



Encadré 1 :

INCIDENCE DES MESURES GOUVERNEMENTALES SUR LES INDICES DES PRIX À LA CONSOMMATION

INTRODUCTION

L'inflation, qui peut être définie comme l'augmentation générale des prix, est calculée sur la base de la variation d'un indice des prix à la consommation. Cet indice synthétique agrège l'ensemble des prix d'un panier de biens et services en utilisant des pondérations issues de la consommation relative des ménages de chaque bien et service. Dans la zone euro, les pays membres utilisent comme mesure de l'inflation l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) dont la définition est commune à tous les pays, les compositions étant elles propres à chaque pays.

La BCE adapte sa politique monétaire afin d'atteindre son objectif de stabilité des prix⁷ qui est défini par rapport à l'IPCH. L'IPCH reprend également des variations de prix qui résultent de mesures gouvernementales, qui ne dépendent ni des

⁷ La stabilité des prix est définie par la BCE comme « un taux annuel inflation inférieur à, mais proche de 2 % à moyen terme ». Voir <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/stableprices.fr.html>

forces de marché ni de la politique monétaire et que la BCE ne peut donc pas influencer. Il s'agit par exemple, mais pas exclusivement, des variations de prix issues des changements de la taxation indirecte ou des prix qui sont fixés par les administrations publiques. Il peut dès lors être intéressant d'isoler l'évolution de ces derniers et leur contribution à l'inflation globale pour étudier ensuite l'évolution de l'inflation globale à l'exclusion de l'incidence des mesures gouvernementales.

Dans cet encadré nous proposons de présenter une analyse descriptive de la contribution des mesures gouvernementales à l'inflation pour le Luxembourg, ses pays limitrophes et la zone euro sur la période 2004 à 2019. La première partie traite des considérations méthodologiques pour les prix administrés et les indices de prix à taux de taxation constants. La deuxième partie présente une analyse de la contribution des mesures gouvernementales à l'inflation globale au Luxembourg. La troisième partie compare ces évolutions avec ses pays limitrophes et la zone euro. Enfin, la dernière partie conclut l'analyse.

CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Les pondérations utilisées dans les indices de prix sont généralement calculées en fonction des dépenses de consommation monétaires sur le territoire.⁸ Dans le cas de l'IPCH, ces pondérations comprennent donc les consommations des ménages résidents et non-résidents sur le territoire. Pour le Luxembourg, cela implique que l'IPCH comprend les dépenses effectuées par les touristes et frontaliers. Par contre, ces calculs excluent la consommation des ménages résidents dans les régions limitrophes et dans les lieux de vacances à l'extérieur du Luxembourg.

Certains pays calculent également un indice des prix à la consommation national (IPCN) dont la différence peut tenir à un schéma de pondération différent ou, plus généralement, à une méthodologie différente. Au Luxembourg, l'IPCN est calculé selon la méthodologie de l'IPCH mais ses pondérations sont calculées sur la base de la consommation nationale (c'est-à-dire par les résidents) sur le territoire plutôt que sur la base de la consommation intérieure (qui inclut la consommation des non-résidents) comme c'est le cas pour l'IPCH. Pour la plupart des pays, la distinction entre ces deux concepts est minime mais, dans le cas du Luxembourg, les écarts peuvent être non négligeables du fait de l'importance de la consommation transfrontalière, notamment pour les biens qui sont moins fortement taxés que dans les pays limitrophes, essentiellement les carburants, le tabac et l'alcool. Au Luxembourg, une importance particulière est accordée à l'IPCN, ce dernier étant l'indice de référence dans le mécanisme d'indexation automatique des salaires aux prix. Dans une comparaison européenne, la structure de l'IPCN est d'ailleurs davantage comparable à la structure des indices IPCH des pays limitrophes et de la zone euro. Cet encadré présente les résultats pour le Luxembourg, tant pour l'IPCH que pour l'IPCN.

Il est important de souligner que les prix à la consommation repris dans les indices IPCH et IPCN correspondent au coût réel auquel est confronté le consommateur. Ces prix incluent donc, par exemple, les taxes mais prennent également en compte les remboursements auxquels certains biens ou services donnent droit. Les mesures des autorités publiques peuvent dès lors exercer une influence directe sur les prix à la consommation en faisant varier les taxes indirectes imposées sur les biens vendus (TVA, accises, etc.). Elles peuvent aussi directement fixer ou réguler le prix de certains biens et services. Ces derniers sont généralement dénommés prix administrés.

Eurostat publie des séries qui permettent d'analyser l'incidence des mesures gouvernementales sur les prix à la consommation. Les prix administrés font partie intégrante de l'IPCH et peuvent appartenir à toute sous-composante (agrégats spéciaux) de l'IPCH. Concernant l'incidence des changements de la taxation indirecte, il s'agit des séries de l'IPCH à taux de taxation constants qui reflètent l'évolution des prix telle qu'elle aurait prévalu en l'absence de variation des taxes. Dans cet encadré nous nous proposons d'analyser en détail l'évolution de ces séries.⁹

8 Pour plus d'informations, consulter le manuel méthodologique de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH): <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9479325/KS-GQ-17-015-EN-N.pdf/d5e63427-c588-479f-9b19-f4b4d698f2a2>

9 La BCL avait déjà analysé les contributions des mesures gouvernementales à l'inflation dans le bulletin 2004/3. http://www.bcl.lu/fr/publications/bulletins_bcl/Bull_2004_3/119593_CHAPITRE_02.pdf

