



Bruxelles, le 29.11.2018
COM(2018) 768 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur l'adéquation de l'indice des prix des logements occupés par leur propriétaire (LOP)
en vue de son inclusion dans la couverture de l'indice des prix à la consommation
harmonisé (IPCH)

**RAPPORT DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT
EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur l'adéquation de l'indice des prix des logements occupés par leur propriétaire
(LOP) en vue de son inclusion dans la couverture de l'indice des prix à la
consommation harmonisé (IPCH)**

1. INTRODUCTION

L'article 3, paragraphe 7, du règlement (UE) 2016/792⁽¹⁾, impose à la Commission d'élaborer, pour le 31 décembre 2018 au plus tard, un rapport évaluant l'adéquation de l'indice des prix des logements occupés par leur propriétaire (LOP) en vue de son inclusion dans la couverture de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH). Lors de la préparation de ce rapport, la Commission a demandé l'avis de la Banque centrale européenne (BCE), principale utilisatrice de l'IPCH, et a consulté les États membres sur la faisabilité de la fourniture d'un indice des prix LOP conforme aux exigences relatives à l'IPCH.

L'IPCH est un indice des prix à la consommation conçu pour mesurer l'inflation d'une manière harmonisée dans l'ensemble des États membres. Il a été élaboré pour être utilisé par la Commission et la BCE lors de l'évaluation de la stabilité des prix dans les États membres effectuée au titre de l'article 140 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Avant l'adoption du règlement (UE) 2016/792, le calcul, la collecte et la diffusion de l'IPCH étaient régis par le règlement (CE) n° 2494/95⁽²⁾ et ses règlements d'exécution.

Lorsque l'IPCH a été publié pour la première fois (en 1997), il n'existait pas de consensus sur la question de savoir s'il devait couvrir les coûts des propriétaires occupants. La possibilité de construire un indice fondé sur l'approche des «acquisitions nettes» a été examinée à l'époque et il a été conclu qu'elle comportait des difficultés pratiques considérables pour les États membres. En 2000, après consultation de la BCE, Eurostat a lancé un projet pilote visant à encourager les États membres à étudier des moyens de calculer un indice LOP fondé sur cette approche. L'adoption du règlement (UE) n° 93/2013⁽³⁾ de la Commission a fourni une base juridique pour l'élaboration d'un indice des prix LOP trimestriel distinct fondé sur les «acquisitions nettes». Par la suite, le règlement (UE) 2016/792 a introduit l'obligation d'établir et de diffuser un tel index.

Le présent rapport expose l'évaluation de la Commission, à la lumière des exigences légales pertinentes, quant à l'adéquation de l'indice des prix LOP en vue de son inclusion dans la couverture de l'IPCH.

2. EXIGENCES RELATIVES A L'IPCH

⁽¹⁾ Règlement (UE) 2016/792 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif aux indices des prix à la consommation harmonisés et à l'indice des prix des logements, et abrogeant le règlement (CE) n° 2494/95 du Conseil (JO L 135 du 24.5.2016, p. 11).

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 2494/95 du Conseil du 23 octobre 1995 relatif aux indices des prix à la consommation harmonisés (JO L 257 du 27.10.1995, p. 1).

⁽³⁾ Règlement (UE) n° 93/2013 de la Commission du 1^{er} février 2013 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 2494/95 du Conseil relatif aux indices des prix à la consommation harmonisés, en ce qui concerne l'établissement d'indices des prix des logements occupés par leur propriétaire (JO L 33 du 2.2.2013, p. 14).

Conformément à l'article 3, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 2016/792, l'IPCH doit couvrir les variations de prix des biens et services relevant des dépenses monétaires de consommation finale des ménages. Le point essentiel ici est l'accent mis sur:

i) les transactions monétaires effectives; et ii) les dépenses de consommation.

L'article 7, paragraphes 1 et 3, du règlement impose aux États membres de fournir l'ensemble de leurs données IPCH au plus tard quinze jours civils après la fin du mois de référence (vingt jours civils pour les indices de janvier). Les États membres dont la monnaie est l'euro doivent transmettre l'estimation rapide de l'IPCH au plus tard l'avant-dernier jour civil du mois auquel l'estimation rapide se réfère.

