

Indice de prix des dépenses communales

N° 18 Novembre 2023



À la fin du 1^{er} semestre 2023, l'augmentation sur un an de l'indice de prix des dépenses communales est nettement supérieure à celle de l'inflation hors tabac. Toutefois, les prévisions avec un trimestre supplémentaire semblent resserrer cet écart, bien qu'il demeure positif.

La forte inflation qui s'est installée en France depuis le début de l'année 2022 touche tous les acteurs de l'économie : ménages, entreprises et administrations doivent faire face à une hausse des prix sans précédent depuis plusieurs décennies.

L'indice des prix à la consommation hors tabac publié par l'Insee mesure cet impact pour les ménages en fonction d'un panier théorique de dépenses. Au 1^{er} semestre 2023, l'inflation sur un an (4 derniers trimestres sur les 4 précédents) s'établit à + 5,8 %.

Cette mesure, qui donne un premier état des lieux, ne permet cependant pas d'appréhender totalement l'impact pour les autres acteurs économiques, dont les dépenses sont très différentes de celles des ménages. C'est l'ambition de cet indice de prix des dépenses communales, fruit d'un partenariat entre l'AMF et La Banque Postale, de refléter au plus près la réalité de l'inflation supportée par les communes.

Ainsi, en prenant en compte « un panier des élus locaux », la hausse des prix enregistrée par les communes sur leurs dépenses en 2023 est de 7,7 % au premier semestre sur un an (4 derniers trimestres sur les 4 précédents), contre + 4,9 % pour la même période en 2022. Avec l'estimation d'un trimestre supplémentaire, elle pourrait marquer un léger ralentissement, conséquence notamment du recul des prix de l'énergie entamé depuis le début de l'année. Elle n'en demeurerait pas moins particulièrement importante, pour partie en raison de la poursuite de la hausse des taux d'intérêt entamée en juillet 2022, puisqu'elle serait de + 6,0 % (l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac est légèrement moindre, à + 5,5 %) au troisième trimestre.

L'analyse plus fine de cet indice, selon trois strates démographiques, montre tout d'abord que, quelle que soit leur taille, les communes dans leur ensemble sont concernées par cette inflation hors norme. Néanmoins, la strate des moins de 3 500 habitants serait la plus impactée, avec un indice qui augmente de 8,1 % au 1^{er} semestre sur un an, hors mesures gouvernementales de soutien aux communes face à l'inflation. Cela s'explique en premier lieu par le poids important de leurs dépenses d'achats et charges externes, particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie, et dans une moindre mesure des achats de produits alimentaires, dont l'augmentation des coûts peut souvent difficilement être reportée sur les foyers.

Cette contrainte inflationniste forte pour les communes, et plus globalement pour les collectivités locales, s'inscrit dans la continuité de l'année 2022, et ce, alors que 2023 tend de surcroît à montrer une réduction de leurs marges de manœuvre financières.

Philippe Laurent

Maire de Sceaux,

Vice-président de l'Association des maires de France
et des présidents d'intercommunalité



Serge Bayard

Directeur général adjoint

de la Banque de Financement
et d'Investissement de La Banque Postale



■ L'indice de prix des dépenses communales

L'indice de prix des dépenses communales reflète le prix du « panier » des biens et services constituant la dépense communale. Son évolution permet donc d'évaluer la hausse des prix supportée par les communes, indépendamment des choix effectués en termes de volume de dépenses. L'analyse de la dynamique de cet indice spécifique permet de démontrer que les acteurs publics subissent sur longue période une « inflation » plus forte que celle des ménages, en raison des spécificités de la dépense publique communale. À noter toutefois qu'il ne tient pas compte des mesures gouvernementales de soutien aux communes face à l'inflation.

Base 100 en 2015	Juin 2023		Septembre 2023 (prev.)*		2015-2022
	Valeur de l'indice	Évolution sur 1 an (4T/4T)	Valeur de l'indice	Évolution sur 1 an (4T/4T)	Évolution annuelle moyenne
Indice de prix des dépenses communales hors charges financières	119,7	6,6 %	120,6	4,7 %	2,2 %
Indice de prix des dépenses communales y compris charges financières ¹	119,9	7,7 %	120,8	6,0 %	2,1 %
Indice des prix à la consommation hors tabac	117,2	5,8 %	118,0	5,5 %	1,5 %

* Estimation sur la base de 54 % des indices disponibles à septembre, les autres indices ont été figés à leur niveau d'août.