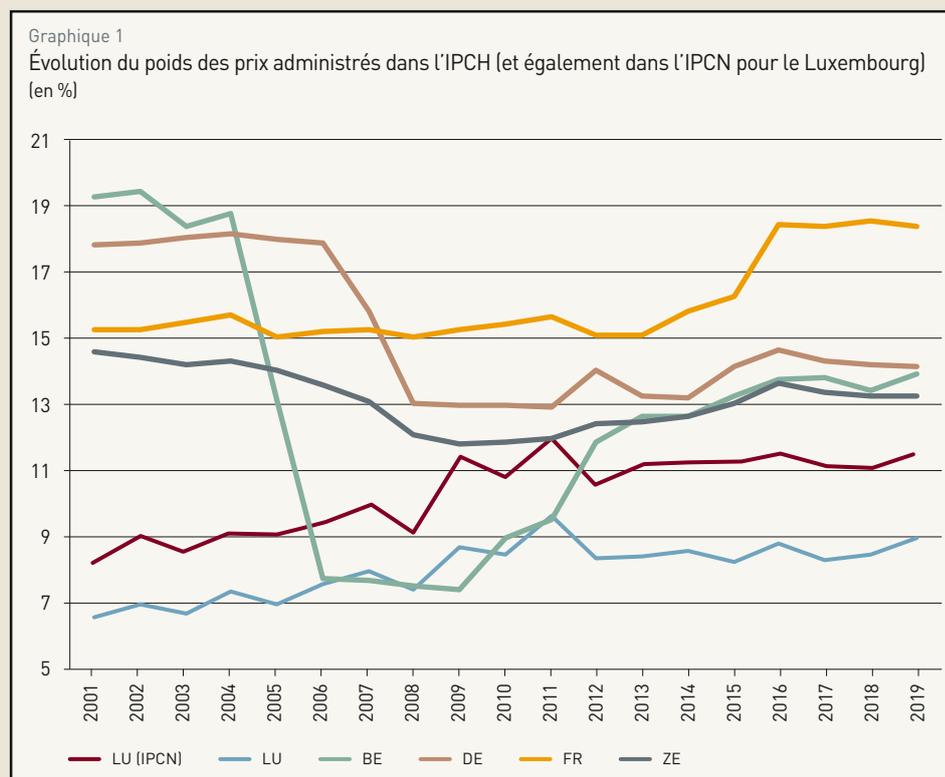
INDICE DES PRIX ADMINISTRÉS

Les biens et services dont les prix sont administrés diffèrent entre pays et, dans le cas du Luxembourg, ils sont identifiés par Eurostat en collaboration avec le STATEC¹⁰. Les prix administrés sont divisés en deux catégories principales : les prix administrés directs et les prix essentiellement administrés¹¹.

La première catégorie comprend les prix qui sont directement fixés par l'État. La seconde catégorie se réfère aux prix sur lesquels l'État exerce une influence significative (par exemple dans le cas où le prix fixé par une entreprise, publique ou privée, doit être approuvé par l'État). L'indice global des prix administrés recouvre ces deux catégories et est celui considéré dans cette analyse. Pour des raisons pratiques, les biens dont les prix sont subsidiés font également partie des prix administrés.¹²

L'État s'entend ici comme toute autorité étatique qu'elle soit centrale, régionale ou locale, qui peut avoir une influence sur les prix payés par les consommateurs. Cela comprend, par exemple, les administrations locales qui fixent les tarifs pour l'alimentation en eau ou l'enlèvement des ordures, mais également la Sécurité sociale qui fixe les remboursements pour les traitements médicaux et, *de facto*, aussi l'évolution des prix finalement payés par les patients. Les prix fixés par les entreprises qui assurent un service public (transport commun, services de poste, etc.) font également partie des prix administrés.

1. PONDÉRATIONS DES PRIX ADMINISTRÉS



Source : Eurostat

10 Voir le communiqué publié par Eurostat lors de la première publication de ces indices de prix en 2010 : https://ec.europa.eu/eurostat/documents/272892/272989/HICP-AP_Definitions_Explanations.pdf/2578f921-41e4-4971-8878-ef37627a117e.

11 L'Observatoire de la formation des prix publie chaque semestre une analyse des prix à la consommation au Luxembourg et analyse dans ce cadre l'évolution des prix administrés. Le dernier rapport, portant sur le premier semestre 2019, peut être consulté à l'adresse : <https://odc.gouvernement.lu/fr/publications/rapport-etude-analyse/rapports-observatoire-formation-prix/rapport-semestriel-ofp/rs-ofp-016.html>

12 Techniquement, les subsides peuvent être apparentés à une taxe négative et relèveraient donc plutôt de l'analyse des prix à taux de taxation constants.

que la part des prix administrés en France, avec 18,4 % en 2019, reste nettement supérieure à la moyenne européenne (voir graphique 1).

Le tableau 1 liste les catégories de biens et services qui font partie des prix administrés au Luxembourg ainsi que leurs pondérations dans l'IPCN et l'IPCH.¹³

Tableau 1 :

Prix administrés au Luxembourg (en %, pour l'année 2019)

	POIDS DANS PRIX ADMIN.	POIDS DANS IPCN	POIDS DANS IPCH
Prix administrés directs			
Alimentation en eau	49,8	5,8	4,2
Collecte des ordures ménagères	62,8	7,3	5,3
Reprise des eaux usées	15,4	1,8	1,3
Produits pharmaceutiques : médicaments	80,6	9,3	7,0
Transport de personnes par chemin de fer	21,3	2,5	1,8
Transport de personnes par route	3,6	0,4	0,7
Transports combinés	62,8	7,3	5,7
Services postaux	3,6	0,4	0,3
Prix essentiellement administrés			
Services médicaux/Services paramédicaux	49,8	5,8	4,2
Services dentaires	16,6	1,9	1,6
Services hospitaliers	20,1	2,3	2,0
Cantines	74,6	8,6	8,9
Services de protection sociale	539,1	62,4	46,7
Total	1000	115,7	89,7

Source : Eurostat

Au Luxembourg, la part des prix administrés dans l'IPCH est globalement plus faible que dans l'IPCN, essentiellement parce que d'autres biens ont une part relative beaucoup plus importante dans l'IPCH que dans l'IPCN (comme les biens énergétiques ou le tabac) et parce que les biens et services dont les prix sont administrés sont essentiellement consommés par les résidents.

