

## Indexation de prix en Belgique

---

L'indexation des prix des biens et services est un phénomène qui peut recouvrir des réalités assez différentes. En règle générale on peut distinguer deux types d'indexation. Dans un premier cas, l'indexation du prix se base sur l'évolution des coûts de production et/ou de distribution du produit en question. Dans un deuxième cas, l'indexation n'est pas directement liée à l'évolution des coûts, mais se base plutôt sur un indice général des prix à la consommation. La loi autorise explicitement des clauses d'indexation du premier type (article 57, loi de 1976) dans le cadre de contrats où la livraison ou la consommation du service ou du bien est décalée dans le temps<sup>1</sup>. Ces clauses sont courantes dans le secteur de la construction (par exemple indexation sur l'indice ABEX) et dans le cas des marchés publics. Par contre cette même loi interdit les clauses d'indexation basée sur un indice général des prix à la consommation, sauf exception ou dérogation<sup>2</sup>. Cette interdiction se justifiait par la crainte de créer des spirales d'inflation autoalimentées. Ceci indique que le législateur était méfiant par rapport à des indexations de prix basées simplement sur les indices de prix à la consommation. Or, dans la pratique, de telles indexations semblent courantes. Paradoxalement, elles sont dans de nombreux cas prévues par des lois, des règlements ou des contrats de gestion et dans le cas de produits dont les prix sont (partiellement) réglementés.

Cette note traite successivement les deux types d'indexation.

### 1. Indexation du prix sur la base de l'évolution des coûts du produit en question

Jusqu'en mars 2012, les prix du gaz et de l'électricité étaient indexés sur une série de paramètres reflétant d'une part les prix des matières premières énergétiques, et d'autre part l'évolution des autres coûts. Ces indexations des tarifs étaient dans la plupart des cas mensuelles. Les formules de tarifs dites fixes, c.-à-d. non indexées pendant la période du contrat, avaient gagné en popularité auprès des consommateurs ces dernières années. Toutefois les tarifs pour les nouveaux souscripteurs de ce type de contrat étaient eux aussi adaptés chaque mois aux conditions du marché sur base de paramètres d'indexation. Ce type d'indexation permet de spécifier une structure tarifaire pour le produit en question qui reste fixe pour une période plus ou moins longue, mais qui permet néanmoins de modifier fréquemment (dans la pratique chaque mois) le prix payé par le consommateur en fonction de l'évolution des coûts. Ainsi sont évités des coûts administratifs liés à la communication de nouveaux prix, de même que les coûts liés à la couverture du risque prix.

Une telle indexation à fréquence mensuelle est atypique dans un contexte européen et explique la rapidité de la transmission des variations de coûts des matières premières énergétiques (mais aussi

---

<sup>1</sup> Loi du 30 mars 1976. La loi ne s'applique pas aux loyers, aux rémunérations, aux prestations sociales, ni aux honoraires des professions libérales. L'indexation n'est autorisée que pour 80 % du prix. Les secteurs exonérés de cette limite de 80 % par décision du ministre sont à notre connaissance: le secteur du gardiennage, le secteur Contracting & maintenance et Montages et grues, le secteur d'activité de gestion technique et de facilities management.

<sup>2</sup> Depuis 2011, dans le cas des marchés publics, des clauses d'indexation sur l'IPC ou l'indice-santé sont autorisées s'il est trop complexe de procéder autrement (AR du 15/7/2011, Moniteur 9/8/2011).

des autres coûts) aux prix à la consommation du gaz et de l'électricité en Belgique<sup>3</sup>. En outre, elle peut limiter le degré de concurrence effective dans la mesure où si de tels mécanismes sont appliqués par la plupart des fournisseurs, cela implique une répercussion directe des variations des coûts vers le consommateur et n'a que peu d'incidence sur le prix relatif du fournisseur en question et donc sur sa position concurrentielle vis-à-vis des autres fournisseurs. En 2008, le Conseil de la concurrence avait d'ailleurs condamné VEBIC<sup>4</sup>, une association de boulangers flamands, pour avoir incité ses membres à augmenter leurs prix de vente en le calquant sur l'indice du prix du pain qu'elle calculait et ce, indépendamment de la structure de coût propre à chaque boulanger. De plus, l'indice était appliqué au dernier prix réglementé, chaque boulanger obtenant donc le même prix indexé. D'après le Conseil, il s'agissait bien d'affecter et d'harmoniser la politique de prix des membres de l'association, qui représente une grande partie des boulangers de Flandre. Cependant, le Conseil reconnaît aussi que des associations peuvent informer leurs membres de l'évolution des coûts, de manière à leur permettre de mieux calculer leur structure de prix de revient. Le système mis au point par VEBIC allait cependant trop loin.

