission (C(96) 2452) a été adoptée en septembre 1996 attribuant à cet effet 3 millions d'écus aux États membres sur une période de deux ans. Cette somme suit des remboursements antérieurs aux États membres se montant à 670 000 écus.

C. APPROCHE DE L'HARMONISATION

13. La méthode de calcul d'indices des prix à la consommation nationaux suit des concepts, méthodes et pratiques si différents que les taux de l'inflation mesurés dans les États membres de l'Union européenne ne peuvent pas être considérés comme suffisamment comparables pour les besoins de l'évaluation de la convergence de leurs économies au titre du traité sur l'Union européenne. Aussi le règlement poursuivait-il les objectifs suivants:

- engager les États membres à produire des indices des prix à la consommation sur une base comparable,
- définir le cadre dans lequel la Commission peut arrêter des dispositions en vue de l'établissement de ces indices.

14. Reconnaissant que les IPC ne peuvent mesurer tous les aspects de l'inflation mais seulement l'un de ses éléments, le préambule du règlement du Conseil inclut la phrase suivante: "... il est admis que l'inflation est un phénomène qui se manifeste dans toutes les formes de transactions commerciales, y compris les achats de biens d'investissement, les marchés publics, le coût de la main-d'œuvre et les achats effectués par les consommateurs..." Les IPCH sont donc conçus en priorité aux fins de la comparaison internationale de l'inflation des prix à la consommation. La comparabilité parmi les IPCH des différents pays ainsi que de leurs mouvements relatifs est donc privilégiée.

15. Les IPCH n'entendent pas explicitement se substituer aux IPC nationaux. De nombreux États membres devraient continuer leurs IPC existants à des fins nationales, telles que l'indexation ou la négociation salariale, bien que l'ICPH puisse servir à ces fins. Compte tenu de leur objectif, il est probable que les IPCH diffèrent des IPC nationaux à la fois au niveau de la couverture et de la méthodologie. Or, pour des raisons d'économie et de commodité, l'établissement actuel des IPCH doit reposer en grande partie sur les IPC nationaux. D'autre part, lorsque des pratiques perfectionnées sont

requis pour les IPCH, on peut s'attendre à ce qu'elles soient adoptées pour les IPC nationaux.

Condition de comparabilité

16. Il n'existe pas d'IPC national modèle qui pourrait être suivi par tous les États membres. Il n'y a pas de solution universelle dans le sens d'un accord général sur ce qui doit être calculé. Les IPC existants ont été conçus dans des contextes différents pour répondre à des objectifs différents. Ils peuvent tous être considérés comme satisfaisant à leur objectif dans des proportions inconnues (et qu'il est peut-être impossible de connaître) car il n'existe pas de référence permettant de déterminer l'étendue d'un biais éventuel. Il est néanmoins possible de dire si les différences entre deux IPC sont dues à des divergences au niveau de la définition ou de la méthode de calcul et, parfois, d'estimer l'ampleur de ces différences.

17. Le critère permettant de déterminer si un indice doit être considéré comme comparable ou non a été retenu dans le règlement en tant que "condition de comparabilité" (article 4). Il y est défini comme suit:

"Les IPCH sont comparables lorsqu'ils ne reflètent que les différences existant entre les variations de prix ou les habitudes de consommation nationales.

Les IPCH qui diffèrent à cause des différences de concepts, de méthodes ou de pratiques qui président à leur définition et leur établissement ne sont pas comparables.

La Commission (Eurostat), conformément à la procédure visée à l'article 14, arrête les dispositions à suivre pour obtenir des IPCH comparables."

Approche de l'élaboration des dispositions contenues dans les règlements de la Commission

18. Dans la mesure du possible, les règlements de la Commission qui arrêtent les dispositions d'application sont basés sur les meilleures pratiques existantes en tenant compte des contraintes résultant de précédents et de conditions juridiques et institutionnelles nationales. L'approche générale des règlements d'application peut être décrite par des notions telles que "normes minimales" et "subsidiarité": "normes minimales" en ce sens que l'exclusion de mauvaises pratiques reconnues permet non seulement de parvenir à la convergence en matière de bonnes pratiques, mais également de relever le niveau général des normes et "subsidiarité" en ce sens que les règlements définissent en général des résultats davantage que les moyens d'y parvenir. Ils précisent ce qui est nécessaire plutôt que les moyens d'y parvenir dont le détail est laissé aux États membres, parfois en accord avec Eurostat.