À la fin du 1^{er} semestre 2023, l'indice de prix des dépenses communales progresse bien plus rapidement que l'inflation hors tabac. Cet écart semble toutefois se réduire avec l'estimation d'un trimestre supplémentaire.

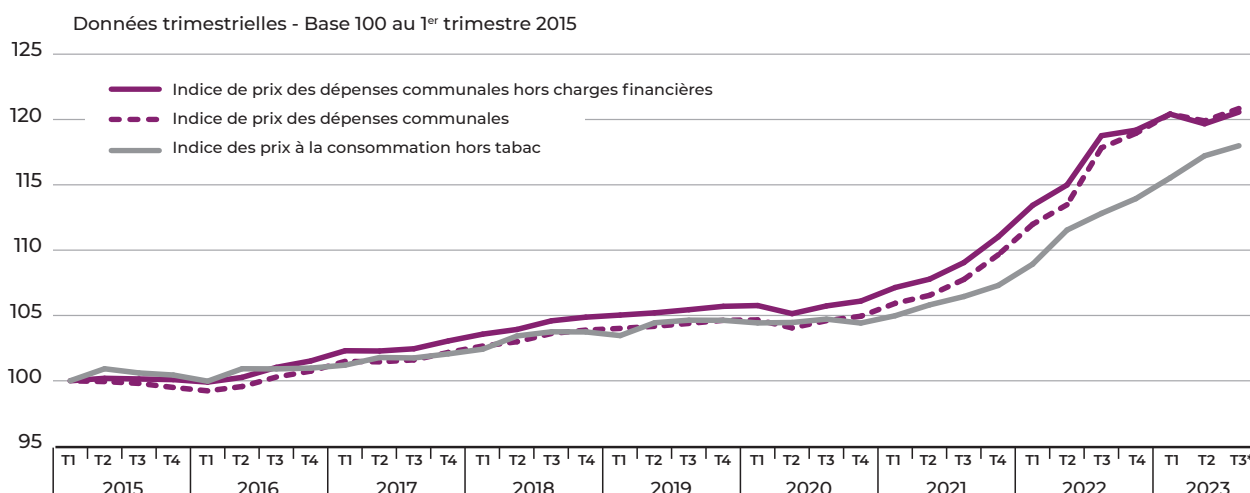
● Au 30 juin 2023, l'indice de prix des dépenses communales hors charges financières progresse de 6,6 % sur les quatre derniers trimestres comparés aux quatre précédents. Cette progression, plus élevée que celle de l'indice des prix à la consommation hors tabac, **ralentirait toutefois selon l'estimation au 30 septembre 2023, qui fait état d'une hausse de 4,7 %**. Cela s'explique notamment par la stabilisation, voire la baisse, de certains indices, en particulier ceux liés aux dépenses énergétiques, principalement par effet de base, les évolutions sur l'année 2022 ayant été très fortement marquées à la hausse (cf. page 6).

● Y compris charges financières¹, l'indice augmente de 7,7 % au 1^{er} semestre, et de 6,0 % avec l'estimation un trimestre supplémentaire. L'augmentation du coût des emprunts, et plus globalement des frais financiers, liée aux dix hausses de taux directeurs successives de la BCE depuis juillet 2022 continue de peser fortement sur les dépenses des communes (cf. page 6), bien que leur poids reste relativement faible (moins de 2 % des dépenses réelles de fonctionnement).

● L'indice des prix à la consommation hors tabac enregistre sur le 1^{er} semestre une progression de 5,8 %, qui passe à 5,5 % avec un trimestre supplémentaire. L'écart sur le troisième trimestre 2023 avec l'indice de prix des dépenses communales (y compris charges financières) se resserre donc nettement, à 0,5 point, alors qu'il était de 2 points en moyenne depuis le troisième trimestre 2022 jusqu'au deuxième trimestre 2023.

