



Comptes nationaux des administrations publiques Année 2020

Complément à l'*Informations Rapides* n°082 du 26 mars 2021

En 2020, le déficit s'élève à 9,2 % du PIB, la dette notifiée à 115,7 %

Le déficit public pour 2020 s'établit à 211,5 milliards d'euros, soit 9,2 % du PIB. Il s'agit du ratio de déficit le plus élevé depuis 1949.

Le déficit 2019 s'établissait à 3,0 % lors de la notification de septembre 2020 à la Commission Européenne. Il a été dégradé de 0,1 point de PIB (-1,7 Md€), à la suite de l'actualisation de l'enregistrement en droits constatés des impôts, notamment la TVA, des transferts de l'État aux administrations de sécurité sociale et des charges de service public de l'énergie. Le déficit 2018 n'a pas été révisé.

En 2020, les recettes chutent de 5,0 % (-63,1 Md€). Leur baisse est un peu moins prononcée que celle du PIB en valeur (-6,1 %)¹. Ainsi, en proportion du PIB elles augmentent de 0,6 point, de 52,3 % en 2019 à 52,9 % en 2020. Le taux de prélèvements obligatoires augmente de 0,9 point. Les dépenses augmentent de 5,5 % (+73,6 Md€) et atteignent 62,1 % du PIB. En volume, les dépenses progressent de 4,9 % et les recettes chutent de 5,4 %. La progression des dépenses et la contraction des recettes sont plus prononcées qu'en 2009 : les recettes avaient alors diminué de 3,0 % et les dépenses avaient augmenté de 4,1 % en euros constants. Le déficit s'était établi à 7,2 % du PIB.

Tableau 1 : Ratio de finances publiques sur les années notifiées

(en % du PIB)	2017	2018	2019	2020
Déficit public	-3,0	-2,3	-3,1	-9,2
Dette publique (brute)	98,3	98,0	97,6	115,7
Dette publique nette*	89,4	89,2	88,9	103,2
Recettes publiques	53,5	53,4	52,3	52,9
Dépenses publiques	56,5	55,6	55,4	62,1
Prélèvement obligatoires	45,1	44,7	43,8	44,7
(en évolution %)				
Dépenses publiques	2,5	1,3	2,6	5,5
hors crédits d'impôt	2,5	0,7	2,8	7,1
hors crédits d'impôt et hors charges d'intérêts	2,8	0,7	3,3	7,7
Recettes publiques	3,8	2,5	1,1	-5,0

Sources : Insee, DGFIP, DGTTrésor, notification de mars 2021.

* 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 de l'économie.

1 Evolution annuelle du PIB en valeur selon les résultats détaillés des comptes nationaux trimestriels au quatrième trimestre, hors effet de la correction pour jours ouvrés.

Les dépenses augmentent de 5,5 % en 2020 après +2,6 % en 2019

Tableau 2 : Dépenses et recettes des administrations publiques

en Md €	2018	2019	2020	évol. 2019/ 2018 (%)	évol. 2020/ 2019 (%)	var. 2019 - 2018	var. 2020 - 2019
Dépenses de fonctionnement	418,2	425,6	435,4	1,8	2,3	7,4	9,9
<i>dont consommations intermédiaires**</i>	113,1	116,9	119,6	3,4	2,3	3,8	2,7
<i>dont rémunérations *</i>	293,9	297,3	304,1	1,1	2,3	3,4	6,7
Intérêts**	44,2	38,8	33,2	-12,2	-14,4	-5,4	-5,6
Prestations sociales en espèces et en nature	600,4	616,4	665,5	2,7	8,0	16,0	49,2
Autres transferts et subventions	169,4	176,5	198,0	4,2	12,2	7,1	21,5
Acquisition nette d'actifs non financiers	82,9	92,0	90,7	11,0	-1,4	9,1	-1,3
<i>dont formation brute de capital fixe</i>	80,4	89,0	86,1	10,8	-3,3	8,6	-2,9
Total des dépenses	1315,1	1349,3	1422,9	2,6	5,5	34,2	73,6
Ventes et autres recettes de production	92,5	93,7	88,3	1,3	-5,8	1,2	-5,5
Revenus de la propriété	15,3	16,0	12,0	4,2	-25,1	0,6	-4,0
Impôts	714,8	740,8	709,3	3,6	-4,2	26,0	-31,5
<i>dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine</i>	312,9	318,5	304,4	1,8	-4,4	5,6	-14,1
<i>dont impôts sur les produits et la production</i>	387,5	407,0	389,9	5,0	-4,2	19,6	-17,1
Cotisations sociales effectives	381,2	363,8	348,8	-4,6	-4,1	-17,4	-15,0
Impôts et cotisations sociales susceptibles de ne pas être recouvrés	-6,6	-4,8	-12,6	-28,3	164,6	1,9	-7,8
Autres recettes *	63,7	65,0	65,7	2,1	1,0	1,3	0,7
Total des recettes	1261,0	1274,6	1211,4	1,1	-5,0	13,6	-63,1
Besoin de financement	-54,1	-74,7	-211,5				

