

Comptes nationaux des administrations publiques - année 2011

Compléments à l'information rapide n° 82 du 30 mars 2012



En 2011, le déficit s'élève à 5,2 % du PIB, la dette notifiée à 85,8 % du PIB

Avertissement : chaque année, l'INSEE publie une première évaluation des comptes nationaux des administrations publiques sur l'année écoulée, correspondant à celle réalisée pour la notification à la Commission européenne des ratios de dette et de déficit publics. Les données sont susceptibles d'être modifiées à l'occasion de la publication, le 15 mai 2012, du compte de la Nation provisoire 2011.

Ratios de finances publiques

	Taux en % du PIB			
	2008	2009	2010	2011
Déficit public notifié	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2
Dette publique notifiée	68,2	79,2	82,3	85,8
Dette publique nette*	62,3	72,0	76,1	78,6
Recettes publiques	49,9	49,2	49,5	50,7
Dépenses publiques	53,3	56,8	56,6	55,9
Prélèvements obligatoires	43,2	42,1	42,5	43,8

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

Sources : Insee, DGFIP, DGT, Banque de France

Le solde public notifié pour 2011 s'établit à -103,1 milliards d'euros, soit -5,2 % du PIB, contre -7,1 % du PIB en 2010. Cette amélioration en part de PIB provient à la fois du dynamisme des recettes, qui passent de 49,5 % à 50,7 % du PIB, et de la modération des dépenses, qui passent de 56,6 % à 55,9 % du PIB. Le taux de prélèvements obligatoires augmente de 1,3 point en 2011 à 43,8 % du PIB, sous l'effet de la hausse des impôts (+7,8 %).

Dépenses et recettes des administrations publiques

	En milliards d'euros				
	2009	2010	2011	2010/2009 (%)	2011/2010 (%)
Dépenses de fonctionnement	366,1	377,2	380,1	3,0	0,7
<i>dont consommations intermédiaires *</i>	102,7	108,3	106,7	5,5	-1,5
<i>dont rémunérations</i>	254,2	259,4	263,7	2,1	1,6
Intérêts hors SIFIM	47,8	50,7	55,5	6,0	9,5
Prestations sociales en espèces et en nature	480,0	495,6	511,2	3,2	3,1
Autres transferts et subventions	108,8	109,7	108,8	0,8	-0,8
Acquisition nette d'actifs non financiers	67,8	62,4	63,0	-8,0	0,9
<i>dont formation brute de capital fixe</i>	64,4	60,4	61,4	-6,1	1,6
Total des dépenses	1 070,6	1 095,6	1 118,5	2,3	2,1
Ventes et autres recettes	68,2	71,0	72,9	4,2	2,6
Revenus de la propriété	15,6	15,0	15,9	-3,8	6,5
Impôts	473,7	496,2	534,7	4,7	7,8
<i>dont impôts sur les produits et la production</i>	285,0	288,4	305,1	1,2	5,8
<i>dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine</i>	186,9	204,7	225,2	9,6	10,0
Cotisations sociales effectives	317,2	323,4	336,7	2,0	4,1
Autres recettes**	53,4	52,7	54,6	-1,2	3,6
Total des recettes	928,0	958,3	1 014,8	3,3	5,9
Besoin de financement	-142,6	-137,4	-103,6		
Gains (+) Pertes (-) sur Swap	0,4	0,4	0,6		
Déficit notifié	-142,2	-137,0	-103,1		

N. B. : le déficit public notifié se distingue du besoin de financement par la prise en compte des flux d'intérêts liés à des opérations de swaps effectuées par les administrations publiques (0,6 milliard d'euros en 2011).

* Hors correction au titre des services financiers indirectement mesurés (SIFIM).

** Y compris cotisations sociales imputées.

Sources : Insee, DGFIP, DGTrésor

Les dépenses continuent de décélérer : elles ne croissent que de 2,1 %, soit un rythme plus faible que l'évolution du PIB en valeur, après +2,3 % en 2010.

Les dépenses de fonctionnement ralentissent particulièrement : les rémunérations progressent de seulement +1,6 % après +2,1 % en 2010, et les consommations intermédiaires diminuent de 1,5 % en raison de très faibles livraisons de matériels militaires en 2011 : hors cet effet, les consommations intermédiaires augmenteraient de 2,2 %.