Dans le cas de l'électricité et du gaz, la situation est d'autant plus problématique que la CREG a émis en 2011 de sérieux doutes sur le bien-fondé du choix de la plupart des paramètres d'indexation au motif que ceux-ci ne correspondraient pas à la réalité des coûts supportés par les fournisseurs. Par exemple, elle indique que les paramètres prennent trop peu en compte l'importance accrue des marchés spots, ou encore que les fournisseurs utilisent des indicateurs encore basés sur les coûts de distribution (des intercommunales) dont la structure n'a plus rien à voir avec ceux des fournisseurs.

C'est une des raisons pour laquelle le gouvernement a prévu d'encadrer davantage ces pratiques. D'une part la loi du 8 janvier 2012 qui transpose en droit belge les directives européennes du "troisième paquet énergie" prévoit de restreindre le nombre d'indexations à un maximum de quatre par an, et d'instaurer un contrôle par la CREG du calcul des indexations, de même qu'un contrôle a priori pour d'autres hausses. L'incidence de ces dispositions sur la volatilité des prix devrait être limitée. S'inspirant du système néerlandais, la loi s'en distingue cependant à divers égards, de sorte qu'il n'est pas sûr qu'elle induira un lissage similaire des évolutions de prix. Aux Pays-Bas, l'on constate que les fournisseurs adaptent leurs prix, en moyenne, deux fois par an seulement et que ces ajustements ne sont ni automatiques ni simultanés. De plus, le gouvernement a décidé de geler les tarifs pour neuf mois - entre avril et décembre 2012 - afin de laisser le temps à la CREG d'évaluer le caractère "acceptable" ou non des prix des différents fournisseurs et de préparer les aspects techniques de cette nouvelle réglementation (par exemple en ce qui concerne la définition des paramètres autorisés pour les indexations). Néanmoins l'impact de cette mesure sur l'inflation globale devrait rester limité.

Pour les prix à la consommation des produits pétroliers, il existe également une pratique d'indexation à fréquence élevée (sur base journalière même, dans ce cas) dans le cadre du contrat de programme. Pour au moins deux aspects, la situation est toutefois différente de celle du gaz et de l'électricité. D'abord, dans le cas des produits pétroliers, les formules d'indexation ne s'appliquent qu'au niveau de la fixation de prix maxima, alors que le prix à la pompe effectivement demandé peut être inférieur à ces maxima, et le sont dans la pratique. Ainsi, sur la période 2009-2011, le prix du diesel et de l'essence a été en moyenne de 7 cents/litre inférieur aux prix maxima (2 cents dans le cas du mazout de chauffage). D'ailleurs, les réductions par rapport aux prix maxima font souvent l'objet d'un affichage promotionnel spécifique, qui facilite les comparaisons entre les stations. Deuxièmement, la transmission des variations du prix du pétrole brut n'est pas plus rapide en Belgique que dans les pays voisins. Pour un produit pour lequel la composante énergétique fort volatile pèse très lourd dans le prix à la consommation (hors taxes), il n'est pas aisé de ne pas répercuter rapidement les variations de prix de la composante énergétique sur le consommateur.

---

<sup>3</sup> Voir aussi la note de ce dossier, "Is de impact van een olieprijsstijging op de inflatie gewijzigd doorheen de tijd, en zo ja, waarom?"

<sup>4</sup> Décision du 25 janvier 2008.

Par ailleurs, les prix des billets d'avion, et dans une moindre mesure de certains voyages organisés, sont confrontés à une sorte d'indexation par rapport aux prix du pétrole qui prend la forme d'une « surcharge carburant ». Le manque de transparence (et de symétrie) dans le calcul de celle-ci est régulièrement mis en avant par les associations de consommateurs.

