



Comptes nationaux des administrations publiques
Année 2023
Compléments à l'Informations Rapides n°74 du 26 mars 2024
Dernière mise à jour le 27/03/2024

Le 31 mai 2024, l'Insee publiera les comptes nationaux en base 2020 (communiqué de presse).

En amont de cette publication, les niveaux de déficit et de dette publics sont publiés et notifiés à la Commission européenne dans le cadre de la procédure de déficit excessif dans les concepts de la base 2020. La série de produit intérieur brut (PIB) utilisée pour calculer les ratios de finances publiques en pourcentage du PIB reste cependant en concept de la base 2014, et sera mise à jour le 31 mai. L'impact du changement de base sur le PIB est non significatif sur l'année de base 2019 (inférieur à 0,2 %).

En complément de l'*Informations rapides*, des [fiches méthodologiques décrivant les principales sources de révision du compte des administrations publiques dans la base 2020](#) sont disponibles.

Le déficit des administrations publiques s'établit à 5,5 % du PIB

En 2023, les recettes des APU ralentissent fortement à +2,0 % en croissance annuelle, soit +28,5 Md€ après deux années très dynamiques. Ainsi, la croissance des recettes est inférieure à celle du PIB en valeur (+6,2 %) et leur niveau exprimé en pourcentage du PIB recule de 2,1 points de PIB (tableau 1). Ce ralentissement étant largement le fait des prélèvements obligatoires, ces derniers exprimés en points de PIB diminuent également (-1,8 point de PIB). Les dépenses ralentissent légèrement en valeur à +3,7 % soit +56,7 Md€, après +4,0 % en 2022. Cette augmentation reste inférieure à l'accélération générale des prix (du PIB), et donc les dépenses se replient de 1,7 % en volume. Les dépenses publiques s'établissent à 57,3 % du PIB après 58,8 % du PIB en 2022, soit une diminution de 1,4 point.

Tableau 1 : ratios de finances publiques sur les années notifiées

	2020	2021	2022	2023
<i>(en % du PIB)</i>				
Déficit public	8,9	6,6	4,8	5,5
Dette publique (brute)	114,9	113,0	111,9	110,6
Dette publique nette*	101,6	100,8	101,7	102,4
Recettes publiques	52,8	53,0	54,0	51,9
Dépenses publiques	61,7	59,6	58,8	57,3
Prélèvements obligatoires**	44,3	44,3	45,2	43,5
<i>(évolution en %)</i>				
Dépenses publiques	6,3	4,3	4,0	3,7
Dépenses publiques hors crédits d'impôt	6,4	4,2	4,1	3,7
Dépenses publiques hors crédits d'impôt et hors charges d'intérêt	7,0	4,0	3,0	4,0
Recettes publiques	-5,0	8,4	7,4	2,0

Sources : Insee, DGFIP, DGTrésor, notification de mars 2024.

* La dette publique nette est égale à la dette publique brute moins les dépôts, les crédits et les titres de créance négociables détenus par les administrations publiques sur les autres secteurs.

** Les prélèvements obligatoires ne comprennent pas les cotisations sociales imputées et crédit d'impôts, et incluent les impôts de l'Union européenne.

Les dépenses des administrations publiques ralentissent légèrement et augmentent de 3,7 % après +4,0 % en 2022

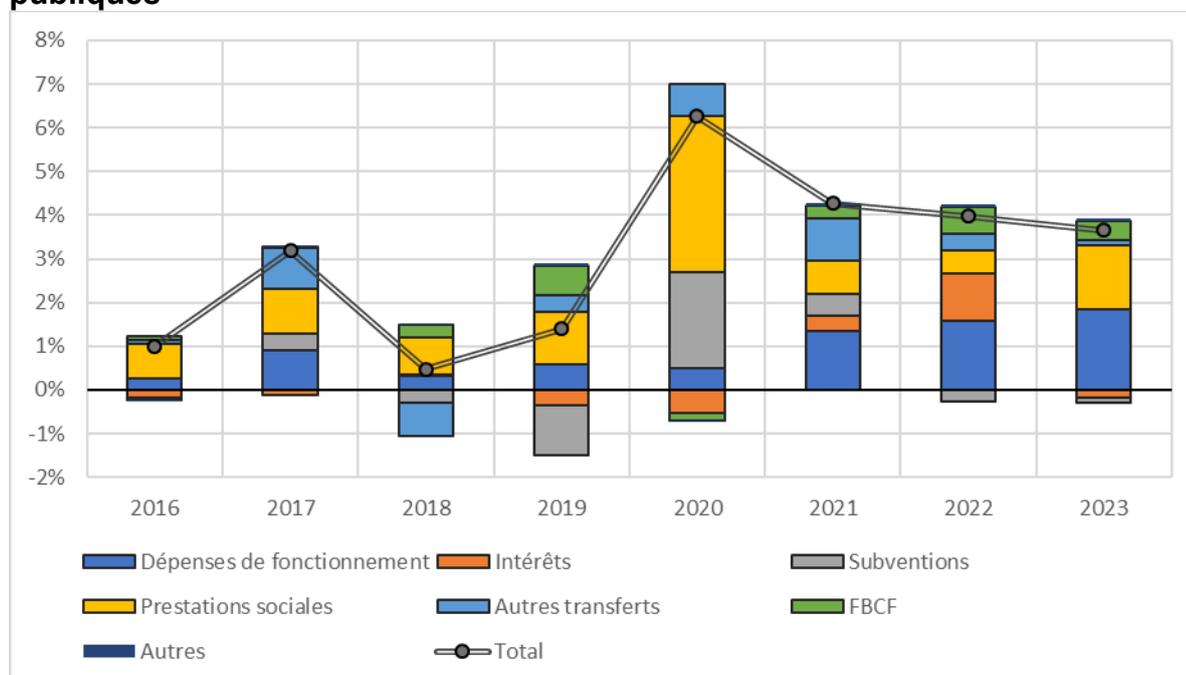
Comme en 2022, les dépenses de l'année 2023 sont affectées par la hausse des prix (les prix à la consommation ont augmenté de +4,9 % en moyenne annuelle après +5,2 % en 2022).

Les dépenses de fonctionnement, qui comprennent les consommations intermédiaires et les rémunérations des agents de la fonction publique **accélèrent de nouveau**, avec une hausse de 6,0 % soit +29,2 Md€ après +5,4 % en 2022. Elles contribuent pour 1,8 point à la croissance des dépenses des APU.

Les consommations intermédiaires accélèrent, portées par l'augmentation générale des prix, et augmentent de 13,6 Md€ soit +9,4 %. Les factures d'énergie et d'alimentation s'alourdissent pour les unités des APU qui assurent des services d'accueil et de logement : en particulier les communes, les hôpitaux, et les services des armées. En plus de ces frais de vie courante, les consommations intermédiaires du Ministère des Armées sont dynamiques en 2023, ainsi que la consommation des hôpitaux en médicaments.