● Sur la période 2015-2022, l'indice de prix des dépenses communales hors charges financières a augmenté en moyenne de 2,2 % par an (2,1 % y compris charges financières), tandis que l'inflation hors tabac évolue en moyenne de 1,5 % par an.

Indice de prix des dépenses communales



* Estimation sur la base de 54 % des indices mensuels disponibles pour le mois de septembre, les autres indices ont été figés à leur niveau d'août 2023. Les indices trimestriels ont été figés à leur niveau du deuxième trimestre 2023.

Source : indices de prix Insee, calculs La Banque Postale

¹ L'indice des charges financières prend en compte le niveau des intérêts des nouveaux emprunts, et traduit donc les effets de la remontée des taux depuis la fin de l'année 2021. En 2023, un changement méthodologique a été opéré afin de mieux estimer l'effet « prix » relatif à la composante taux long (cf. Méthodologie page 7). L'indice ne cherche pas, en effet, à retracer le coût effectif de l'encours de dette ; il en va de même pour d'autres indices, concernant notamment des charges à caractère général, qui peuvent s'appliquer aux nouveaux contrats mais pas nécessairement à ceux déjà en vigueur.

■ L'indice de prix des dépenses communales décliné par strate démographique

Base 100 en 2015 Indice de prix des dépenses communales hors charges financières	Juin 2023		Septembre 2023 (prev.)*		2015-2022
	Valeur de l'indice	Évolution sur 1 an (4T/4T)	Valeur de l'indice	Évolution sur 1 an (4T/4T)	Évolution annuelle moyenne
Moins de 3 500 habitants	121,6	7,0 %	122,2	4,9 %	2,4 %
3 500 à 30 000 habitants	119,6	6,6 %	120,5	4,7 %	2,2 %
Plus de 30 000 habitants	118,6	6,3 %	119,6	4,6 %	2,1 %
Indice des prix à la consommation hors tabac	117,2	5,8 %	118,0	5,5 %	1,5 %

Base 100 en 2015 Indice de prix des dépenses communales y compris charges financières	Juin 2023		Septembre 2023 (prev.)*		2015-2022
	Valeur de l'indice	Évolution sur 1 an (4T/4T)	Valeur de l'indice	Évolution sur 1 an (4T/4T)	Évolution annuelle moyenne
Moins de 3 500 habitants	121,7	8,1 %	122,4	6,1 %	2,3 %
3 500 à 30 000 habitants	119,7	7,7 %	120,7	5,9 %	2,1 %
Plus de 30 000 habitants	118,9	7,5 %	120,0	5,9 %	2,0 %
Indice des prix à la consommation hors tabac	117,2	5,8 %	118,0	5,5 %	1,5 %

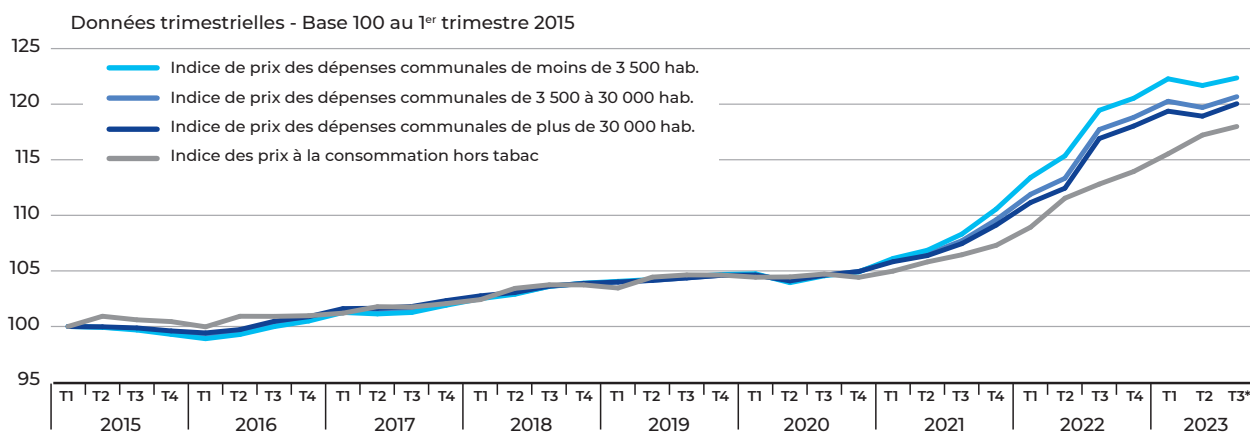
* Estimation sur la base de 54 % des indices mensuels disponibles pour le mois de septembre, les autres indices ont été figés à leur niveau d'août 2023. Les indices trimestriels ont été figés à leur niveau du deuxième trimestre 2023.
Source : La Banque Postale