3. INDICE DES PRIX LOP D'EUROSTAT

Les coûts des LOP sont les coûts associés à l'achat, à l'entretien et à l'occupation de sa propre habitation. Les principales approches destinées à mesurer l'inflation à laquelle sont confrontés les propriétaires occupants au moyen d'un indice des prix à la consommation sont:

- l'approche des acquisitions nettes;
- l'approche de l'usage (couvrant les approches du coût d'usage et de l'équivalence locative); et
- l'approche des paiements.

Toutes ces approches sont saines sur le plan conceptuel, elles s'appuient sur la théorie économique et présentent chacune des forces et des faiblesses⁽⁴⁾. Quant à savoir quelle est la méthode la plus appropriée pour mesurer l'inflation, cela dépend des besoins des utilisateurs et de la finalité de l'indice. Pour l'IPCH, l'approche des acquisitions nettes a été jugée la plus appropriée, car c'est la méthode qui correspond le plus étroitement à la finalité de l'IPCH, à savoir mesurer l'évolution dans le temps de la dépense totale afférente à toutes les transactions monétaires effectives réalisées par les ménages pour acquérir des biens et services destinés à la consommation. Les autres options utilisent des imputations et s'écartent donc des transactions monétaires effectives. C'est la raison principale pour laquelle Eurostat a choisi en 2000 d'utiliser l'approche des acquisitions nettes pour l'indice des prix LOP.

L'indice des prix LOP fondé sur les acquisitions nettes mesure les variations des prix des transactions concernant les logements neufs pour le secteur des ménages, ainsi que d'autres biens et services que les ménages acquièrent en leur qualité de propriétaires occupants. Il exclut les transactions entre ménages. Il comprend les sous-indices suivants [article 3, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 93/2013]:

O.1.1. Acquisitions de logements

O.1.1.1. Logements nouveaux

O.1.1.1.1. Achats de logements nouveaux

O.1.1.1.2. Logements construits par les propriétaires eux-mêmes et gros travaux de rénovation

O.1.1.2. Logements existants, nouveaux dans le secteur des ménages

⁽⁴⁾ Voir le chapitre 1 du [«Technical manual on Owner-Occupied Housing and House Price Indices»](#) pour un examen approfondi des avantages et des inconvénients des différentes approches.

O.1.1.3. Autres services liés à l'acquisition de logements

O.1.2. Propriété des logements

O.1.2.1. Grosses réparations et entretien

O.1.2.2. Assurances liées aux logements

O.1.2.3. Autres services liés à la propriété des logements

L'indice des prix LOP exclut la valeur des terrains des pondérations de dépenses liées aux logements (catégories O.1.1.1.1 et O.1.1.2), mais tient actuellement compte du prix de transaction total pour les logements (c'est-à-dire la structure d'habitation et le terrain sur lequel elle est bâtie).

Conformément à l'article 6, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/792, l'indice est calculé chaque trimestre. Il est actuellement publié 100 jours après la fin du trimestre de référence.

4. ÉVALUATION DE L'ADEQUATION DE L'INDICE DES PRIX LOP EN VUE DE SON INCLUSION DANS L'IPCH

Il ressort de ce qui précède que l'adéquation de l'indice des prix LOP en vue de son inclusion dans l'IPCH doit être évaluée en fonction de deux types de critères:

- les aspects conceptuels, qui se rapportent:
 - à la nécessité de ne couvrir que les transactions monétaires effectives; et
 - à l'extension éventuelle du champ d'application de l'IPCH aux actifs (structures d'habitation, terrains); et
- les aspects pratiques, qui se rapportent à la faisabilité de la production d'un indice conformément aux normes de fréquence et d'actualité de l'IPCH.

4.1. Aspects conceptuels

L'approche des acquisitions nettes pour les LOP est la seule qui réponde à l'exigence d'une méthode fondée exclusivement sur des transactions monétaires effectives. De ce fait, l'indice des prix LOP calculé sur la base des acquisitions nettes satisfait automatiquement au premier critère.