Les rémunérations versées aux agents publics augmentent en 2023 à un rythme similaire à 2022 : +15,2 Md€ soit +4,6 % après +4,4 %. Cette augmentation résulte de revalorisations générales des salaires dans la fonction publique ainsi que d'effectifs plus dynamiques que les années précédentes, d'après les premières estimations d'emploi pour 2023. Dans le détail, les revalorisations correspondent à l'effet en année pleine de la revalorisation du point d'indice de juillet 2022 (+3,5 %) et celle de juillet 2023 (+1,5 %), la prime de pouvoir d'achat exceptionnelle versée en fin d'année 2023, ainsi que l'augmentation du Smic (+5,3 % en moyenne entre 2022 et 2023). Les enseignants bénéficient de nouveau de mesures catégorielles. En revanche, les rémunérations à l'hôpital ralentissent, après plusieurs années de revalorisations dans le cadre du Ségur de la santé.

Figure 1 : Contributions à la croissance des dépenses des administrations publiques



Lecture : en 2023, les dépenses des administrations publiques augmentent de 3,7 %. La croissance des dépenses de fonctionnement contribue à la croissance totale des dépenses à hauteur de 1,8 point.

Les intérêts versés reculent : -2,6 Md€ soit -4,9 % après avoir vigoureusement accéléré en 2022 (+40,2 %). Ce repli est intégralement expliqué par la diminution de la charge des obligations de l'État indexées sur l'inflation (-15 Md€). En effet, la désinflation de 2023 en glissement annuel

entraîne une diminution de la charge d'indexation des obligations indexées sur l'inflation. En revanche, la charge d'intérêts hors obligations indexées augmente nettement avec la hausse des taux.

Les prestations sociales accélèrent en 2023 : +22,5 Md€ soit +3,3 % après +1,2 % en 2022. Elles contribuent pour 1,5 point à la croissance des dépenses des APU. En 2022, le faible dynamisme des prestations sociales résultait d'un nouveau recul des prestations de chômage et d'activité partielle en sortie de crise sanitaire qui modérait les premiers effets des revalorisations des prestations, notamment des retraites.

En 2023, l'augmentation des prestations sociales est portée par les revalorisations et en particulier l'effet en année pleine de la revalorisation de juillet 2022. Ainsi, les **prestations de retraite** bénéficient de cette revalorisation et d'une revalorisation résiduelle début 2023, et augmentent de 18 Md€, soit +5,2 %, après +4,5 % en 2022. Cette augmentation est le principal moteur de l'accélération des dépenses de prestations sociales en 2023.

De même, les prestations concernant le **handicap** (pensions d'invalidité et d'incapacité, allocation personnalisée d'autonomie, allocation adulte handicapés) bénéficient des revalorisations, et de mesures nouvelles, notamment d'élargissement du périmètre de la prestation compensatrice du handicap, pour un total de +2 Md€. Les prestations pour la **famille et l'enfance** augmentent (+2 Md€), avec une forte revalorisation de l'allocation de soutien familial, destinée aux personnes qui élèvent leurs enfants seules sans le soutien du deuxième parent, et la hausse des transferts aux crèches privées pour couvrir leurs coûts de fonctionnement, en hausse.

Les **prestations chômage** rebondissent (+1 Md€) avec la dégradation du climat de l'emploi et l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés par France Travail. Elles bénéficient également d'une revalorisation décidée par l'Unedic en 2023 et de la hausse du niveau de salaire sur lesquels sont calculées les prestations. Ce rebond est modéré par un nouveau repli de l'activité partielle et de l'allocation spécifique de solidarité.

Les dépenses de prestations sociales en **santé** sont globalement stables. Les dépenses de santé exceptionnelles de la crise sanitaire encore présentes début 2022 avec la vague Omicron (dépistage en laboratoire, vaccination, indemnités journalières d'arrêt maladie) reculent. Cette baisse est compensée par une hausse des soins courants (professionnels de santé, hôpitaux marchands, consommation de médicaments), et des soins de longue durée (forfait soin dans les EHPAD et services de soins infirmiers à domicile).

De même, les prestations pour **l'exclusion et la pauvreté** sont stables. Les dépenses du RSA augmentent modérément : l'effet des revalorisations est modéré par une diminution du nombre d'allocataires. Les dépenses sont également soutenues par une indemnité mise en place début 2023 pour les travailleurs modestes qui utilisent leur véhicule pour aller travailler, afin de les soutenir face aux prix élevés des carburants. Enfin, le contrecoup de la prime de rentrée exceptionnelle de 2022 contribue à la baisse pour ces dépenses.

Les subventions et autres transferts ralentissent de nouveau : +0,6 Md€ soit +0,3 % après +0,7 % en 2022.

Les **subventions versées par les APU diminuent de nouveau** (-1,8 Md€). Les subventions pour soutenir les ménages et les entreprises face aux prix élevés de l'énergie se stabilisent. La non-reconduction de la remise carburant de 2022 diminue les dépenses de 7,6 Md€. La modération des prix du gaz en 2023 entraîne une diminution des charges à compenser aux fournisseurs de 2,5 Md€. A l'inverse, les charges à compenser aux fournisseurs d'électricité dans le cadre du bouclier tarifaire et de l'amortisseur électricité augmentent (+7,3 Md€), de même que les dépenses du guichet d'aide au paiement des factures d'énergie pour les entreprises (+2,0 Md€). Au-delà des seules subventions, le coût pour les finances publiques des principaux dispositifs en lien avec les prix élevés de l'énergie atteint 24,3 Md€ après 21,0 Md€ en 2022 (encadré n°1).

En dehors des dépenses liées aux prix de l'énergie, le net recul des subventions liées au Covid et au plan de relance (fonds de solidarité, exonération de cotisations sociales, aide exceptionnelle pour l'embauche d'apprentis) diminue les subventions de 3,0 Md€. Les dépenses d'apprentissage versées par France Compétences et les opérateurs de compétences (OPCO) augmentent de nouveau : +2,0 Md€, ainsi que les subventions des APUL pour les entreprises de transport.

Encadré n°1 : traitement en comptabilité nationale des dispositifs en lien avec les prix élevés de l'énergie

La forte augmentation des prix de l'énergie, dès la fin de l'année 2021 a conduit le Gouvernement à mettre en place plusieurs dispositifs de soutien aux ménages et aux entreprises.

