



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

CES/2000/7
28 mars 2000

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DE STATISTIQUE et
COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Quarante-huitième réunion plénière
(Paris, 13-15 juin 2000)

**APPLICATION DES INDICES DES PRIX À LA CONSOMMATION HARMONISÉS :
ASPECTS PRATIQUES ÉCLAIRÉS PAR L'EXPÉRIENCE ACQUISE PAR
LE BUREAU CENTRAL DE STATISTIQUE DE LA POLOGNE**

Communication sollicitée émanant du Bureau central de statistique de la Pologne¹

I. Introduction

1. Dans la logique des règles adoptées par les États membres de l'Union européenne (UE) en application du Traité de Maastricht, la stabilité des prix est tenue pour un des critères économiques les plus importants. Elle permet de fonder des conclusions quant à l'état de l'économie nationale, et doit donc être mesurée au moyen d'indices calculés selon des méthodes et des règles harmonisées. Des essais d'harmonisation avaient été faits au cours des années 70 et 80 et, en 1993, peu après la signature du Traité, Eurostat a entrepris d'importants travaux dans ce sens en coopération avec les États membres. La conséquence en a été le début de la publication officielle, en janvier 1997, des indices des prix à la consommation harmonisés (IPCH).

¹ Rédigée par Mme Dorota Turek, directrice et Mme Alina Gluchowska, Vice-Directrice, division des prix.

Champ d'application des IPCH dans les États membres de l'EU

2. À l'origine, les IPCH étaient informatisés pour un champ d'application prédéterminé ("application initiale"), qui laissait de côté certains groupes de biens et de services pour lesquels il était difficile d'établir des méthodes communes d'enquête en raison des divergences entre les règles appliquées d'un pays à l'autre. Dans une certaine mesure, c'était le cas des secteurs suivants : loyers payés par les locataires; certains services relatifs au logement, tels que l'enlèvement et l'élimination des ordures ménagères, la distribution d'eau, la collecte et l'évacuation des eaux usées; certains produits et tous les services ayant un rapport avec la santé; la librairie et la papeterie, les services éducatifs; les cantines; le logement; les services de protection sociale; l'assurance; certains services financiers. Toutefois, ainsi que l'a recommandé Eurostat, depuis janvier 2000 les IPCH sont fondés sur le panier de biens et de services qui couvre presque 100 % des dépenses ménagères selon la définition de la dépense monétaire de consommation finale des ménages, donnée dans le SEC 95. Les services hospitaliers et de protection sociale, les services de protection sociale au domicile de personnes malades et les services assurés dans les maisons de retraite et les foyers pour handicapés et invalides ne sont toujours pas inclus dans l'indice, mais il est très probable qu'ils le seront dès janvier 2001. Les indices des prix à la consommation devraient inclure uniquement les prix payés par les ménages lors de transactions monétaires légales liées à l'achat de biens de consommation, et c'est pour cette raison qu'en principe les IPCH ne tiennent pas compte en principe des prix des drogues, des loyers imputés, des paris, etc.

Principaux indices des prix établis par Eurostat

3. En se fondant sur des données communiquées par les États membres, Eurostat établit, à côté des IPCH, plusieurs autres indices des prix pour différents agrégats, entre autres, l'indice des prix à la consommation correspondant à l'Union monétaire, l'IPCE (indice des prix à la consommation européen) et l'IPCEEE (indice des prix à la consommation de l'Espace économique européen). L'indice des prix à la consommation correspondant à l'Union monétaire est établi pour les pays participants à l'UEM (Union économique et monétaire groupant actuellement 11 États)², l'IPCE pour tous les États membres "des quinze", et l'IPCEEE pour les pays de l'UE plus l'Islande et la Norvège.

4. Ces indices offrent les assises d'une politique monétaire gérée par la Banque centrale européenne et servent à évaluer la stabilité des prix dans les pays qui voudraient participer à l'UEM. De même, les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne devront fournir des données permettant de calculer les indices des prix relatifs aux agrégats mentionnés plus haut.

II. Conditions énoncées par l'UE pour l'application par les pays candidats de règles harmonisées dans les statistiques relatives aux prix à la consommation

5. Un des critères qui permet d'évaluer le degré de préparation dans le processus de négociation des pays candidats à l'adhésion à l'UE, en application de la procédure de "*l'acquis communautaire*", est la volonté des pays candidats d'adopter la législation qui s'applique au sein

² Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal.

de l'UE. Toutefois, en ce qui concerne les statistiques des prix, cette "volonté" d'appliquer la législation de l'UE s'est révélée insuffisante. Les bureaux statistiques des pays candidats sont engagés à appliquer des règles harmonisées dans l'élaboration des indices des prix à la consommation bien avant leur adhésion à l'UE, de sorte qu'ils puissent fournir aux autorités de l'UE des données statistiques qui renseignent objectivement sur la situation économique du pays.