Toutefois, l'inclusion de l'acquisition de logements (structures et terrains) dans le champ d'application de l'IPCH est sujette à controverse. S'il est généralement admis que la finalité de tout indice des prix à la consommation est de mesurer les variations des prix des biens et services de consommation, la notion de *consommation* est imprécise. En matière de statistiques officielles, les opinions divergent quant à savoir s'il faut inclure les coûts de la structure et du terrain qui, ensemble, constituent le coût d'acquisition des logements:

- L'un des points de vue découle de la couverture de l'IPCH telle qu'elle est définie à l'article 3, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 2016/792: les «dépenses monétaires de consommation finale des ménages», c'est-à-dire la part de l'agrégat de la comptabilité nationale que représentent les dépenses de consommation effectuées par les ménages dans le cadre de transactions monétaires. La comptabilité nationale traite les structures d'habitation comme des actifs non financiers produits et les terrains comme des actifs non financiers non produits. Ainsi, du point de vue des comptes nationaux, les achats de logements ne font pas partie des dépenses de consommation

des ménages. Il s'ensuit que l'inclusion des LOP calculés sur la base des acquisitions nettes reviendrait à étendre la couverture actuelle de l'IPCH;

- Dans le cadre du projet pilote visant à élaborer un indice des prix LOP en 2000, Eurostat a engagé des discussions avec la BCE et les États membres sur la façon dont l'approche des acquisitions nettes pourrait être appliquée aux LOP dans l'IPCH. Au cours de ces discussions, un autre point de vue a émergé (avec une perspective différente de celle des comptes nationaux), selon lequel on pourrait considérer le coût du terrain comme un investissement (un actif) et le coût de la structure comme une consommation. Le raisonnement suivi est que, si la structure (en tant que bien durable ayant une très longue durée de vie utile) finira par être consommée (consommation de capital fixe), le terrain conserve normalement une qualité constante (sauf dans des circonstances très inhabituelles). Ce point de vue considère l'inclusion des LOP calculés sur la base des acquisitions nettes dans l'IPCH comme une option viable sur le plan conceptuel, mais requiert une distinction entre la structure et le terrain aux fins du calcul des prix et des pondérations. C'était la position adoptée par la BCE lorsqu'elle a été consultée en vue de l'élaboration du présent rapport.

Dans la pratique, le seul moyen de séparer les composantes du prix du terrain et de la structure passe normalement par la modélisation, étant donné que le terrain et la structure sont généralement achetés ensemble pour un prix de transaction global. Toutefois, le recours à la modélisation pour séparer les prix signifierait que l'IPCH ne se limite plus aux transactions monétaires effectives. De plus, les publications scientifiques montrent que les estimations de prix résultantes peuvent varier considérablement, selon les hypothèses sous-jacentes;

- Un troisième point de vue repose sur une analogie avec l'indice des prix IPCH appliqué pour les loyers effectifs (du marché), qui suit à la fois le coût de la structure et celui du terrain se rapportant aux logements loués. Selon ce point de vue, il serait justifié d'accepter l'inclusion de la structure et du terrain dans la composante LOP de l'indice des prix à la consommation, à l'instar de l'indice des prix appliqué aux loyers du marché. Ce point de vue considère l'inclusion des LOP calculés sur la base des acquisitions nettes dans l'IPCH comme une option viable sur le plan conceptuel, sans faire de distinction entre la structure et le terrain.

En conclusion, l'inclusion des LOP calculés sur la base des acquisitions nettes s'écarterait de la couverture de l'IPCH provenant des comptes nationaux. En matière de statistiques officielles, les opinions divergent quant à savoir si les coûts de la structure et du terrain (qui constituent ensemble le coût d'acquisition des logements) peuvent être considérés comme une dépense de consommation susceptible d'être couverte par un indice des prix à la consommation ou doivent être considérés comme des actifs et donc être exclus de la couverture de l'indice. D'un point de vue conceptuel, l'inclusion du coût des logements dans l'IPCH reste donc controversée.