Finalement, dans le cas des assurances santé non liées à une activité professionnelle, les assureurs peuvent utiliser un indice de référence<sup>5</sup> pour adapter les primes, mais uniquement à la date d'échéance annuelle de la prime. Cet indice de référence repose soit sur l'indice des prix à la consommation, soit sur un ou plusieurs indices spécifiques aux coûts des services couverts par les contrats privés d'assurance maladie, si et dans la mesure où l'évolution de cet ou de ces indices dépasse celle de l'indice des prix à la consommation.

Enfin, il convient de mentionner que dans certains cas, cette indexation du premier type (celle basée sur l'évolution des coûts du produit en question) contient aussi des éléments d'indexation du deuxième type (celle basée sur un indice général des prix à la consommation). C'est le cas par exemple pour le gaz: ainsi, la constante présente dans la formule du paramètre GPI (prix de la molécule de gaz) est indexée sur l'IPC une fois par an en octobre. Les paramètres d'indexation des prix du gaz et de l'électricité qui ont trait aux coûts autres que les coûts énergétiques occupent une place un peu intermédiaire dans la mesure où ils suivent une combinaison d'indices des salaires et de prix à la production spécifiques - bien que ces combinaisons ne semblent pas représentatives des coûts effectifs et sont largement critiquées par la CREG (voir plus haut). L'impact de ces indexations sur l'évolution des prix totaux est relativement faible - étant donné qu'elles sont masquées par la volatilité des coûts de l'énergie qui en constituent une part significative - mais ce n'est pas sans incidence sur la partie des prix qui reflète la création de revenus domestiques.

## 2. Indexation sur la base d'un indice général des prix

La pratique d'une indexation plus ou moins formelle sur la base d'un indice général des prix existe pour environ 24 % des services repris dans l'indice général des prix, soit quelque 9 % de l'indice. Ce genre d'indexation peut alimenter des spirales inflationnistes. En outre, on peut se demander comment de telles pratiques de formation de prix peuvent être économiquement optimales, dans la mesure où elles ne reflètent probablement pas l'évolution des coûts sous-jacents.

La suite de cette section traite principalement des biens et services pour lesquels une forme institutionnalisée d'indexation est connue. Bien entendu, dresser une liste des produits indexés peut conduire à des discussions sur certains cas particuliers, néanmoins la sélection présentée ici est assez proche de celle réalisée par l'Observatoire des prix<sup>6</sup>. Précisons que dans de nombreux cas, la réglementation définit une norme maximale d'augmentation des prix dont l'évolution de l'indice des prix à la consommation ou de l'indice-santé est un élément. D'autres facteurs peuvent également influencer les prix de ces produits, et d'autres éléments peuvent intervenir dans la détermination de la hausse maximale. Cela peut par exemple être une hausse d'un pourcentage fixe supplémentaire, éventuellement conditionnelle à la réalisation de certains objectifs qualitatifs (ponctualité des trains, part du courrier distribué endéans un certain délai, etc.). En général, la principale faiblesse de ces réglementations est qu'il n'existe pas de documentation publique offrant une justification économique ou comptable au fait que l'indice suivi reflète adéquatement l'impact de l'évolution des coûts de production et de distribution sur le prix final.

Outres les loyers, dont les révisions de prix aux dates anniversaires des contrats sont déterminées par l'évolution de l'indice-santé, un certain nombre de services présentent des prix qui peuvent être considérés comme étant indexés. Il s'agit:

<sup>5</sup> Article 138bis-4 de la loi du 25 juin 1992.

<sup>6</sup> Voir aussi le rapport trimestriel de l'Observatoire des Prix, premier trimestre 2011, Encadré "indexation des prix d'un certain nombre de services: quelques constatations".

- des services postaux (le prix du timbre en tant que service universel);
- du transport de voyageurs par chemin de fer;
- du transport de voyageurs par route en autobus;
- des cartes pour plusieurs trajets et abonnements urbains (ex STIB);
- de l'enseignement: minerval et droit d'inscription aux examens (université et haute école);
- des assurances habitation.

Dans certains cas, l'indexation s'effectue sur la base de l'indice national (par exemple les timbres, de Lijn, les TEC, les minervaux en Communauté française), dans d'autres cas, c'est l'indice-santé (par exemple les tarifs des chemins de fer, la STIB, les minervaux en Communauté flamande) . L'ABEX, qui reflète l'évolution des coûts de construction (matériaux et main d'œuvre), est également utilisé pour les assurances habitation, de même que pour les frais de notaires mais ce dernier cas est particulier. Il s'agit de tarifs de type administrés, mais qui ne sont pas indexés. Cependant, le montant sur la base duquel est calculé le montant des frais dans l'IPC est lui indexé sur la base de l'indice ABEX des coûts de construction, censé représenter l'évolution du prix de l'immobilier. Celui-ci est calculé deux fois par an. En conséquence, la rubrique « frais de notaire » évolue comme si elle était indexée.