III. Coopération avec Eurostat

6. La première réunion, qui avait pour but de familiariser les statisticiens des pays candidats avec les questions concernant les IPCH s'est tenue à la fin de 1996. Pour se faire une meilleure idée des méthodes que les divers pays candidats appliquent aux fins des statistiques des prix à la consommation, Eurostat a envoyé à chacun des pays deux questionnaires, l'un en 1997 et l'autre, plus détaillé, en 1998. Comme les autres pays, la Pologne a rempli les deux questionnaires. En répondant aux différentes rubriques du questionnaire, les statisticiens polonais ont pu aussi faire une auto-évaluation quant au niveau d'harmonisation avec les critères de l'UE dans ce secteur particulier. Ils ont pu en outre se rendre compte de l'énorme quantité de travail qu'il leur restait à faire pour satisfaire entièrement à ces critères. À cette époque, certaines difficultés avaient surgi en raison de l'absence de nombreux actes juridiques et d'autres documents comparables, qu'Eurostat n'avait élaborés qu'en 1998 et 1999. Le règlement unique du Conseil européen et les trois règlements de la Commission européenne étaient de caractère relativement trop général pour servir de base à une évaluation exhaustive du stade d'avancement. Les documents du type principes-directeurs ne pouvaient être utilisés que dans une certaine mesure, car ils n'avaient pas de force juridique; en outre, les principes qui y étaient spécifiés tendaient à être modifiés à mesure que ces documents étaient transformés en règlements. En 1997, l'Office central de statistique a reçu régulièrement des réunions du Groupe de travail des documents renseignant sur l'harmonisation des indices des prix à la consommation. À l'automne de 1997, Eurostat a commencé à inviter aux réunions les pays candidats, initialement seulement à titre d'observateurs. Une coopération étroite entre Eurostat et pays candidats a démarré dès 1998, avec l'application du principe consistant à tenir une session spéciale pour les pays candidats. Les représentants des pays candidats, après avoir suivi pendant deux jours les débats d'Eurostat et des pays membres, avaient la possibilité d'exposer et de débattre leurs problèmes à la séance du jour suivant, avec la participation du personnel de l'Unité B3 ainsi que de consultants et d'experts d'Eurostat. Un représentant de la Pologne a participé à toutes les réunions du Groupe de travail. Il est de règle, toutefois, que les pays candidats ne soient pas représentés aux réunions de l'Équipe spéciale (task force) ou du Groupe d'étude chargé par Eurostat à élaborer des solutions pratiques applicables aux problèmes complexes de méthode. De ce fait, ni la Pologne ni aucun autre pays candidat n'a pu avoir une influence quelconque sur la forme des actes juridiques élaborés actuellement pour les IPCH ni sur les règles en gestation. De ce fait, quel que soit leur degré d'aptitude dans les circonstances de pays en transition socioéconomique, les pays candidats sont tenus d'appliquer dans les opérations statistiques les méthodes élaborées par les États membres et Eurostat. Il est toutefois possible de se familiariser de près avec le travail concernant les IPCH d'Eurostat grâce à la formation de cinq mois et demi qui est organisée régulièrement pour les statisticiens des pays candidats. La Pologne a tiré parti de cette possibilité, considérant que c'était aussi une des façons pour les pays candidats d'enrichir leurs connaissances quant à l'élaboration de règles détaillées et de procédures pour la création des structures législatives à mettre en œuvre demain par les États membres. Il serait néanmoins particulièrement avantageux si Eurostat

pouvait faire en sorte pour qu'une telle formation pour les statisticiens des pays candidats puisse être fournie dans les instituts de statistique des États membres, où il serait possible d'acquérir les connaissances pratiques quant au mode d'appliquer (et de ne pas appliquer) les dispositions des divers actes juridiques. Les représentants d'Eurostat à l'une des sessions du Groupe de travail ont examiné les possibilités d'organiser ce genre de stages de formation, mais aucun des instituts de statistique des États membres ne s'est manifesté pour l'heure à ce sujet.

7. Une autre forme de relations de travail entre Eurostat et les pays candidats, qui contribuerait grandement à hâter l'application des IPCH dans ces pays, serait celle de réunions du type atelier. Celles-ci devraient être organisées régulièrement au bénéfice des pays candidats pour leurs statisticiens des prix qui, en utilisant des ordinateurs, se familiariseraient avec les moyens pratiques d'application des méthodes particulières utilisées pour le rassemblement de données. Au début de 1999, l'Office central de statistique, dans le cadre de la coopération avec Eurostat, a accueilli M. John Astin, chef de l'Unité B3 d'Eurostat, qui a fait une conférence sur l'harmonisation dans ce domaine de la statistique. Il a décrit dans le détail les méthodes et les besoins de l'UE dans ce secteur et a répondu aux questions posées par les employés de la Division des prix. Sa visite a permis à un plus grand nombre de statisticiens (notamment parmi les employés des bureaux régionaux de statistique et d'autres divisions de l'Office) de mieux se familiariser avec les questions en jeu. L'Office a aussi accueilli deux experts d'Eurostat : M. Josef Auer, en juin 1999, et M. Jorgen Dalen, en février 2000, qui par la suite ont fait le point tant des préparations visant à une entière harmonisation que des progrès enregistrés par la Pologne dans l'application des méthodes, conformément aux conditions d'Eurostat pour l'établissement des IPCH par l'Office central de statistique. L'évaluation a été positive.