4.2. Aspects pratiques

L'indice des prix LOP est actuellement calculé chaque trimestre et publié 100 jours après la fin du trimestre de référence. Pour satisfaire aux exigences relatives à l'IPCH, il devrait être produit chaque mois et publié à la fin du mois de référence sous forme d'estimation rapide et 15 jours plus tard avec l'ensemble des chiffres.

Les informations présentées dans cette section s'appuient sur les réponses des États membres recueillies par Eurostat aux fins d'une étude réalisée à l'été 2017. Les trois principaux sous-indices LOP (ils représentent ensemble 85 % des dépenses totales des LOP) sont examinés ci-après dans l'ordre de leur importance moyenne dans la valeur totale pour les LOP au cours de la période 2010-2017 dans les États membres pour lesquels des données étaient disponibles:

- *O.1.1.1.2. Indice «Logements construits par les propriétaires eux-mêmes et gros travaux de rénovation»;*
- *O.1.1.1.1. Indice «Achats de logements nouveaux»;* et
- *O.1.2.1. Indice «Grosses réparations et entretien».*

Pour l'indice *«Logements construits par les propriétaires eux-mêmes et gros travaux de rénovation»*, les sources utilisées par la plupart des États membres sont l'indice du coût de la construction, l'indice des prix à la production dans la construction ou une combinaison des deux. Dans la plupart des pays, ces indices sont produits tous les trimestres, comme le prévoient le règlement (CE) n° 1165/98⁽⁵⁾ et la proposition de la Commission en vue d'un règlement-cadre pour les statistiques d'entreprises⁽⁶⁾. Seuls deux États membres ont déclaré calculer un indice mensuel du coût ou des prix de la construction, mais dans un cas, l'indice repose en partie sur des estimations (plutôt que sur des données de transaction, ainsi qu'il est requis pour l'IPCH) et dans l'autre, l'actualité des données ne convient pas pour l'IPCH.

Pour l'indice *«Achats de logements nouveaux»*, la plupart des États membres utilisent des sources de données administratives (registres des transactions). Dans la plupart des cas, le nombre de transactions sur un mois paraît être insuffisant pour produire un indice fiable: les résultats seront beaucoup plus fluctuants et moins précis que des données trimestrielles. En outre, les chiffres resteraient normalement provisoires jusqu'à un an après le mois de référence, alors que pour l'IPCH, les indices publiés sous une forme provisoire doivent être finalisés dans la publication du mois suivant [article 9 du règlement (CE) n° 1921/2001⁽⁷⁾].

L'exigence d'actualité applicable à l'IPCH est encore plus difficile à satisfaire que la fréquence mensuelle, du fait des calendriers administratifs en matière d'enregistrement des transactions relatives aux logements. Après la conclusion du contrat d'acquisition définitif, il faut généralement compter au moins deux semaines (dans certains cas, jusqu'à deux mois) pour que les données soient transmises par les notaires au registre. Il s'ensuit que seule une fraction des transactions conclues au cours du mois de référence sera enregistrée avant la fin de ce mois, ce qui réduit encore davantage la quantité de données disponibles pour les calculs.

Pour l'indice *«Grosses réparations et entretien»*, la plupart des pays utilisent l'indice du coût de la construction, l'indice des prix à la production dans la construction ou une combinaison des deux. Par conséquent, les observations formulées plus haut au sujet de l'indice

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 1165/98 du Conseil, du 19 mai 1998, concernant les statistiques conjoncturelles (JO L 162 du 5.6.1998, p. 1).

⁽⁶⁾ Proposition de la Commission du 6 mars 2017 en vue d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques européennes d'entreprises, modifiant le règlement (CE) n° 184/2005 et abrogeant dix actes juridiques dans le domaine des statistiques d'entreprises [COM(2017) 114 final].

⁽⁷⁾ Règlement (CE) n° 1921/2001 de la Commission du 28 septembre 2001 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 2494/95 du Conseil en ce qui concerne les normes minimales de révision des indices des prix à la consommation harmonisés et modifiant le règlement (CE) n° 2602/2000 (JO L 261 du 29.9.2001, p. 49).

«Logements construits par les propriétaires eux-mêmes et gros travaux de rénovation» sont valables ici aussi.