Mesure	Enregistrement en comptabilité nationale	2021	2022	2023
Bouclier tarifaire électricité			-16,6	-26,6
<i>dont : réduction de la TICFE*</i>	<i>Impôt sur les produits</i>		-6,2	-8,9
<i>dont : blocage des tarifs réglementés de vente</i>	<i>Subvention sur les produits</i>		-2,2	-15,5
<i>dont : relèvement du plafond de l'ARENH</i>	<i>Subvention sur les produits</i>		-8,2	
<i>dont : amortisseur électricité TPE/PME</i>	<i>Subvention sur les produits</i>			-2,2
Bouclier tarifaire gaz	Subvention sur les produits	-0,4	-4,5	-2,0
Guichet d'aide au paiement des factures d'énergie	Subvention sur la production		-0,5	-2,5
Remise carburant à la pompe	Subvention sur les produits		-7,6	
Indemnité carburant pour travailleurs modestes	Prestation sociale en espèce			-0,4
Chèque énergie exceptionnel	Prestation sociale en espèce	-0,5	-1,2	-1,2
Indemnité inflation exceptionnelle	Prestation sociale en espèce	-3,8		
Contribution sur la rente inframarginale	Impôt sur la production		0,4	0,3
Contribution exceptionnelle de solidarité	Impôt sur le revenu		0,1	
Recettes de CSPE**	Impôt sur la production		3,6	2,3
Dépenses de CSPE***	Subvention sur la production	1,9	5,4	5,8
Total		-2,8	-21,0	-24,3

* en comparaison à 2021

** Les charges de service public de l'énergie comprennent plusieurs régimes de subventions versées aux producteurs d'énergie renouvelable pour combler la différence entre les prix du marché et les coûts d'investissement. Suite à la forte hausse des prix de gros de l'électricité, le montant de ces subventions diminue et, pour de nombreux producteurs (notamment dans le cas de l'énergie éolienne), le sens du flux s'inverse : ils doivent désormais payer une prime à l'État, enregistrée en impôt sur la production

*** l'effet positif des dépenses de contribution pour service public de l'énergie (CSPE) sur le solde APU correspond à l'écart entre le niveau effectif de dépenses de CSPE et celui prévu par la commission de régulation de l'énergie en juillet 2021 (qui était de 8,0 Md€ en 2021, 8,8 Md€ en 2022 supposé constant en 2023)

En 2023, le dispositif avec l'effet le plus important sur le solde des APU est le bouclier tarifaire électricité, avec la réduction de la fiscalité sur l'électricité, et le blocage des tarifs réglementés de vente d'électricité, qui fait l'objet d'une compensation auprès des fournisseurs d'électricité. En 2022, une partie du bouclier tarifaire avait été financée par le relèvement du plafond des volumes d'électricité qu'EDF est tenu de vendre à prix réglementés à ses concurrents au titre du nucléaire historique, avantage que ces derniers devaient répercuter sur les factures de leurs clients. Ce dispositif n'est pas reconduit en 2023. Le bouclier tarifaire électricité est par ailleurs complété en 2023 par un dispositif d'amortisseur à destination des TPE/PME et collectivités locales.

La « remise carburant », qui diminuait les prix à la pompe en 2022 n'est pas reconduite en 2023, mais une indemnité pour les travailleurs modestes qui utilisent leur véhicule pour se rendre au travail lui est substituée.

In fine, l'effet sur le solde public des mesures énergie est plus fort en 2023 qu'en 2022 : l'augmentation des dépenses pour le bouclier tarifaire sur l'électricité compense les diminutions des subventions pour le carburant et le gaz.

Les transferts courants progressent comme en 2022 : +3,2 Md€ soit +3,5 % après +3,1 % en 2021. Cette hausse est portée par les transferts au secteur privé non lucratif, notamment pour la prise en charge du handicap (dépenses de la CNSA), l'aide sociale à l'enfance (collectivités

locales), la réinsertion ou l'aide alimentaire (État). Les dépenses de coopération internationale courante sont stables, et la contribution de la France au budget de l'Union européenne diminue légèrement.

Enfin, les **transferts en capital reculent** : -1,1 Md€ soit -2,5 %. Ce repli résulte du contrecoup des dépenses d'injection en capital dans EDF en 2022 (qui étaient de 3,4 Md€), et d'une diminution des versements aux banques multilatérales de développement. En revanche, les aides à l'investissement augmentent de nouveau, portées par le quatrième volet du Programme d'investissement d'avenir et les dépenses des régions, malgré un nouveau repli des aides versées par Action Logement Services.

Les acquisitions d'actifs non financiers, principalement constitués d'investissement, **ralentissent mais restent dynamiques** : +6,9 Md€ soit +6,0 % après +9,0 % en 2022, et contribuent pour 0,4 point à la croissance des dépenses. L'investissement des collectivités locales, principaux contributeurs à la formation brute de capital fixe accélère (+11,9 % après +8,2 %) plus tôt qu'on l'observe à l'accoutumée dans le cycle des mandatures municipales, ainsi que celui des hôpitaux, avec le pilier investissement du Ségur de la santé. Les acquisitions d'actifs non financiers des ODAC se replient, par contrecoup du stockage élevé de Santé Publique France en 2022.

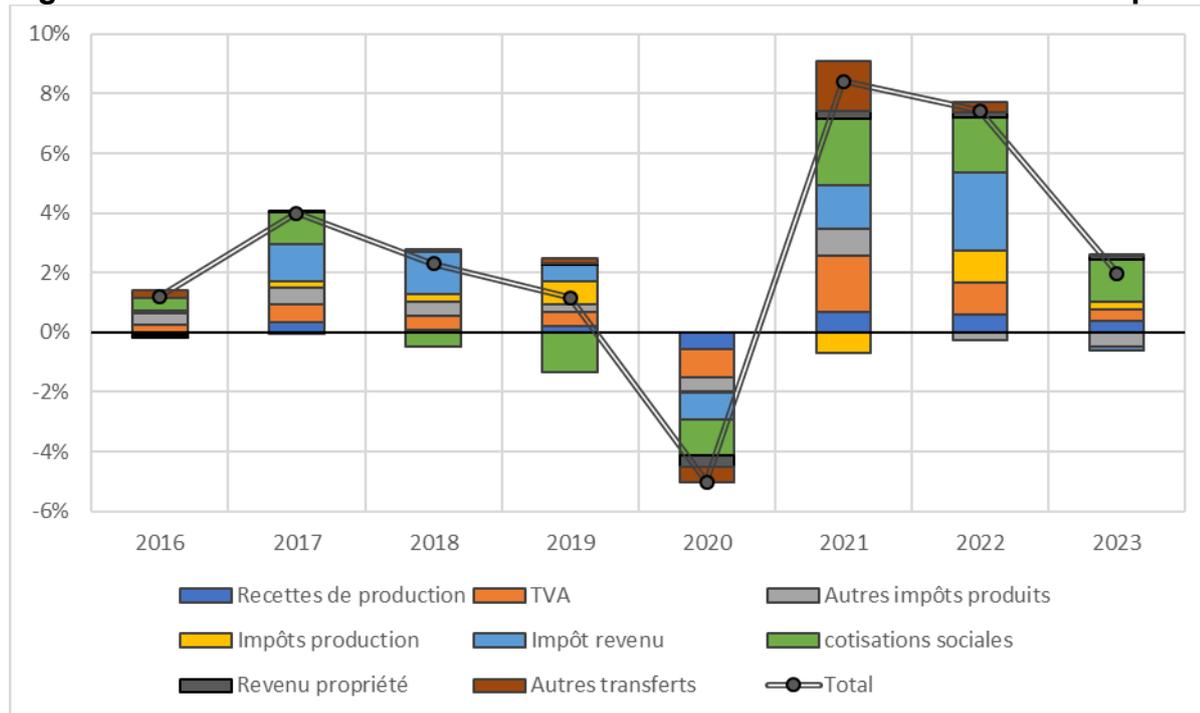
Les recettes freinent fortement : +2,0 % après +7,4 % en 2022

En 2023, les recettes ralentissent nettement et augmentent de 2,0 % (+28,5 Md€) après +7,4 % en 2022. Ainsi, en pourcentage du PIB, elles se replient, à 51,9 % après 54,0 % en 2022. Ce ralentissement est le fait des prélèvements obligatoires (+2,0 % après +7,7 %), avec le ralentissement économique et des mesures nouvelles de réduction d'impôt.

