

Le « panier du maire » AMF / DEXIA Crédit Local

Pour tout agent économique, l'évolution de la dépense s'explique à la fois par un effet-volume et par un effet-prix. Le premier reflète un phénomène physique - la dépense évolue en fonction des quantités consommées -, le second traduit un phénomène monétaire - la dépense évolue avec le prix des biens considérés. Pour évaluer la hausse des prix supportée par les consommateurs, indépendamment de leurs choix en terme de niveau de consommation, l'INSEE a composé un « panier de la ménagère » dont il mesure l'évolution du prix.

L'analyse peut être transposée au cas de la dépense publique locale. L'indice des prix ne peut toutefois être le même que celui construit pour les ménages compte tenu des spécificités de la dépense publique. En constituant un « panier du maire », reflétant la structure des dépenses communales, et en observant l'évolution du prix de ce panier, il est possible d'apprécier dans quelle mesure les budgets communaux subissent l'effet de l'évolution des prix, indépendamment des options retenues en matière de dépenses. La méthode utilisée ici ne consiste pas à effectuer un relevé mensuel des prix comme le fait l'INSEE. Il s'agit plutôt d'utiliser les résultats de ces travaux pour créer un indice composite représentatif de l'évolution des prix des biens entrant dans le « panier du maire ».

L'idée sous-jacente est de tenter d'asseoir méthodologiquement l'intuition selon laquelle l'évolution des prix supportée par les acteurs publics serait plus tonique que l'inflation.

COMPOSITION DU « PANIER DU MAIRE » ET CONSTRUCTION D'UN INDICE DES PRIX COMPOSITE

Les comptes administratifs 2002 de l'ensemble des communes (Source DGCP) permettent de déterminer la structure des dépenses communales (plus de 67 Mds d'euros, hors remboursements de dette) ainsi que le poids de chaque poste budgétaire. L'exercice de composition du panier a consisté à identifier la nature des dépenses les plus significatives et à leur associer un indice de prix.

Les achats et charges externes (comptes 60, 61, et 62), qui représentent 25 % des dépenses réelles de fonctionnement, ainsi que **les immobilisations corporelles ou en cours** (comptes 21 et 23), qui regroupent 98 % des dépenses réelles d'investissement, ont été analysés de manière très fine en utilisant le niveau de détail à quatre chiffres de la nomenclature comptable. Ce niveau de détail permet d'identifier clairement l'objet de la dépense de manière à sélectionner, parmi les nombreux indices de prix publiés par l'INSEE, celui qui paraît le plus approprié. Une fois établie la correspondance entre postes comptables et indices de prix, un indice de prix composite est obtenu en calculant une moyenne des indices sélectionnés pondérée par le poids du poste considéré dans l'ensemble des dépenses. Au global, près de vingt indices INSEE ont été retenus, dont 6 ont un poids supérieur à 2 % au sein du panier.

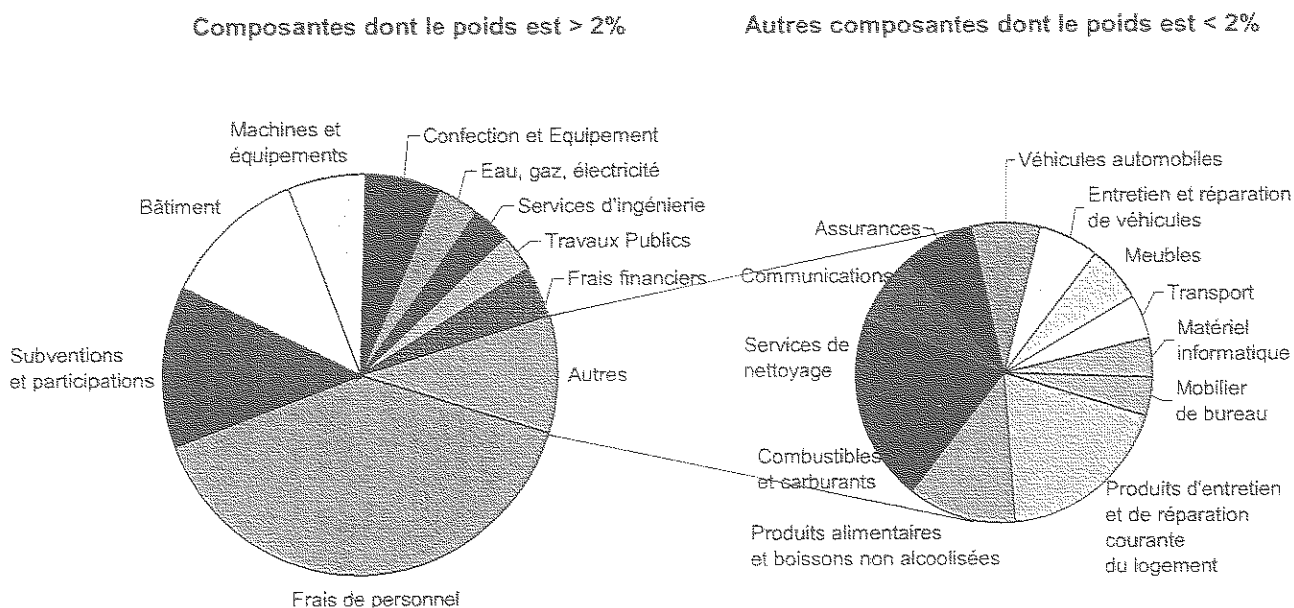
En matière de **charges de personnel** (48 % des dépenses réelles de fonctionnement), l'effet-prix résulte de plusieurs facteurs : la revalorisation du point d'indice fixée par décret ; le Glissement-Vieillesse-Technicité qui reflète à la fois l'effet de carrière (avancements et promotions) et l'effet des entrées-sorties (renouvellement et modification de la composition du personnel) ; enfin, la hausse des cotisations employeurs à la CNRACL.