En conclusion:

- les indices «Logements construits par les propriétaires eux-mêmes et gros travaux de rénovation» et «Grosses réparations et entretien» se fondent sur l'indice du coût de la construction et/ou l'indice des prix à la production dans le secteur de la construction, qui, dans la majorité des États membres, ne sont produits qu'une fois par trimestre; et
- dans le cas de l'indice «Achats de logements nouveaux», la plupart des États membres utilisent des sources de données administratives qui, dans certains cas, pourraient permettre la production d'un indice mensuel fluctuant et moins précis, sans satisfaire pour autant aux exigences en matière d'actualité applicables à l'IPCH.

Dans l'ensemble, il semble impossible de produire un indice LOP avec une périodicité mensuelle et une actualité qui réponde (ne serait-ce qu'à peu près) aux exigences relatives à l'IPCH.

5. LE POINT DE VUE DE LA BCE⁽⁸⁾

En ce qui concerne les analyses, évaluations et prévisions de la BCE en matière d'inflation dans la zone euro, il est essentiel que l'inclusion de l'indice des prix LOP ne détériore ni la fréquence ni l'actualité de l'IPCH. La BCE note que l'indice des prix LOP n'est produit qu'une fois par trimestre et est publié 100 jours après la fin du trimestre de référence.

De surcroît, la BCE considère que l'inclusion de l'évolution des prix des actifs dans l'IPCH est problématique et note que l'indice LOP inclut le prix du terrain.

Aussi la BCE conclut-elle que l'inclusion de l'indice des prix LOP détériorerait la fréquence et l'actualité présentes de l'IPCH et introduirait un élément d'actif. Dans ce contexte, elle est d'avis que l'indice des prix LOP ne se prête pas, en pratique, à une inclusion dans l'IPCH officiel.

6. APPRECIATION DE LA COMMISSION

Compte tenu de l'importance de l'IPCH pour la politique monétaire et des besoins de la BCE qui en est la principale utilisatrice, la Commission considère qu'il est essentiel que l'inclusion de l'indice des prix LOP n'ait aucune incidence négative sur la qualité de l'IPCH, notamment en ce qui concerne sa fréquence et son actualité.

Dans une grande majorité d'États membres, les sources utilisées pour deux des trois principaux sous-indices LOP sont produites seulement sur une base trimestrielle. Quant au troisième sous-indice, la plupart des États membres utilisent des sources de données administratives qui, dans certains cas, pourraient permettre la production d'un indice mensuel, quoique fluctuant et moins précis, sans satisfaire aux exigences en matière d'actualité applicables à l'IPCH.

⁽⁸⁾ La BCE a communiqué son point de vue à la Commission (Eurostat) par lettre datée du 20 septembre 2017 [ARES(2017) 4634173].

Il apparaît donc que l'indice des prix LOP ne peut actuellement pas être produit conformément aux normes de fréquence et d'actualité de l'IPCH.

En outre, l'inclusion de l'indice LOP fondé sur les acquisitions nettes s'écarterait de la définition actuelle de la couverture de l'IPCH, à savoir les «dépenses monétaires de consommation finale des ménages, qui représentent la part de l'agrégat de la comptabilité nationale correspondant aux dépenses de consommation effectuées par les ménages dans le cadre de transactions monétaires». En matière de statistiques officielles, les opinions divergent quant à savoir si les coûts de la structure et du terrain, qui constituent ensemble le coût d'acquisition des logements, peuvent être considérés comme une dépense de consommation susceptible d'être couverte par un indice des prix à la consommation ou doivent être considérés comme des actifs et donc être exclus de la couverture de l'indice. D'un point de vue conceptuel, l'inclusion du coût des logements dans l'IPCH reste donc controversée.

Dans ce contexte, la Commission conclut que l'indice des prix LOP ne se prête pas actuellement à une inclusion dans la couverture de l'IPCH. Conformément à l'article 3, paragraphe 7, du règlement (UE) 2016/792 et en étroite coopération avec la BCE, la Commission poursuivra le travail méthodologique nécessaire à l'inclusion de l'indice des prix LOP dans la couverture de l'IPCH et fera rapport au Parlement européen et au Conseil sur ce travail, selon le cas.