Les impôts marquent le pas à +0,3 % soit +2,8 Md€ après +7,9 % en 2022.

Les impôts sur les produits se replient : -0,4 % soit -1,2 Md€ après +3,4 % en 2022, et contribuent négativement (-0,1 point) à la croissance des recettes des APU (figure 2).

Figure 2 : Contributions à la croissance des recettes des administrations publiques



Lecture : en 2023, les recettes des APU augmentent de 2,0 %. Les cotisations sociales contribuent à la croissance des recettes à hauteur de 1,4 point.

Les recettes de TVA ralentissent fortement, à +2,8 % après +7,6 % en 2022, avec le ralentissement de son assiette, moins dynamique que le PIB en valeur. Ce ralentissement est plus marqué que celui des emplois taxables. Les autres impôts sur les produits diminuent de nouveau (-5,8 % après -2,9 % en 2022). Le net recul du nombre de transactions immobilières en 2023 consécutif au resserrement des conditions de crédit entraîne une forte baisse (-4,8 Md€, soit -22 %) des recettes de droits de mutation à titre onéreux, affectés aux collectivités locales, après plusieurs années très dynamiques. Par ailleurs, les recettes d'accise sur les énergies diminuent de nouveau. La fraction perçue sur l'électricité (anciennement TICFE) diminue encore en 2023 (-2,7 Md€ après -6,2 Md€ en 2022) avec l'effet en année pleine de la mise au plancher de son taux dans le cadre du bouclier tarifaire sur l'électricité et la mise au plancher de la taxe communale sur l'électricité, intégrée à l'accise sur les énergies au budget de l'État. La fraction perçue sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons (anciennement TICPE) se replie (-0,7 Md€ soit -2,2 %) avec la baisse de la consommation des ménages.

Les impôts sur la production ralentissent à +2,8 % après +13,2 %. Dans cette catégorie, on distingue les **impôts sur la main d'œuvre** (taxe sur les salaires, versement transport, forfait social, contribution unique pour la formation des apprentis), qui ralentissent (+5,2 % après +9,9 %) avec la masse salariale (masse salariale du privé selon l'URSSAFcaisse nationale : +5,6 % en 2023 après +8,7 % en 2022). **Les autres impôts sur la production** freinent fortement : +1,0 % après +15,7 % avec une nouvelle étape de suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE, qui diminue de 3,7 Md€), compensée par une forte accélération de la taxe foncière (+3,8 Md€ soit +10,3 % après +5,3 % en 2022), en raison notamment de l'indexation de la base fiscale sur l'inflation, et de la hausse des taux dans beaucoup de communes.

Les impôts courants sur le revenu et le patrimoine fléchissent, à -0,5 % (-1,9 Md€) après +10,8 % en 2022. Ils pèsent sur la croissance des recettes des APU pour 0,1 point, alors qu'ils l'avaient soutenue pour +2,6 points en 2022. Les impôts sur le revenu (avant déduction des crédits d'impôt) freinent brutalement et augmentent de 0,5 Md€ soit +0,2 % après +13,0 % en 2022. Au sein de cette catégorie, l'impôt sur les sociétés se replie nettement : -10,7 Md€ soit -12,5 % après une année 2022 exceptionnellement dynamique. L'impôt sur le revenu ralentit fortement : +0,8 Md€ soit +0,9 % après +12,1 % en 2022, en raison de l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu sur l'inflation. La dernière étape de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales affecte une dernière fois les recettes fiscales (-2,5 Md€). Ces facteurs de baisse sont

compensés par la hausse de la CSG et de la CRDS (+6,6 Md€ soit +4,4 % après +9,4 %), qui ralentissent avec la masse salariale, mais restent relativement dynamiques. Les remises pharmaceutiques augmentent de nouveau fortement à +2,3 Md€ soit +35 % après +25 % en 2022, avec l'augmentation des prix des médicaments.

Enfin, **les impôts sur le capital progressent encore fortement** en 2023 (+12,8 % soit +2,4 Md€) avec les droits de mutation à titre gratuit, en particulier sur les donations entre vifs.

Les impôts et cotisations sociales susceptibles de ne pas être recouverts sont stables.

Les cotisations sociales effectives ralentissent avec la masse salariale : +17,8 Md€ soit +4,5 % après +6,1 % en 2022. Cette augmentation est le principal facteur de croissance des recettes en 2023 et y contribue à hauteur de 1,4 point. Comme en 2022, les cotisations sociales sont moins dynamiques que la masse salariale en raison de l'alourdissement des réductions générales de cotisations sociales (sous 1,6 et 2,5 Smic, dans un contexte de hausse du Smic), et d'une mesure nouvelle de réduction des cotisations des travailleurs indépendants intervenue en juillet 2022 et qui produit ses effets pleins en 2023.

Les revenus de la propriété restent dynamiques (+13,1 % soit +2,1 Md€ après +16,1 % en 2022). Les recettes d'intérêt sont multipliées par quatre, avec la hausse des taux d'intérêt qui améliore la rémunération des dépôts de l'État auprès de la Banque de France. Cette hausse est partiellement compensée par une diminution des dividendes reçus, avec l'absence de dividendes versés par la Banque de France et EDF notamment.

Les ventes et recettes de production des APU ralentissent : +4,7 % soit +5,4 Md€, après une année 2022 encore dynamique (+7,3 %), notamment du côté des APUL avec un effet en année pleine de réouverture de services suite à la levée des restrictions sanitaires.

Enfin, **les autres recettes marquent le pas** : +0,5 % soit +0,4 Md€ après +4,7 % en 2022, essentiellement avec le repli du financement européen du plan de relance.