IV. Législation de l'UE relative à la portée de l'harmonisation des indices des prix à la consommation et procédure adoptée pour son application dans les pays candidats

8. En mars 2000, on comptait dix règlements de l'UE et quatre directives corollaires visant les principes de calcul des IPCH. Selon Eurostat, l'entrée en vigueur d'autres actes juridiques concernant des questions connexes mentionnées précédemment n'est pas prévue avant 2002. À notre avis, il serait judicieux de regrouper ceux-ci en un acte juridique cohérent, car l'application d'un trop grand nombre de règlements – dont ceux qui modifient des règlements déjà en vigueur – ne fait que compliquer encore plus le travail de mise en œuvre. Au début de 1999 Eurostat a rassemblé et communiqué tant aux États membres qu'aux pays candidats le document "Recueil de documents de référence pour les IPCH" contenant tous les actes juridiques actuels et les directives en vigueur, ainsi que trois documents de référence³ énonçant des principes de calcul détaillés, avec les formules nécessaires, et des recommandations et observations d'Eurostat sur certaines méthodes utilisées par les États membres, ainsi qu'une description de la formule appliquée par Eurostat pour l'établissement des prix à la consommation correspondant à l'Union monétaire. "Le Recueil" a été mis à jour par de nouveaux actes juridiques, ajoutés en septembre 1999, qui simplifient dans une certaine mesure aussi les tâches des pays candidats.

³ Rapport de la Commission du Conseil sur "l'harmonisation des indices de prix à la consommation dans l'Union européenne", "le calcul des indices des coûts à la consommation harmonisés - (IPCH)" et "les prix à la consommation correspondant à l'Union monétaire".

9. Au début de 1999, Eurostat est convenu, de concert avec les pays candidats, que le processus d'intégration des IPCH dans la pratique statistique devrait être réparti en deux stades ("phase I" et "phase II"). Conformément à ce qui est énoncé pour la première phase, les pays candidats font tout ce qui est en leur pouvoir pour mettre en application, avant la fin de 1999, les principes fixés par tous les règlements, à l'exception de ceux qui concernent l'extension de la couverture des IPCH. Les indices des prix calculés à ce stade correspondent, quant à la couverture, aux IPCH établis par les États membres pour la période courant de janvier 1997 à décembre 1999 et restent conformes à la "couverture initiale" qui y est définie. La seconde phase, à aborder en 2000, repose sur l'hypothèse qu'en janvier 2001, les IPCH fournis à Eurostat par les pays candidats seront calculés selon les mêmes principes que dans les États membres.

10. Lors de la troisième journée de la réunion du Groupe de travail, tenue au début de mars 2000, l'accord s'est fait sur la couverture détaillée des deux stades mentionnés ci-dessus. Ainsi, avant fin décembre 1999, les pays candidats devront avoir mis en application les règlements suivants :

- RÈGLEMENT (CE) No 2494/95 DU CONSEIL du 23 octobre 1995 relatif aux indices des prix à la consommation harmonisés,
- RÈGLEMENT (CE) No 1749/96 DE LA COMMISSION du 9 septembre 1996 sur les mesures initiales de mise en application du règlement (CE) No 2494/95 du Conseil concernant les indices des prix à la consommation harmonisés,
- RÈGLEMENT (CE) No 2214/96 DE LA COMMISSION du 20 novembre 1996 relatif aux indices des prix à la consommation harmonisés : transmission et diffusion des sous-indices des IPCH,
- RÈGLEMENT (CE) No 2454/97 DE LA COMMISSION du 10 décembre 1997 portant modalités d'application du règlement (CE) No 2494/95 en ce qui concerne les normes minimales pour la qualité des pondérations de l'IPCH,
- RÈGLEMENT (CE) No 2646/98 DE LA COMMISSION du 9 décembre 1998 établissant les mesures détaillées de mise en application du règlement (CE) No 2494/95 du Conseil en ce qui concerne les normes minimales pour le traitement des tarifs dans l'indice des prix à la consommation harmonisé,
- RÈGLEMENT (CE) No 1617/1999 DE LA COMMISSION du 23 juillet 1999 établissant les mesures détaillées de mise en application du règlement (CE) No 2494/95 du Conseil en ce qui concerne les normes minimales pour le traitement de l'assurance dans l'indice des prix à la consommation harmonisé et modifiant le règlement (CE) No 2214/96 de la Commission.