**Tableaux: Pondérations des produits indexés**  
(pourcentages)

	Part dans le total de l'IPC	Part dans la composante services
Loyers	6,2	17,1
Autres services indexés	2,5	6,9
Total	8,7	23,8

Sources: DGSIE, BNB.

La période de référence pour l'indexation et le moment où les prix sont indexés varient également d'un produit à l'autre: par exemple, pour les timbres, la période de référence est le mois d'août de l'année précédente pour une indexation des prix en début d'année. Dans d'autres cas, c'est l'inflation de novembre (De Lijn), ou de juin (les TEC) par exemple qui est utilisée.

Des clauses d'indexation sont à présent aussi prévues pour les taxis bruxellois (depuis septembre 2010), pour le contrôle technique (depuis novembre 2009, première indexation en 2012), la taxe de circulation, et dans une certaine mesure pour les maisons de repos (mais incluses dans l'indice seulement depuis janvier 2010).

Un degré d'indexation (basé sur l'indice-santé) est également présent dans certains services du secteur de la santé, comme les services de médecins, les services paramédicaux et les soins dans les hôpitaux & assimilés (déterminé sur base de l'indice pivot). Dans le cas des médecins, par exemple, l'adaptation des honoraires est le résultat de négociations quant à la répartition d'une enveloppe globale. Ce type d'indexation correspond en fait à l'indexation des revenus des professions médicales. Cependant, les prix de ces services tels qu'ils sont recensés dans l'indice des prix à la consommation dépendent davantage de la politique de remboursement des soins de santé, puisque ce sont les prix réellement payés par les ménages qui sont relevés dans l'IPC (ticket modérateur).

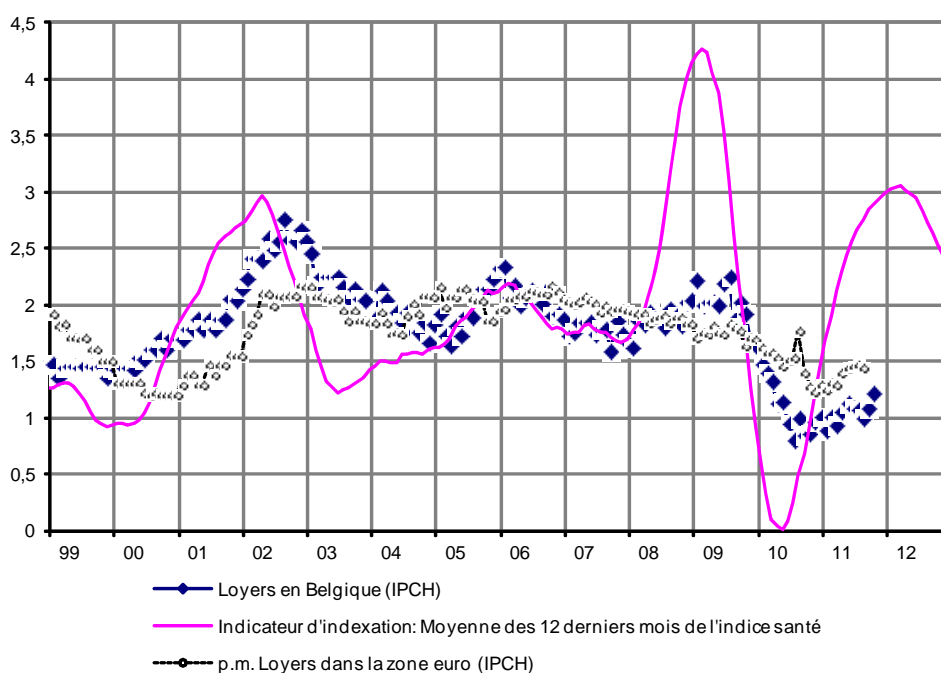
Au total, il n'est guère aisé de tirer des conclusions fermes quant à l'évolution des prix des produits qui ont été identifiés comme étant indexés. L'analyse est en effet assez sensible à la période de référence et au choix des produits en question. Ceci est dû en partie au caractère (partiellement) administré de certains de ces prix, ou à l'effet de décisions administratives: par exemple, les prix des soins de santé sont affectés par la politique de remboursement, la taxe de circulation est affectée par l'abolition progressive de la taxe compensatoire sur les accises pour les voitures au diesel, ou encore certains

changements tarifaires à la SNCB concernant d'importantes réductions sur les abonnements scolaires en 2007 (et 2006). De plus, vu leur poids relatif assez important, il convient de traiter les loyers séparément.