Les intérêts versés croissent de 9,5 % en raison de l'augmentation de la dette et de la hausse de l'inflation, qui accroît la rémunération des obligations publiques indexées sur l'inflation. Les prestations sociales restent sur la même dynamique qu'en 2010 : +3,1 % après +3,2 %. Les autres transferts et subventions sont en baisse (-0,8 %), en raison notamment de la non-reconduction des aides à l'emploi exceptionnelles dans le cadre du plan de relance. Enfin, l'investissement public s'inscrit en légère hausse (+1,6 %) après une baisse marquée en 2010 (-7,8 %).

Les recettes continuent d'accélérer : elles augmentent de 5,9 %, après +3,3 % en 2010. Les impôts sur le revenu et le patrimoine progressent notamment de +10,0 % : la progression des recettes fiscales provient aussi bien de l'impôt sur les sociétés (+8,7 Md€) que de la contribution sociale généralisée (+5,2 Md€, en raison de la mise en place de la taxation au fil de l'eau des revenus d'assurance-vie notamment) et de l'impôt sur le revenu (+3,6 Md€). De même, les impôts sur les produits et la production sont en hausse de 5,8 %, soutenus par des mesures nouvelles (hausse de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance, suppression de la TVA réduite sur les offres « tripleplay » notamment). Les cotisations sociales accélèrent (+4,1 % après +2,0 %), en lien avec la reprise de la masse salariale et l'annualisation des allègements généraux de cotisations sociales.

Capacité ou besoin de financement par sous-secteurs

En milliards d'euros

	2008	2009	2010	2011	2011-2010
État	-63,6	-117,1	-121,8	-87,5	34,4
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	-5,1	-4,6	9,1	-2,7	-11,8
Adm. publiques locales (APUL)	-9,4	-5,9	-1,4	-0,9	0,4
Adm. de Sécurité sociale (ASSO)	13,5	-15,0	-23,3	-12,5	10,8
TOTAL des administrations publiques	-64,6	-142,6	-137,4	-103,6	33,9

Sources : Insee, DGFIP, DGTrésor

Si on exclut l'effet des investissements d'avenir en 2010 (qui avait conduit à un transfert de 11,5 Md€ de l'État vers les organismes divers d'administration centrale), l'amélioration du déficit public est due aux deux tiers à l'État et pour un tiers aux administrations de sécurité sociale.

Pour l'État, l'amélioration s'explique par la hausse des recettes déjà évoquée, ainsi que par la maîtrise des dépenses. En ce qui concerne la sécurité sociale, l'amélioration du solde est imputable d'une part à la dynamique des recettes sociales (supérieure à celle des prestations), et d'autre part aux transferts de recettes effectués par l'État. Le déficit des administrations publiques locales est de son côté comparable à celui de 2010.

Du solde d'exécution budgétaire au déficit notifié de l'État

En milliards d'euros

	2008	2009	2010	2011
Solde d'exécution des lois de finances	-56,3	-138,0	-148,8	-90,7
Corrections droits constatés	1,7	7,5	-3,1	1,5
Opérations budgétaires traitées en opérations financières	-1,3	10,5	28,5	1,1
Opérations non budgétaires ayant un impact sur le besoin de financement	-7,6	2,9	1,7	0,6
Autres (swaps)	0,3	0,2	0,4	0,3
Déficit de l'État notifié	-63,3	-116,8	-121,4	-87,2

Sources : Insee, DGFIP, DGTrésor

En 2011, le solde d'exécution budgétaire de l'État s'établit à -90,7 Md€, contre un déficit notifié de 87,2 Md€. Cette différence s'explique principalement par deux effets venant améliorer le déficit : d'une part, les corrections au titre des droits constatés, dont principalement la correction sur les livraisons de matériels militaires déjà évoquée ; d'autre part, la différence entre prêts consentis et remboursés (les prêts, étant comptabilisés comme des opérations financières, affectent le solde d'exécution budgétaire mais pas le déficit notifié).

Remarques :

→ À la suite de la décision d'Eurostat du 9 mars 2006, les dépenses militaires de l'État sont comptabilisées depuis 2005 au moment de la livraison des matériels. Avant 2005, elles étaient enregistrées au moment des versements. Afin de ne pas compter deux fois les dépenses, le montant aujourd'hui enregistré au moment de la livraison d'un matériel est défalqué des versements effectués à ce titre avant le 1^{er} janvier 2005. Dans le même temps, les dépenses budgétaires effectuées au titre de livraisons futures ne sont pas prises en compte. Il en résulte mécaniquement, dans les premières années d'application des nouvelles modalités de comptabilisation, une correction à la baisse du déficit. La correction des dépenses militaires à ce titre conduisait à réduire de 0,1 point de PIB par an le déficit public sur toute la période 2005-2009. En 2010, cette correction s'inversait du fait de livraisons de matériels militaires plus importantes que les paiements : elle dégradait le déficit de 0,1 point de PIB. En 2011, la correction conduit à nouveau à diminuer le déficit de 0,1 point de PIB.