Considérant que jusqu'à la fin de décembre 2000 les pays candidats feront le nécessaire pour appliquer le restant des règlements, soit :

- RÈGLEMENT (CE) No 1687/98 DU CONSEIL du 20 juillet 1998 modifiant le règlement (CE) No 1749/96 concernant la liste initiale des biens et services de l'indice des prix à la consommation harmonisé,
- RÈGLEMENT (CE) No 1688/98 DU CONSEIL du 20 juillet 1998 modifiant le règlement (CE) No 1749/96 de la Commission en ce qui concerne la couverture géographique et démographique de l'indice de prix à la consommation harmonisé,
- RÈGLEMENT (CE) No 1749/1999 DE LA COMMISSION du 23 juillet 1999 modifiant le règlement (CE) No 2214/96 concernant les sous-indices des indices des prix à la consommation harmonisés,
- RÈGLEMENT (CE) No 2166/1999 DU CONSEIL du 8 octobre 1999 établissant les mesures détaillées de mise en application du règlement (CE) No 2494/95 en ce qui concerne les normes minimales pour le traitement des produits dans les secteurs de la santé, de l'enseignement et de la protection sociale dans l'indice des prix à la consommation harmonisé.

11. En outre, si au cours d'une année déterminée d'autres règlements prévus entrent en vigueur, ils devront aussi être appliqués par les pays candidats. Notre expérience nous incline à penser que cette dernière condition se révélera inapplicable en ce qui concerne les pratiques dans les pays candidats – non seulement en raison des contraintes budgétaires, de personnel et de langue, mais aussi parce que depuis 1993 les représentants des États membres n'ont cessé de coopérer les uns avec les autres et avec Eurostat pour l'établissement des méthodes concernant les IPCH. Ils ont annoncé officiellement les premiers indices initiaux en janvier 1997, après quatre ans d'efforts conjoints, alors que les pays candidats disposeront aujourd'hui de beaucoup moins de temps.

12. Il convient de remarquer que la Pologne a déjà appliqué largement les mesures énoncées dans les règlements pour le premier stade de la mise en œuvre des IPCH. Tout en cherchant à se préparer au calcul des indices entièrement harmonisés, dès janvier 2001, la Pologne en a élargi systématiquement le champ d'application, grâce aux recommandations formulées par les experts invités, en étendant la liste à des produits tels que les services éducatifs, hospitaliers ou de protection sociale, qui en fait ne sont demandés qu'au second stade. La mise en application des actes juridiques spécifiés par le programme législatif de la Commission ne devrait pas poser des difficultés particulières dans le contexte polonais, à condition que les notions incluses expriment clairement, exactement et explicitement tous les problèmes en jeu, ce qui ne saurait guère être le cas avec les règlements et les directives en vigueur. La condition ci-dessus est absolument impérative, particulièrement dans la mesure où les secteurs visés par les statistiques des prix à inclure dans le processus législatif sont considérés comme des "questions difficiles" telles que, par exemple :

- le traitement d'autres services financiers n.c.a.,
- le moment d'enregistrement des prix d'acquisition,
- le traitement des logements occupés par leur propriétaire,

- les normes minimales supplémentaires pour l'échantillonnage,
- le traitement des éléments saisonniers,
- les normes minimales supplémentaires pour les procédures d'ajustement pour changement de la qualité,
- le traitement des réductions de prix.

V. Résultats obtenus à ce jour et problèmes fondamentaux d'exécution liés aux secteurs difficiles concernant le champ d'application des IPCH

Problèmes de classification

13. La liste initiale des biens et de services est dressée par la COICOP/IPCH (Classification des fonctions de la consommation individuelle des ménages) – qui est une des classifications de la famille de la COICOP, adaptée aux besoins de l'IPCH. Comme la plupart des pays candidats, la Pologne a déjà adopté et appliqué, aux fins du calcul, tant la COICOP/IPCH que la COICOP/budget des ménages. Les deux classifications sont aussi appliquées dans les comptabilités nationales.

14. En dépit de certains problèmes posés couramment par la transition d'une classification à une autre, le travail mentionné ci-dessus a abouti finalement à harmoniser la classification, permettant de simplifier dans une large mesure la procédure d'enquête. La COICOP/budget des ménages a été introduite en 1997 dans les enquêtes sur les budgets, permettant ainsi d'obtenir des données pour le système de pondération aux fins du calcul des indices des prix à la consommation. La transition à la COICOP/IPCH, en ce qui concerne les enquêtes sur les prix à la consommation, s'est déroulée en 1999 en mettant à contribution – tout en procédant aux pondérations – la structure des dépenses de consommation des ménages pour 1998. Pendant "l'année de transition", c'est-à-dire l'année consacrée à l'adoption des nouvelles classifications, les deux enquêtes ont aussi été menées en suivant la classification nationale précédemment appliquée. Par la suite, pour éviter les doubles emplois, l'Office central de statistique a renoncé à la classification nationale pour la couverture en question et a adhéré à la COICOP/IPCH, tout en continuant de calculer les IPC répondant aux besoins intérieurs. L'adaptation de la nouvelle classification a toutefois fait surgir diverses difficultés concernant le calcul des indices des prix sur de longues périodes pour des groupes de biens et de services aux niveaux inférieurs et moyens d'agrégation. Il suffit de dire que, conformément à la classification antérieure, l'enquête a porté sur 229 groupes du degré inférieur de pondération, contre 302 groupes actuellement avec la COICOP/IPCH.

15. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la COICOP/IPCH tiennent aussi à ses modifications constantes. La version finale de la COICOP/ONU n'est sortie qu'en mars 2000. En outre, les conditions d'Eurostat en ce qui concerne le domaine d'application de l'IPCH devançaient (et continuent de le faire) les capacités des enquêtes sur le budget des ménages, obligeant ainsi de fonder sur d'autres sources d'information disponibles l'établissement des estimations. Par exemple, Eurostat recommande en 2000 de prendre la décision d'appliquer la dernière version de la COICOP/IPCH, conforme au règlement No 1749/1999 de la Commission,

qui est entrée en vigueur sur le territoire de l'UE à l'été de 1999. L'enquête sur le budget des ménages était exécutée alors conformément à la version précédemment en vigueur de la COICOP/IPCH (et aussi selon les recommandations d'Eurostat applicables à cette enquête). De ce fait, il est impossible d'obtenir des pondérations, par exemple, pour le groupe "communications téléphoniques" avec leur ventilation en communications nationales et internationales. Il faut alors procéder à des estimations appropriées.

16. En outre, la COICOP/IPCH ne répond pas pleinement aux besoins nationaux. Selon la classification nationale précédemment appliquée, les consommateurs de données statistiques (quel que soit l'IPC général utilisé) avaient l'habitude de recevoir des informations distinctes sur les variations du prix des biens et des services, alors qu'il n'est pas de règle que la classification COICOP/IPCH différencie à tout moment les groupes selon qu'il s'agit de biens ou de services. Par exemple, la classe 09.3.2 de la COICOP/IPCH – "Articles de sport, de camping et de récréation en plein air" a été classée avec les biens semi-durables tout en englobant toutes les réparations y relatives, c'est-à-dire tous les services associés au matériel. Un autre exemple peut être donné par le groupe 04.5 de la COICOP/IPCH – "Électricité, gaz et autres combustibles". Dans la classification nationale, l'électricité, le gaz et l'eau chaude étaient traités comme des services, alors que, selon la COICOP/IPCH, il s'agit de biens. Plusieurs divergences entre les classifications nationales et la COICOP excluent de fait la possibilité d'associer des séries longues d'indices de prix.

Problèmes posés par la mesure des variations des prix dans certains groupes de biens et de services où des différences existent selon les pays

17. Avant l'heure de la transition économique, une part importante des biens et des services – entre autres, ceux qui concernent la santé, l'enseignement et la protection sociale – était subventionnée en grande mesure par l'État, en Pologne comme dans la plupart des autres pays candidats. De ce fait, ces services ne constituaient qu'un faible pourcentage du budget des ménages. Les changements liés à la transition au cours de ces dernières années ont entraîné la nécessité de prêter plus d'attention aux services dans ce secteur particulier. Pour en suivre les prix selon la méthode Eurostat, il faut appliquer la "méthode nette"⁴, signifiant que les données devraient couvrir exclusivement la part des dépenses payées par les consommateurs et non susceptible d'être remboursée par les administrations publiques, les collectivités locales ou les institutions de protection sociale. En outre, si l'indice devait viser tout changement, concernant à la fois les "prix fonction du revenu" et les prix variant de zéro à des valeurs positives, ou inversement, il deviendrait très difficile d'inclure cette catégorie de dépense des ménages dans l'IPCH. En particulier, il pourrait se révéler à peine possible d'estimer l'ampleur de la réduction du prix d'un service quand certains ménages (pas tous) bénéficient d'une allocation ou d'un remboursement partiel concernant une facture payée précédemment, ceci en raison de leur mauvaise situation financière (que l'assistance soit permanente ou ponctuelle).

⁴ Voir le RÈGLEMENT (CE) No 2166/1999 DU CONSEIL du 8 octobre 1999 établissant les mesures détaillées de mise en application du règlement (CE) No 2494/95 en ce qui concerne les normes minimales pour le traitement des produits dans les secteurs de la santé, de l'enseignement et de la protection sociale dans l'indice des prix à la consommation harmonisé (*Journal officiel* No L 266 du 14 octobre 1999).

18. On peut aussi se demander s'il est opportun d'inclure les "prix fonction du revenu" dans cet indice, puisqu'il peut apparaître que les fluctuations de l'indice des prix ont résulté non de leur évolution réelle, mais de l'évolution des revenus de la famille (et dans le cas où l'octroi d'une allocation ferait intervenir un critère dit "revenu par ménage", les changements de l'indice peuvent être aussi la conséquence de la naissance d'un enfant dans une famille visée par la statistique). À notre avis, dans un tel cas, la définition de l'IPCH, considéré comme un indice de mesure de l'inflation, ne peut que prendre du flou en tendant à être assimilé à l'indice du coût de la vie. Les enquêtes sur les prix des médicaments présentent des problèmes car les enquêteurs des prix relèvent les prix totaux dans un certain nombre de pharmacies, bien que notoirement ceux qui achètent des médicaments sur ordonnance médicale ne les paient qu'en partie. Il n'a pas non plus été précisé comment les prix afférents aux analyses médicales devraient être traités (à la suite des réformes déjà adoptées du système de santé en Pologne), ces analyses n'étant pas payées par les bénéficiaires de certains fonds de santé (Kasa Chorych) alors qu'elles le sont pleinement par ceux d'autres fonds de santé. Les principes sur la façon de traiter, dans les IPCH, les prix qui varient de zéro à des valeurs positives⁵ n'ont fait l'objet ni d'actes juridiques ni de principes directeurs, et leur description succincte et les formules spécifiées dans le document "Calcul des indices des prix à la consommation harmonisés – (IPCH)" n'est ni claire ni suffisante. Il ne s'agit que de quelques exemples des problèmes qui se posent. Il est donc nécessaire qu'Eurostat mette au point un document du type "Principes directeurs" qui expliquerait comment y faire front. Une situation très semblable, quant à sa complexité, est celle du traitement des loyers payés par les locataires. L'alignement sur les règles du marché des loyers et du prix de vente des logements coopératifs à leur locataire a entraîné des dépenses qui constituent une part importante du budget familial. Toutefois, les notions de "propriété" et de "loyer" n'ont pas de contreparties appropriées dans les méthodes adoptées pour le calcul des IPCH dans ce cas particulier.