* Hors correction au titre des services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM) sur les intérêts versés.

** Y compris cotisations sociales imputées.

Sources : Insee, DGFIP, DGTTrésor, notification de mars 2021.

Les dépenses accélèrent vivement à +5,5 % en 2020, après +2,6 % en 2019. Hors crédits d'impôt, l'accélération des dépenses publiques est plus marquée, avec une croissance de 7,1 % en 2020 après +2,8 % en 2019, les subventions accordées sous la forme de crédit d'impôts diminuant fortement avec la suppression du CICE (Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi).

Les dépenses de fonctionnement, qui comprennent la rémunération et les consommations intermédiaires, sont en accélération avec une hausse de 2,3 %, après +1,8 % en 2019. En effet, les rémunérations accélèrent à +2,3 %, après +1,1 % en 2019. Cette accélération est portée par celle des rémunérations versées au personnel hospitalier (+3,7 Md€ après +0,5 Md€ en 2019), suite au versement des primes exceptionnelles aux soignants hospitaliers mobilisés lors de la première vague d'épidémie de Covid 19, à la majoration des heures supplémentaires effectuées en mars et avril par le personnel de la fonction publique hospitalière, puis aux revalorisations salariales de la fonction publique hospitalière décidées dans le cadre du « Ségur de la santé », et entrées en vigueur à partir du mois de septembre. Cette accélération n'est qu'amoindrie par le ralentissement des rémunérations versées par l'État et les administrations publiques locales, après une année 2019 dynamique.

Les consommations intermédiaires ralentissent tout en restant dynamiques (+2,3 % après +3,4 %). Si la crise sanitaire engendre des dépenses exceptionnelles de l'État, de Santé publique France et des hôpitaux, elles sont plus que compensées par la baisse des dépenses liées aux fermetures d'établissements dans les périodes de confinement. Pour les communes en particulier, les consommations intermédiaires baissent de 1,5 Md€.

Les intérêts versés diminuent de nouveau très nettement (-14,4 %) malgré la forte progression de l'endettement, après une baisse de 12,2 % en 2019. Les taux à moyen et long terme se sont maintenus à des niveaux historiquement bas, la hausse observée en mars ayant été ponctuelle. En outre, la faiblesse

de l'inflation hors tabac, négative en glissement annuel en octobre 2020 en France et en zone euro, joue à la baisse sur la charge d'indexation (-2,6 Md€).

Les prestations sociales augmentent très fortement, de 8,0 % après +2,7 % en 2019.

Les prestations en espèces en particulier accélèrent vivement (+9,7 % après +3,0 % en 2019) sous l'effet des mesures de crise, enregistrant une hausse de 46,0 Md€. Les allocations d'activité partielle contribuent en premier lieu à cette accélération. Elles s'élèvent à 27,4 Md€ sur l'ensemble de l'année. Elles sont prises en charge pour deux tiers par l'État, et pour un tiers par l'Unédic, dont les dépenses d'allocation chômage augmentent aussi nettement (+4,1 Md€). Les aides de solidarité aux ménages et aux jeunes en situation de précarité (aide de 150 euros aux jeunes de moins de 25 ans éligibles et de 100 euros par enfant à charge aux bénéficiaires de certaines prestations) s'établissent au total à 2,1 Md€ en 2020. Les dépenses au titre de la prime d'activité augmentent de nouveau après une très nette croissance en 2019, suite à une nouvelle revalorisation et à la poursuite de la croissance des effectifs des allocataires. La croissance des arrêts maladie sous l'effet de l'épidémie de Covid 19 conduit à un bond des indemnités journalières versées par la Caisse nationale d'assurance maladie (+2,1 Md€). Enfin, les prestations vieillesse continuent à progresser.