Tableau 2 : Dépenses et recettes des administrations publiques

Md € sauf mention contraire	2021	2022	2023	évol. 2022/ 2021 (%)	évol. 2023/ 2022 (%)	var. 2022 - 2021	var. 2023 - 2022
Dépenses de fonctionnement	462,4	487,6	516,8	+5,4	+6,0	+25,2	+29,2
<i>dont consommations intermédiaires*</i>	133,3	143,9	157,5	+8,0	+9,4	+10,6	+13,6
<i>dont rémunérations **</i>	317,1	331,0	346,2	+4,4	+4,6	+13,9	+15,2
Intérêts*	37,6	52,7	50,1	+40,2	-4,9	+15,1	-2,6
Prestations sociales en espèces et en nature	679,2	687,3	709,9	+1,2	+3,3	+8,1	+22,5
Autres transferts et subventions	206,5	207,9	208,5	+0,7	+0,3	+1,4	+0,6
Acquisition nette d'actifs non financiers	105,7	115,2	122,1	+9,0	+6,0	+9,5	+6,9
<i>dont formation brute de capital fixe</i>	102,2	110,3	119,7	+8,0	+8,5	+8,1	+9,4
Total des dépenses	1491,4	1550,7	1607,4	+4,0	+3,7	+59,3	+56,7
Ventes et autres recettes de production	107,4	115,2	120,6	+7,3	+4,7	+7,8	+5,4
Revenus de la propriété	14,0	16,2	18,4	+16,1	+13,1	+2,2	+2,1
Impôts	759,5	819,3	822,1	+7,9	+0,3	+59,8	+2,8
<i>dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine</i>	324,1	359,1	357,3	+10,8	-0,5	+35,1	-1,9
<i>dont impôts sur les produits et la production</i>	416,4	441,2	443,5	+6,0	+0,5	+24,8	+2,3
Cotisations sociales effectives	372,8	395,5	413,3	+6,1	+4,5	+22,7	+17,8
Impôts et cotisations sociales susceptibles de ne pas être recouverts	-6,7	-4,3	-4,4	-36,7	+3,8	+2,5	-0,2
Autres recettes **	79,3	83,0	83,5	+4,7	+0,5	+3,7	+0,4
Total des recettes	1326,3	1425,0	1453,4	+7,4	+2,0	+98,7	+28,5
Besoin de financement	-165,1	-125,8	-154,0				

Source : Insee, DGFIP, DGTrésor. Base 2020, * hors correction SIFIM sur les intérêts versés, ** y compris cotisations sociales imputées.

Les déficits de l'État, des ODAC et des APUL se creusent alors que les ASSO améliorent leur excédent

Tableau 3 : Capacité (+) ou besoin (-) de financement par sous-secteur

Md€	2020	2021	2022	2023	Var 2023 (Mds€)
État	-177,0	-144,1	-148,4	-155,3	-6,9
Organismes divers d'administration centrale	22,1	-0,5	15,5	-1,6	-17,0
Administrations publiques locales	-3,9	-0,9	-1,1	-9,9	-8,9
Administrations de Sécurité sociale	-48,3	-19,7	8,2	12,9	4,7
Total des APU	-207,1	-165,1	-125,8	-154,0	-28,2

Source : Insee, DGFIP, DGTrésor, Base 2020

Le solde de financement des administrations publiques s'établit à -154,0 Md€ en 2023, soit une dégradation de 28,2 Md€, après s'être amélioré en niveau et en pourcentage du PIB en 2021 et en 2022.

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) portent la plus forte contribution à la dégradation du solde (-17,0 Md€), mais cette dégradation fait suite à un excédent très élevé en 2022 en raison d'une recette exceptionnelle de 10,0 Md€ versée par l'Etat à SNCF Réseau au titre de sa reprise de dette. Ce transfert, neutre sur le solde de financement des APU, a ponctuellement dégradé le solde de l'État et amélioré celui des ODAC en 2022.

En neutralisant cet effet de reprise de dette, **c'est l'État qui porte la plus forte contribution à la dégradation du solde de financement en 2023** (-16,9 Md€). Contrairement aux autres sous-secteurs des APU, ses recettes reculent nettement (-18,2 Md€ soit -4,0 %). C'est en effet l'État qui absorbe les mesures nouvelles de réduction de prélèvement obligatoire. La nouvelle étape de suppression de la CVAE, impôt des collectivités locales, est compensée pour celles-ci par une affectation de TVA, ce qui diminue la part attribuée à l'État. De même, la dernière étape de la

suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales est portée par l'État, qui avait rebudgétisé cet impôt en 2021 en compensant les collectivités locales par l'affectation d'une part de la TVA. La nouvelle baisse de la fraction électricité des accises sur l'énergie (anciennement TICFE) est aussi portée par l'État. En outre, le ralentissement économique pèse sur les recettes de l'État, en particulier sur la TVA et l'impôt sur les sociétés.

Les dépenses de l'État diminuent également (-1,9 % ou -0,9 % en neutralisant l'effet de reprise de dette), avec le repli de la charge d'intérêt, la fin complète des mesures Covid, une légère diminution des dépenses pour soutenir les ménages et les entreprises face aux prix élevés de l'énergie, et le contrecoup des injections en capital dans EDF en 2022. Ces effets à la baisse sont partiellement compensés par une accélération des prestations sociales (retraites des agents de l'État) et des dépenses de fonctionnement.

Les ODAC deviennent déficitaires et leur solde s'établit à -1,6 Md€, soit une dégradation de 7,0 Md€ en neutralisant l'effet de la reprise de dette de SNCF Réseau. L'augmentation des dépenses d'aide à l'investissement au titre du Programme d'investissement d'avenir (PIA) et de France 2030 conjuguée à un recul des transferts versés par l'État dégrade le solde de plusieurs ODAC engagés dans ces activités : l'EPIC Bpifrance (-2,6 Md€), l'Agence Nationale de la Recherche (-0,9 Md€), le CEA (-0,1 Md€) ou l'ADEME (-0,1 Md€). Une nouvelle augmentation des dépenses d'apprentissage dégrade le solde de France Compétences et des OPCO (-1,5 Md€), et la forte diminution des transferts versés par la CNAM au titre des dépenses exceptionnelles du Covid (notamment des achats de vaccin) dégrade celui de Santé Publique France (-0,8 Md€). A l'inverse, le solde d'Action Logement Services s'améliore (+0,9 Md€) avec un nouveau recul de ses dépenses d'aide à l'investissement.

Le déficit des administrations publiques locales (APUL) se creuse de 8,9 Md€, et s'établit à 9,9 Md€. Les dépenses accélèrent (+7,0 % après +5,5 %), portées par les dépenses de fonctionnement et d'investissement, la charge d'intérêt de leurs emprunts avec la hausse des taux et les revalorisations et extensions des prestations pour le handicap. A l'inverse les recettes ralentissent, avec le fort repli des droits de mutation à titre onéreux, affectés aux communes et aux départements, malgré une nouvelle hausse de la taxe foncière. Ainsi, l'essentiel de la dégradation du solde est porté par les communes (-2,6 Md€) et les départements (-4,8 Md€). Le solde des organismes divers d'administrations locales (ODAL) se dégrade plus modérément (-0,5 Md€).

