Juillet 2024

Fiche méthodologique n°7 : La révision des ratios de finances publiques en base 2020

Cette fiche méthodologique décrit les principales révisions affectant les dépenses et les recettes des administrations ainsi que la dette publique au sens de Maastricht à l'occasion du passage à la « base 2020[1] »

Dans le domaine des finances publiques, les révisions apportées en base 2020 aux séries des comptes nationaux résultent principalement de l'actualisation du périmètre du secteur des administrations publiques au sens des comptes nationaux [► Fiche 6], ainsi que de l'application d'une nouvelle version du manuel européen sur la dette et le déficit publics parue en 2023, en particulier s'agissant de l'enregistrement des crédits d'impôts [► Fiche 8].

Le « rebasage » du compte des administrations publiques a été réalisé sur deux années (de base), 2019 et 2020. Les comptes des années antérieures ont été « rétropolés » essentiellement selon des méthodes statistiques. Cette note présente les révisions des agrégats de finances publiques pour les deux années, de base, puis décrit leur traduction sur la chronique passée de déficit et de dette entre 1995 à 2020.

1. Révisions des agrégats de finances publiques en 2019 et 2020

Le solde de financement des administrations publiques est amélioré de 16,5 milliards d'euros en 2019 et de 1,2 milliards d'euros en 2020 [► Tableau 1-1]. Les deux facteurs les plus importants de révision du solde en nouvelle base sont l'avancement d'une année des dépenses de crédit d'impôt pour l'emploi et la compétitivité, ainsi que le reclassement de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) en dehors des administrations publiques.

Les dépenses et recettes des administrations sont par ailleurs structurellement revues à la hausse avec l'intégration complète de SNCF Réseau et des unités de l'audiovisuel public dans le compte des administrations.

[1] L'année retenue pour dénommer une base désigne l'année de référence des prix.

Au total, les recettes des administrations sont rehaussées de 13,3 Md€ en 2019 et de 9,6 Md€ en 2020. Les dépenses sont révisées à la baisse en 2019, de 3,1 Md€, car les effets de périmètre sont plus que compensés par l'avancement d'une année des dépenses de CICE qui prend fin en 2018 en base 2020 au lieu de 2019 en base 2014. En 2020, les dépenses sont rehaussées de 8,4 Md€.

En base 2020, la dette au sens de Maastricht des administrations publiques est relevée de 11,2 Md€ à fin 2019 et de 4,8 Md€ à fin 2020. Elle s'établit à 2 386,1 Md€ fin 2019 et 2 662,2 Md€ fin 2020. Exprimée en point du PIB, la dette publique pour 2019 s'établit en base 2020 à 98,1 %, contre 97,4 % en base 2014 ; et 114,8 % contre 114,7 % pour l'année 2020 [► Tableau 1-2].

Tableau 1-1 : Révision des ratios de finances publiques de la base 2014 à la base 2020 – en milliards d'euros

	Année 2019			Année 2020		
	Base 2014	Base 2020	Révision	Base 2014	Base 2020	Révision
Dépenses publiques	1 349,3	1 346,2	– 3,1	1 421,9	1 430,4	8,4
Recettes publiques	1 274,6	1 287,9	13,3	1 213,7	1 223,3	9,6
Solde de financement	−74,7	−58,2	16,5	−208,2	−207,1	1,2
Dette de Maastricht	2 374,9	2 386,1	11,2	2 657,4	2 662,2	4,8

Source : Insee, Comptes nationaux

Tableau 1-2 : Révision des ratios de finances publiques de la base 2014 à la base 2020, en % du PIB

	Année 2019			Année 2020		
	Base 2014	Base 2020	Révision	Base 2014	Base 2020	Révision
Dépenses publiques	55,4	55,3	-0,0	61,3	61,7	+0,4
Recettes publiques	52,3	53,0	+0,7	52,4	52,8	+0,4
Solde de financement	-3,1	-2,4	+0,7	-9,0	-8,9	+0,1
Dette de Maastricht	97,4	98,1	+0,7	114,7	114,8	+0,2