Pour le poste **subventions et participations** (20 % des dépenses réelles de fonctionnement), aucun indice spécifique ne paraissait plus particulièrement adapté. Une hypothèse simplificatrice a donc été adoptée. Elle revient à supposer que l'évolution des prix observée en moyenne sur les autres postes de la section de fonctionnement s'applique également aux subventions et participations. En d'autres termes, il est considéré que les transferts sont destinés à fournir des ressources à d'autres entités (centre communal d'action sociale, intercommunalité, associations) qui exercent des fonctions similaires à celles des communes et connaissent donc des évolutions de prix comparables.

Les frais financiers (5 % des dépenses réelles de fonctionnement) dépendent du volume de la dette et du niveau des taux d'intérêt. Ces derniers constituent la composante « prix » des charges financières. Leur évolution constitue un indicateur de prix approprié en ce qu'elle reflète l'évolution du prix du loyer de l'argent.

L'encours de dette des collectivités locales est supposé composé pour moitié de dette à taux variable et pour moitié de dette à taux fixe. L'Euribor 6 mois est l'index retenu pour refléter l'évolution des frais financiers au titre de la dette contractée à taux variable. Les bons du Trésor Français (OAT 10 ans) sont utilisés pour traduire l'évolution des frais financiers au titre de la dette à taux fixe ; une moyenne mobile sur 5 ans de ces valeurs a été retenue pour rendre compte de la diversité historique des taux des emprunts à taux fixe.

Composition du panier



ÉVOLUTION DE L'INDICE DES PRIX COMPOSITE

En affectant à chaque indicateur de prix le poids que représente la dépense correspondante dans les comptes 2002 de l'ensemble des communes, un indice global des prix est obtenu pour le « panier du maire ». Grâce aux séries chronologiques sur chacun des indicateurs retenus, l'indice composite peut être soit rétroposé soit actualisé pour couvrir la période 1998-2004.