Les pondérations dans l'IPCH/IPCN se basent sur les dépenses de consommation monétaires des ménages passées¹⁴, ce qui, dans le cadre des prix administrés et plus particulièrement des biens ou services subsidiés, rend leur interprétation délicate. Ainsi, la baisse d'un prix administré ou l'augmentation de la participation de l'État dans le prix d'un bien ou d'un service subsidié (comme ce fut le cas pour les frais de crèches à partir de novembre 2017) amène, à terme, à une diminution de la pondération de ce bien/service dans l'indice total et donc à une baisse du poids des prix administrés. Un bien ou service dont le prix est entièrement subsidié par l'État n'entre d'ailleurs pas du tout dans la composition du panier de biens/services utilisé pour l'IPCH.¹⁵

13 La liste, par pays, des biens et services dont les prix sont administrés est disponible dans le document suivant : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/272892/272989/HICP-AP-Classification-March-2018/>

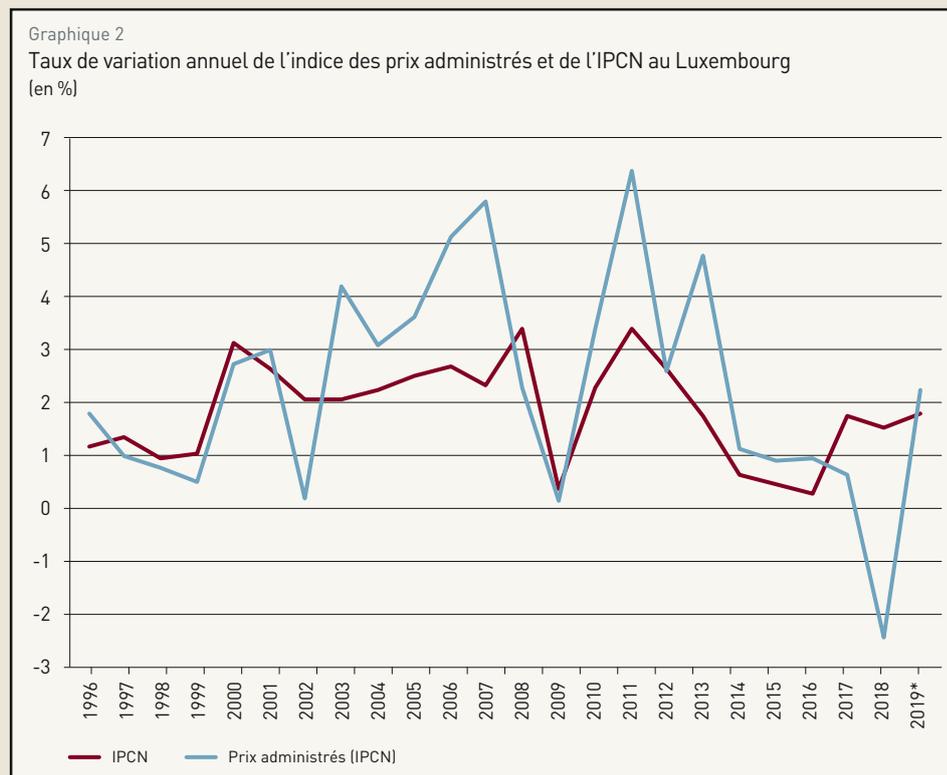
14 Typiquement, les pondérations en vigueur lors d'une année sont basées sur les consommations observées deux années auparavant.

15 En effet, dans ce cas, les ménages n'effectuent pas une dépense de consommation monétaire.

L'introduction de la gratuité des transports publics au Luxembourg en mars 2020 produira aussi deux effets sur l'IPCNI/IPCH. Dans une première étape, en mars 2020, les indices des prix des positions « Transport de personnes par chemin de fer » et « Transports combinés » baisseront fortement lorsque tous les services de transport public sur le réseau national deviendront gratuits. Dans une deuxième étape, en 2022, les pondérations de ces positions (qui seront basées sur les dépenses de consommation de 2020) devraient fortement baisser, car elles ne refléteraient plus que les services de transport public qui sont restés payants (comme la 1^{ère} classe dans les trains).

Une variation de la composition de l'indice des prix administrés peut également résulter du retrait ou du rajout de certains biens ou services dans la catégorie des biens administrés, en fonction des choix opérés par Eurostat et pris d'un commun accord avec les instituts statistiques nationaux. Ces choix se font en fonction des critères appliqués pour définir un bien/service dont le prix est administré. Dans les pays limitrophes, depuis 2001, on observe une combinaison de retraits et d'ajouts. Au Luxembourg, en revanche, il n'y a eu aucun rajout et trois retraits.¹⁶ Malgré ces retraits, la pondération des prix administrés a augmenté au cours du temps, ce qui peut s'expliquer par une consommation de plus en plus importante, en valeur, des biens et services dont les prix sont administrés. Cela peut donc être dû à une variation des quantités ou des prix, ou des deux.

2. ÉVOLUTION DE L'INDICE DES PRIX ADMINISTRÉS



Sources : Eurostat, STATEC, calculs BCL.
2019* : onze premiers mois

Historiquement, les prix administrés ont tendance à être plus dynamiques que l'IPCNI. L'inflation globale annuelle moyenne sur la période 1996-2018 s'est établie à 1,9 % alors que l'inflation moyenne des prix administrés a été de 2,3 %. Ce phénomène est particulièrement visible sur la période 2003-2013 (voir graphique 2). Toute autre chose égale par ailleurs, ces évolutions différenciées impliquent une augmentation mécanique de la part des prix administrés dans l'IPCNI. Depuis 2014, le différentiel d'inflation entre les deux séries a reculé et a même été négatif en 2017 et

16 Il s'agit des catégories : électricité (position retirée de l'indice des prix administrés à partir de 2008), autres services liés aux véhicules personnels (retirée à partir de 2012) et services sportifs et récréatifs (retirée à partir de 2017). En 2019, la pondération totale de ces trois catégories était égale à 2,7 % de l'IPCNI et 3,5 % de l'IPCNI.

2018. En 2018, l'inflation des prix administrés a été négative¹⁷, une première depuis les calculs de cette série, mais elle est redevenue positive en 2019.

INDICE DES PRIX À TAUX DE TAXATION CONSTANTS

Depuis octobre 2009, Eurostat publie des indices des prix à la consommation à taux de taxation constants. Ces indices sont disponibles pour l'indice des prix à la consommation harmonisé global (IPCH) et les principales sous-composantes.