À la fin du premier semestre 2023, l'ensemble des communes, quelle que soit leur taille, fait face à une inflation importante bien au-dessus de celle des ménages. Cependant des écarts peuvent être observés, illustrant la différence de structure de leurs dépenses.

- Les communes de moins de 3 500 habitants sont celles où est enregistrée la pression inflationniste la plus forte sur un an et sur la période 2015-2022. Au 2^{ème} trimestre 2023, l'indice de prix des dépenses communales y compris charges financières y progressait de 8,1 % sur les quatre derniers trimestres comparés aux quatre précédents, contre + 7,5 % pour la strate de plus de 30 000 habitants, qui enregistre l'évolution la plus modérée (quoiqu'au-delà de l'inflation), alors que l'indice s'établit à 7,7 % pour la strate intermédiaire (communes de 3 500 à 30 000 habitants), soit la même évolution que l'indice pour l'ensemble des communes. Le même constat peut être fait quant aux dépenses hors charges financières. Les écarts estimés au 3^{ème} trimestre sont toutefois beaucoup plus modérés, puisque les évolutions propres à chaque strate sont proches de la moyenne nationale, qui s'élève à + 6,0 %.

- Ces écarts s'expliquent par la différence de composition des dépenses des communes. Celles dont les prix ont le plus augmenté depuis 2022, notamment en lien avec la crise énergétique (électricité, combustibles et carburants) sont majoritairement des achats et charges externes, qui pèsent davantage dans les communes de la strate de moins de 3 500 habitants que dans les autres. Ils sont cependant sans doute partiellement surévalués, une partie de ces communes continuant à bénéficier du tarif réglementé de l'électricité et donc du bouclier tarifaire correspondant² qui s'applique aux prix effectivement pratiqués par les fournisseurs.

Indice de prix des dépenses communales (y compris charges financières) par strate démographique



* Estimation sur la base de 54 % des indices mensuels disponibles pour le mois de septembre, les autres indices ont été figés à leur niveau d'août 2023. Les indices trimestriels ont été figés à leur niveau du deuxième trimestre 2023.
Source : indice de prix Insee, calculs La Banque Postale

² Pour rappel, l'indice de prix des dépenses communales n'intègre pas d'effet lié aux mesures gouvernementales de soutien aux communes face à l'inflation (bouclier tarifaire, amortisseur électricité, etc.).

■ Évolution des indices composant l'indice de prix des dépenses communales

L'évolution de l'indice de prix des dépenses communales est sensible tout à la fois :

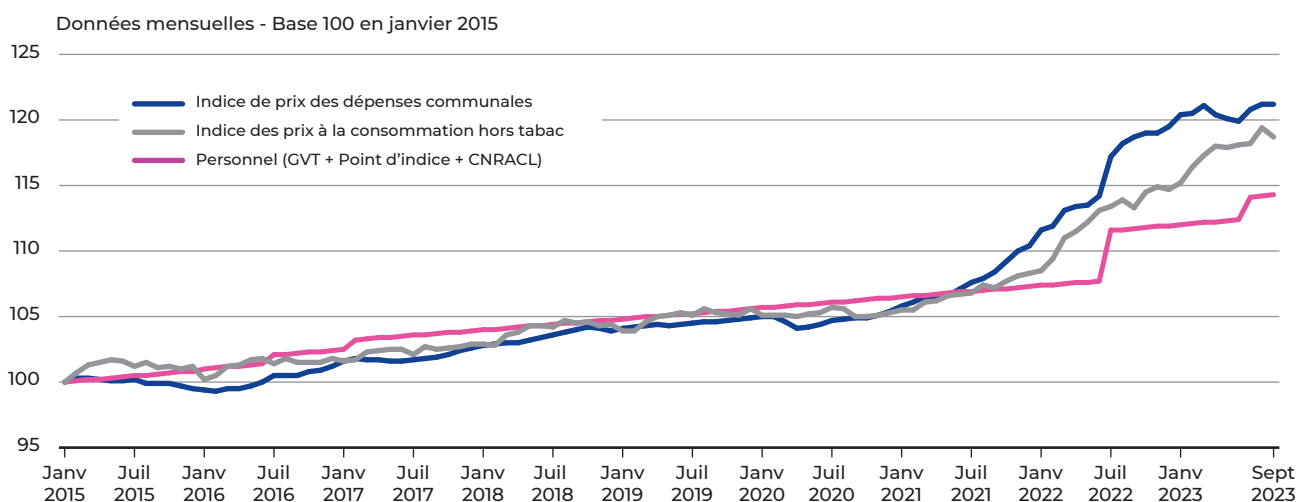
- à la variation, même modérée, des indices qui pèsent le plus dans sa composition,
- aux très fortes fluctuations de certains indices, même si leur poids est plus modeste.

