

Les prix administrés - un éclairage pour un débat serein

Définition du terme « prix administrés »

Les tendances inflationnistes actuelles, entretenues notamment par la flambée des produits pétroliers, ont fait en sorte que les discussions relatives à l'inflation et au pouvoir d'achat gagnent de nouveau en importance dans le débat public¹.

La dénomination « prix administrés » est trompeuse car elle suggère que l'État mettrait en scène des hausses de prix discrétionnaires en (ab-)usant de son pouvoir régalién. En fait, il s'agit pour l'essentiel d'entreprises ou de prestataires qui vendent un service sur un marché concurrentiel et qui sont tenus d'atteindre des missions et des objectifs en gérant les coûts de production et le prix de vente.

La liste officielle des prix administrés pour le Luxembourg

Les partenaires sociaux et le gouvernement avaient convenu en 2006 lors des discussions au sein du Comité de coordination tripartite d'un ensemble de mesures en vue d'une meilleure maîtrise de l'inflation, dont faisait également partie la poursuite d'une politique prudente et évitant les à-coups au niveau de l'adaptation des prix administrés.

Encadré 1

Tentative de définition du concept de « prix administrés »

La Surveillance des Prix du Département Fédéral de l'Économie en Suisse² s'était engagée dans un exercice d'analyse juridique et économique et dans le cadre d'un inventaire avait par la suite retenu les catégories suivantes comme faisant partie des prix administrés :

- ▼ Les prix directement administrés : une administration étatique intervient directement dans la formation des prix, soit à travers la détermination du prix, soit à travers un accord préalable.
- ▼ Les prix en relation avec des monopoles publics : des prix « libres » de biens et de services de l'État ou d'entreprises dans lesquelles l'État détient une participation majoritaire, en situation de monopole.
- ▼ Les prix sous influence fiscale : les prix de biens et services qui sont influencés de manière ciblée ou significative par l'imposition ou des subventions.
- ▼ Les prix influencés indirectement à travers la régulation : les prix de biens et de services qui sont influencés significativement à travers une autre sorte d'intervention étatique ou de régulation.

Le gouvernement avait ensuite mis en place un Plan d'action contre une inflation excessive qui comprend les prix administrés, et avait arrêté début 2008 une liste de « prix administrés ».

Dans une période d'inflation élevée, le gouvernement avait décidé en avril 2008 de surseoir temporairement jusqu'à fin 2009 à toute augmentation des prix administrés, ce gel de prix pouvant uniquement avoir lieu dans les cas où il n'était pas contraire à une disposition légale ou réglementaire en vigueur (par exemple le prix de l'eau après l'entrée en vigueur de la loi-cadre sur l'eau).



1 Notamment la Chambre des salariés Luxembourg (CSL) a récemment sorti une publication (« Inflation, modulations de l'index et compétitivité » du 15.09.2011) affirmant l'importance des prix administrés dans l'accélération de l'inflation au Luxembourg.

2 Département Fédéral de l'Économie, Administrierte Preise: Rechtssituation, Ökonomie und Inventarisierung, Berne, avril 2005

La poursuite d'une politique prudente en matière d'adaptation des prix administrés a par la suite de nouveau fait partie des 65 propositions d'ordre général pour l'amélioration de la compétitivité nationale qui ont été soumises au Comité de coordination tripartite (avril 2010)³.

Analyse de l'évolution des prix administrés au Luxembourg

Les prix administrés constituent un élément de l'inflation. Mais il est cependant important de préciser que les analyses ne permettent pas d'obtenir une mesure exacte de l'évolution des prix administrés. En effet, les catégories de prix sur base desquelles ces indices sont calculés peuvent renfermer aussi bien des prix dits administrés que des prix librement déterminés par le marché, et ceci à cause de la définition de la nomenclature statistique internationale utilisée.