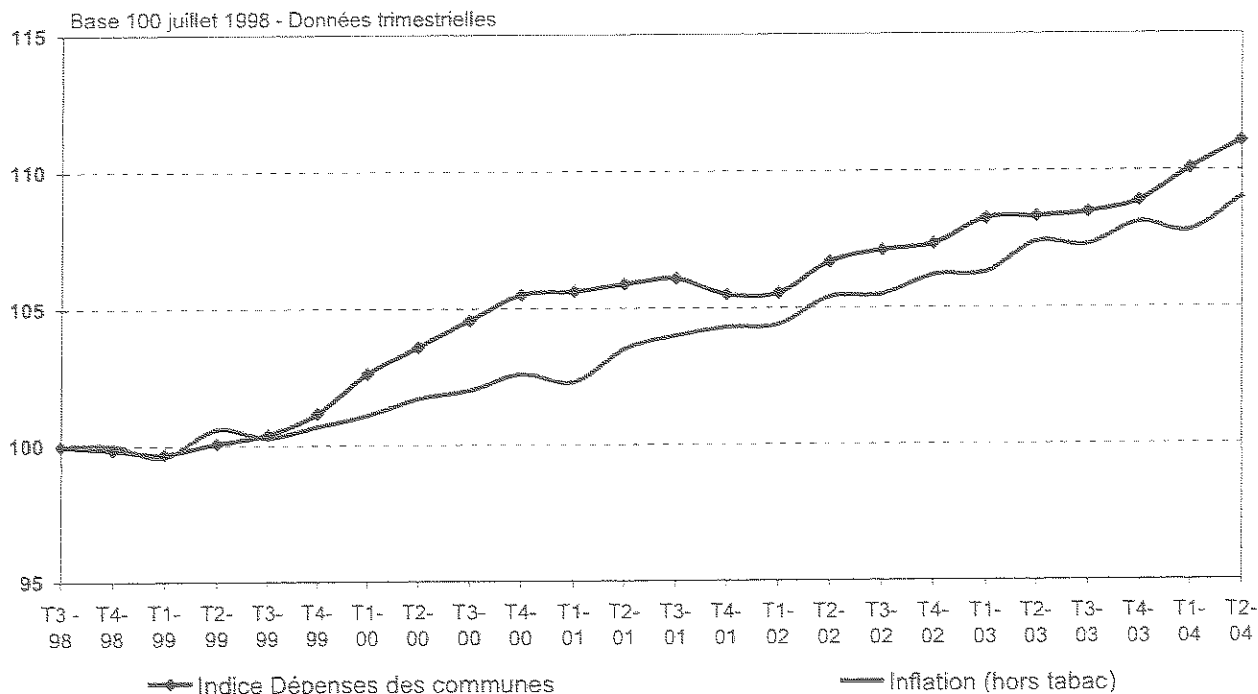
La plupart des indicateurs, notamment ceux provenant de l'INSEE, sont publiés avec une périodicité mensuelle. Dans le cas où la temporalité est différente, trimestrielle ou infra-annuelle, il est procédé à une interpolation linéaire. L'indice composite peut ainsi être évalué chaque mois. Selon les besoins, un indice trimestriel ou annuel peut être reconstitué en rapportant la somme des indices mensuels au trimestre précédent ou à l'année précédente.

RÉSULTATS

1°) L'inflation supportée par les communes est plus forte que celle mesurée par l'indice des prix à la consommation (ensemble des ménages – série hors tabac).

L'évolution de l'indice des prix des dépenses des communes, présentée ici sur des données trimestrielles, conduit à une courbe plus pentue que celle de l'inflation hors tabac, notamment durant toute l'année 2000.

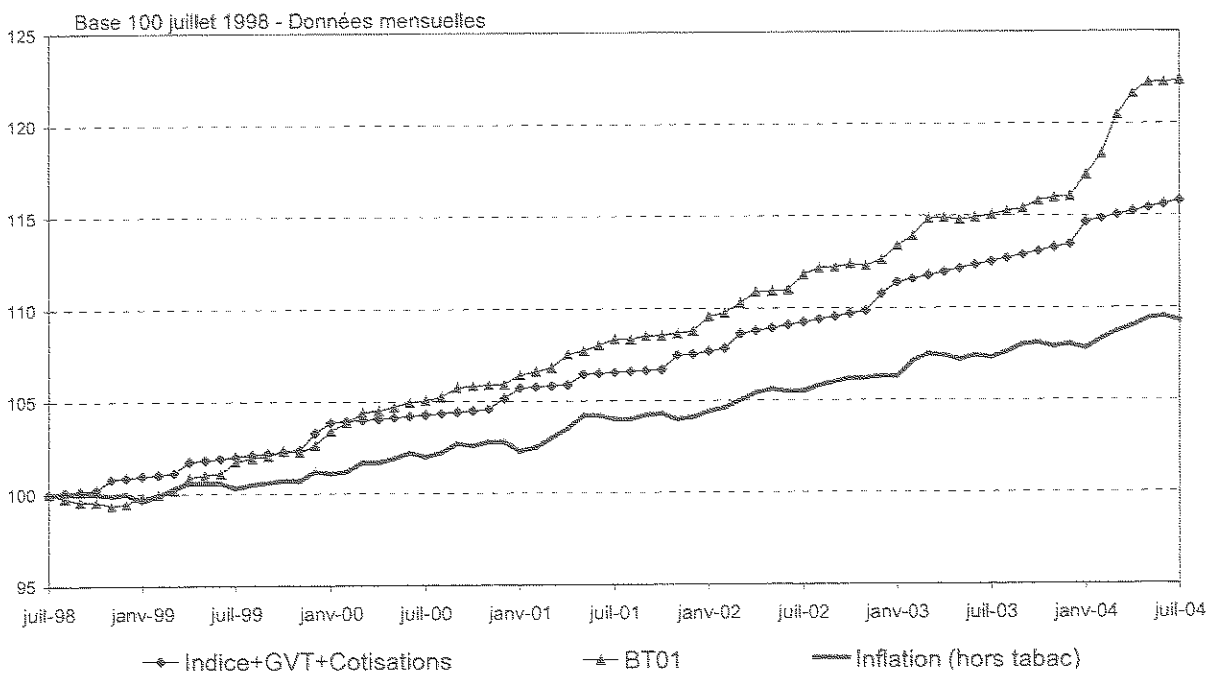
Indice des prix : Dépenses des communes



2°) Deux indicateurs – les frais de personnel et le BT 01 - contribuent très largement à cette tendance en raison de leur poids dans l'indice global et de leur dynamique toujours plus soutenue que celle de l'inflation hors tabac.