Ce qui est particulièrement visible sur l'évolution de l'indice en 2022 et 2023.

Indices dont le poids est important dans la composition de l'indice global

● **Les dépenses de personnel constituent le principal poste de dépenses des communes.** À la fin du 1^{er} semestre 2023, la progression annualisée de l'indice (quatre derniers trimestres comparés aux quatre précédents) calculée pour la composante masse salariale est de + 4,3 %, en lien avec l'effet année pleine de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de + 3,5 % au 1^{er} juillet 2022 et, dans une moindre mesure, l'évolution du Glissement-Vieillesse-Technicité (GVT) de + 0,8 %. Au 3^{ème} trimestre, et en prenant en compte la revalorisation du point d'indice au 1^{er} juillet 2023 (relativement moins marquée que l'année précédente, à + 1,5 %) et la même évolution du GVT (+ 0,8 %), l'évolution de la composante dépenses de personnel, toujours calculée sur douze mois, ralentirait légèrement, à + 3,8 %.

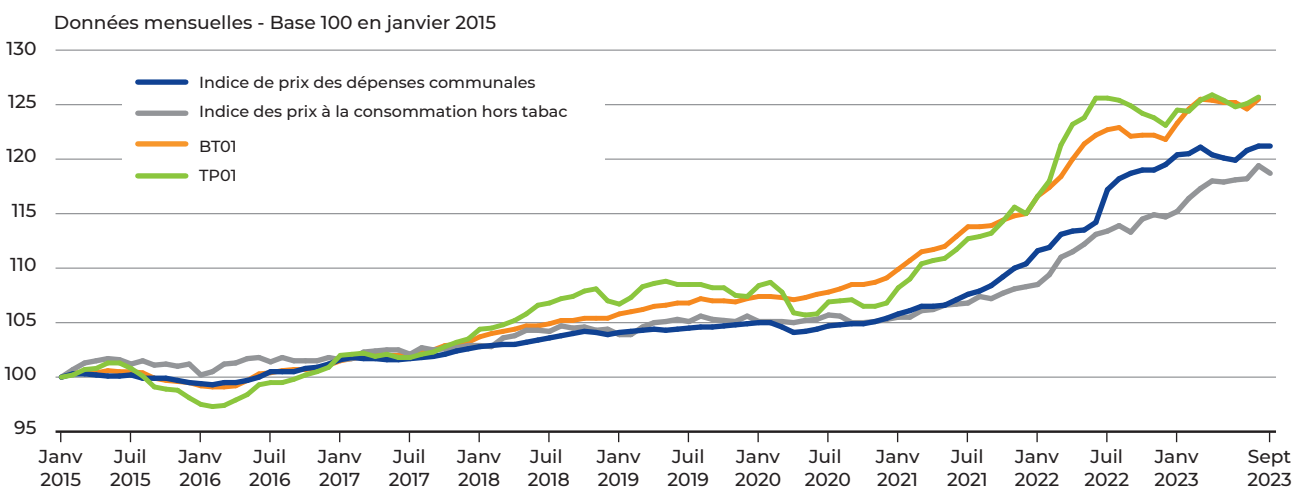
Évolution des dépenses de personnel



Source : indices de prix Insee, mesures gouvernementales, calculs La Banque Postale