Sur base de la liste des prix administrés validée par le Conseil de gouvernement en 2008 (pondération début 2011 : 12,05 %, après la libéralisation des leçons de conduite : 11,86 %), on peut constater qu'au fil des dernières années l'évolution de l'indice national des prix administrés ainsi construit est plus importante au Luxembourg que celle de l'Indice des prix à la consommation national (IPCN) ou encore de l'inflation sous-jacente. Entre 2005 et octobre 2011, l'indice des prix administrés a augmenté de 25 %, alors que l'IPCN a augmenté de 15 % et l'inflation sous-jacente de 13 %. L'indice national des prix administrés a connu une hausse importante en 2010 et en 2011 suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation relative à la santé, un effet exceptionnel. En vue de ne pas devoir prendre en considération cette forte hausse de début 2011, et en n'analysant que la période 2005-2010, on constate dans ce cas aussi que l'évolution de l'indice national des prix administrés a été plus importante que celle de l'IPCN ou encore de l'inflation sous-jacente. Entre 2005 et 2010, l'indice des prix administrés a augmenté de 17 %, alors que l'IPCN a augmenté de 11 % et l'inflation sous-jacente de 11 %.

3 Pour plus de détails : « 47. Continuer une politique prudente en matière d'adaptation des prix administrés, après le gel décidé par le gouvernement en mai 2008, et évaluer la politique tarifaire des communes au regard des intérêts des activités économiques sur leur territoire ». <http://www.odc.public.lu/actualites/2010/04/Tripartite2010/index.html>

Tableau 1
La liste des prix administrés arrêtée par le gouvernement (2008)

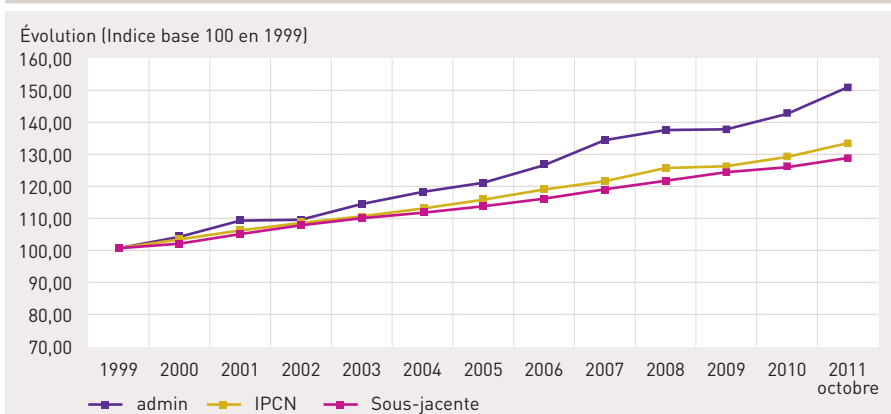
N	Catégorie
1	Alimentation en eau
2	Collecte des ordures ménagères
3	Reprise des eaux usées
4	Frais de stationnement
5	Théâtres, concerts, musées, bibliothèques (publics)
6	Contrôle technique automobile
7	Transport de personnes par chemin de fer
8	Transport de personnes par autobus
9	Transport de personnes par taxi (libéralisé depuis mars 2008)
10	Transport combiné de personnes par rail et route
11	Maisons de retraite et de soins, etc. (conventionné)
12	Crèches, foyers de jour pour enfants, etc. (conventionné)
13	Services médicaux et services paramédicaux
14	Services dentaires
15	Services hospitaliers
16	Produits pharmaceutiques
17	Services sportifs et récréatifs (publics)
18	Cantines (publiques)
19	Internats
20	Leçons de conduite (libéralisée depuis juillet 2011)

Remarque

À cause de la définition de la nomenclature internationale utilisée pour l'Indice des prix, certaines de ces catégories peuvent renfermer aussi bien des prix dits administrés que des prix librement déterminés par le marché. Dans cette liste datant de début 2008, la fixation de prix dans deux catégories (n°9 et 20) est entretemps devenue libre.

Si on enlève de cet indice des prix administrés les deux hausses structurelles dues à l'entrée en vigueur de la loi-cadre transposant la directive européenne relative à l'eau et l'introduction des chèques services pour les crèches⁴ (pondération 2011 de cet indice alternatif : 9 %), dont les changements résultent d'une disposition légale (réglementaire), alors on constate que cet indice a certes évolué moins rapidement, mais l'évolution reste cependant toujours plus rapide que celle de l'IPCN ou encore de l'inflation sous-jacente.