19. En particulier, la réglementation sera définie en fonction des critères suivants.

- a) **Nécessité** - Une réglementation ne devrait être définie que lorsqu'il est établi qu'une non-comparabilité pourrait résulter de son absence. Dans le cas contraire, le principe de subsidiarité est appliqué.
- b) **Faisabilité** - Une réglementation ne devra être définie que si les instituts nationaux de statistique sont en mesure de l'accepter et d'en respecter les exigences. Il devra en outre être possible de surveiller la mise en application des dispositions en vue d'en assurer le respect.
- c) **Spécificité** - La réglementation sera claire, sans ambiguïté, suffisamment restrictive pour assurer la comparabilité, mais aussi suffisamment générale pour permettre des variantes au niveau des pratiques dans la mesure où la comparabilité ne s'en trouve pas affectée.
- d) **Cohérence** - La réglementation n'entrera pas en conflit ou en contradiction avec d'autres règlements ou lignes directrices.
- e) **Exhaustivité** - La législation et les lignes directrices devront, ensemble, couvrir tout ce qui doit être fait dans le domaine de l'établissement des IPCH. Dans les domaines dans lesquels on estime superflu d'harmoniser les pratiques existantes, il faudra néanmoins définir les limites de ces pratiques.
- f) **Meilleures pratiques** - Si possible, la réglementation s'alignera sur les meilleures pratiques existantes dès lors qu'elles peuvent être appliquées à l'ensemble de l'Union.
- g) **Efficacité** - Les coûts engendrés par le respect de la réglementation ne devront pas dépasser ce qui est nécessaire pour obtenir des IPCH comparables. Les coûts, en particulier les coûts existants, devront être identifiés et des dispositions visant à faire face à ces dépenses devront être convenues par la Commission et les INS avant que la réglementation ne soit définie.

D. APPLICATION DU RÈGLEMENT DU CONSEIL

20. L'article 5 du règlement du Conseil engage les États membres à prendre des mesures échelonnées comme suit:

"a) Phase I:

En mars 1996 au plus tard, la Commission (Eurostat) établit, en collaboration avec les États membres, aux fins du rapport visé à l'article 109 J du traité ("critères de convergence"), une série provisoire d'indices des prix à la consommation pour chaque État membre. Ces indices sont entièrement basés sur des données sous-jacentes aux indices des prix à la consommation nationaux existants, ajustés notamment comme suit:

- i) exclusion des logements occupés par leur propriétaire;
- ii) exclusion de la santé et de l'enseignement;

iii) exclusion de certains autres postes non couverts ou traités différemment par plusieurs États membres.

b) Phase II :

L'IPCH est d'application à compter de l'indice de janvier 1997. La période de référence commune de l'indice est l'année 1996. Les estimations des variations de prix intervenues dans les douze mois précédant le mois de janvier 1997 et au cours des mois suivants sont établies en fonction des indices de 1996."

Phase I du processus d'harmonisation: janvier 1996

21. Le 29 février 1996, la Commission a lancé ¹⁰ la série provisoire d'IPC visée à l'article 5 paragraphe 1 a) du règlement du Conseil. Conformément au règlement, ces "**indices provisoires**" ont été entièrement basés sur les IPC nationaux existants, ajustés uniquement en vue de rendre la couverture des produits aussi comparable que possible. Par conséquent, ils ont offert une meilleure base de comparaison internationale de l'inflation des prix à la consommation que les IPC nationaux non ajustés et ont été utilisés par la Commission et l'Institut monétaire européen dans leurs premiers rapports sur les critères de convergence présentés au Conseil en 1996.

22. Certaines catégories de dépenses ont été exclues puisque le temps imparti n'a pas permis d'aboutir à un accord sur les modalités d'établissement de mesures comparables. En particulier, les coûts des logements occupés par leur propriétaire, non couverts dans certains pays, mesurés sur la base des loyers équivalents ou des intérêts hypothécaires dans d'autres, ont été entièrement exclus. Les dépenses de santé et d'enseignement ont elles aussi été exclues en raison des différences institutionnelles majeures entre les pays en ce qui concerne les modalités de règlement de ces dépenses par les consommateurs, à savoir le règlement direct ou par le biais de l'impôt. Comme pour l'exclusion de certains postes, certaines autres catégories de dépenses qui ne se trouvent pas dans certains IPC nationaux - en particulier les boissons alcoolisées et le tabac - sont inclus pour tous les États membres.

23. Les indices provisoires ont été établis pour une année seulement. Conformément au règlement du Conseil, les indices des prix à la consommation harmonisés (IPCH) sont d'application à compter de l'indice de janvier 1997.