● **Les coûts de la construction** sont calculés à partir des index BT01 (pour les bâtiments) et TP01 (pour les travaux publics). Or, ces indices augmentent fortement depuis la mi-2020, et leur croissance a atteint respectivement + 7,0 % et + 9,7 % en 2022. S'ils tendent à se stabiliser en 2023, leur niveau n'en demeure pas moins particulièrement élevé, et leur évolution respective sur les 12 derniers mois connus comparés aux 12 mois précédents reste importante, puisqu'elle s'établit à + 4,8 % et + 4,1 % en août 2023. De telles évolutions continuent d'avoir un impact conséquent sur les dépenses d'investissement des communes.

Évolution des coûts de la construction (BT01 et TP01)



Pour les index TP01 et BT01 les données disponibles s'arrêtent en août 2023.

Source : indices de prix Insee, calculs La Banque Postale

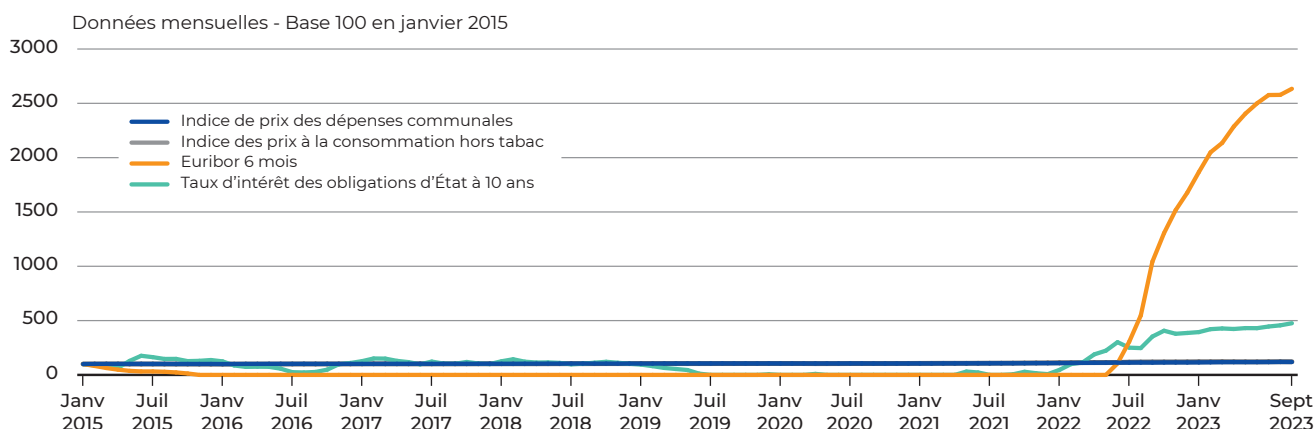
Indices dont le poids est faible dans la composition de l'indice global mais qui sont fortement volatils

● La composante « **taux court** » des frais financiers, constituée de l'Euribor 6 mois, était négative depuis fin 2015 et le choix avait été fait de la fixer à zéro depuis cette date³. Or, depuis juin 2022 ce taux a fortement augmenté, jusqu'à atteindre 4 % en septembre 2023. Malgré le faible poids des frais financiers dans le calcul de l'indice (cf. page 7), une telle hausse de taux a un effet non négligeable sur l'indice de prix de la dépense communale et contribue, contrairement aux années précédentes, à son accélération.

● La composante « **taux long** », dont le prix est estimé par une moyenne glissante sur 15 ans⁴ du taux d'intérêt des obligations d'État à 10 ans (ci-dessous, ce dernier est présenté graphiquement avant lissage), demeure en baisse et ainsi prolonge sa tendance baissière sur longue période (- 7,7 % sur les 12 derniers mois comparés aux 12 précédents), bien qu'elle soit moins marquée qu'en 2022 (- 11,2 %).