Figure 1
Évolution de l'indice national des prix administrés (admin), de l'IPCN et de l'inflation sous-jacente entre 1999 et octobre 2011



Source : STATEC Calculs : Observatoire de la formation des prix

4 D'une part la rubrique « Crèches » est enlevée car l'introduction des chèques-services en 2009 a fait en sorte que cette position constitue une valeur aberrante (« outlier ») qui a une influence significative et risque donc de fausser l'analyse. D'autre part, les hausses du prix de l'eau (alimentation et reprise) liées à l'entrée en vigueur de la loi-cadre transposant la directive européenne relative à l'eau, influencent à la hausse la progression des prix administrés. Si on enlève donc les crèches et les deux rubriques relatives à l'eau, dont les hausses exceptionnelles résultent d'une disposition légale/réglementaire, on obtient un indice alternatif des prix administrés « hors crèches et eau ».

Entre 2005 et octobre 2011, cet indice des prix administrés a augmenté de 23 %, alors que l'IPCN affiche une hausse de 15 % et l'inflation sous-jacente de 13 %. Avant l'entrée en vigueur des réformes du système de santé, c'est-à-dire en 2010, cet indice « hors crèches et eau » a augmenté de 15 % par rapport à 2005, alors que l'IPCN et l'inflation sous-jacente ont augmenté de 11 % sur la même période.

L'impact des prix administrés sur l'évolution du taux d'inflation s'élève à 17 %

La part des prix administrés dans la hausse des prix à la consommation reste faible ! L'inflation faite maison, selon l'expression médiatique, est donc largement exagérée. Si on suppose que l'ensemble des prix administrés selon la définition officielle étaient restés stables depuis janvier 2007 (pour les autres biens et services les prix effectivement observés ont été intégrés dans le calcul), il est possible de déterminer l'impact des prix administrés sur les taux d'inflation.

Sous l'effet du gel des prix administrés, la variation annuelle des prix administrés est proche de zéro en 2009. Ce n'est qu'à partir de 2010 que des hausses sont observées sur les prix administrés, conduisant à un léger écart entre les taux d'inflation observés et les taux d'inflation simulés. Selon les simulations du STATEC, le taux d'inflation de 2010 aurait été de 1,9 % au lieu de 2,3 % si la variation des prix administrés avait été nulle au lieu de la progression de 3.4 % effectivement observée. Donc l'influence des prix administrés sur le taux d'inflation est de 17 %. Le gel des prix administrés entre avril 2008 et décembre 2009 semble donc avoir bien fonctionné !

Les prix administrés augmentent plus rapidement au Luxembourg

Eurostat publie depuis 2010 des indices sur les prix administrés qui permettent de faire des comparaisons au sein de l'UE⁵.

⁵ Pour plus de détails : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/methodology/administered_prices

Les positions considérées comme administrées au Luxembourg sont sélectionnées annuellement par le STATEC et se basent sur la liste nationale du gouvernement arrêtée en 2008. Cependant les données d'Eurostat et du STATEC ne sont pas identiques, comme Eurostat utilise une pondération différente (l'IPCH au lieu de l'IPCN). Cette différence de pondération est marginale vu que les poids pour les prix administrés sont très semblables dans les deux versions de l'indice. Même si les catégories de prix considérées comme administrés par Eurostat ne sont pas homogènes entre les différents États membres, l'indice des prix administrés⁶ calculé par Eurostat permet de donner une indication de la progression des prix influencés par les autorités publiques.