Pour la présente analyse, une distinction est opérée entre les loyers et les autres services pour lesquelles les prix sont indexés de façon plus ou moins formelle. À cette fin, un indice de prix a été constitué pour une sélection de produits dont les prix sont indexés, à savoir: les services postaux, de transport de voyageurs par chemin de fer, par route en autobus, les cartes pour plusieurs trajets et abonnements urbains (ex STIB), les minervaux et droit d'inscription aux examens (université et haute école) et les assurances habitation<sup>7</sup>. Il recouvre 7 % des services.

Quant aux loyers (17 % des services), ceux-ci peuvent être fixés librement lors du renouvellement d'un contrat de bail mais, pendant sa durée, la loi limite leur révision à une indexation annuelle fondée sur l'évolution de l'indice-santé. Même si les loyers peuvent donc être indexés, leur progression est demeurée relativement modérée en 2008 et en 2009 de même qu'en 2011, contrastant par rapport à ce que l'on aurait pu attendre au regard de l'évolution de l'indice-santé. Néanmoins, la dynamique des loyers semble effectivement affectée par l'indexation. On observe en effet que les loyers en Belgique tendent à augmenter plus rapidement que dans la zone euro lorsque l'indice-santé progresse fort (comme en 2001-2002 et en 2008-2009), alors que lorsque celui-ci tend à ralentir (comme en 2010), l'évolution des loyers est - de manière symétrique - moins rapide que dans la zone euro.

**Graphique 1 - Indice des prix à la consommation - Loyers et indicateur d'indexation**  
(pourcentages de variation par rapport à l'année précédente)



Sources: DGSIE, BNB.

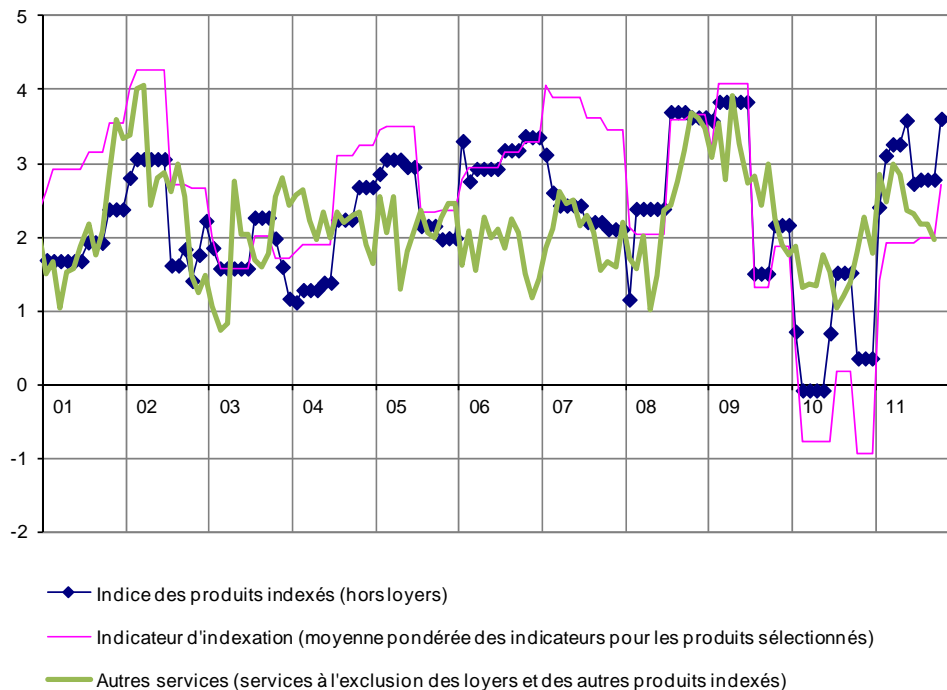
L'indice des autres services dont les prix sont indexés de façon plus ou moins formelle a tendance à évoluer parallèlement à l'évolution des indices de référence pertinents pour ces services. Sur la période 2005-2011 l'évolution des produits indexés a en moyenne été un peu plus rapide que celle de l'indice des prix des autres services, à l'exception de 2010. Cette année-là a en effet été caractérisée