Les transferts sociaux en nature de biens et services marchands, composés principalement par les soins de ville et en établissements de santé privés, accélèrent aussi, quoique plus modérément, à +2,2 % après +1,6 % en 2019. Les remboursements d'actes de laboratoire d'analyses médicales notamment augmentent fortement avec la prise en charge des tests PCR. À l'inverse, l'activité de certaines professions médicales a nettement baissé au cours des périodes de confinement.

Les mesures exceptionnelles décidées dans le contexte de la crise sanitaire se traduisent également par une très forte croissance **des autres transferts et subventions** (+12,2 % après +4,2 % en 2019).

La croissance des subventions se produit en dépit de l'extinction des dépenses de CICE (-18,5 Md€).

Elle est portée en premier lieu par les aides versées par le fonds de solidarité aux entreprises et indépendants dont l'activité a été affectée par la crise sanitaire et les mesures prises pour lutter contre la propagation de l'épidémie. Sur l'ensemble de l'année 2020, les dépenses du fonds s'élèvent à 16,3 Md€. Le dispositif d'aide financière exceptionnelle mis en œuvre par le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants pour le soutien des indépendants subissant une fermeture administrative totale s'établit à 1,8 Md€. Les aides versées par la Caisse nationale d'assurance maladie aux professionnels de santé libéraux conventionnés dont l'activité a chuté lors de la crise sanitaire atteignent 1,4 Md€.

Les entreprises ont en outre bénéficié d'exonérations et d'aides au paiement des cotisations ciblées sur les secteurs d'activité les plus touchés. Ces réductions exceptionnelles de cotisations sont enregistrées en subventions en comptabilité nationale. Les exonérations, aides au paiement et abattement de cotisations compensés par l'État s'élèvent à 7,9 Md€ en 2020.

Les subventions sur les produits progressent également, sous l'effet principalement de la nette augmentation des transferts versés par Île-de-France Mobilités aux opérateurs de transport (+0,9 Md€).

Enfin, la contribution au budget de l'Union Européenne progresse de 2,7 Md€ en 2020.

Les acquisitions nettes d'actifs non financiers diminuent de 1,4 % en 2020, après une hausse de 11,0 % en 2019. Cette baisse vient principalement du contrecoup du haut niveau d'investissement des communes atteint en 2019 en fin de cycle électoral (baisse de 4,6 Md€ en 2020), accentué par le contexte sanitaire et le report des élections, alors que l'investissement de l'État accélère, en particulier les investissements du budget militaire.

La baisse de l'investissement est partiellement compensée par l'importante hausse des stocks de Santé publique France (+1,7 Md€), de masques principalement, la partie des achats qui a été utilisée étant comptabilisée dans les consommations intermédiaires (1,5 Md€).

Les recettes diminuent de 5,0 % après une progression de +1,1 % en 2019

En 2020, les recettes des administrations publiques chutent de 5,0 %, après une progression de 1,1 % en 2019 principalement du fait d'une contraction des impôts et des cotisations, dans un contexte incertain de recouvrement.

Les impôts sur les produits et la production diminuent de 4,2 %, enregistrant une baisse de 17,1 Md€. Le produit de TVA chute de 12,8 milliards d'euros (soit -7,4 %) en raison du recul de la consommation des ménages et des investissements des entreprises. Le rendement de la taxe intérieure de consommation de produits énergétiques (TICPE) accuse une nette baisse, de 4,4 milliards d'euros (-14,0 %), en raison des restrictions de déplacements décidées dans le contexte de la crise sanitaire. La taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) diminue également fortement (-0,5 Md€), avec la baisse de la consommation d'électricité de l'industrie. À l'inverse, les taxes sur les tabacs augmentent vivement, de 1,8 Md€ soit une hausse de 13,5 %, suite à une nouvelle hausse du prix du paquet en mars 2020. Les restrictions de déplacements ont dû par ailleurs limiter les achats de tabac effectués à l'étranger. Enfin, la taxe foncière sur les propriétés bâties augmente de 0,7 Md€.