L'idée sous-jacente dans les calculs des indices à taux de taxation constants consiste à appliquer les taux de taxation d'une période de référence (dans ce cas-ci il s'agit du mois de décembre de l'année précédente) aux prix hors taxes de la période sous considération.¹⁸ Cela permet de calculer un indice de prix tel qu'il aurait été si le taux de taxation n'avait pas varié. La différence entre le taux de variation de l'indice des prix « classique » (et qui intègre donc la taxation qui change) et de l'indice des prix à taux de taxation constants donne une indication de la contribution des taxes à l'inflation globale. Les taxes principalement considérées dans ces calculs sont la TVA et les accises. Le terme taux de taxation doit donc s'interpréter aussi bien comme le pourcentage du prix d'un bien (taxe *ad valorem*) que comme un montant forfaitaire prélevé sur une unité d'un bien.

Cette méthodologie a l'avantage d'être mécanique et transparente. Elle a néanmoins aussi l'inconvénient de ne pas prendre en compte l'impact des changements de taxation sur les prix hors taxes.

L'hypothèse implicite de cette approche est que la variation des taxes est entièrement transmise aux prix à la consommation (*full passthrough*), ce qui, selon le niveau de concurrence sur le marché des produits et, plus généralement, selon l'élasticité-prix du bien considéré, peut être plus ou moins réaliste. Il est probable que, dans de nombreuses situations et en tout cas à court terme, l'entreprise absorbe une partie de l'augmentation des taxes en réduisant sa marge de profit (équivalant à une baisse du prix hors taxes), ce qui ne sera pas capturé par les indices à taux de taxation constants.

Une seconde hypothèse sous-jacente est que la transmission d'un changement de taxe aux prix à la consommation est instantanée puisque le taux de taxation de référence utilisé est le même quel que soit le mois de l'année considéré. À nouveau, selon le contexte, cette hypothèse est plus ou moins réaliste. Dans certains cas, l'entreprise anticipe le changement de la taxation indirecte et adapte ses prix de vente avec l'entrée en vigueur du changement ; dans d'autres cas, elle n'adapte ses prix qu'avec un certain délai.

Sur la base de ces deux éléments, l'indice des prix à taux de taxation constants peut donc être considéré comme une indication de la limite supérieure de l'impact des taxes sur l'inflation globale.

Le graphique 3 présente les taux de variation annuel de l'IPCH et de l'IPCH à taux de taxation constants pour le Luxembourg. L'inflation à taux de taxation constants est généralement inférieure à l'inflation globale, les taxes étant plus souvent relevées qu'abaissées. Les deux séries présentent néanmoins une dynamique similaire et sont généralement très proches, excepté lorsqu'une mesure importante sur la taxation est introduite. Ce fut notamment le cas au Luxembourg en 2015, lors de l'augmentation généralisée de deux points des taux de TVA.¹⁹ Lors de cette année, le taux d'inflation de

17 Une mesure du gouvernement modifiant les modalités du chèque-service accueil pour les crèches et les foyers du jour pour enfants avait été introduite fin 2017 et avait impliqué un impact de -3,1 p.p. sur les prix administrés et -0,4 p.p. sur l'inflation globale en 2018.

18 Pour ce faire, Eurostat doit donc également calculer les prix hors taxes. Pour une présentation détaillée de la méthodologie de calcul des indices à taux de taxation constants, voir *HICP-CT manual*, HICP 09/547 rev. 3, October 2009, Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/272892/272986/HICP-CT_manual_2009.pdf/cc914f3f-ac65-43c8-85ec-f76ed5819122

19 Seul le taux super-réduit de 3 % n'avait pas été augmenté.

Graphique 3
Taux de variation annuel de l'IPCH et de l'IPCH à taux de taxation constants au Luxembourg
(en %)



Source : Eurostat.
2019* : onze premiers mois

gouvernementales, c'est-à-dire sans changement de la taxation indirecte et sans changement des prix administrés. Jusqu'en 2016, le taux d'inflation globale de l'IPCH a toujours été plus important (ou confondu) que le taux d'inflation excluant les mesures gouvernementales. Ce ne fut toutefois pas le cas en 2018 où l'exclusion des mesures gouvernementales donne lieu à une inflation plus élevée.

Sur le même graphique, une vision plus fine des mesures gouvernementales est donnée par les bâtons qui représentent la contribution à l'inflation globale des changements de taxation pour différentes catégories de biens ainsi que la contribution des prix administrés. Les contributions à l'inflation correspondent au taux de variation annuel de la sous-composante multipliée par son poids dans l'indice global. Elles présentent l'avantage de montrer les changements dans l'impact des mesures gouvernementales sur l'inflation, que ce soit à cause du taux de variation des prix administrés, de la variation de la taxation indirecte ou à cause des changements de pondérations. En revanche, l'utilisation des pondérations implique que les contributions ne correspondent pas à la différence entre les deux courbes.²¹

l'IPCH a été quasiment nul et aurait même été négatif sans le relèvement des taux de TVA²⁰, la différence s'élevant à 1,1 p.p. (graphique 3).