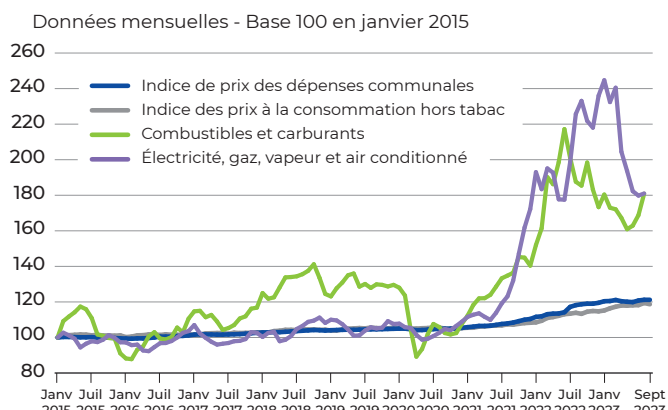
À noter, si la composante « **taux court** » joue en principe sur l'ensemble du stock de dette à taux variable, la remontée des taux longs ne joue essentiellement que sur les nouveaux emprunts et touche donc différemment les communes en fonction de leur calendrier de mobilisation des fonds.

Évolution des taux d'intérêt

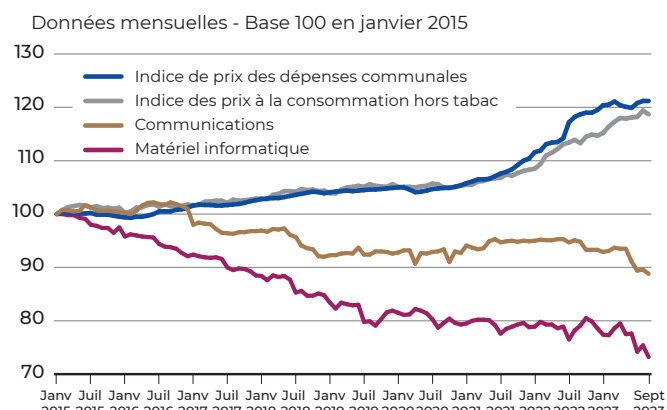


● La composante énergie de l'indice de prix des dépenses communales, constituée du **prix des combustibles et carburants et de l'électricité et du gaz**, fait état de forts mouvements à la hausse ou à la baisse au cours de l'année 2022, voire encore en 2023, notamment pour ce qui est des prix des produits pétroliers. Sur les 12 derniers mois connus comparés aux 12 mois précédents, l'évolution de ces deux secteurs marque un net reflux puisqu'elle s'établit en août 2023 à + 2,2 % pour les premiers et + 19,1 % pour les seconds, contre respectivement plus de 40 % et plus de 50 % au premier mois de l'année. Cela traduit en réalité des « effets de base », en lien avec leur fort dynamisme au cours de l'année précédente.

Les indices de prix de l'énergie (combustibles et carburants, électricité et gaz) sont très volatils



Deux composantes de l'indice global en baisse quasi constante



● Les indices de prix faisant référence aux postes de dépenses « **matériel informatique** » et « **communications** » sont les seules composantes de l'indice à avoir enregistré des baisses significatives et quasiment continues depuis 1999. Cette édition confirme cette tendance puisque le premier recule de 1,8 % sur les 12 derniers mois connus comparés aux 12 précédents et le second de 3,0 %. Cette baisse est particulièrement accentuée depuis l'été 2023.

³ Dans le graphique ci-dessous, les taux sont fixés à 0 lorsqu'ils sont en réalité négatifs.

⁴ Cf. Méthodologie page 7.

■ Méthodologie

Pour évaluer la hausse des prix supportée par les consommateurs, l'Insee a composé un « panier de la ménagère » dont il mesure régulièrement le prix. La composition de ce « panier » est une image des produits et services consommés par les ménages.

Sur le même principe, un indice composite reflétant le coût de la vie communale a été élaboré. La méthode retenue a consisté à sélectionner, parmi les nombreux indices de prix publiés par l'Insee, les indices de prix les plus appropriés (prix des carburants, de l'eau, gaz et électricité, du mobilier de bureau et matériel informatique, des produits d'entretien et de réparation des bâtiments, des biens alimentaires, ...) pouvant être rapprochés de chaque poste de dépenses des communes.