Les impôts courants sur le revenu et le patrimoine baissent de 14,1 Md€ (-4,4 %). La contribution sociale généralisée (CSG) baisse de 2,7 Md€ du fait de la baisse de la masse salariale et d'un taux réduit appliqué aux revenus de remplacement. L'impôt sur le revenu des personnes physiques diminue de 2,0 milliards d'euros, mais augmente hors effet de la mesure de baisse du barème (-5,0 Md€). L'impôt sur les sociétés (IS) diminue de 3,7 milliards d'euros (-6,2 %). Enfin, les autres impôts courants diminuent de 3,7 Md€, du fait principalement de la troisième étape de dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages ; celle-ci se réduit de 3,5 Md€ en 2020, après une baisse de 3,6 Md€ en 2019.

Les recettes de **cotisations sociales effectives** diminuent de nouveau nettement, de 4,1 %, soit 15,0 Md€, après une baisse de 4,6 % en 2019, année de la transformation du CICE en réduction de cotisations. Les cotisations des employeurs se contractent de 10,6 Md€ tandis que les cotisations des ménages, salariés et indépendants, décroissent de 4,4 Md€. Les exonérations exceptionnelles de cotisation accordées aux entreprises les plus touchées par la crise sanitaire sont enregistrées en comptabilité nationale en subventions versées aux entreprises et n'affectent pas le niveau des cotisations. En outre, les cotisations sont enregistrées en droits constatés et non au moment de leur paiement. Ainsi, la régularisation des cotisations des indépendants suspendues lors de la première vague épidémique attendue en 2021 au titre de 2020 est comptabilisée dès 2020, ainsi que les cotisations dues au titre de 2020 mais reportées (**encadré n°1**).

Encadré n°1 : l'enregistrement des impôts et cotisations dans le contexte de la crise sanitaire

En 2020, le recouvrement des impôts et cotisations par les administrations publiques a été très fortement affecté par la crise sanitaire. La crise sanitaire et les mesures prises pour lutter contre la propagation de l'épidémie de Covid ont conduit à des baisses prononcées de production et/ou d'exportation dans certains secteurs, ainsi qu'à la diminution des achats de certains biens et services. Par conséquent, de nombreux impôts, sur les produits, sur la production comme sur les revenus ont chuté avec le rétrécissement de leur assiette.

Par ailleurs, de nombreuses mesures de soutien aux entreprises les plus touchées par la crise ont porté sur la fiscalité. Lors de la première vague épidémique, les entreprises ont en particulier été autorisées à reporter leurs échéances de cotisations sociales et, si elles rencontraient des difficultés financières liées à la crise, à reporter leurs échéances d'impôts directs (hors TVA et prélèvement à la source), tandis que les travailleurs indépendants ont bénéficié d'un report automatique des échéances comprises entre le mois de mars et le mois d'août 2020. Des exonérations d'une partie des cotisations et contributions sociales ont en outre été accordées aux entreprises ayant fait l'objet d'une fermeture administrative ou appartenant aux

secteurs d'activité les plus affectés. Pour les indépendants, des exonérations sectorielles ont également été accordées, sous la forme d'abattement forfaitaire et seront appliquées en 2021 suite à leur déclaration de revenu 2020.

Lors de la seconde vague épidémique, les entreprises ont de nouveau pu bénéficier de reports, sur demande, pour leurs échéances de cotisations. Les indépendants ont aussi bénéficié de reports mais ceux-ci n'ont pas été automatiques : une partie des travailleurs indépendants ont ainsi procédé aux paiements de leurs cotisations à partir du mois de septembre. Afin d'éviter que le poids des cotisations à payer soit trop élevé, leurs échéances ont été calculées à partir d'un revenu minoré, le solde devant être régularisé en 2021. Des mécanismes d'exonérations ont également été reconduits pour les entreprises bénéficiant des mesures de crise.

Au total, ces mesures ont conduit à un niveau élevé de cotisations restant à recouvrer fin 2020 du fait des reports, ainsi qu'à des montants élevés d'exonérations de cotisations.

En comptabilité nationale, les opérations sont enregistrées selon les principes de droits constatés, ainsi les cotisations et les impôts dus au titre de l'année 2020 sont considérés comme des recettes de l'année 2020, même s'ils n'ont pas été encore recouverts.