L'excédent des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'accroît de 4,7 Md€ et s'établit à 12,9 Md€. Le périmètre des ASSO est plus large que le champ couvert par les comptes de la Sécurité Sociale qui couvrent le régime général et le fonds de solidarité vieillesse. L'excédent des ASSO est largement porté par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades, capacité de financement de 18,0 Md€ en 2023), dont l'excédent, constitué de ressources d'impôt, est mobilisé pour reprendre les dettes du régime général.

Le solde du régime général s'améliore de nouveau, de 9,0 Md€, avec des recettes de cotisations sociales et d'impôt qui augmentent plus rapidement que les prestations versées, mais reste déficitaire (-11,1 Md€). A l'inverse, l'excédent de l'Unedic se réduit (-1,9 Md€) avec un rebond des prestations chômage, et un prélèvement de l'État sur le régime d'assurance chômage décidé fin 2023 pour financer France Compétence et France Travail. De même, l'excédent de l'Agirc-Arrco se réduit (-1,1 Md€) avec le ralentissement de la masse salariale et des revalorisations plus importantes en 2023 qu'en 2022. Le solde des hôpitaux, en comptabilité nationale, reste stable, autour de l'équilibre.

La dette au sens de Maastricht augmente de 147,4 Md€ en 2023

La dette brute consolidée des administrations publiques augmente de 147,4 Md€ en 2023 en valeur nominale (**encadré n°2**). Fin 2023, la dette publique s'établit à 3 101,2 Md€ (tableau 4). La dette publique exprimée en pourcentage de PIB diminue et s'établit à 110,6 %, après 111,9 % à fin 2022. La dette publique nette s'accroît (tableau 6) de 187,4 Md€ et s'établit à 2 870,1 Md€ soit

102,4 % du PIB après 101,7 % du PIB en 2022. L'écart avec la dette brute a pour principale contrepartie une nouvelle forte diminution de la trésorerie des administrations publiques : -44,4 Md€ en 2023, après -31,6 Md€ en 2022 et une hausse sur la période 2019-2021 (+8,0 Md€ en 2019, +81,1 Md€ en 2020, +10,6 Md€ en 2021).

Encadré n°2 : Définition de la dette au sens de Maastricht et éléments de comparaison

La dette au sens du traité de Maastricht est évaluée en valeur nominale, définie comme la valeur de remboursement. Ainsi, ni les intérêts courus non échus ni les fluctuations du cours des titres ne sont pris en compte dans l'évaluation des instruments. En revanche, la réévaluation de la valeur de remboursement des obligations indexées sur l'inflation (OATi et CADESi) contribuant à la variation de la valeur de remboursement est prise en compte.

La dette au sens de Maastricht est consolidée : sont donc exclus de la valeur de la dette les éléments de passif d'une administration détenus par une autre administration (dépôts mais aussi titres négociables). La dette au sens de Maastricht ne comprend pas l'ensemble des passifs financiers, elle se limite aux dépôts, au titre de créances négociables et aux emprunts. En sont exclus les produits financiers dérivés ainsi que les « autres comptes à payer ».

L'ensemble de ces éléments explique la différence entre la dette au sens de Maastricht et le total des passifs des comptes nationaux.

Tableau 4 : la dette des APU en fin d'année et la contribution de chaque sous-secteur

Md€	2020	2021	2022	2023	Var 2023 - 2022
Ensemble administrations publiques	2 662,1	2 826,7	2 953,6	3 101,2	+147,4
Contribution à l'ensemble :					
État	2 087,1	2 231,8	2 363,8	2 513,5	+149,5
Organismes divers d'administration centrale	73,9	76,4	74,4	73,7	-0,7
Administrations locales	228,7	244,1	244,6	250,4	+5,8
Administrations de sécurité sociale	272,4	274,4	270,8	263,7	-7,0

Sources : Insee, DGFIP, Banque de France, notification de mars 2024.

Tableau 5 : la dette des APU en fin d'année par instrument

En Md€	2020	2021	2022	2023	Var 2023 - 2022
Ensemble administrations publiques	2 662,1	2 826,7	2 953,6	3 101,2	+147,4
F2 – Numéraire	45,7	45,1	43,1	42,3	-1,0
F3 – Titres autres qu'actions	2 321,9	2 480,6	2 608,9	2 759,7	+150,7
F31 – Titres à court terme	264,7	235,7	192,1	209,0	+16,8
F32 – Titres à long terme	2 057,1	2 244,9	2 416,9	2 550,7	+133,9
F4 – Crédits	294,6	301,0	301,6	299,3	+75,1
F41 – Crédits à court terme	16,3	14,4	12,2	11,0	+70,5
F42 – Crédits à long terme	278,3	286,6	289,4	288,3	+66,0

Sources : Insee, DGFIP, Banque de France, notification de mars 2024.

L'augmentation de la dette publique provient essentiellement de l'État

La hausse de la dette publique en 2023 provient principalement de l'État (+149,5 Md€), qui s'endette en émettant des obligations de long terme (+131,4 Md€ nets de remboursements après +140,0 Md€ en 2022). Les encours de titres de court terme détenus par l'État augmentent également (+20,7 Md€ après -6,9 Md€ en 2022), alors que les encours de crédits diminuent (-1,6 Md€ après +1,0 Md€ en 2022).

Pour financer son besoin de financement de 155,3 Md€, l'État a de nouveau puisé dans sa trésorerie qu'il détient sur son compte auprès de la Banque de France (diminution de 47,6 Md€, après -35,1 Md€ en 2022). Malgré cette utilisation de trésorerie, la dette de l'État augmente d'un montant comparable à son besoin de financement. En effet, du fait de l'augmentation de l'inflation et des taux, les taux de marché sont supérieurs aux taux des coupons des obligations de l'État lorsque celui-ci émet une obligation rattachée à une tranche d'emprunt émise antérieurement, si bien que le prix vente des émissions est inférieur à leur valeur nominale (phénomène de décote). Autrement dit, la dette (en valeur nominale) progresse plus rapidement que les encaisses tirées des émissions. En outre, l'État doit financer l'achat des actions d'EDF dans le cadre de sa nationalisation, en plus de son déficit.

La dette des administrations publiques locales augmente également

Les APUL contribuent également, dans une moindre mesure, à la hausse de la dette (+5,8 Md€), principalement du fait des titres de long terme (+5,1 Md€). L'augmentation est due à la fois aux collectivités locales (+2,4 Md€) et aux organismes divers d'administration locale (+3,1 Md€). Parmi ces derniers, la Société des Grands Projets (anciennement Société du Grand Paris) et Île-de-France Mobilité s'endettent sous forme de titres de long terme à hauteur de 3,5 Md€.

En plus de l'émission de titres, et la contraction d'emprunts, les APUL ont puisé dans leur trésorerie (comptes au Trésor) pour financer une partie de leur besoin de financement.

La dette des administrations de sécurité sociale diminue

Les ASSO diminuent leur contribution à la dette publique de 7,0 Md€, après un désendettement de 3,6 Md€ en 2021. Cette diminution est portée à la fois par les titres (-5,4 Md€) et les crédits (-1,6 Md€), à court comme à long terme.