L'indice global est obtenu en pondérant chaque indice avec le poids, dans les dépenses totales, des dépenses qui leur sont associées. Un certain nombre de postes de dépenses ont été écartés de la structure des dépenses en raison de leur trop faible niveau ou de leur caractère difficilement actualisable avec un indice de prix du type « coût de la vie ».

L'indice global évolue mensuellement au même rythme que les différents indices le composant.

Différenciation par strate

Une analyse de la structure des dépenses a été réalisée en fonction de **trois strates démographiques** : communes de moins de 3 500 habitants, de 3 500 à 30 000 habitants, et de plus de 30 000 habitants.

Calcul de l'indice

L'indice est un indice de Laspeyres chaîné annuellement, la structure des dépenses étant actualisée à chaque exercice.

Comme pour l'édition 2022 et compte tenu de la persistance du contexte inflationniste, il a été décidé de prolonger l'indice jusqu'en septembre. Cependant, le mois de septembre 2023 étant indisponible pour 13 indices mensuels sur les 24 retenus, et le troisième trimestre n'étant pas encore disponible pour les indices trimestriels retenus, nous avons décidé de retenir, quand l'information manquait, le dernier niveau observé. On parle alors d'un « acquis de croissance ».

Le contexte de hausse des taux d'intérêt directeurs entamée à la mi-2022 a par ailleurs appelé à une modification du calcul de l'effet « prix » de la composante « long terme » des frais financiers, la moyenne glissante du taux d'intérêt des obligations d'État à 10 ans étant désormais calculée sur 15 ans au lieu de 10 ans dans les précédentes publications.

L'indice de prix des dépenses communales présenté est en Base 100 en janvier 2015 (contre janvier 2010 dans les précédentes publications).

Principaux indices utilisés :

Dépenses communales	Indices retenus	Poids moyen dans les dépenses totales retenues pour l'indice sur la période 2010-2022			
		Ensemble des strates	moins de 3 500 hab.	3 500 à 30 000 hab.	plus de 30 000 hab.
Frais de personnel	Combinaison du GVT (source AMF), de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et de la hausse du taux de cotisation employeur CNRACL le cas échéant.	45%	33%	48%	51%
Dépenses d'investissement	Combinaison des index BT 01 et TP 01 et des indices de prix « Machines et équipements », « Véhicules automobiles », « Meubles », « Meubles de bureau et de magasin », « Matériels de traitement de l'information y.c. micro-ordinateurs »	23%	32%	22%	17%
Subventions et participations	Moyenne pondérée des indices des autres postes de fonctionnement	11%	10%	9%	13%
Achats de matières et fournitures	Combinaison des indices « Eau naturelle, traitement et distribution d'eau », « Électricité, gaz, vapeur, air conditionné », « Produits alimentaires et boissons non alcoolisées », « Énergie », « Produits pour l'entretien et réparation courante du logement »	8%	9%	8%	6%
Entretien et réparation	Combinaison des indices « Services d'ingénierie, études techniques », « Entretien et réparation de véhicules personnels », « Transports, communications et hôtellerie », « Indice du coût de la construction des immeubles à usage d'habitation », « Énergie, biens intermédiaires et biens d'investissements »	4%	6%	4%	2%
Frais financiers	Combinaison de l'Euribor 6 mois pour la composante court terme et du niveau des bons du Trésor français à 10 ans (lissés par une moyenne mobile sur 15 ans) pour la composante long terme	2%	2%	2%	2%

Source : Traitement La Banque Postale d'après la moyenne des comptes de gestion 2010-2022, DGFIP

L'indice est calculé suivant une méthode initialement élaborée par Dexia Crédit Local. Cependant, compte tenu des actualisations, de la rénovation entreprise, et du changement de base (base 2015, contre une base 1999 et 2010 auparavant), les données ne sont pas comparables avec celles publiées précédemment.

Pour nous contacter

La Banque Postale

Direction des études - CP X 702
115 rue de Sèvres
75275 Paris cedex 06
etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr

Retrouvez toutes les publications de La Banque Postale :
<https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/etudes.financeslocales.html>

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité

Département Finances et Fiscalité locales
41 quai d'Orsay
75343 Paris Cedex 07
amf@amf.asso.fr

Retrouvez les publications de l'AMF :
<https://www.amf.asso.fr>