CONTRIBUTION DES MESURES GOUVERNEMENTALES À L'INFLATION AU LUXEMBOURG

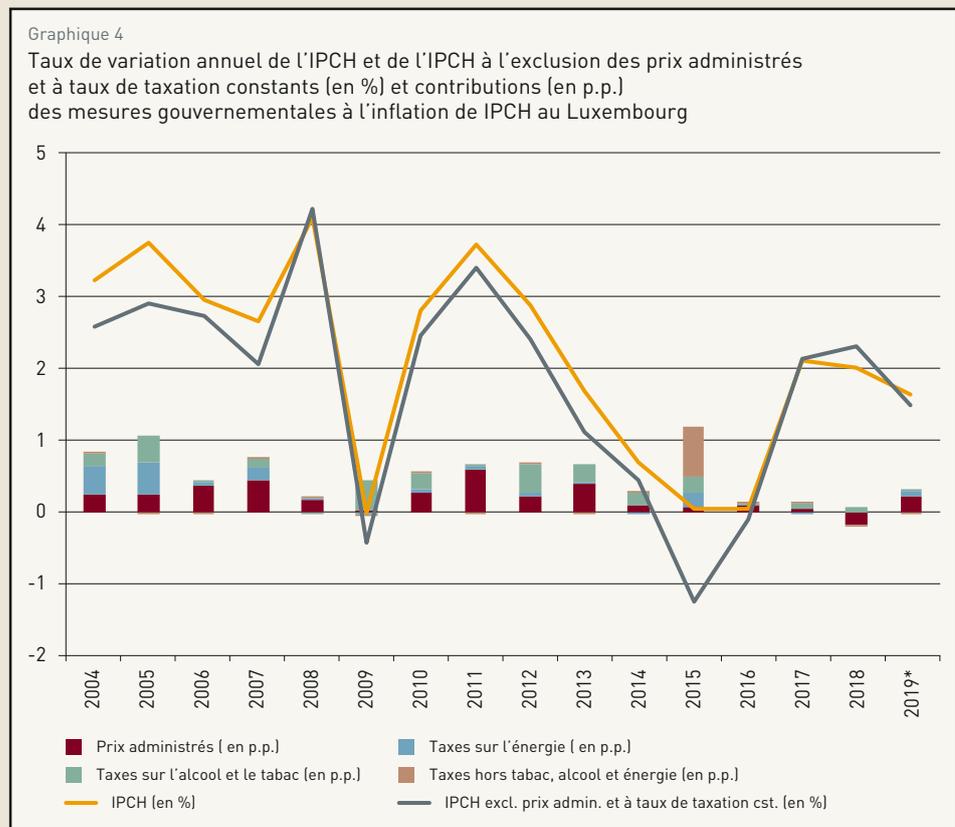
Dans cette section, l'impact total des mesures gouvernementales sur l'inflation au Luxembourg est présenté.

Les courbes du graphique 4 représentent le taux d'inflation annuel de l'IPCH et de l'IPCH à l'exclusion des prix administrés et à taux de taxation constants. Ce dernier peut être interprété comme le taux d'inflation tel qu'il aurait été sans mesures

20 Voir aussi BCL (2015) « Impact de l'augmentation de la taxation indirecte sur les prix à la consommation, Bulletin », 2015-1, pp.18-19.

21 Aussi, une contribution positive des taxes et des prix administrés à l'inflation globale n'implique pas forcément que l'inflation à l'exclusion des mesures gouvernementales soit inférieure à l'inflation globale. En effet, si le taux de variation des taxes et des prix administrés est positif mais inférieur à l'inflation globale, alors l'exclusion des mesures gouvernementales dans l'inflation donne une inflation plus élevée (ce qui a par exemple été le cas en 2008).

Historiquement, exception faite du plus fort de la crise en 2008 et 2009, les prix administrés ont contribué de manière positive et importante à l'inflation. Après la crise, la situation semblait être revenue à la normale mais, depuis 2014, cette contribution a nettement reculé, s'établissant à des niveaux très faibles, alors que l'inflation était également très basse. En 2018, la contribution des prix administrés a même été négative (essentiellement suite à la mesure gouvernementale changeant les modalités de remboursement des frais de crèches) impliquant une inflation excluant les mesures gouvernementales plus élevée que l'inflation globale. Une évolution négative des prix administrés est exceptionnelle, tant pour le Luxembourg que pour ses pays voisins et la zone euro dans son ensemble.



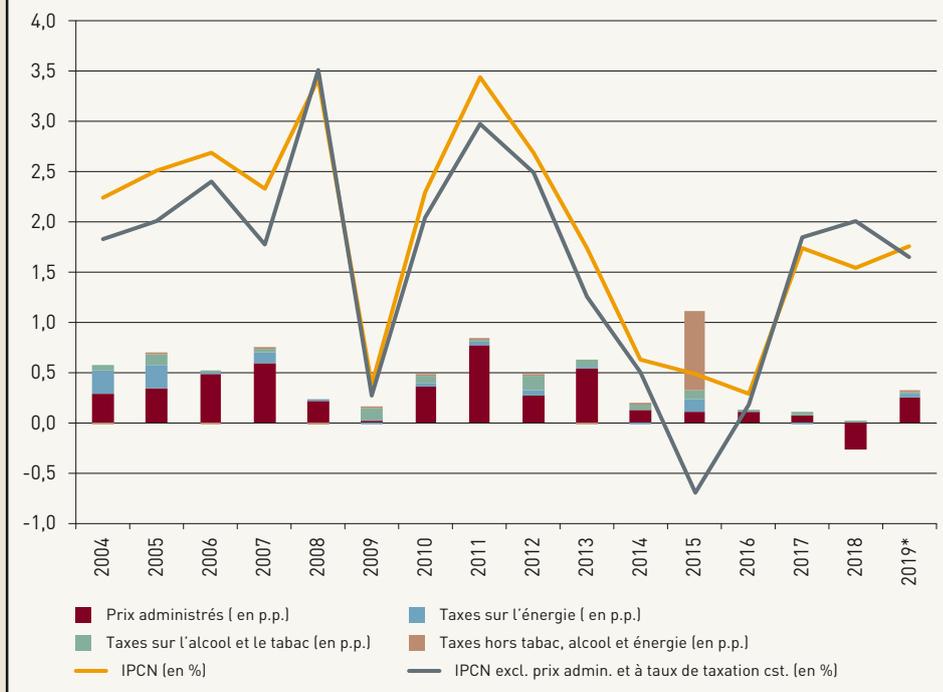
Sources : STATEC, Eurostat, calculs BCL.
2019* : onze premiers mois

La dynamique des contributions de la taxation indirecte est plus erratique. Les changements de taxation sur l'énergie²² ont ainsi contribué de manière positive à l'inflation globale en 2004 et 2005 mais ont depuis été relativement faibles. Depuis 2009, les modifications de taxes sur l'alcool et le tabac ont généralement plus contribué à l'inflation que les taxes sur l'énergie, mais leur contribution est minime depuis 2016. En 2015, la hausse généralisée de la TVA a fortement contribué à l'inflation globale qui, par ailleurs, aurait été négative, abstraction faite de cette mesure.

22 Il s'agit principalement des adaptations des droits d'accises sur l'essence, le diesel et le gasoil chauffage. Cette contribution regroupe aussi les incidences des adaptations des taux de TVA sur ces produits.