En 2023, la Cades a poursuivi son programme de reprise de dette du régime général et des hôpitaux, pour un total de 27,2 Md€. Cette reprise permet à l'Urssaf Caisse nationale de diminuer sa dette obligataire (-13,0 Md€). Son désendettement est cependant moins fort que la reprise de dette, puisque le régime général reste déficitaire malgré l'amélioration de son solde. En parallèle donc, la dette obligataire de la Cades augmente, sous forme de titre de court terme (+18,9 Md€). De même, cette augmentation est inférieure à la reprise de dette, puisque la Cades est excédentaire.

Par ailleurs, l'Unedic utilise de nouveau son excédent pour se désendetter (-1,4 Md€).

La dette des organismes divers d'administrations centrales est également en baisse

La contribution des ODAC à la dette publique diminue de 0,7 Md€. Le désendettement de SNCF Réseau (-1,2 Md€, dont -2,6 Md€ en titres) est partiellement compensé par l'émission d'obligations d'Action Logement Services (+2,2 Md€). Les ODAC se désendettent alors même que leur solde de financement est déficitaire. En effet, certains ODAC, en particulier France Compétences, financent leur besoin de financement en mobilisant leur trésorerie (compte au Trésor).

Tableau 6 : dette nette en fin d'année des APU et contribution des sous-secteurs

Md€	2020	2021	2022	2023	Var 2023 - 2022
Ensemble administrations publiques	2660,6	2827,0	2 682,7	2 870,1	+187,2
Contribution à l'ensemble :					
État	2087,1	2231,8	2 204,8	2 406,5	+201,5
Organismes divers d'administration centrale	73,9	76,4	40,1	36,9	-3,2
Administrations locales	228,7	244,1	231,5	236,9	+5,4
Administrations de sécurité sociale	270,9	274,6	206,2	189,8	-16,4

Sources : Insee, DGFIP, Banque de France, notification de mars 2024.

En 2023, la dette nette (encadré n°3) augmente de 187,2 Md€ et s'établit à 2870,1 Md€, soit 102,4% du PIB. Lors de la crise sanitaire en 2020, une partie du produit des émissions de dette avait été stockée en trésorerie par les APU (+81,1 Md€). La dette nette avait donc augmenté moins vite que la dette brute. Le phénomène s'est inversé en 2022 (-31,5 Md€) et se poursuit en 2023 (-44,4 Md€) : les APU puisent dans leur trésorerie pour financer leur besoin de financement, et leur dette nette s'accroît ainsi plus vite que leur dette brute. Fin 2023, l'encours de trésorerie sous forme de numéraire et dépôts à l'actif des APU est revenu à son niveau d'avant crise sanitaire.

Encadré n°3 : de la dette au sens de Maastricht à la « dette nette » – autres actifs financiers liquides détenus par les administrations publiques

La dette au sens de Maastricht, brute, ne rend compte que d'une partie de la situation financière des administrations publiques.

Pour mieux éclairer cette situation et la soutenabilité des finances publiques, on peut mettre en regard de la dette publique brute, qui représente les passifs, certains actifs financiers détenus par les administrations publiques. Parmi ces actifs, on retient naturellement la trésorerie et les placements à court terme, dont la gestion est intrinsèquement liée à celle de la dette. Dans une perspective de plus long terme, et dans un souci de symétrie eu égard au champ de la dette brute, on considère également les actifs exigibles tels que les crédits et les titres de créances négociables détenues sur des acteurs privés. Ainsi, partant de la dette au sens de Maastricht, on construit une « dette publique nette » en retranchant les dépôts (trésorerie), les crédits, et les titres de créance négociables que les administrations publiques détiennent sur les autres secteurs de l'économie (sociétés financières et non-financières, ménages, reste du monde, etc.). Pour les sous-secteurs des administrations publiques, la dette nette est construite de la même façon, en retranchant à leur contribution à la dette publique brute les mêmes catégories d'actifs, à l'exception des actifs détenus sur d'autres sous-secteurs des administrations publiques, déjà consolidés dans la dette brute.

Par ailleurs, les administrations publiques détiennent également d'autres formes d'actifs financiers, liquides, qui ne sont pas retranchés à la dette brute, et donc ne rentrent pas dans le périmètre de la « dette publique nette ». Ils correspondent à des actions d'entreprises cotées et à des titres d'OPC. La valeur de ces actifs est par nature plus volatile, car très dépendante de l'évolution des marchés boursiers.

Les détentions par les administrations publiques d'actions cotées et de titres d'organismes de placement collectif diminuent fortement

Tableau 7 : Détention d'actions cotées et de titres d'OPC

Md€	2020	2021	2022	2023	Var 2023 - 2022
Ensemble administrations publiques	231,6	260,8	237,9	209,1	-28,8
Contribution à l'ensemble :					
État	57,6	66,3	54,5	6,2	-48,3
Organismes divers d'administration centrale	43,0	53,2	50,6	56,7	+6,1
Administrations locales	0,2	0,2	0,2	0,2	+0,0
Administrations de sécurité sociale	130,8	141,1	132,7	146,0	+13,3

Sources : Insee, DGFIP, Banque de France, notification de mars 2024

L'encours d'actions cotées et de titres de participation dans des organismes de placement collectif (OPC) détenus par les administrations publiques diminue fortement (-28,8 Md€, tableau 7). Cette forte diminution sur les actifs d'actions cotées s'explique par le retrait de l'entreprise Électricité de

France (EDF) de la cotation en juin 2023 après son rachat par l'État. Ce reclassement est neutre sur le total des actifs financiers des APU, les titres détenus par l'État étant désormais enregistrés en actions non cotées dans les comptes nationaux.

Les actifs détenus par les ODAC augmentent par revalorisation. Enfin, les actifs détenus par les ASSO, essentiellement en titre de placement collectif, augmentent (+13,3 Md€ soit +10%), avec un effet revalorisation, et un effet d'achats d'actifs par les unités qui dégagent des excédents.

Révision des années notifiées

Le solde des APU de 2021 est révisé de -3,1 Md€, et s'établit à -165,1 Md€ soit -6,6 % du PIB (-0,1 point de PIB par rapport à la notification de septembre 2023). Cette révision provient en premier lieu du passage à la base 2020. Le reclassement de l'établissement de la retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) dans le secteur des sociétés financières entraîne une dégradation du solde de 2,3 Md€, et l'avancée de la chronique de crédits d'impôt une dégradation de 0,9 Md€. D'autres révisions se compensent globalement.

La dette publique fin 2021 est révisée de 3,0 Md€ et s'établit à 2 823,7 Md€ soit 112,9 % du PIB (+0,1 point) avec les effets du changement de base, en particulier l'ajout d'un ajustement macroéconomique de 1,2 Md€ afin de représenter les passifs maastrichtien de petites unités non-marchandes contrôlées par les administrations publiques locales.