→ En 2010, les « investissements d'avenir », dans le cadre du « grand emprunt » ont été financés par des crédits budgétaires. Leur gestion a été confiée à des opérateurs chargés de mettre en place les procédures de sélection des projets et d'administrer les fonds destinés à être versés aux bénéficiaires finaux. Selon les cas, ces opérateurs ont reçu des dotations dites « consommables » ou « non consommables ». Les dotations non consommables ne pouvaient pas être utilisées par les opérateurs, elles étaient au contraire déposées sur un compte de correspondant au Trésor. Ce sont les intérêts produits par ces dotations non consommables qui étaient destinées à financer les actions dévolues aux opérateurs. En comptabilité nationale, ces dotations non consommables ne font l'objet d'aucun enregistrement : les intérêts générés sont considérés comme des transferts aux opérateurs, au fur et à mesure qu'ils sont versés. À l'inverse, les dotations consommables (11,5 Md€ en 2010) sont enregistrées en transferts en capital de l'État aux organismes divers d'administrations centrales ; elles augmentent donc d'autant le déficit de l'État et améliorent d'autant le solde des ODAC en 2010. Toutes choses égales par ailleurs, leur disparition en 2011 conduit à réduire le déficit de l'État et à dégrader celui des ODAC.

Dettes annuelles au sens de Maastricht

La dette publique notifiée s'élève fin 2011 à 1 717,3 Md€. Elle s'est accrue de +122,1 Md€ après +101,7 Md€ en 2010. Elle correspond à la dette brute consolidée en valeur nominale du secteur des administrations publiques. Elle atteint 85,8 % du PIB fin 2011, après 82,3 % fin 2010. La progression de la dette publique nette est moindre : elle s'établit à 78,6 % du PIB, après 76,1 % fin 2010.

La contribution de l'État à la dette publique augmente de 90,3 Md€, une variation un peu plus importante que son besoin de financement. La différence résulte d'une hausse de sa trésorerie (+5,9 Md€), ainsi que des prêts accordés aux pays en difficulté de la zone Euro (+10,4 Md€). À l'inverse, l'État bénéficie du remboursement d'une partie des prêts accordés au secteur automobile (4,0 Md€).

La dette des organismes divers d'administration centrale s'établit à 10,4 Md€ fin 2011, en diminution de -3,7 Md€ par rapport à fin 2010. Cette baisse est imputable au désendettement de la Société de Prise de Participation de l'État (SPPE ; -3,5 Md€), permis par le remboursement de ses prises de participations dans les banques.

La contribution des administrations publiques locales à la dette atteint 166,3 Md€ fin 2011 contre 161,1 Md€ fin 2010, une hausse en lien avec leur besoin de financement (+0,9 Md€) et l'augmentation de leurs dépôts (+3,5 Md€).

La contribution des administrations de sécurité sociale à la dette publique augmente de +30,4 Md€ par rapport à fin 2010, pour s'établir à 205,4 Md€ fin 2011. La variation de la dette, plus importante que celle du déficit, traduit notamment une augmentation de la trésorerie des caisses de sécurité sociale (+12 Md€).

La dette des APU en fin d'année et sa répartition par sous-secteurs (en Mds€)

	2008	2009	2010	2011
Ensemble des administrations publiques	1318,6	1493,4	1595,2	1717,3
dont :				
État	1040,9	1168,4	1245,0	1335,2
Organismes divers d'administration centrale	11,6	18,7	14,1	10,4
Adm. publiques locales	146,3	155,2	161,1	166,3
Adm. de Sécurité sociale	119,9	151,2	175,0	205,4

Source : Insee, DGFIP, Banque de France

La dette des administrations publiques est principalement constituée de titres à long terme (OAT, BTAN...) émis par l'État. Par ailleurs, d'autres administrations publiques émettent des titres négociables : la Cades, l'Unedic ou l'Acoss. Au cours de 2011, l'encours de titres à long terme a progressé de 110,4 Md€ ; sa part dans la dette au sens de Maastricht a augmenté 1,4 point à 72,5 %, aux dépens des crédits à court terme en diminution de 19,9 Md€, ce qui ramène leur part de 1,8 % à 0,5 % de la dette. La reprise de dette de l'Acoss par la Cades explique ces évolutions, ces deux entités ayant des structures d'endettement très différentes.