Source : Insee, Comptes nationaux

1.1 L'enregistrement des dépenses de crédits d'impôt est avancé d'un an

Le facteur le plus important de révision du solde de financement des administrations publiques est le décalage et l'actualisation de la chronique des dépenses de crédits d'impôt. L'effet de ce changement d'enregistrement sur le solde public est de +20,4 Md€ en 2019, puis +2,7 Md€ en 2020. Un consensus européen a émergé pour comptabiliser les dépenses de crédits d'impôt au moment de leur fait générateur, c'est-à-dire l'événement économique ouvrant le droit au crédit d'impôt. Le manuel européen sur la dette et le déficit [► MGDD] paru en 2023 a ainsi été modifié en conséquence. Concrètement, dans les comptes des administrations publiques, la comptabilisation des dépenses de crédits d'impôt est avancée d'un an. Ce changement entraîne des modifications importantes de la chronique des subventions, en particulier en 2019 et 2020 avec le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

1.2 Les dépenses et recettes sont rehaussées avec la mise à jour du périmètre des administrations

Le niveau des dépenses et des recettes est structurellement revu à la hausse du fait de l'actualisation du champ des administrations publiques. Au total, la mise à jour du périmètre du secteur conduit à

revoir à la hausse les dépenses consolidées des administrations de 11,8 Md€ en 2019 et de 9,2 Md€ en 2020, ainsi qu'à relever les recettes de 9,4 Md€ en 2019 et 6,4 Md€ en 2020.

Ces révisions s'expliquent en particulier par l'intégration complète de SNCF Réseau, de l'audiovisuel public et d'Action Logement Services dans le champ des administrations. Ces reclassements avaient été actés par l'Insee lors de la base 2014, mais n'avaient pas encore été entièrement traduits dans l'ensemble des agrégats des comptes.

À l'inverse, l'ERAFP est classé en base 2020 en dehors du secteur des administrations publiques, parce que son fonctionnement est dorénavant analysé comme relevant d'une activité de fonds de pension (régime par capitalisation) : en effet, les cotisations à l'ERAFP aboutissent à la création d'un actif pour les ménages, à la différence d'un régime par répartition. De plus, l'ERAFP est autonome dans la mise en œuvre de cette activité. Ainsi, les recettes publiques sont revues à la baisse de 2,7 Md€ en 2019 et de 2,8 Md€ en 2020. Les prestations sociales versées sont également revues à la baisse (-0,5 Md€ en 2019 et -0,5 Md€ en 2020). Au total, ce reclassement contribue à diminuer le solde de financement des administrations de 2,4 Md€ en 2019 et 2,3 Md€ en 2020.

1.3 La production pour emploi final propre en recherche et développement et en logiciels est revue à la hausse

La production pour emploi final propre de recherche et développement des administrations est revue à la hausse. Son estimation est adossée sur les données de dépense intérieure de recherche et développement du secteur des administrations [► DIRDA], produite par le Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation. En base 2020, la révision de cette estimation résulte de la prise en compte des dépenses de recherche des hôpitaux et d'une amélioration de l'articulation entre les DIRDA et les données sources comptables mobilisées dans les comptes nationaux. Ainsi, la production pour emploi final propre (recette) et la formation brute de capital fixe (dépense) en produits de R&D sont revues à la hausse de 4,4 Md€ en 2019 et 4,1 Md€ en 2020. Cette révision est neutre sur le solde de financement des administrations publiques. De même, la production de logiciels pour emploi final propre et l'investissement correspondant sont revus à la hausse de 1,0 Md€ en 2019 et 2020, suite à l'exploitation des données de la déclaration sociale nominative (DSN).

1.4 Autres modifications significatives du calcul des dépenses et recettes publiques en base 2020

Le moment d'enregistrement des dépenses de reconstitution des fonds concessionnels des banques multilatérales de développement est adossé sur l'engagement et non plus sur le décaissement budgétaire, en conformité avec l'actualisation du manuel sur le déficit et la dette des administrations publiques [► MGDD]. Ce changement de méthode conduit à revoir la chronique de ces dépenses de transferts en capital de l'État (+1,3 Md€ en 2019 et -0,5 Md€ en 2020).

Les transferts de l'État aux établissements publics locaux d'enseignement pour le financement des rémunérations des assistants d'éducation sont reclassés en transferts entre administrations publiques (consolidés) plutôt qu'en subventions. En effet, les transferts reçus par des producteurs non marchands ne peuvent être enregistrés comme subvention que s'ils sont versés selon des dispositions également applicables à des producteurs marchands, ce qui n'est pas le cas de ces transferts. Les dépenses et les recettes sont donc diminuées, par consolidation, de 1,4 Md€.

Enfin, l'estimation des services de logement fournis gratuitement aux salariés de la fonction publique, enregistrés en rémunérations (dépenses) et en ventes (recettes) des administrations, est revue à la baisse de 1,1 Md€ pour les deux années de base, suite à l'exploitation de l'Enquête Logement 2020.