Sélection des biens et services représentatifs et mise à jour de l'échantillon

19. L'échantillon de biens et de services représentatif aux fins des enquêtes sur les prix à la consommation, et répondant aux besoins nationaux, est relativement fourni en Pologne comparé à ce qui a été choisi dans les États membres. En 2000, le nombre de biens et de services (rubriques) retenus aux fins des enquêtes a atteint quelque 1 800, et le nombre moyen d'enregistrements mensuels s'est élevé à plus de 500 000. Les prix sont relevés dans environ 28 000 points de vente dans l'ensemble du pays. Pour les enquêtes sur les prix de détail, on a retenu dans l'ensemble du pays 310 régions (avec un enquêteur des prix par région). On compte de 8 à 41 régions d'enquête sur les prix par voïvodie (le pays compte 16 voïvodies).

20. Pour éviter la prépondérance injustifiée d'une région par rapport à une autre, la sélection des régions n'a pas été automatique mais faite en proportion, entre autres, de la population et de la densité du réseau commercial. Nous estimons que cet échantillon était suffisant, quant à la taille et aux méthodes d'organisation, pour satisfaire aux conditions d'IPCH. Cependant, avant la transition vers la COICOP, il a été modifié dans les années 1997-98, afin de l'adapter aux conditions de cette classification - conformément au règlement No 1749/96 - voulant un

⁵ Pour donner un exemple, l'enseignement secondaire était gratuit en Pologne ces dernières années (si l'on met à part quelques écoles secondaires privées) – bien que l'on examine l'opportunité qu'il y aurait d'introduire les droits d'inscription.

échantillon approprié pour tous les groupes de biens et de services dont la part dans l'ensemble des dépenses est au moins égale à 1 %. L'échantillon est vérifié annuellement d'après les renseignements recueillis deux fois l'an par les enquêteurs des prix ainsi qu'au moyen des données provenant d'autres enquêtes, intéressant par exemple les statistiques du commerce. On ne s'attend pas que la fourniture d'échantillons d'une valeur répondant aux besoins des IPCH puisse poser de plus gros problèmes.

Influence des changements de qualité des biens sur l'évolution des prix

21. La nécessité d'assurer "l'authenticité" des IPCH en tenant compte des effets des changements de qualité des biens sur l'évolution des prix a été débattue au cours des réunions du Groupe de travail et de l'Équipe spéciale dès le début du processus d'harmonisation. La majorité des définitions ici indispensables figurent dans le règlement No 1749/96. Néanmoins, par la force des choses, la valeur de ces définitions reste relativement théorique. Quoiqu'il en soit de l'avis commun quant à la nécessité d'ajuster les prix en considération des explications données ci-dessus, les problèmes pratiques que pose l'intégration des ajustements de la qualité dans les enquêtes mensuelles sur les prix n'ont été encore exposés par Eurostat dans aucun acte juridique ni autre document. C'est pour cette raison, et aussi à cause de l'absence de telles traditions dans les statistiques de la Pologne (et d'autres pays), ainsi qu'en raison de la modicité des ressources financières et de personnel, la mise en œuvre de ces ajustements pourrait se révéler assez compliquée.

22. Des difficultés extraordinaires ont été aussi constatées quant à l'obtention d'informations sur les pratiques appliquées par les États membres qui auraient dû ajuster, sur la longue période, l'influence des changements de qualité sur les modifications des prix pour assurer la comparabilité des IPCH dans tel ou tel pays. Il serait aussi probablement utile d'organiser quelques "carrefours" par voie de l'Internet, ce qui donnerait à certains pays la possibilité d'introduire dans la base de données la description des changements de qualité ainsi que les méthodes utilisées pour procéder aux ajustements des prix. Ceci permettrait un échange d'informations - rapide et accessible à tous les bureaux de statistique, pour tous les sujets en question -, et serait probablement aussi utile à Eurostat pour énoncer des recommandations pratiques.