Ainsi, au début de l'année 2004, l'augmentation particulièrement vive de l'index BT 01 tire à la hausse le coût du panier du maire. Malgré la faible revalorisation du traitement des fonctionnaires ces dernières années, l'évolution des frais de personnel reste toujours plus rapide que l'inflation compte tenu d'un GVT annuel en moyenne proche de 1,5 % et de la hausse des cotisations à la CNRACL.

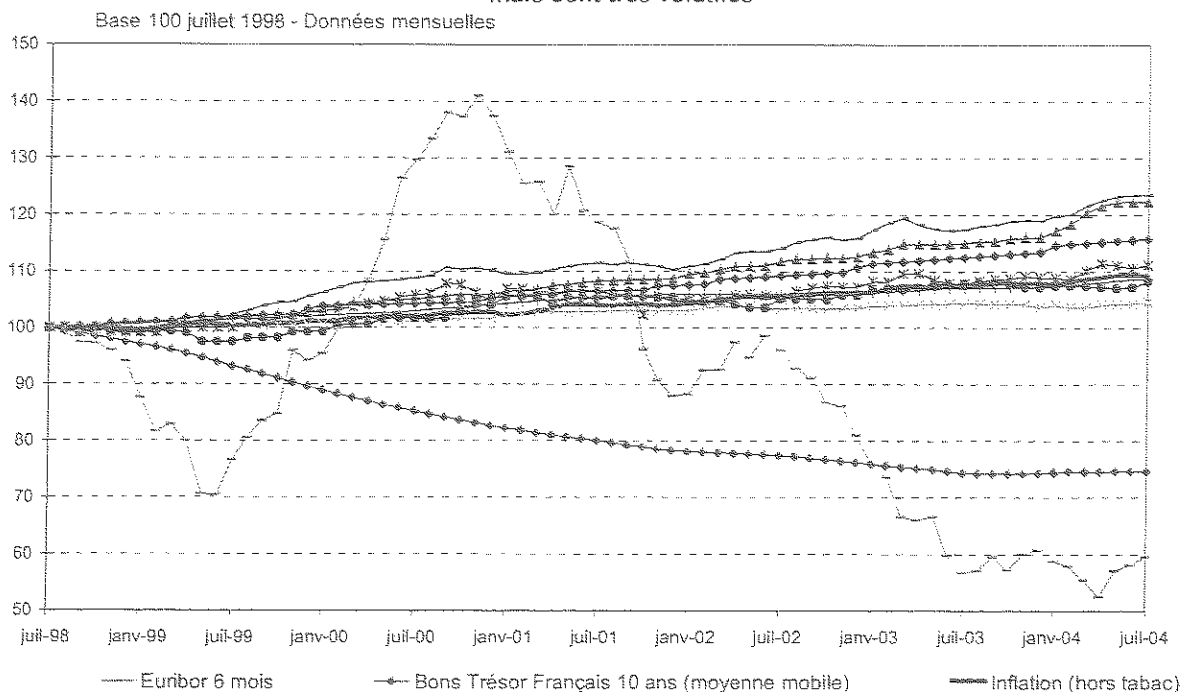
2 composantes comptent pour plus de 50 % dans l'indice global et contribuent à sa hausse



3°) Les frais financiers ont un poids relativement faible au sein du panier mais leur forte volatilité génère un impact très sensible sur l'indice global.

La baisse très marquée des taux d'intérêt depuis plusieurs années a réduit le « coût » des frais financiers et infléchit l'indice à la baisse, notamment depuis la fin de l'année 2000. Sans cette baisse des taux d'intérêt, les communes auraient enregistré une perte de pouvoir d'achat supérieure à celle réellement constatée.