Phase II du processus d'harmonisation: janvier 1997

24. Le 7 mars 1997, Eurostat a publié la première série d' **indices des prix à la consommation harmonisés (IPCH)** conformément à l'article 5 paragraphe 1 b) du règlement du Conseil ¹¹. Contrairement aux indices provisoires, les IPCH sont harmonisés dans divers domaines méthodologiques et de couverture. Si les IPCH fournissent une bonne base statistique pour les comparaisons internationales de l'inflation des prix à la consommation et des progrès très nets ont été réalisés dans le domaine de l'harmonisation des méthodologies, il reste encore beaucoup à faire pour harmoniser davantage les indices des prix à la consommation.

25. La suite du rapport présente un résumé des deux premiers règlements (CE) n° 1749/96 et n° 2214/96 de la Commission ainsi que des notes sur les projets de futurs règlements. Le règlement (CE) n° 1749/96 de la Commission sur les mesures initiales de la mise en application couvre six domaines techniques: couverture initiale, biens et services nouvellement significatifs, agrégats élémentaires, normes minimales pour les procédures d'ajustement de la qualité, échantillonnage et prix. Le règlement (CE) n° 2214/96 de la Commission concerne la transmission et la diffusion des sous-indices des IPCH.

26. Les modalités des règlements et les orientations nécessaires à l'établissement de l'IPCH sont arrêtées par Eurostat en étroite coopération avec les statisticiens des instituts nationaux de statistique, qui consultent les universitaires experts en matière d'indices des prix. Toutes les propositions sont d'abord discutées par une task force, puis soumis au groupe de travail avant que les projets de règlement ne soient présentés pour accord au CPS agissant en tant que comité de réglementation (vote à la majorité qualifiée).

Couverture initiale

27. L'article 3 du règlement (CE) n° 1749/96 de la Commission définit la couverture initiale des IPCH. Elle est arrêtée sur la base d'une classification internationale relativement récente des dépenses de consommation appelée COICOP (Classification des fonctions de la consommation individuelle des ménages). Une version de cette classification a été spécialement adoptée pour les IPCH, connue sous le nom de COICOP/IPCH (voir également point 40). L'extension de la couverture par rapport aux indices provisoires de la phase I (voir point 21) concerne, par exemple, les assurances du logement et l'assurance automobile, les voyages touristiques tout compris, les services bancaires, les services d'enseignement tels que les cours du soir et les services de santé sans prescription. Toutefois, quelques cas difficiles, dont la plupart des services de santé et d'enseignement, ne sont toujours pas inclus. Un règlement de la Commission relatif à l'extension de la couverture des IPCH qui abordera ces questions délicates (voir point 44) est en cours de préparation. Quelques IPC incluent soit les loyers imputés, soit les intérêts hypothécaires au regard des propriétaires occupant leur logement. Ceux-ci sont exclus des IPCH.

28. Les poids attribués à chaque catégorie de la COICOP/IPCH varient d'un pays à l'autre en fonction de l'importance relative des dépenses de consommation pour chaque bien ou service dans chaque pays. Cela signifie qu'il n'y a pas de "panier uniforme" s'appliquant à tous les États membres, mais la comparabilité sera assurée.

Biens et services nouvellement significatifs

29. Il est souvent reproché aux IPC de ne pas inclure de nouveaux biens et services tels que les téléphones mobiles et les ordinateurs personnels. La condition du règlement du Conseil (article 5 paragraphe 3) de "préserver la pertinence des IPCH" exige d'adopter les mesures appropriées pour répondre à

cette critique formulée à l'encontre des IPCH. Si plusieurs États membres ajoutent de nouveaux biens et services dès qu'ils deviennent une partie significative de la consommation alors que d'autres s'abstiennent, il peut en résulter des écarts sensibles des taux d'inflation mesurés.

30. L'article 4 du règlement (CE) n° 1749/96 de la Commission vise à assurer le parallélisme entre les IPCH et par rapport à l'évolution du marché. En général, de nouveaux biens et services doivent être ajoutés dans l'IPCH dès qu'ils atteignent le seuil d'un millième des dépenses totales de consommation dans l'État membre. Eurostat assure le relais pour informer les pays sur les biens et services nouvellement inclus dans les IPCH d'autres pays.

Normes minimales pour les procédures d'ajustement de la qualité

31. En général, les IPC devraient mesurer la "variation de prix pure", indépendamment des modifications apportées aux articles que les consommateurs achètent. Les prix relevés pour un IPC devraient par conséquent être ajustés pour refléter les changements dans la qualité des biens et services auxquels ils se rapportent. Néanmoins, il n'existe pas de consensus sur la procédure à suivre et les pratiques actuelles sont très différentes suivant les pays. Des études indiquent qu'il s'agit là de la principale source individuelle de non-comparabilité¹². Des différences entre les IPC surviennent du fait que la même modification au niveau des caractéristiques physiques d'un produit est traitée de façon très différente d'un pays à l'autre. Il est peu probable que ces différences "se nivellent" si l'on considère l'ensemble des biens et services couverts par les indices mais, au contraire, qu'elles aient un effet cumulatif et dépassent largement la limite de 0,1 point de pourcentage. Des études, qui sont toujours en cours, sur les différents traitements des changements qualitatifs apportés aux véhicules automobiles suggèrent que ceux-ci seuls pourraient entraîner des variations de l'IPC supérieures à 0,1 point de pourcentage en taux annuel. Ceci ne veut pas dire que la même caractéristique de qualité sera appréciée dans la même mesure dans différents États membres mais seulement que les principes et procédures d'évaluation devraient être les mêmes.