Formules appliquées dans le calcul des indices des prix d'agrégats élémentaires

23. Les méthodes de calcul des IPCH utilisés au stade entre le relevé des prix et l'application du système de pondération sont de la plus haute importance et influent sur les résultats des calculs ultérieurs. Tout comme pour les ajustements de la qualité, il est difficile, pour les indices des prix des agrégats élémentaires, de trouver des recommandations pratiques dans les actes juridiques de l'UE. Voici l'énoncé des définitions qu'en donne le règlement No 1749/96 :

"agrégat élémentaire" se réfère aux dépenses (ou à la consommation) couvertes par le niveau de stratification le plus détaillé de l'IPCH et à l'intérieur duquel des informations satisfaisantes sur les dépenses ne sont pas disponibles à des fins de pondération; "l'indice d'agrégat élémentaire" est un indice des prix d'un agrégat élémentaire comprenant seulement des données de prix.

L'annexe II du règlement No 1749/96 présente les deux formules à utiliser pour le calcul des indices des prix d'agrégats élémentaires :

- 1) le rapport des moyennes arithmétiques des prix relevés dans un agrégat élémentaire donné

$$\frac{\frac{1}{n} \sum p^t}{\frac{1}{n} \sum p^b}$$

- 2) le rapport des moyennes géométriques de tous les prix relevés dans un agrégat élémentaire donné

$$\frac{[\prod p^t]^{1/n}}{[\prod p^b]^{1/n}}$$

où :

p^t est le prix au cours de la période d'enquête t ; p^b est un prix correspondant à une période de référence.

En calculant les indices de prix à la consommation à des fins nationales, la Pologne applique la formule suivante, cas particulier de :

$$\frac{[\prod p^t]^{1/n}}{[\prod p^b]^{1/n}}$$

où $n = 1$.

Les rapports des prix sont ainsi calculés pour chaque produit identifié dont les prix ont été relevés. Le stade suivant consiste à en calculer la moyenne géométrique, qui est poussée jusqu'au niveau de pondération le plus bas du système de pondération, en appliquant la formule suivante :

$$\prod \left[\frac{p^t}{p^b} \right]^{1/n}$$

24. Si l'on admet que la moyenne géométrique des rapports des prix est égale au rapport des moyennes géométriques des prix, les résultats obtenus grâce à la formule du point 2) ci-dessus, ainsi que ceux qui sont montrés sous l'exemple représentant les usages polonais, devraient démontrer leur identité mutuelle, à moins que la pondération n'y entre en ligne de compte.

25. Il faut justement signaler une cause de problèmes : les pondérations - leurs sources et niveau d'application. Le règlement ne stipule pas directement que le système de pondération est à appliquer dès le niveau élémentaire d'agrégation, mais ceci peut être inféré de la définition de l'agrégat élémentaire. Il n'est pas non plus dit ce qui devrait être considéré comme source du système de pondération. En général, les pondérations devraient se rapporter soit à la dépense, soit à la consommation (voir l'article 2 du règlement No 2454/97). Or il est notoire que, même pour des enquêtes menées dans les règles de l'art sur le budget des ménages (mensuellement et dans le plus grand détail), il sera impossible d'obtenir des données qui puissent suffire à cette fin. Il est aussi notoire que certains des États membres et des pays candidats utilisent pour la pondération les statistiques démographiques de régions particulières. Une telle méthode peut causer des distorsions, puisque la population (numérique) d'une région donnée, sans renseignements simultanés sur les préférences en matière de consommation et la fortune (influant sur la structure de la consommation), n'est pas une bonne source de données en l'occurrence. La formule prescrite par Eurostat soulève aussi des doutes d'une autre nature. Selon le niveau à partir duquel les pondérations sont appliquées, le prix moyen - calculé comme moyenne arithmétique ou comme moyenne géométrique - résulte d'un "mélange" de relevés de prix concernant, entre autres, une grande diversité de produits, de points de vente de différentes classes, de fabricants, de fournisseurs, etc. L'IPCH devrait mesurer les variations des prix et non les fluctuations des prix liées aux changements de classe des points de vente, de fabricants, etc.

26. La Pologne est bien évidemment prête à modifier la formule qui serait recommandée par l'UE, mais le problème lui-même devrait faire l'objet d'un débat.

Fréquence des changements des systèmes de pondération et suivi de leur qualité

27. Les questions concernant l'établissement et le contrôle de la qualité des systèmes de pondération aux fins de l'IPCH sont régies par les règlements Nos 2494/95, 2454/97 et 1688/98. L'interprétation des recommandations qu'énoncent ces règlements donnerait à penser que la construction du système de pondération pourrait être fondée sur la structure de la consommation établie dans les enquêtes sur le budget des ménages, les données sur la consommation dans le secteur des ménages ainsi que d'autres informations, portant par exemple, sur la statistique du commerce, la production, la population, etc.

28. Les systèmes de pondération devraient reposer sur des données embrassant une période de 12 mois, considérée comme une période de référence, en recourant à l'indice du type Laspeyres qu'est l'IPCH. La seule condition est que les pondérations ne remontent pas à plus de sept ans. En outre, elles doivent être vérifiées chaque année pour voir si les possibles changements structurels de la consommation ont été ou non suffisamment importants pour modifier l'indice annuel (l'année précédente constituant la référence = 100) de plus de 0,1 point de pourcentage. Mais une telle vérification ne peut s'appliquer aux pays (la Pologne y compris) qui calculent un indice-chaîne du type Laspeyres en se fondant sur des pondérations mises à jour annuellement.