Graphique 5

Taux de variation annuel de l'IPCN et de l'IPCN à l'exclusion des prix administrés et à taux de taxation constants (en %) et contributions des mesures gouvernementales (en p.p.) à l'inflation de l'IPCN au Luxembourg



Sources : STATEC, Eurostat, calculs BCL.
2019* : onze premiers mois

biens ont une pondération bien moins importante dans l'IPCN que dans l'IPCH. L'écart le plus significatif s'observe au niveau des contributions des taxes sur l'alcool et le tabac qui sont beaucoup plus faibles dans le cas de l'IPCN. Les contributions des taxes sur l'énergie sont également moindres mais la différence est moins marquée.

Exception faite de l'année 2015, l'influence des mesures gouvernementales sur l'inflation au Luxembourg s'est amoindrie ces dernières années et a même été négative en 2018. D'un point de vue historique, la différence entre l'inflation globale et l'inflation à l'exclusion des mesures gouvernementales est généralement relativement faible, d'autant plus si on considère l'IPCN plutôt que l'IPCH.

Le graphique 5, qui est le corollaire du graphique 4, présente le taux d'inflation annuel de l'IPCN et de l'IPCN à l'exclusion des prix administrés et à taux de taxation constants. Il reprend également les contributions des différentes mesures gouvernementales au taux d'inflation de l'IPCN²³.

La dynamique est sensiblement la même que pour l'IPCH (graphique 4), mais le niveau des contributions peut varier de manière non-négligeable. Les contributions des prix administrés sont par exemple supérieures dans le cas de l'IPCN du fait de leur pondération plus importante. Concernant les taxes sur l'énergie, le tabac et l'alcool, leurs contributions à l'inflation mesurée par l'IPCN sont plus faibles parce que ces

23 Les informations présentées sur ce graphique ont été calculées par la BCL sur la base des informations disponibles auprès du STATEC et d'Eurostat. Les prix administrés sont directement calculés sur la base des données du STATEC. Pour ce qui est des prix à taux de taxation constants, ceux-ci sont calculés par Eurostat uniquement dans leur version IPCH et selon une méthodologie difficilement reproductible. Pour dériver des indices IPCN à taux de taxation constants, nous avons utilisé le rapport entre les indices à taux de taxation constants IPCH et les indices (classiques) des sous-agrégats de l'IPCH principalement concernés par les changements de taxation indirecte (à savoir l'alcool, le tabac et l'énergie) que nous avons appliqués aux indices IPCN. Cette approximation donne des résultats tout à fait plausibles et réalistes. Elle nécessite une légère adaptation lors d'une augmentation généralisée des taux de TVA, comme ce fut le cas en 2015, car tous les biens et services sont concernés par l'augmentation de la TVA, et pas seulement ceux qui avaient été isolés dans les calculs.

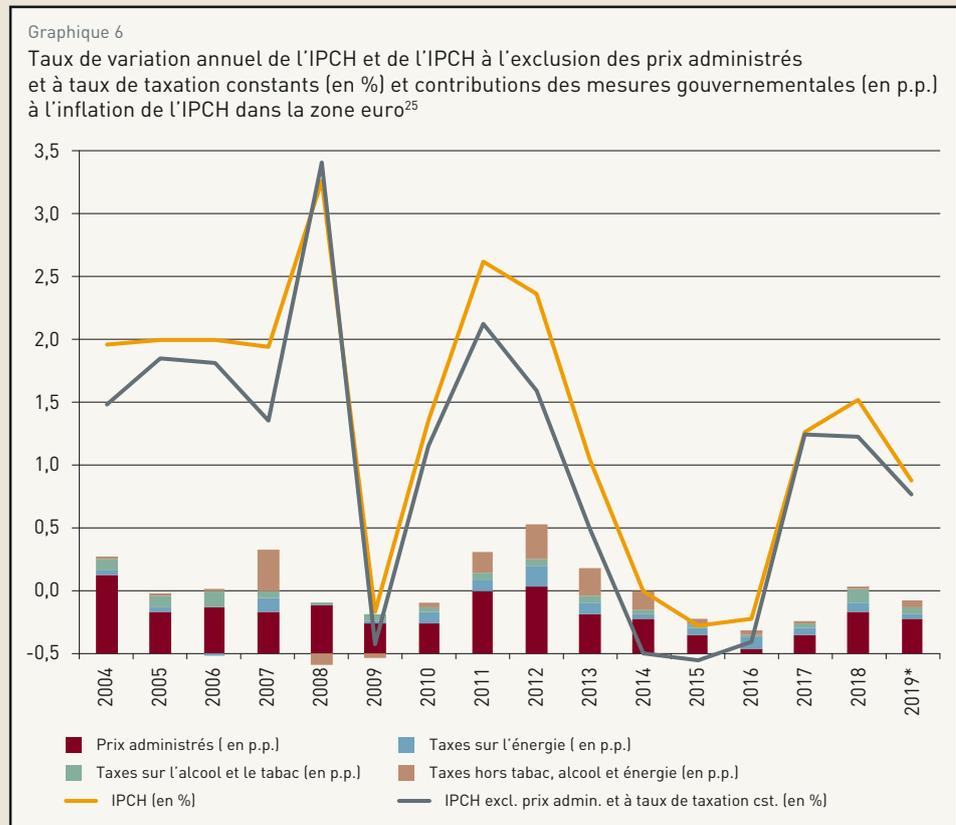
COMPARAISON DU
LUXEMBOURG AVEC
LA ZONE EURO ET LES
PAYS LIMITOPHES

Le graphique 6, qui est le corollaire du graphique 4, présente les données pour la zone euro²⁴. Il s'agit du taux d'inflation annuel de l'IPCH et de l'IPCH à exclusion des prix administrés et à taux de taxation constants.

Les contributions des mesures gouvernementales dans la zone euro présentent un certain nombre de différences par rapport à la dynamique observée au Luxembourg. Tout d'abord, la contribution des prix administrés à l'inflation globale n'a quasiment pas régressé lors des années 2008-2010. En revanche, comme au Luxembourg, elle a fortement reculé sur la période

2015-2017. Depuis, elle est revenue à des niveaux plus élevés mais reste en-deçà de ceux observés auparavant. La deuxième différence significative tient à la contribution importante, lors de certaines années, des taxes hors tabac, alcool et énergie. Il s'agit essentiellement de 2007 et des années de 2011 à 2014. Cela s'explique principalement par l'augmentation généralisée des taux de TVA dans certains pays à ces périodes. En 2007, l'Allemagne a fortement relevé le taux de TVA, passant de 16 % à 19 %. Au début des années 2010, et au lendemain de la crise 2008-2009, de nombreux pays européens ont relevé leur taux de TVA afin d'augmenter les recettes fiscales. Citons, par exemple, l'Italie (2011 et 2013), le Portugal (2011), la Slovaquie (2011), l'Irlande (2011 et 2012), l'Espagne (2012), les Pays-Bas (2012), la Finlande (2013) et la France (2014).