32. L'article 5 du règlement (CE) n° 1749/96 de la Commission invite les États membres à examiner les procédures d'ajustement de la qualité et à éviter toute "liaison automatique", soit l'hypothèse que l'écart de prix entre deux modèles successifs est entièrement dû à une différence de qualité. Si un pays présume toujours qu'une hausse des prix d'un modèle à l'autre est due à une variation de qualité et ne reflète, par conséquent, aucune variation des prix dans l'IPC, cette "liaison automatique" peut conduire à la sous-estimation de l'inflation est vice versa. Eurostat participera à ce processus en créant une base de données relatives aux estimations des variations de qualité fournies par les États membres eux-mêmes et d'autres sources.

Normes minimales pour les prix

33. Une pratique largement répandue aux fins de l'estimation des prix des IPC est celle dite de "report". La collecte de prix sur le terrain implique le relevé, normalement mensuel, des prix d'une série de biens et de services spécifiques dans des points de vente spécifiques. Si, pour une raison

quelconque, un prix n'est ou ne peut être collecté, une procédure courante consiste à utiliser simplement le prix observé la fois précédente - qui peut remonter à de nombreux mois.

34. L'exclusion de cette pratique - source de graves biais - est la principale préoccupation de l'article 6 du règlement (CE) n° 1749/96 de la Commission qui engage les États membres à maintenir leur échantillon cible d'un mois à l'autre; lorsque les prix ne sont pas observés, il convient de les estimer selon une procédure appropriée et de ne pas opérer le report automatique du dernier prix observé.

Indices des prix d'agrégats élémentaires

35. L'article 7 du règlement (CE) n° 1749/96 de la Commission concerne les formules destinées au calcul d'"agrégats élémentaires", le niveau de détail inférieur pour lequel des pondérations de dépense sont connues. Les pratiques varient sensiblement entre les États membres et il a été difficile de parvenir à un consensus. Les arguments ont porté sur deux points. Le premier était de savoir si les indices détaillés devaient être calculés sur la base du rapport de prix moyen des postes d'une strate particulière ou de la moyenne des rapports de ces postes. Le second point concernait la manière de définir la "moyenne" dans le calcul susmentionné: moyenne arithmétique ou géométrique. Le règlement autorise l'emploi du rapport de prix de la moyenne arithmétique ou géométrique, mais non la moyenne arithmétique des relations de prix. Le *Bureau of Labor Statistics (BLS)* des États-Unis étudie lui aussi cette question à la suite du rapport Boskin.

Normes minimales d'échantillonnage

36. Conformément à la théorie statistique, il est souhaitable de réaliser un échantillonnage aléatoire en vue d'éviter les biais, mais ce n'est pas chose aisée lorsqu'il s'agit de collecter les prix en vue de l'établissement d'un IPC et la plupart des pays appliquent des procédures que l'on appelle d'échantillonnage "dirigé" ou "représentatif". Les décisions relatives aux prix à collecter peuvent donc être fonction du degré de coopération des détaillants ou des préférences particulières des enquêteurs. Bien que cette pratique puisse sembler douteuse, il n'est pas facile de démontrer qu'elle est à l'origine de la non-comparabilité des indices obtenus.

37. Seuls quelques pays tentent de calculer les erreurs d'échantillonnage de leur IPC et aucun ne mesure les biais. Eurostat a commandé des études à ce sujet qui indiquent que le problème de la comparabilité est particulièrement aigu pour l'échantillonnage. Elles suggèrent que l'échantillonnage représentatif et l'échantillonnage aléatoire pourraient conduire à des différences importantes pour des groupes de postes, mais que celles-ci ne seraient pas significatives en moyenne. Elles font également apparaître que le nombre d'agrégats élémentaires pourrait avoir des effets à court terme, tandis que les différences régionales ne semblent pas poser de problème. Il est clair qu'il est possible d'avoir une mauvaise conception de l'échantillon et qu'une règle qui change les pratiques actuelles afin d'améliorer la comparabilité sera nécessaire.