1.5 La dette des administrations est légèrement rehaussée en 2019 et 2020

Les révisions de la dette publique en base 2020 s'expliquent en premier lieu par le reclassement de l'ERAFP dans le secteur des fonds de pension. En effet, la dette de Maastricht étant consolidée, les titres d'État détenus par l'ERAFP contribuaient à diminuer la dette publique tant que l'ERAFP était considéré comme une administration publique. En base 2020, l'ERAFP ne faisant plus partie des administrations publiques, la consolidation disparaît, la dette publique est revue à la hausse de 3,7 Md€ en 2019 et 3,4 Md€ en 2020.

En 2019, la dette est rehaussée ponctuellement du fait de l'intégration complète de l'unité Action Logement Services dans le secteur des administrations publiques. L'unité Action Logement Services a été intégrée au compte des administrations au cours de la base 2014 à partir de l'année de compte 2020 uniquement, date à laquelle le déficit d'ALS avait augmenté significativement. La base 2020 intègre l'unité sur toute la chronique. La dette des administrations est donc révisée à ce titre en 2019, de +7,8 Md€.

2. La révision de la chronique du déficit depuis 1995

2.1 La chronique de déficit est révisée en premier lieu du fait du décalage des dépenses de crédits d'impôt

Le décalage de l'enregistrement des dépenses de crédits d'impôt se traduit dans la chronique de déficit lors de la mise en place des dispositifs, de leur montée en charge puis de leur suppression. Le solde des administrations est ainsi revu à la baisse en 2013, année de création du CICE, puis en 2014 et en 2017, années d'augmentation de son taux [► Figure 2-1]. Le solde de l'année 2007 est également dégradé avec l'avancée du crédit impôt recherche**.**

2.2 Le classement de l'ERAFP dans le secteur des fonds de pension diminue le solde des administrations depuis 2005

En base 2014, l'ERAFP était enregistré dans le compte des administrations publiques depuis sa création en 2005. L'ERAFP était en phase de constitutions de réserves et recevait davantage de cotisations qu'il ne versait de prestations. En base 2020, le reclassement de l'ERAFP dans le secteur des fonds de pension dégrade, par conséquent, le déficit depuis cette date.

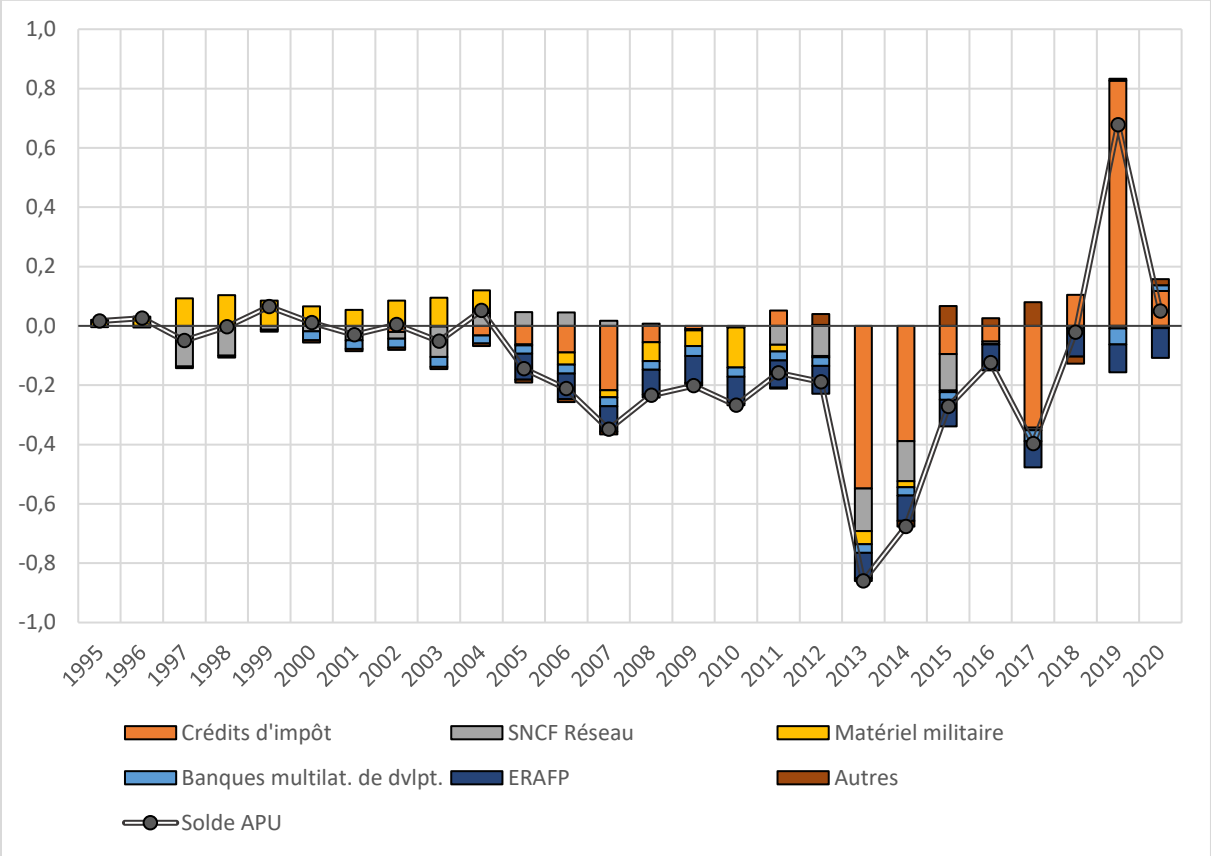
2.3 Le déficit de SNCF Réseau et Réseau Ferré de France est intégré sur l'ensemble de la chronique