Depuis 2015, la fin de ces épisodes de hausse des taxes indirectes combinée au recul des contributions des prix administrés a globalement impliqué un recul des contributions gouvernementales à l'inflation globale. Cette baisse se déroule toutefois dans un contexte d'inflation très faible et, bien qu'en recul, les contributions des mesures gouvernementales ont dès lors plutôt soutenu l'inflation. Cela est d'ailleurs visible sur le graphique 6 où, à l'exception de 2017, l'inflation à l'exclusion des prix administrés et à taux de taxation constants est toujours inférieure à l'inflation globale.



Sources : Eurostat, calculs BCL.
2019* : dix premiers mois

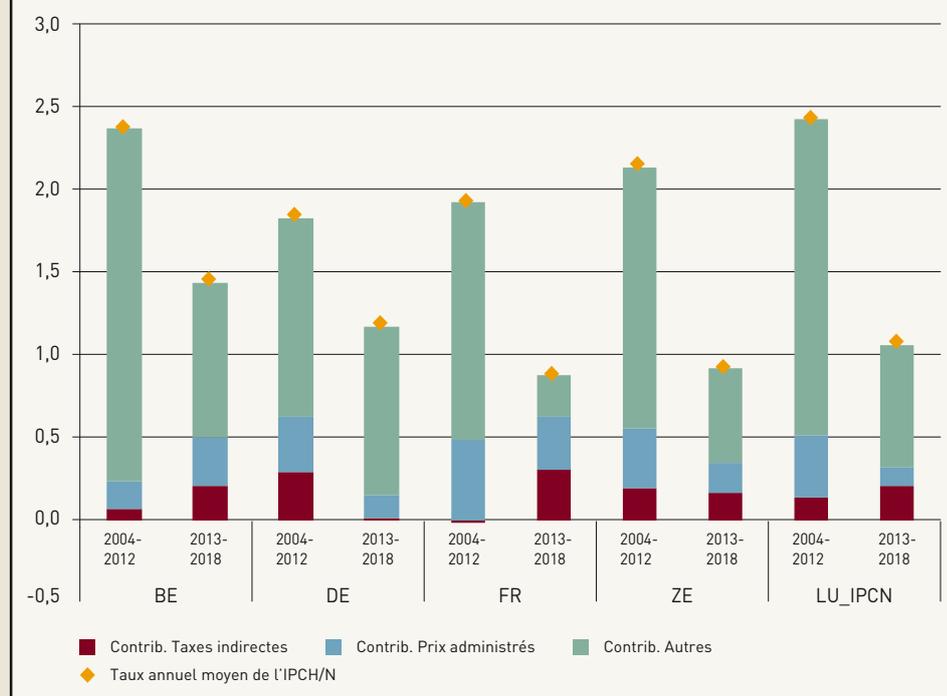
24 Voir aussi BCE (2011), « Gauging the impact of indirect taxation on euro area HICP inflation », Bulletin mensuel de mars 2011 et BCE (2013), « The impact of recent changes in indirect taxes on the HICP », Bulletin mensuel de mars 2012.

25 L'IPCH à l'exclusion des prix administrés et à taux de taxation constants n'est pas publié par Eurostat. Il a été estimé par agrégation sur la base de l'IPCH à taux de taxation constants et de la composante des prix administrés de l'IPCH. L'inflation des prix administrés a été supposée identique, que les taxes varient ou non.

Dans la suite de l'analyse, l'échantillon est fractionné en deux sous-périodes qui correspondent à des périodes d'inflation moyenne élevée (2004-2012) et d'inflation moyenne faible (2013-2018). Une analyse du Fonds Monétaire International²⁶ montre que, dans les pays industrialisés, le recul récent de l'inflation a été essentiellement observé dans le secteur des services, l'inflation relative aux biens étant plutôt à la hausse. Parmi les services dont l'inflation a été faible, voire négative, on peut citer les services médicaux, l'éducation, les services de transport, soit des domaines dans lesquels l'intervention de l'État est très présente. Cette observation laisse place à une interrogation sur le rôle que peuvent avoir eu les autorités publiques sur la faible inflation observée au cours de ces dernières années.

Graphique 7

Taux d'inflation global de l'IPCH (en %), dans la zone euro, les trois pays limitrophes et au Luxembourg (IPCNI) et contributions (en p.p.) des trois facteurs - évolutions moyennes sur deux sous-périodes



Sources : Eurostat, STATEC, calculs : BCL

« Autres composantes » a reculé de 1,6 p.p. sur la période 2004-2012 à 0,6 p.p. sur la période 2013-2018.

Le Luxembourg présente une dynamique relativement similaire mais la baisse de la contribution des mesures gouvernementales à l'inflation se décompose en un fort recul de la contribution des prix administrés et une stabilisation de la contribution des taxes indirectes, suite à la hausse généralisée de la TVA en 2015.

La Belgique et la France ont connu une évolution différente. Dans ces deux pays, les contributions des mesures gouvernementales ont en effet progressé lors de la période 2013-2018 par rapport à la période antérieure. La Belgique a introduit un *tax shift* à partir de 2016, compensant une baisse des charges sur les salaires des employés par une augmentation de la taxation indirecte. De son côté, la France a fortement augmenté les accises sur le tabac et l'alcool ses dernières années et elle a légèrement augmenté la TVA en 2014.

26 Voir FMI, World Economic Outlook, avril 2018, encadré 1.2 p. 37-39, « What Has Held Core Inflation Back in Advanced Economies? ».