38. L'objectif de l'article 8 du règlement (CE) n° 1749/96 de la Commission est d'améliorer, le cas échéant, la fiabilité et la comparabilité des IPCH en réduisant les erreurs qui résultent des différents plans et pratiques d'échantillonnage. Des études sont réalisées pour évaluer à la fois l'erreur d'échantillonnage et le biais dans les IPCH et elles serviront ultérieurement à fixer les limites appropriées à de telles erreurs.

Transmission et diffusion des sous-indices de l'IPCH

39. Le règlement du Conseil demande qu'une spécification des sous-indices soit établie et publiée en même temps que les IPCH. Si l'évaluation de la stabilité des prix au titre des critères de convergence (point 7) concerne essentiellement les IPCH "tous postes", l'analyse des sources de la pression inflationniste appelle la subdivision de l'IPCH selon les parties afférentes aux différents groupes de produits. Le règlement (CE) n° 2214/96 de la Commission définit une série de sous-indices de l'IPCH avec une couverture commune que les États membres sont invités à transmettre à Eurostat. Les sous-indices sont basés sur la classification COICOP/IPCH (voir également point 28). La liste des désignations des sous-indices est donnée à l'annexe 1. À compter de mars 1997, Eurostat diffusera chaque mois ces sous-indices et leurs pondérations.

Périodes de référence communes

40. Il existe trois types de périodes de référence utilisées dans l'établissement des IPC: la période dans laquelle les dépenses destinées aux pondérations sont obtenues ("période de référence de la pondération"), la période dans laquelle les prix de base sont évalués ("période de référence des prix") et la période dans laquelle la base de l'indice est mise à 100 ("période de référence de l'indice"). Actuellement, il existe des différences entre les IPC nationaux dans toutes ces périodes de référence. Pour l'IPCH, le règlement du Conseil fixe la période de référence de l'indice à 1996 = 100. Comme les IPCH sont dérivés des IPC nationaux, il a été nécessaire de "rebaser" ou d'"actualiser les prix" des IPCH et de ses sous-indices à compter de 1996; il s'agit d'exprimer les mouvements dans l'IPCH et ses sous-indices par référence au niveau moyen des prix en 1996, puis en décembre 1996, décembre 1997, décembre 1998, etc. Le rebasage est un simple exercice d'échelle qui en soi n'a aucun effet sur le taux d'inflation mesuré. Cependant, il permet aux IPCH d'être présentés comme s'ils étaient tous calculés de la même manière et assure l'établissement d'indices relatifs à des groupes de pays ou à l'UE dans son ensemble.

L'IPCE

41. L'indice des prix à la consommation européen (IPCE) est calculé en tant que moyenne pondérée des IPCH des quinze États membres de l'UE. L'indice est calculé comme un indice en chaîne annuel permettant aux pondérations des pays de varier chaque année. La pondération d'un État membre est sa proportion dans les dépenses de consommation finale des ménages dans le total de l'UE. Les valeurs des dépenses de consommation finale dans les monnaies nationales sont converties en standards de pouvoir d'achat (SPA) sur la base des parités du pouvoir d'achat de la consommation finale. Les pondérations des pays

utilisées en 1997 sont les données des comptes nationaux pour les prix de 1995 et 1996. L'indices de prix à la consommation de l'Espace économique européen (IPCEEE) est calculé de la même manière, en y incluant l'Islande et la Norvège.

Prochaines étapes de l'harmonisation

42. Actuellement, les IPCH fournissent la meilleure base statistique pour les comparaisons internationales de l'inflation des prix à la consommation et des progrès notables ont été réalisés dans l'harmonisation des méthodologies. Or, beaucoup reste à faire pour améliorer la comparabilité. Les règlements et conventions techniques seront prochainement proposés dans les domaines suivants:

Couverture élargie

43. L'article 3 du règlement (CE) n° 1749/96 de la Commission visé au point 28 concerne la couverture initiale des IPCH à compter de 1997. Quelques cas difficiles tels que les services de santé et d'enseignement, où les différences institutionnelles entre les États membres sont nombreuses, ne sont pas encore entièrement couverts par l'IPCH. Comme de nombreux biens et services dans le domaine de la santé et de l'enseignement sont largement subventionnés par l'État, il n'est pas toujours évident de savoir quels prix sont à inclure dans l'indice des prix à la consommation et approches de ce problème diffèrent entre les États membres. Les principales options sont les prix nets effectivement payés par les consommateurs ou le coût total de la fourniture du bien ou du service. Un projet de règlement de la Commission sur l'extension de la couverture est actuellement à l'étude. Il présente les principes des modalités d'extension de l'IPCH par référence au nouveau Système européen des comptes (SEC 95) et définit les détails par référence à la COICOP/IPCH.