29. Conformément au règlement No 1688/98, l'Office central de statistique prévoit, dans le cadre des préparatifs pour la deuxième phase de mise en application de l'IPCH, d'inclure cette année dans le système de pondération toutes les dépenses des ménages institutionnels ainsi que d'appliquer le "concept domestique", c'est-à-dire l'extension des pondérations en tenant compte des dépenses des étrangers en Pologne. À cette fin, on utilisera des renseignements

complémentaires, tirés des enquêtes sur le budget des ménages, des comptes nationaux et des enquêtes sur le commerce extérieur. Les dépenses des citoyens polonais à l'étranger sont déjà exclues des données fournies par les enquêtes sur le budget des ménages.

30. Considérant les variations annuelles des pondérations observées au commencement de chaque année et entraînant la nécessité de publier un indice des prix à la consommation provisoire pour janvier, le définitif étant publié en mars de l'année considérée, l'Office central de statistique envisage l'opportunité de procéder à la mise à jour du système de pondération à l'automne de l'année précédente, en utilisant les données des enquêtes sur le budget des ménages pour une période allant d'octobre d'une année t-2 à septembre d'une année t-1, et aussi d'utiliser les estimations contemporaines pouvant être tirées à ce moment des comptes nationaux avec référence à la "dépense monétaire de consommation finale des ménages". On ne prévoit pas ici de gros problèmes pour autant qu'il reste financièrement possible de poursuivre les enquêtes sur le budget des ménages et d'autres enquêtes associées avec la fréquence voulue et le concours de l'échantillon utilisé jusque-là avec succès.

Transmission des données

31. Au début, Eurostat publiait les IPCH dans les quelque six semaines qui suivaient la semaine à laquelle ceux-ci s'appliquaient. Aujourd'hui les États membres sont tenus de transmettre leurs données à Eurostat dans les deux semaines environ suivant le mois donné, et Eurostat ne dispose que de trois jours pour les vérifier, achever les calculs et publier les indices. Eurostat est tenu de respecter un embargo dans le cas où les données reçues n'auraient pas encore été publiées officiellement dans le pays qu'elles concernent. Ces principes de transmission des données devraient pouvoir s'appliquer aussi aux pays candidats.

32. Actuellement, la Pologne, comme d'autres pays candidats, et conformément aux conditions voulues, transmet à Eurostat les données suivantes :

- mensuellement :
 - IPCH totaux et intérimaires, calculés selon des principes non encore entièrement harmonisés (mois, référence 1996 = 100),
 - IPC national (mois, référence 1995 = 100),
 - taux national de l'IPC (mois, référence mois correspondant de l'année précédente = 100);
- Annuellement :
 - information sur les pondérations appliquées (structure),
 - IPC national (année, référence 1995 = 100)
 - IPC national (année, référence année précédente = 100).

33. Conformément aux actes juridiques polonais, il entre dans les attributions du Président de l'Office central de statistique de publier officiellement des IPC à des fins nationales le quinzième jour de calendrier du mois suivant le mois auquel se rapportent les données. Si ce jour est un jour férié, les indices des prix à la consommation doivent être publiés, conformément à la législation polonaise, le premier jour ouvrable qui suit cette date. De ce fait, certains mois, dans l'avenir, ce jour pourrait coïncider avec les dates limites spécifiées par Eurostat, vu la nécessité de transmettre les données à Eurostat avant d'annoncer celles-ci aux utilisateurs polonais, sous peine d'embargo. En outre, en raison des variations annuelles du système de pondération, l'IPC de janvier de chaque année est publié d'abord à titre provisoire et, ensuite (en mars) comme indice calculé sur la base du système de pondération déjà actualisé. Pour éviter la transmission de données incomplètes à Eurostat, l'Office central de statistique envisage, comme il a été mentionné plus haut, de changer les principes de vérification du système de pondération.

VI. IPC contre IPCH.

34. Le but principal du calcul des IPCH est de mesurer l'inflation dans les États membres au moyen de règles unifiées et d'élaborer un indice des prix commun, représentant les variations des prix sur le territoire de l'UE. Eurostat n'a pas l'intention de suggérer que les pays intéressés utilisent les IPCH à des fins nationales, en substitution de l'IPC, ce qu'un seul pays membre (Luxembourg) a fait jusqu'ici. Les questions sélectionnées et décrites dans cette communication font apparaître certaines divergences entre les méthodes utilisées en Pologne et celles que prescrit Eurostat, ce qui empêchera probablement de substituer aux IPC nationaux calculés par l'Office les IPCH qui, à leur tour, seraient recommandés pour des raisons d'économie. Ceci n'exclut pas toutefois l'adoption, à des fins nationales, de certaines démarches approuvées dans les méthodes relatives aux IPCH.