La dette des APU en fin d'année et sa répartition par instrument (en Mds€)

	2008	2009	2010	2011
Ensemble des administrations publiques	1 318,6	1 493,4	1 595,2	1 717,3
dont				
Dépôts	26,4	23,7	23,2	30,1
Titres autres qu'actions et participations	1 104,0	1 262,6	1 347,0	1 471,3
<i>Titres à court terme</i>	153,6	233,2	212,1	226,0
<i>Titres à long terme</i>	950,4	1 029,4	1 134,9	1 245,3
Crédits	188,2	207,1	225,0	215,8
<i>crédits à court terme</i>	13,2	19,3	28,4	8,5
<i>crédits à long terme</i>	175,0	187,8	196,6	207,3

Source : Insee, DGFIP, Banque de France

Définitions et éléments de comparaison :

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

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. Il en est ainsi particulièrement des dépôts mais aussi des titres négociables.

La dette au sens de Maastricht ne comprend pas l'ensemble des passifs financiers. En sont exclus les produits financiers dérivés ainsi que les autres comptes à payer et recevoir.

L'ensemble de ces éléments explique la différence observée avec le total des passifs publiés par la Banque de France dans le cadre des comptes nationaux.

Éléments complémentaires sur la situation financière des administrations publiques

Fin 2011, la dette nette des administrations publiques s'élève à 1 572,9 Md€ (soit 78,6 % du PIB) en progression de 99,1 Md€ par rapport à fin 2010. La dette publique notifiée, brute, progresse dans le même temps de 122,1 Md€. Cette moindre hausse de 23,0 Md€ de la dette nette est pour l'essentiel imputable à une augmentation de la trésorerie des administrations publiques (+15,8 Md€) et plus particulièrement de la Sécurité Sociale (+12 Md€). Les prêts de l'État aux pays de la zone Euro, les remboursements des prêts automobiles à l'État ainsi que ceux des banques à la SPPE sont sans effet sur la dette nette car ils affectent à due concurrence le passif et l'actif des administrations publiques.

La dette nette des APU en fin d'année et sa répartition par sous-secteur en Md€

	2007	2008	2009	2010	2011
Ensemble des administrations publiques	1 123,6	1 203,8	1 358,5	1 473,8	1 572,9
dont :					
<i>État</i>	896,4	993,1	1 096,8	1 193,9	1 271,2
<i>Organismes divers d'administration centrale</i>	18,8	-2,2	5,9	-0,2	-1,7
<i>Adm. publiques locales</i>	125,9	137,3	146,2	151,8	156,6
<i>Adm. de sécurité sociale</i>	82,5	75,7	109,5	128,3	146,8

Fin 2011, la valeur des actions cotées et des OPCVM détenues par les administrations publiques s'élève à 166,9 Md€, en diminution de 47,6 Md€ par rapport à fin 2010. Cette baisse correspond principalement à un effet de valorisation lié à l'évolution des marchés boursiers. Elle est accentuée par une diminution des détentions des administrations de sécurité sociale en OPCVM.

Les actions cotées et les OPCVM détenues par les administrations publiques (en Md€)

	2007	2008	2009	2010	2011
Ensemble	314,5	204,3	232,6	214,4	166,9
dont :					
<i>État</i>	181,5	109,6	103,5	85,7	59,1
<i>Organismes divers d'administration centrale</i>	25,2	14,0	28,8	25,3	19,1
<i>Adm. publiques locales</i>	0,7	0,6	0,8	0,8	0,7
<i>Adm. de sécurité sociale</i>	107,2	80,2	99,4	102,7	88,0

Encadré : 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 notifiée, 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 notifiée, on considère également les actifs exigibles tels que les crédits et les titres de créances négociables détenues sur des acteurs privés. Ces instruments financiers sont évalués en valeur nominale, comme la dette au sens de Maastricht.

Ainsi, partant de la dette au sens de Maastricht, on construit ici une « dette publique nette » en retranchant les dépôts (trésorerie), les crédits, et les titres de créance négociables (à leur valeur nominale) que les administrations publiques détiennent sur les autres acteurs. 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 notifiée les mêmes catégories d'actifs (à l'exception des actifs détenus sur d'autres sous-secteurs des administrations publiques).

Par ailleurs, les administrations publiques détiennent également d'autres formes d'actifs financiers, liquides, qui ne sont pas retranchés à la dette brute notifiée, 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'OPCVM. La valeur de ces actifs est par nature plus volatile, car très dépendante de l'évolution des marchés boursiers.