44. Reste également la question de savoir comment mesurer l'impact de l'inflation sur les logements occupés par leur propriétaire. Les loyers imputés ou les intérêts hypothécaires, utilisés dans certains IPC, ne sont pas des transactions à prix réels et ne conviennent pas aux comparaisons internationales de l'inflation des prix à la consommation. La question a fait l'objet d'une discussion approfondie par le groupe de travail, mais les détails restent à préciser. Les principales options semblent désormais être les suivantes: leur exclusion pure et simple ou leur inclusion sur la base des coûts d'acquisition des logements neufs.

Normes minimales pour la qualité des pondérations de l'IPCH

45. L'article 8 paragraphe 3 du règlement n° 2494/95 du Conseil dispose que les pondérations de l'IPCH sont mises à jour à une fréquence suffisante pour répondre aux conditions de comparabilité en économisant les frais d'enquêtes sur les budgets familiaux plus fréquentes que les enquêtes quinquennales actuelles. L'article 5 paragraphe 3 prévoit en outre l'adoption de mesures d'application pour assurer la "fiabilité et la pertinence" des IPCH. Les IPC sont, en général, peu sensibles aux erreurs de pondération. Les différences au niveau de la fréquence de mise à jour peuvent, mais ne doivent pas

nécessairement, entraîner des différences dans le taux d'inflation mesuré qui en résulte ou la non-comparabilité entre les IPCH. L'exigence de haute précision pour toutes les pondérations ou la mise à jour fréquente des poids n'est donc pas justifiée. D'autre part, il est difficile de déterminer si un IPCH qui utilise des pondérations basées sur des sources de données limitées ou sur des données vieilles de sept ans donne une mesure fiable et pertinente de l'inflation courante. Un projet de règlement de la Commission est à l'étude. Il propose une opération minimale de révision et d'ajustement pour assurer une qualité suffisante des pondérations utilisées pour établir les IPCH.

46. Depuis plusieurs années, Eurostat collabore avec les États membres pour harmoniser la conception, le contenu et la fréquence des enquêtes sur les budgets familiaux. Ce travail revêt une importance potentielle pour l'harmonisation des IPC dans la mesure où la qualité et l'actualité des pondérations dépendent de telles sources de données ainsi que d'autres sources telles que les données des comptes nationaux.

Couverture géographique et démographique

47. Les IPC nationaux se distinguent par le choix de la couverture démographique: par exemple, certains pays excluent les personnes vivant dans des établissements spécialisés, tandis que d'autres les incluent. Un problème particulier concerne les dépenses des nationaux à l'étranger et les dépenses des étrangers dans le pays, en opérant la distinction parallèle entre les voyages d'affaires et le tourisme. L'article 3 du règlement n° 2494/95 du Conseil restreint les IPCH aux produits "proposés à l'achat sur le territoire économique de l'État membre", mais ne se prononce pas sur la résidence du consommateur. Cette question est liée à celle de savoir ce que les États membres utilisent comme source primaire de pondérations (voir point 46). Un règlement de la Commission est prévu.

Prix monopolistiques

48. De nombreux prix concernent des produits faisant l'objet d'un prix unique soit parce qu'ils sont fixés par un règlement public, soit parce qu'ils sont dus à une situation monopolistique. En particulier, les prix de services tels que la poste, le téléphone, le gaz, l'électricité et l'eau, peuvent être identiques pour la plupart voire tous les consommateurs. Ces produits représentent une part importante des dépenses totales entrant dans les indices des prix à la consommation et il importe que les différences des modes de traitement dans les IPCH n'entraînent pas la non-comparabilité. Les changements sont en cours dans de nombreux pays en matière de politiques des prix de services tels que l'électricité et les télécommunications et il importe que l'incidence sur les consommateurs se traduise correctement dans les IPCH. Les pondérations devraient refléter les habitudes de consommation de la population de l'indice et non des entreprises. Le groupe de travail examinera également les effets sur la comparabilité lorsque les pondérations concernent la période de référence des pondérations autre qu'une période plus à jour précédant les variations de la structure des prix.

E. MISE EN ŒUVRE

49. Comme mentionné au point 16, l'approche générale des règlements de la Commission est de définir les objectifs à atteindre en laissant aux États membres le choix des moyens. Cette approche appelle un dispositif de suivi efficace. Des plans sont à l'étude pour instituer un système destiné à assurer que les États membres suivent les divers règlements sur les IPCH de sorte que les utilisateurs soient assurés que les résultats atteints sont conformes aux intentions. Conformément à la pratique existant dans de nombreux États membres, Eurostat projette également d'établir un organe consultatif indépendant pour les IPCH qui contribuera à garantir la qualité et l'indépendance de cet important nouvel indicateur économique.

F. ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

50. La Commission est invitée à élaborer un avis sur les candidatures à l'adhésion¹³ à l'Union européenne. Eurostat doit contribuer à l'avis de la Commission en fournissant les données nécessaires. L'avis de la Commission concerne l'aptitude des candidats à assumer les obligations liées à la qualité d'État membre, y compris l'adhésion aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire. Les informations statistiques devraient être disponibles sous une forme pertinente au regard de l'adhésion. En ce qui concerne les statistiques des prix, cela signifie de disposer d'IPCH comparables sur le plan international. Au cours de la phase de la préadhésion, les pays candidats sont tenus d'appliquer l'"acquis communautaire"¹⁴. En 1996, la première réunion avec les pays candidats a eu lieu en vue de les associer dès le début au projet d'harmonisation.

* * *

CONTACT:

EUROSTAT (DIVISION B3)
Bâtiment Jean Monnet
L - 2920 Luxembourg

Tél.: (352) 4301 33552
Télécopieur: (352) 4301 33989

Notes de fin de document

1. Règlement (CE) no. 2494/95 du Conseil, JO no. L 257 du 27.10.1995, p. 1.
2. "Consumer Price Indexes in the EC: Comparison of Existing Indexes and Approaches to their Harmonisation", OSCE, Luxembourg, 1976.
3. "Indices des prix à la consommation, manuel de l'OIT", éd. Ralph Turvey, OIT, Genève, 1989.
4. "Indices des prix à la consommation dans la Communauté européenne", R. Teekens, Eurostat, Luxembourg, 1989.
5. Traité sur l'Union européenne, Luxembourg, 1992.
6. Traité sur l'Union européenne: protocole sur les critères de convergence visés à l'article 109 J du traité instituant la Communauté européenne.
7. Règlement du Conseil (CE) no. 2494/95 relatif aux indices des prix à la consommation harmonisés, JO no. L 257 du 27.10.1995, p. 1.
8. Établir par la décision du Conseil 89/392, JO no. L 181 du 28.6.1989.
9. JO no. L 229 du 10.9.1996, p.3, et JO no L 296 du 21.11.1996, p.8.
10. Communiqué no. 15/96, Eurostat, 29 février 1996.
11. Communiqués, Eurostat, 5 et 7 mars 1997.
12. Voir par exemple le "rapport Boskin": "Towards a more accurate measure of the cost of living", Rapport final à la commission des finances du Sénat de la commission consultative chargée d'étudier l'indice des prix à la consommation, Michael J. Boskin, président et autres, 4 décembre 1996.
13. Les pays candidats sont: Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne; République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.
14. Le cadre juridique qui s'applique aux États membres de l'Union européenne.

CES/AC.49/1997/38

Annexe I

page 17

ANNEXE 1

Sous-indices à transmettre pour diffusion à Eurostat

COICOP/ IPCH	DÉSIGNATION DE L'INDICE
00.	IPCH (indice général)
01.	PRODUITS ALIMENTAIRES ET BOISSONS NON ALCOOLISÉES
01.1	Produits alimentaires
01.1.1	Pain et céréales
01.1.2	Viande
01.1.3	Poisson
01.1.4	Lait, fromage et œufs
01.1.5	Huiles et graisses
01.1.6	Fruits
01.1.7	Légumes, y compris pommes de terre et autres tubercules
01.1.8	Sucre, confitures, miel, sirops, chocolat et confiserie
01.1.9	Produits alimentaires n.d.a.
01.2	Boissons non alcoolisées
01.2.1	Café, thé, cacao
01.2.2	Eaux minérales, boissons gazeuses (non minérales) et jus
02.	BOISSONS ALCOOLISÉES ET TABAC
02.1	Boissons alcoolisées
02.1.1	Spiritueux
02.1.2	Vins
02.1.3	Bière
02.2	Tabac
03.	ARTICLES D'HABILLEMENT ET ARTICLES CHAUSSANTS
03.1	Articles d'habillement
03.1.1	Tissus d'habillement
03.1.2	Vêtements
03.1.3	Autres articles vestimentaires et accessoires du vêtement
03.1.4	Nettoyage à sec, réparation et location de vêtements
03.2	Articles chaussants, y compris les réparations
04.	LOGEMENT, EAU, ÉLECTRICITÉ, GAZ ET AUTRES COMBUSTIBLES
04.1	Loyers d'habitation réels
04.3	Entretien et réparations courantes du logement
04.3.1	Produits pour l'entretien et les réparations courantes du logement