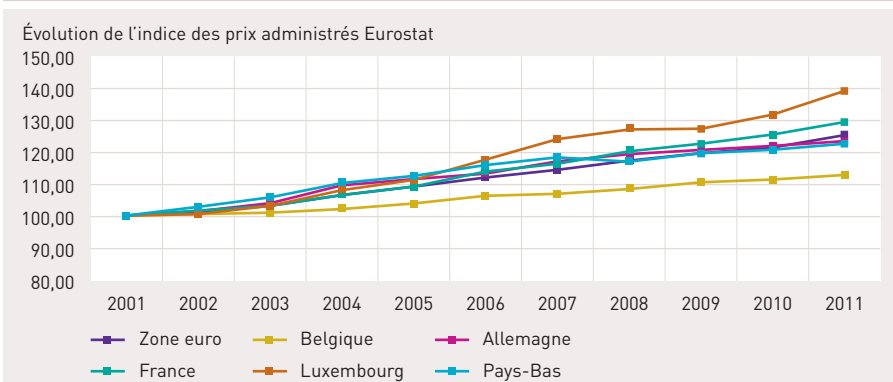
Si on compare donc à partir de ces chiffres l'évolution des prix administrés au Luxembourg avec celle de ses pays voisins, on constate que le Luxembourg a connu la croissance la plus importante depuis 2005. Le Luxembourg a connu une croissance de 18 % entre 2005 et 2010, alors que la Belgique a connu une croissance de 7 %, l'Allemagne de 9 %, la France de 15 %, les Pays-Bas de 7 % et la zone euro dans son ensemble de 11 %.

Tableau 2
Résultats de la simulation de l'impact des prix administrés sur le taux d'inflation, avec comme hypothèse la stabilité des prix administrés depuis janvier 2007 (en %)

	2008	2009	2010
IPCN (obs.)	3.4	0.4	2.3
Prix administrés (obs.)	2.6	0.1	3.4
IPCN simulé sous l'hypothèse d'une stabilité des prix administrés	3.2	0.4	1.9
Impact des prix administrés sur le taux d'inflation	-0.2	0.0	-0.4

Source : STATEC

Figure 2
Évolution des prix administrés (2001-octobre 2011), base 100 = 2001



Source : STATEC Calculs : Observatoire de la formation des prix

Quelles périodes analyser ?

Le choix de la période qu'on analyse n'est pas sans influence sur le résultat. Adopte-t-on plutôt une analyse à court terme, à moyen terme ou faut-il par contre suivre une tendance à long terme ? Un message d'Eurostat selon lequel les prix administrés au Luxembourg auraient été supérieurs de 7,7 % en janvier 2011 par rapport à leur niveau de janvier 2010 et que cela constitue une des progressions les plus fortes de l'UE-15 doit-il nous interpeller ? Ce pourcentage est certes exact, mais quelques remarques s'imposent pour nuancer ce chiffre :

⁶ Définition Eurostat : Administered prices cover all goods and services the prices of which are fully ("directly") set or mainly ("to a significant extent") influenced by the government (central, regional, local government including national regulators).

- ▼ comme mentionné, le choix de la période n'est pas anodin si l'on considère qu'au Luxembourg un certain rattrapage a pu se produire suite à une période de gel décidée par le gouvernement luxembourgeois (mai 2008-décembre 2009) ;
- ▼ la dynamique des prix administrés est particulière, par exemple une réforme conséquente des prix de la santé est un événement assez exceptionnel (la dernière réforme datant de 2006) ;
- ▼ la date de transposition de la directive sur l'eau est différente dans chaque pays et la répercussion importante sur les prix.

Une autre image de la comparaison internationale peut être obtenue en considérant une autre période de référence, comme en témoigne par exemple la figure 3 reprenant la progression mensuelle moyenne de mai 2008 à décembre 2010. L'évolution des prix administrés au Luxembourg est dans ce cas proche de celle constatée par exemple en France.

Que faut-il retenir ?

Comme le montrent les quelques développements et exemples chiffrés repris dans cette Lettre, le débat sur les prix administrés est plus complexe et probablement surfait : 17 % seulement du taux d'inflation sont expliqués par la hausse des prix « maison ». L'adjectif « d'administré » se révèle être fallacieux et suggère l'arbitraire aveugle du Léviathan. Plus prosaïquement, il s'agit tout d'abord de se mettre d'accord sur ce qu'on entend par le terme « prix administrés », car il n'est pas facile de distinguer entre les prix déterminés par les mécanismes du marché et ceux réglés d'une manière ou d'une autre par les pouvoirs publics. Ensuite, il s'agit de bien choisir la période au cours de laquelle se base l'observation car elle peut modifier les résultats. De plus, une comparaison entre pays s'avère délicate car les catégories comprises dans les indices ne sont pas harmonisées d'un pays à l'autre, les pouvoirs publics ayant un mode de fonctionnement et de financement qui varie d'un pays à l'autre. Enfin, le gel des prix administrés décrété a été efficace du moins temporairement.