En base 2014, Réseau Ferré de France (RFF) était considéré jusqu'en 2016 comme une entreprise non financière. À partir de 2016, le ratio des coûts de l'entité sur ses recettes est devenu inférieur à 50 % si bien que, en application des règles du Système européen des comptes (SEC), le déficit et la dette de l'entité ont été comptabilisés dans le secteur des administrations publiques. En base 2020, l'ensemble de la chronique est revu afin d'assurer une meilleure cohérence et une meilleure lisibilité des séries temporelles, en particulier de l'investissement public.

2.4 Autres révisions de la chronique de déficit

La série des dépenses d'investissement en matériel militaire est revue en base 2020. Conformément au SEC 2010, les dépenses d'investissement en systèmes d'armes sont enregistrées au moment de la livraison et non au moment du paiement, y compris pour les paiements antérieurs à 2005. En base 2014, une exception était en effet appliquée pour ces paiements anciens enregistrés selon les règles du SEC 1995[2]. Cette révision améliore donc le solde des administrations publiques avant 2005 (lorsque les paiements excèdent les livraisons), et le dégrade après 2005 (quand les livraisons excèdent les paiements).

Figure 2-1 : Révision du solde de financement des administrations publiques, en % du PIB



Source : Insee, Comptes nationaux

3. La révision de la chronique de dette depuis 1995

3.1 Les infrastructures ferroviaires et la dette associée sont reclassées dans les administrations publiques sur toute la série chronologique

En base 2014, la dette de SNCF Réseau a été intégralement classée dans le compte des administrations publiques à partir de 2016. Auparavant, Réseau Ferré de France (RFF) puis SNCF Réseau étaient