L'Allemagne est un cas particulier puisqu'elle modifie rarement ses taux de taxation, l'exception étant l'augmentation généralisée de la TVA en 2007, qui explique d'ailleurs la contribution positive des taxes sur la période 2004-2012. Depuis, l'Allemagne n'a plus modifié ses taux de TVA ; les accises sur les carburants n'ont plus été modifiées depuis 2003. En conséquence, depuis 2008, l'entièreté des contributions des mesures gouvernementales à l'inflation en Allemagne est imputable aux prix administrés. D'ailleurs, celles-ci sont désormais en deçà de la moyenne de la zone euro.

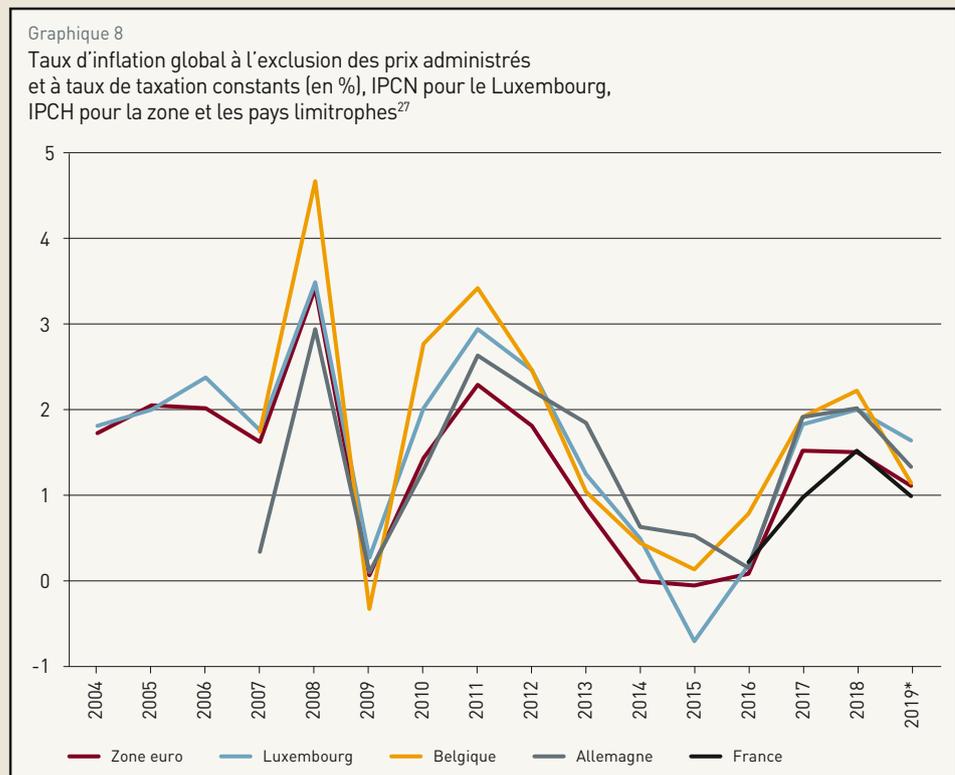
Au lieu d'isoler l'incidence des mesures gouvernementales sur le taux de progression de l'IPCH global, le graphique 8 présente le taux de variation annuel de l'IPCH à l'exclusion des prix administrés et à taxation indirecte constante, pour le Luxembourg, la zone euro et les trois pays limitrophes.

Dans la zone euro, le taux d'inflation annuel moyen de cet indice a reculé de 1,8 % sur la période 2004-2012 à 0,7 % sur la période 2013-2018. Après avoir atteint un creux en 2014 et 2015 (0,0 %), l'inflation hors mesures gouvernementales a progressivement accéléré par la suite pour atteindre 1,5 % en 2017 et 2018. Elle a de nouveau reculé lors des dix premiers mois de 2019, à 1,1 % en moyenne.

Le Luxembourg et ses pays voisins affichent un profil assez similaire à celui de la zone euro. Depuis 2016, en France, le taux d'inflation à l'exclusion des prix administrés et à taxation indirecte constante est inférieur au taux d'inflation observé dans la zone euro. Par contre, en Allemagne, en Belgique et au Luxembourg (IPCN), ce taux a été supérieur au taux observé dans la zone euro.

En Allemagne, en 2007 (année de la hausse généralisée de la TVA), l'inflation à l'exclusion des prix administrés et à taux de taxation constants semble anormalement basse par rapport à la zone euro et aux pays voisins. Dans ce cas de figure, il est possible que l'augmentation de la TVA n'ait pas été entièrement

transmise aux prix à la consommation, contrairement à ce qui est supposé être le cas dans le calcul des indices à taux de taxation constants. De ce fait, pour cette année, la contribution de la variation de la taxation indirecte à l'inflation globale serait surestimée et, par conséquent, l'inflation à l'exclusion de la taxation indirecte (et des prix administrés) serait sous-estimée. La même remarque peut s'appliquer à l'augmentation de la TVA au Luxembourg en 2015. À l'exception de ces deux cas, les séries semblent globalement évoluer de concert.



Sources : Eurostat, STATEC, calculs BCL.
2019* : onze premiers mois

27 Les données en niveaux pour la France ne sont disponibles que depuis décembre 2014.



CONCLUSION

Dans la zone euro ou au Luxembourg, le recul de la contribution des mesures gouvernementales à l'inflation globale observé au cours des dernières années doit être appréhendé dans un contexte d'inflation faible. Dans les pays voisins du Luxembourg (à l'exception de l'Allemagne), ces contributions ont progressé. Néanmoins, que ce soit dans la zone euro, au Luxembourg ou dans ses pays limitrophes, les mesures gouvernementales ont continué de soutenir l'inflation globale comme en témoigne la progression de l'inflation à l'exclusion des mesures gouvernementales qui est généralement inférieure à la progression de l'IPCH.

En revanche, les prix administrés, qui constituaient la contribution la plus importante des mesures gouvernementales à l'inflation, ont eu tendance à reculer et l'ampleur de ce recul a été plus important que celui observé pour la contribution des taxes. Les prix administrés jouent désormais un rôle moindre qu'auparavant. Au Luxembourg, la contribution des prix administrés a même été négative en 2018, impliquant une inflation hors mesures gouvernementales plus importante que l'inflation globale, ce qui est exceptionnel.