Toutefois, une partie de ces prélèvements obligatoires ne seront probablement pas recouverts. Cette partie, estimée, constitue un transfert en capital (une moindre recette) des administrations publiques, elle s'apparente aux « provisions » utilisées dans la comptabilité privée. Son estimation s'appuie sur l'observation dans le passé des écarts entre les recettes qui restent à recouvrer à la fin d'une année et leur recouvrement les années suivantes ; elle est d'autant plus précise que les origines des impayés en fin d'année et les modalités de leur recouvrement varient peu d'une année sur l'autre. Or l'année 2020 est inédite, des mesures de reports spécifiques ont été massivement mises en œuvre et il n'est pas possible d'observer dans le passé des événements équivalents. À ce stade, le calcul des provisions est dès lors en partie conventionnel. Dans les comptabilités des caisses de sécurité sociale sur lesquelles l'Insee s'est appuyé pour ses propres calculs, le choix des conventions a été guidé par le principe de prudence.

À cette incertitude s'ajoute l'estimation des cotisations des indépendants. En effet, le recouvrement des cotisations des indépendants ayant été exceptionnellement suspendu de mars à août 2020 puis partiellement réalisé en fin d'année, le montant de régularisation qui sera payé en 2021 au titre des revenus effectifs 2020 a été estimé et comptabilisé en recette de l'année 2020.

L'estimation du non recouvrement (probable) pour le secteur des administrations de sécurité sociale et du montant de régularisation des contributions et cotisations des travailleurs indépendants reposant sur des estimations, le compte 2020 des administrations de sécurité sociale pourra être révisé à l'occasion des futures notifications de finances publiques, notamment sur la base des recouvrements observés en 2021.

Les impôts et cotisations sociales dus au titre de 2020 susceptibles de pas être recouverts constituent une moindre recette en comptabilité nationale. Celle-ci bondit en 2020 (+7,8 Md€, dont 7,5 Md€ d'impôts et cotisations des administrations de sécurité sociale) car les créances constatées en fin d'année croissent très fortement avec les reports accordés aux contribuables, et une partie de celles-ci ne seront pas recouvertes à terme.

Les revenus de la propriété se contractent fortement, de 25,1 % (-4,0 Md€). Les dividendes perçus en 2020 baissent de 2,9 Md€. Engie, Renault et la Poste notamment ne versent pas de dividendes, tandis qu'Aéroport de Paris verse des dividendes en nette diminution. De plus, l'État n'a pas effectué de prélèvement sur le fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et des consignations en 2020, après un prélèvement de 0,5 Md€ en 2020. Les loyers perçus par les administrations diminuent également, en particulier par les communes qui voient leurs recettes de redevances de stationnement et d'occupation du domaine public chuter de 0,5 Md€ sous l'effet des mesures de confinement et de mesures de gratuité accordées localement. Enfin, les pertes d'Airbus constituent un moindre revenu pour l'État (- 0,5 Md€) du

fait de sa participation dans l'entreprise, enregistré en « bénéfiques réinvestis d'investissement directs étrangers »².

Enfin, **les ventes et autres recettes d'exploitation** déclinent de 5,5 Md€ (-5,8 %). Les recettes de contrôle et exploitations aériens sont affectées par la baisse du trafic aérien (-1,0 Md€). Les restrictions de déplacements affectent aussi les ventes de timbres fiscaux et autres produits des chancelleries (-0,4 Md€). Les recettes de ventes des communes chutent de 1,8 Md€ en raison des fermetures d'établissements et d'espaces d'accueil du public (recettes des services de restauration, des lieux culturels, des équipements sportifs) de politique de baisse de prix, des loyers immobiliers notamment. Les ventes se contractent aussi dans les hôpitaux (-0,7 Md€) en raison du recentrage des activités hospitalières sur les soins Covid lors des pics épidémiques.

Le déficit de l'État et des administrations de sécurité sociale se creusent très fortement en 2020

La dégradation du besoin de financement des administrations publiques en 2020 est due en premier lieu à l'État, dont le déficit s'élève à 182,0 Md€ en 2020, en augmentation de 96,3 Md€ par rapport à 2019. Les administrations de sécurité sociale enregistrent également un lourd déficit, à 48,3 Md€, alors qu'elles affichaient un excédent de 14,5 Md€ en 2019. Le déficit des administrations locales se creuse de 3,1 Md€, avec un déficit de 4,2 Md€ en 2020. Enfin, les organismes divers d'administration centrale (Odac) présentent un excédent important, de 23,1 Md€, dont 25 Md€ imputable à la reprise de dette de SNCF Réseau par l'État (**encadré n°3**).