Le solde des APU de 2022 est révisé de +1,0 Md€ et s'établit à -156,8 Md€. Il reste inchangé en pourcentage du PIB, à -4,8 %. Les révisions du changement de base (ERAFP et enregistrement à l'engagement des reconstitutions des guichets concessionnels des banques multilatérales de développement) dégradent le solde de 3,4 Md€. A l'inverse, une révision des dépenses pour soutenir les ménages face aux prix élevés de l'énergie (boucliers tarifaires gaz et électricité en particulier), dont l'exécution s'est révélée moins élevée qu'estimée au compte provisoire améliore le solde de 3,0 Md€. Par ailleurs, les subventions versées par les opérateurs de compétences (OPCO) dont les données comptables ne sont pas disponibles au compte provisoire, sont revues à la baisse et améliorent le solde de 1,3 Md€.

La dette publique fin 2022 est révisée de 4,5 Md€ et s'établit à 2 949,3 Md€ soit 111,8 % du PIB (+0,1 point) avec les effets précédemment évoqués.

Annexe : du solde d'exécution budgétaire au déficit de l'État

En 2023, le solde d'exécution budgétaire s'établit à -173,3 Md€ (hors FMI). Le déficit de l'État en comptabilité nationale est moins prononcé, à 155,3 Md€, soit une différence de 20,0 Md€.

Tableau : du solde d'exécution budgétaire au déficit de l'État en comptabilité nationale

En Md€	2020	2021	2022	2023
Solde d'exécution des lois de finances	-178,1	-170,7	-151,5	-173,3
Opérations budgétaires enregistrées en opérations financières	7,5	6,8	3,3	6,6
Corrections de droits constatés	9,8	16,5	11,6	-6,0
Intérêts courus non échus (yc différence indexation)	10,6	7,1	5,3	15,9
Opérations non-budgétaires affectant le besoin de financement	-25,7	-2,9	-17,3	1,0
Solde des budgets annexes	-1,1	-0,8	0,0	0,4
Déficit de l'État en comptabilité nationale	-177,0	-144,1	-148,4	-155,3

Les opérations budgétaires enregistrées en opérations financières

L'écart entre les deux soldes recouvre tout d'abord les opérations budgétaires enregistrées en opérations financières : il s'agit de dépenses ou de recettes budgétaires qui constituent des opérations financières en comptabilité nationale, sans effet donc sur le niveau de dépenses ou de recettes non financières, et par conséquent sans effet sur le déficit.

En 2023, la plupart des prises de participations de l'État nettes des cessions ne jouent pas sur le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale mais contribuent à dégrader le solde budgétaire. Il s'agit quasi intégralement de la poursuite des acquisitions d'actions d'EDF dans le cadre de sa nationalisation (+5,2 Md€ sur le solde de comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire).

Les décaissements au titre des prêts consentis à des États étrangers (+0,4 Md€), et à la société concessionnaire de la liaison CDG express (+0,4 Md€) sont enregistrés comme des prêts consentis et non comme des dépenses, ce qui améliore le solde de comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire. A l'inverse, les encaissements au titre des remboursements de prêts consentis par l'État, et notamment dans le cadre d'un prêt bilatéral avec la Grèce (-1,5 Md€), ne constituent pas des recettes et donc dégradent le solde en comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire.

Enfin, certaines opérations budgétaires, et notamment les décaissements au titre de « l'amortissement de la dette de l'État liée à la Covid-19 » (+6,6 Md€), sont enregistrées en comptabilité nationale comme des opérations financières et non comme des dépenses. Cet enregistrement améliore donc le solde de comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire. La reprise par l'État d'une dotation non-consommable consentie à Bpifrance participations sous forme d'action d'EDF, qui constitue une recette au budget de l'État, n'est pas reprise en comptabilité nationale (-3,5 Md€). De même, la rebudgétisation des opérations de stabilisation des taux d'intérêts de prêts à l'export, auparavant gérées par Natixis, s'accompagne d'un transfert de trésorerie, qui n'est pas repris en recette en comptabilité nationale (-0,8 Md€).

Les corrections au titre des droits constatés

Les dépenses et recettes de comptabilité nationale s'écartent des flux budgétaires en raison de l'application d'une comptabilité en droits constatés. En 2023, ces corrections de droits constatés dégradent le déficit de comptabilité nationale en comparaison du solde d'exécution des lois de finances de 6,0 Md€.

L'ajustement le plus significatif concerne le financement européen du plan de relance. Une partie des dépenses de relance d'États membre de l'Union européenne après la crise sanitaire est prise en charge par l'UE. Afin de neutraliser leur impact sur le solde de financement, les recettes versées par l'UE doivent être enregistrées au même moment que les dépenses. Cependant, les versements sont effectués à un rythme différent (validation d'objectifs liés au plan de financement),

ce qui engendre un décalage comptable. En 2023 les versements reçus de l'UE (10,9 Md€) excèdent la recette imputée pour couvrir les dépenses (5,6 Md€). Ainsi, cet ajustement dégrade le solde de comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire (-5,4 Md€), après l'avoir amélioré en 2021 et 2022.

Pour les autres dispositifs qui génèrent des décalages comptables significatifs, les décaissements au profit des fournisseurs d'électricité au titre de la compensation pour le gel des tarifs règlementés dans le cadre du bouclier tarifaire électricité sont inférieures à la dépense retenue en comptabilité nationale. L'ajustement comptable augmente donc la dépense en comptabilité nationale par rapport au décaissement budgétaire et dégrade le solde de comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire pour 7,8 Md€.

A l'inverse, pour le bouclier tarifaire sur le gaz et les charges de service public de l'énergie, les décaissements ont été plus élevés que la dépense en comptabilité nationale, et l'ajustement comptable améliore le solde de 7,9 Md€.

En dehors des mesures liées aux prix de l'énergie, l'État a utilisé des crédits de paiement fournisseurs (reports de charges) pour ne pas décaisser certaines dépenses de consommations intermédiaires en 2023. Ces engagements de court terme sont intégrés à la dépense de 2023 et dégradent donc le solde de comptabilité nationale de 1,0 Md€ par rapport au solde budgétaire.

Les intérêts courus non échus

Les comptabilités budgétaires et nationales diffèrent également dans l'enregistrement de la dépense d'intérêts. En particulier, l'enregistrement de la charge d'indexation des titres indexés sur l'inflation est différent, à cause de l'utilisation de dates de référence différentes pour le glissement annuel de l'inflation. Ainsi, en comptabilité budgétaire, la charge d'indexation est similaire en 2022 (15,5 Md€) et 2023 (15,8 Md€), alors qu'elle est plus forte en 2022 (23,0 Md€) et moins forte en 2023 (8,5 Md€) pour la comptabilité générale de l'État, reprise en comptabilité nationale. Cette différence améliore le solde de comptabilité nationale par rapport à la comptabilité budgétaire.