Une mission pour le nouvel Observatoire de la formation des prix

Le gouvernement a décidé la mise en place d'un Observatoire de la formation des prix⁷ (OFP) au sein du Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur qui est en charge de la coordination du Plan d'action contre une inflation excessive au sein du gouvernement. Il faut souligner que la mission et les compétences de ce nouvel Observatoire, qui a été intégré dans l'Observatoire de la Compétitivité, ne sont pas les mêmes que celles de l'Office des prix qui a été aboli en 2004 suite à l'entrée en vigueur de la loi relative à la concurrence et sur base des recommandations des autorités communautaires. L'OFP constitue un simple outil d'observation de la formation des prix afin de fournir une plus grande transparence sur les évolutions des prix à la consommation et de ses composantes.

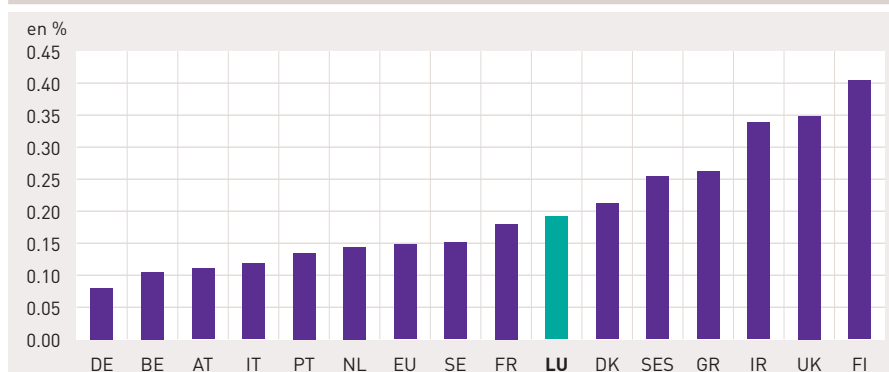
Cet instrument de conseil à disposition du gouvernement permettra à ce dernier d'obtenir un meilleur aperçu et l'information nécessaire concernant les domaines analysés et les travaux seront suivis par le Conseil de la consommation, un organe tripartite⁸.

La mission principale de l'OFP consiste à analyser des données statistiques en vue de fournir des éléments d'informations sur les mécanismes de la formation des prix à la consommation au Luxembourg. À cet effet l'OFP réalise ou fait réaliser les travaux d'études nécessaires à son activité et analyse les informations recueillies, suit les travaux réalisés par des organismes externes incluant dans leur champ d'analyse le Luxembourg, produit des rapports de synthèse et assure la diffusion régulière de ses travaux. Les résultats décrits dans la présente Lettre ont été présentés aux partenaires sociaux et à l'Union luxembourgeoise des consommateurs (ULC) réunis au sein de l'OFP.

7 Pour plus de détails : <http://www.eco.public.lu/attributions/dg4/OFP/index.html>

8 Pour plus de détails : http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/protection_consommateurs/annexe_3/index.html

Figure 3
Progression mensuelle des prix administrés moyenne sur la période mai 2008-décembre 2010



Source : STATEC / ODC

**Ministère de l'Économie
et du Commerce extérieur
Observatoire de la Compétitivité**
19-21 Boulevard Royal
L-2449 Luxembourg
Tél. +352 2478 4155
Fax +352 26 86 45 18
info@odc.public.lu
www.odc.lu

Les versions PDF de ce numéro de "La Lettre de l'Observatoire de la Compétitivité" ainsi que des numéros précédents peuvent être téléchargées à l'adresse suivante : www.odc.lu

© Ministère de l'Économie
et du Commerce extérieur
Luxembourg, 2011