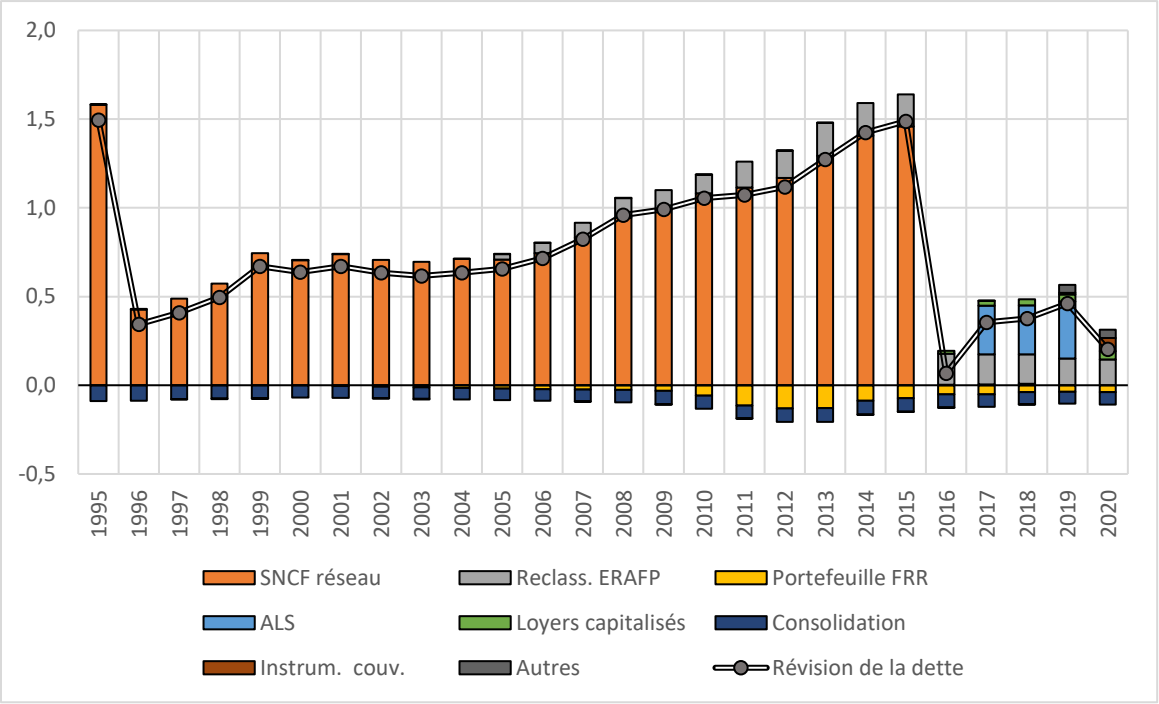
[2] Le SEC 1995 considérait les dépenses en systèmes d'armes comme des dépenses de consommation intermédiaire et ne recommandait pas d'enregistrer ces dépenses au moment de la livraison. Le SEC 2010 considère les dépenses en systèmes d'armes comme des dépenses d'investissement, à enregistrer au moment du changement de propriété économique de l'actif, soit au moment de la livraison.

considérés comme des entreprises non financières, mais une partie de leur dette était enregistrée dans le compte des administrations, car les transferts des administrations et les recettes de l'entité étaient structurellement insuffisants pour couvrir ses coûts.

En base 2020, l'ensemble de la dette de Réseau ferré de France puis de SNCF Réseau est intégré dans le compte des administrations. Avant la création de Réseau Ferré de France, soit avant 1997, une partie de l'endettement de SNCF est imputée au compte des administrations, dans une proportion équivalente à celle attribuée à RFF au moment de la réorganisation [► Figure 3-1].

L'effet de cette révision peut ainsi être distingué en trois périodes. Avant 1996, une nouvelle dette est intégrée dans le compte des administrations. Elle est de 19,2 Md€ à fin 1995. Puis, la dette liée à RFF est prise en compte intégralement et non plus partiellement : la dette est rehaussée de 5,3 Md€ à ce titre en 1996. Ce rehaussement atteint 32,1 Md€ à fin 2015. Enfin, la dette de SNCF Réseau est marginalement révisée de 2016 à 2020, du fait de l'amélioration de la prise en compte des instruments de couverture pour l'évaluation de la dette au sens de Maastricht.

Figure 3-1 : Révision de la dette des administrations publiques, en % du PIB



Source : Insee, Comptes nationaux

3.2 Autres révisions de la chronique de la dette

La dette d'Action Logement Services est intégrée à partir de la création de l'entité en 2017 et contribue à une révision à la hausse de la dette depuis cette date. Inversement, le reclassement de l'ERAFP contribue à une augmentation de la dette depuis 2005.

En base 2014, le versement de loyers capitalisés de la part des bailleurs sociaux auprès de la Ville de Paris était enregistré dans les comptes nationaux en avances commerciales, catégorie de passif exclue du périmètre de la dette au sens de Maastricht. En base 2020, ces avances de long terme sont reclassées en prêts du fait de leur durée, et intègrent donc le périmètre de la dette de Maastricht. La dette

des administrations publiques est rehaussée à ce titre de 1,0 Md€ en 2019 et 1,1 Md€ en 2020 *via* la contribution des administrations publiques locales.

Enfin, en dehors de l'effet du reclassement de l'ERAFP, les montants de consolidation de la dette sont légèrement révisés à la hausse. La part des titres émis par l'État dans le portefeuille du Fonds de Réserve des Retraites est ainsi revue à la hausse suite à des travaux d'analyse du portefeuille de l'entité. De même, la part des encours de crédit des administrations locales détenue par des administrations publiques est rehaussée.

4. Liens

Référence	Lien
MGDD	Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/w/ks-gq-23-002
DIRDA	Les dépenses de recherche des administrations, Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche : https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/T248/les_depenses_de_recherche_des_administrations/