<sup>7</sup> Sont donc exclus les services du secteur de la santé et la taxe de circulation pour les raisons mentionnées dans le texte.

par des taux d'inflation plus faibles, mais surtout par une baisse de l'indice ABEX et donc une baisse significative d'un des indices de référence.

### Graphique 2 - Services indexés

(pourcentages de variation par rapport à l'année précédente)



Sources: DGSIE, BNB.

Treffend is ook dat het prijsverloop van de diensten zonder min of meer formele indexering bepaalde grote bewegingen gemeen heeft met dat van de geïndexeerde diensten, namelijk in 2001-2002 en 2008-2010, mogelijkwijze als gevolg van informele indexering. Al bij al bestaan er dus aanwijzingen dat zowel min of meer formele indexering als informele indexering de inflatiedynamiek van de diensten beïnvloedt en net zo goed als de loonindexering bron kunnen zijn van inflatiepersistentie. Het is bovendien verwonderlijk dat voor sommige diensten de totale inflatie (en niet de gezondheidsindex) dienst doet als referentie.

En effet, on ne peut pas exclure qu'un certain nombre de prix soient indexés de façon informelle. Pour ce type de fixation de prix, il y a très peu d'information disponible. Néanmoins, quelques indications peuvent être tirées de l'enquête sur la fixation des prix que la Banque a menée en février 2004 dans le cadre de ses travaux de recherche pour l'Eurosystem Inflation Persistence Network<sup>8</sup>. Selon cette enquête, une proportion relativement élevée d'entreprises belges (37 %) ont tendance à modifier leurs prix en tenant compte d'une règle prédéfinie, qui peut entre autres consister en une indexation sur la base de l'indice des prix à la consommation. Ce comportement contraste avec une fixation de prix plus optimale qui tient compte d'un large éventail d'informations, y compris celles concernant l'environnement économique futur. L'industrie manufacturière obtient les meilleurs résultats en matière de comportement tout à fait optimal (45 % des entreprises tiennent compte d'un large éventail d'informations qui intègrent aussi le futur) et les plus faibles résultats en matière d'utilisation de règles prédéfinies (29 % seulement). Ce secteur est en effet davantage confronté à la concurrence et, dès lors, est plus enclin à adopter un mode de fixation des prix optimal que les autres secteurs. Un prix « mal calculé » y a en effet une incidence plus forte sur la demande. Le recours à une règle prédéfinie, comme la simple indexation du prix suivant l'indice des prix à la consommation, est, pour sa part, le

<sup>8</sup> Aucremanne et Druant (2004), *Fixation des prix dans les entreprises en Belgique : résultats d'une enquête réalisée par la Banque*, Revue économique de la Banque nationale de Belgique 4ième trimestre 2004.

plus marqué dans le secteur des services aux entreprises. Il ressort en outre que ce pourcentage est plus élevé en Belgique que dans trois autres pays ayant mené une enquête similaire (Luxembourg, Portugal et Espagne). On peut donc en déduire que les pratiques informelles d'indexation des prix ne sont pas marginales, mais ne sont pas non plus généralisées.

#### Tableau - Résultats d'enquêtes

**Enquête sur la fixation des prix en Belgique: Comment avez vous recalculé le prix de votre principal produit lors du dernier changement de prix?**  
(pourcentages)

	Industrie manufacturière	Construction	Commerce	Service aux entreprises	Total
Application d'une règle prédéfinie (dont indexation)	29	36	35	46	37
Prise en compte d'un large éventail d'informations:					
concernant l'environnement actuel	27	39	35	23	30
concernant l'environnement actuel et futur	45	26	30	31	34

#### Comparaison avec d'autres pays de la zone euro

(pourcentages)

	Belgique	Luxembourg	Portugal	Espagne
Application d'une règle prédéfinie (dont indexation)	37	30	23	33

Sources: ECB, BNB.