Tableau 3 : Déficit par sous-secteur des administrations publiques

	2017	2018	2019	2020	évolution 2020 (Mds€)
État	-70,1	-66,0	-85,7	-182,0	-96,3
Organismes divers d'administration centrale	-4,4	-2,6	-2,4	23,1	25,5
Administrations publiques locales	1,6	2,7	-1,1	-4,2	-3,1
Administrations de sécurité sociale	4,9	11,7	14,5	-48,3	-62,8
TOTAL des administrations publiques	-68,0	-54,1	-74,7	-211,5	-136,8

Sources : Insee, DGFIP, DGTTrésor, notification de mars 2021

La crise sanitaire conduit à une chute des recettes de l'État et à une nette hausse de ses dépenses. Ainsi, en 2020, les recettes de l'État diminuent de 34,6 Md€, tandis que ses dépenses augmentent de 61,7 Md€. Les impôts sur les produits et la production baissent très nettement. La TVA d'abord, dont le produit affecté à l'État chute de 11,7 Md€ en raison principalement de la baisse de la consommation des ménages et de l'investissement et de l'augmentation de la part de TVA transférée aux administrations de sécurité sociale pour compenser le renforcement des allègements généraux. Les recettes d'impôts sur les carburants et l'électricité grèvent également le budget de l'État : les recettes de TICPE diminuent de 3,9 Md€, celles de TICFE de 0,5 Md€. Les impôts sur le revenu diminuent de 9,3 Md€ : l'impôt sur les sociétés se contracte de 4,3 Md€, l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 2,0 Md€. Par ailleurs, l'État continue de prendre à sa charge la mesure de dégrèvement progressif de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages, dont la troisième étape en 2020 conduit à une baisse de recettes de 3,9 Md€. Au-delà des recettes fiscales, l'épidémie de Covid et les mesures prises pour freiner sa diffusion se ressentent aussi sur les ventes de l'État, en diminution de 2,1 Md€.

La nette augmentation des dépenses de l'État reflète principalement les mesures d'aides décidées pour accompagner les mesures sanitaires. Les dépenses de prestations sociales croissent fortement

2 « Une entreprise d'investissements directs étrangers est une entreprise constituée ou non en société dans laquelle un investisseur résident d'une autre économie détient 10 % ou plus des parts ordinaires ou des actions » (Système européen des comptes 2010, §4.65). L'État français détient 11 % du groupe Airbus, dont le siège social est au Pays-bas, via la Société de gestion de participations aéronautiques.

(+23,3 Md€) : les allocations de chômage partiel prises en charge par l'État et attribuées dans le contexte du Covid s'élèvent à 18,4 Md€, les aides exceptionnelles de solidarité (aides forfaitaires accordées aux jeunes et aux parents éligibles à un ensemble de minima sociaux) à 2,1 Md€. Les subventions à la production des entreprises augmentent nettement, de 5,2 Md€, alors même qu'elles sont tirées à la baisse par l'extinction des dépenses de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (-18,5 Md€) : l'État pilote le fonds de solidarité aux entreprises et indépendants dont l'activité a été affectée par la crise sanitaire et les mesures prises pour lutter contre la propagation de l'épidémie (16,3 Md€, dont 0,5 Md€ financé par les régions et 0,4 Md€ par les assureurs), et prend à sa charge le coût des exonérations de cotisations accordées aux entreprises les plus touchées par la crise (7,9 Md€). Les dépenses sont par ailleurs fortement rehaussées par la première étape de reprise de dette de SNCF Réseau, d'un montant de 25 Md€ en 2020. En revanche, les dépenses d'intérêts diminuent de nouveau fortement (-5,7 Md€), l'État ayant pu se financer dans un contexte de taux demeurant à des niveaux historiquement bas et profite de la baisse des prix à la consommation (d'octobre 2019 à octobre 2020) pour les titres indexés sur l'inflation.