04.3.2

Services d'entretien et de réparations courantes du logement

04.4A	Autres services relatifs au logement
04.5	Électricité, gaz et autres combustibles
04.5.1	Électricité
04.5.2	Gaz
04.5.3	Combustibles liquides
04.5.4	Combustibles solides
04.5.5	Eau chaude, vapeur d'eau et glace
05.	AMEUBLEMENT, ÉQUIPEMENT MÉNAGER ET ENTRETIEN COURANT DE LA MAISON
05.1	Meubles, articles d'ameublement, tapis et autres revêtements de sol et réparations
05.1.1	Meubles, articles d'ameublement
05.1.2	Tapis et autres revêtements de sol
05.1.3	Réparation de meubles, articles d'ameublement et revêtements de sol
05.2	Articles de ménage en textiles
05.3	Appareils de chauffage et de cuisine, réfrigérateurs, machines à laver et autres gros appareils ménagers, y compris accessoires et réparations
05.3.1/2	Gros appareils ménagers électriques ou non et petits appareils électroménagers
05.3.3	Réparation des appareils ménagers
05.4	Verrerie, vaisselle et ustensiles de ménage
05.5	Outillage pour la maison et le jardin
05.6	Biens et services pour l'entretien courant de l'habitation
05.6.1	Articles de ménage non durables
05.6.2	Services domestiques et autres services pour l'habitation
06.A	SANTÉ: médicaments et autres produits pharmaceutiques, appareils et matériel thérapeutiques (payés par les consommateurs et non remboursés)
07.	TRANSPORTS
07.1	Achats de véhicules
07.1.1	Automobiles neuves et d'occasion
07.1.2/3	Motocycles et cycles
07.2	Utilisation des véhicules personnels
07.2.1	Pièces détachées et accessoires
07.2.2	Carburants et lubrifiants
07.2.3	Entretien et réparations
07.2.4A	Autres services relatifs aux véhicules personnels
07.3	Services de transport
07.3.1A	Transport de voyageurs par chemin de fer
07.3.2A	Transport de voyageurs par route
07.3.3A	Transport de voyageurs par air
07.3.4A	Transport de voyageurs par mer et voies navigables intérieures
07.3.5A	Autres achats de services de transport
07.3.6A	Billets combinés
08.	COMMUNICATIONS

08.1	Communications
08.1.1	Services postaux
08.1.2/3	Équipement et services de téléphone, de télégraphe et de télécopie
09.	LOISIRS ET CULTURE
09.1	Appareils et accessoires, y compris les réparations
09.1.1	Appareils de réception, d'enregistrement et de reproduction du son et de l'image
09.1.2	Équipement photographique et cinématographique, instruments d'optique
09.1.3	Matériel de traitement de l'information
09.1.4	Autres biens durables importants pour les loisirs et la culture
09.1.5	Jeux, jouets et passe-temps, articles de sport, de camping et de récréation en plein air
09.1.6	Supports d'enregistrement pour l'image et le son
09.1.7	Horticulture
09.1.8	Animaux d'agrément
09.1.9	Réparation des appareils et accessoires pour les loisirs et la culture
09.2A	Services récréatifs et culturels
09.3	Presse, librairie et papeterie
09.4	Voyages touristiques tout compris
10.A	ENSEIGNEMENT (prestations habituellement payées par les consommateurs dans les États membres)
11.	HÔTELS, CAFÉS ET RESTAURANTS
11.1	Restaurants et débits de boissons
11.1.1	Restaurants et cafés
11.1.2	Cantines
11.2	Services d'hébergement
12.	AUTRES BIENS ET SERVICES
12.1	Soins personnels
12.1.1	Salons de coiffure et esthétique corporelle
12.1.2	Appareils, articles et produits pour les soins personnels
12.2	Effets personnels n.d.a.
12.4A	Assurances
12.4.2A	Assurances du logement - Assurance couvrant les biens mobiliers
12.4.4A	Assurances liées au transport - Assurance automobile
12.5A	Services bancaires n.d.a.
12.6A	Autres services n.d.a.

ANNEXE 2

ACTES JURIDIQUES RELATIFS AUX IPCH

1. Règlement (CE) n° 2494/95 du Conseil relatif aux indices des prix à la consommation harmonisés, JO n° L 257 du 27.10.1995, p. 1. a
2. Règlement (CE) n° 1749/96 de la Commission sur les mesures initiales de la mise en application du règlement (CE) n° 2494/95 du Conseil concernant les indices des prix à la consommation harmonisés, JO n° L 229 du 10.9.1996, p. 3. e s
3. Règlement (CE) n° 2214/96 de la Commission relatif à la transmission et à la diffusion des sous-indices des IPCH, JO n° L 296 du 21.11.1996, p. 8.