2 composantes ont un poids cumulé de 4 % dans l'indice global
mais sont très volatiles



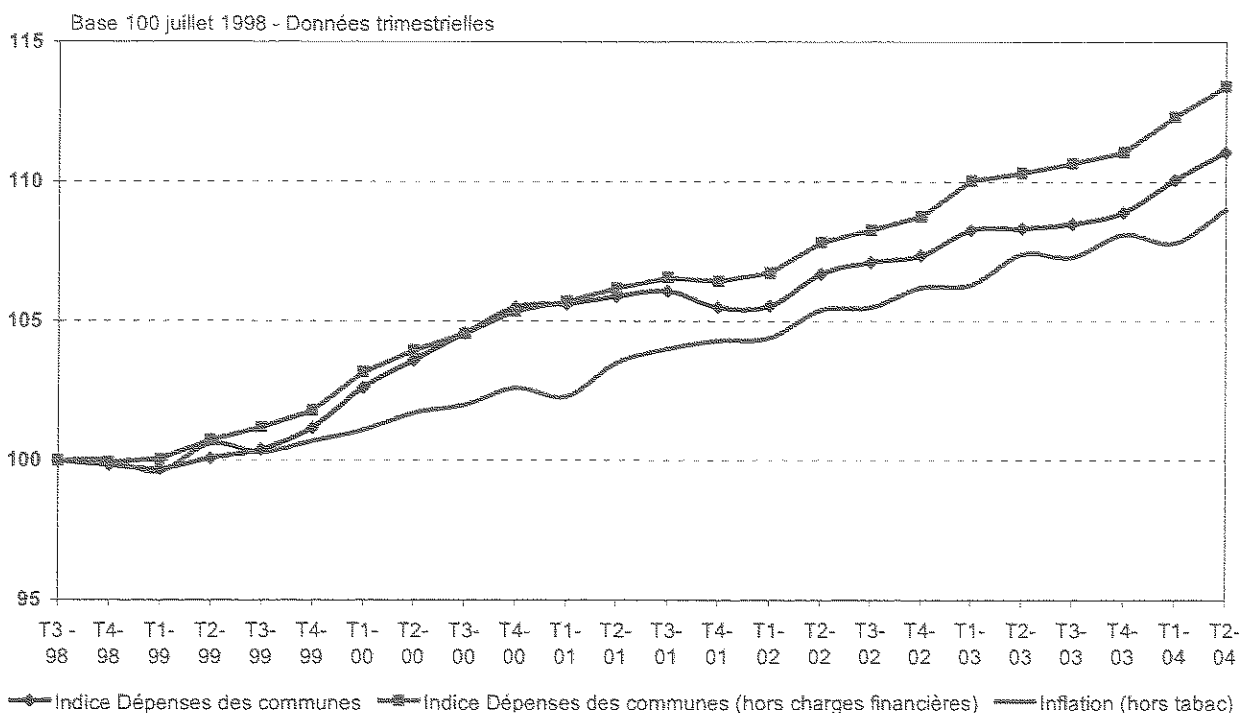
4°) Tous les autres indices enregistrent des évolutions mensuelles plus ou moins volatiles mais comprises dans une fourchette relativement resserrée.

À partir d'une base 100 en juillet 1998, les divers indices sont compris dans une fourchette allant de 104 à 123 en juillet 2004. L'inflexion à la hausse, sensible en fin de période, s'explique pour certains d'entre eux par l'évolution du prix des carburants.

5°) Au global, l'évolution annuelle du prix du « panier du maire » (somme des 12 valeurs d'une année comparée à la somme des 12 valeurs de l'année antérieure) s'établit en moyenne à + 2 % sur la période 1999-2003.

Hors frais financiers, le prix du « panier du maire » progresse de 2,3 % en moyenne chaque année. L'inflation hors tabac enregistre quant à elle une évolution annuelle moyenne de + 1,7 %.

Indice des prix : Dépenses des communes



LIMITES DE L'EXERCICE

Au-delà des arbitrages techniques présentés ci-dessus, trois limites méthodologiques peuvent être opposées à la réflexion.

La structure du « panier du maire » est figée à celle constatée en 2002. Il est implicitement supposé que, sur la période étudiée, la structure des dépenses communales reste relativement stable pour que le système de pondération puisse être maintenu. Or, il est évident que l'un des impacts du développement de l'intercommunalité, via notamment les transferts de compétences, est de déformer non seulement la composition du panier mais aussi le poids de chacune des dépenses au sein de ce panier.

Le « panier du maire » est un panier annuel, c'est-à-dire établi à partir de l'ensemble des dépenses réalisées tout au long de l'année. Il ne permet pas de tenir compte de l'étalement ou de la concentration temporelle des dépenses selon leur nature.

Le « panier du maire » est un panier moyen qui n'est pas représentatif des situations individuelles. La structure des dépenses peut notamment varier de manière sensible selon la strate de population de la commune.

Dominique HOORENS
Sylvie ROMIA