La reprise de dette de SNCF réseau se traduit symétriquement pour les organismes divers d'administrations centrales (Odac) par un transfert en capital reçu de 25 Md€, contribuant au très fort excédent de ce sous-secteur en 2020³ (+23,1 Md€). Au total, les recettes des Odac progressent de 34,2 Md€. L'opérateur Santé publique France bénéficie d'un transfert de la Caisse nationale d'assurance maladie afin de financer ses dépenses exceptionnelles face à la crise sanitaire : les achats de masques, de médicaments et de vêtements pour le personnel soignant (+3,2 Md€ d'achats stockés ou distribués gratuitement). Santé publique France finance également, par fonds de concours, des dépenses de l'État dans le cadre de la crise sanitaire à hauteur de 0,7 Md€. Fin 2020, Santé publique France affiche un excédent de financement de 0,9 Md€. L'excédent des Odac est en revanche amoindri par le déficit de France compétences et des opérateurs de compétence : les dépenses d'apprentissage et de formation professionnelle ont vivement augmenté, alors que les recettes, assises sur la masse salariale, sont affectées par la crise.

Les recettes des administrations locales baissent de 5,4 Md€. Leurs ventes pâtissent de la crise sanitaire (-2,9 Md€), en particulier celles des communes du fait des fermetures d'établissement ainsi que de réductions de loyers immobiliers accordées localement. Les recettes fiscales diminuent aussi, mais en premier lieu en raison de la réforme de l'apprentissage : en 2020, les régions ne perçoivent plus la taxe d'apprentissage (-1,7 Md€), désormais attribuée à l'opérateur France compétences, et le produit de TICPE qui leur est affectée diminue (-0,3 Md€). Les dépenses des administrations locales diminuent de 2,3 Md€. Les achats des établissements culturels, sportifs de loisirs et des services de restauration des communes se contractent en raison des périodes de confinement, les consommations intermédiaires des communes baissant au total de 4,5 % (-1,5 Md€). L'investissement communal chute encore plus nettement, de 13,7 % (-4,6 Md€), dans le contexte sanitaire mais aussi de façon attendue en début de cycle électoral, après le point haut de 2019. *A contrario*, les dépenses d'intervention des collectivités locales augmentent. Les prestations et autres transferts augmentent de 4,0 % (+2,9 Md€) malgré la chute des dépenses d'apprentissage des régions transférées à France compétences. Les régions contribuent au fonds de solidarité (+0,5 Md€) et accroissent leurs aides à l'investissement (+0,5 Md€). Globalement, les versements des départements au titre du revenu de solidarité active augmentent, mais sont globalement stables du fait de la recentralisation⁴ du dispositif pour la Réunion, tandis que les versements d'aides sociales augmentent. Enfin, Île-de-France Mobilités augmente les subventions sur les services de transports apportées à la RATP et la SNCF (+0,9 Md€)

Comme l'État, les administrations de sécurité sociale font face en 2020 à une chute prononcée de leurs recettes (-23,2 Md€) et à un bond de leurs dépenses (+39,7 Md€). Du côté des recettes, les cotisations dues au titre des revenus 2020 chutent de 15,1 Md€, A cette diminution, il faut ajouter les cotisations et

3 L'opération de reprise de dette est ainsi neutre sur le déficit des administrations centrales au sens de la comptabilité nationale.

4 La responsabilité du financement du dispositif a été transférée à l'État.

contributions dues qui ne seront probablement jamais recouvrées (7,5 Md€). En effet, les mesures de report de cotisations, mises en œuvre pour aider financièrement les entreprises, ont conduit fin 2020 à une très forte augmentation des dettes des entreprises vis-à-vis des caisses de sécurité sociale qui ne seront pas remboursées en totalité (encadré n°1). Les prestations en espèces augmentent de 6,2 % (+22,6 Md€). Elles accélèrent avec les allocations exceptionnelles de chômage partiel (9,0 Md€) et les allocations de chômage (+4,2 Md€) prises en charge par l'Unédic. Les subventions augmentent très fortement du fait des dispositifs de soutien exceptionnel aux travailleurs indépendants et des aides aux professionnels de santé en ville (+3,2 Md€ au total). Les dépenses de fonctionnement des hôpitaux, en première ligne dans la lutte contre la pandémie, augmentent très nettement : les rémunérations versées progressent de 3,7 Md€, et leurs achats de 1,7 Md€.

La dette au sens de Maastricht bondit de 270,6 Md€ en 2020

La dette brute consolidée des administrations publiques augmente de 270,6 Md€ en 2020 en valeur nominale (**encadré n°2**). Fin 2020, la dette publique s'établit à 2 650,1 Md€, soit 115,7 % du PIB. La hausse de la dette s'accompagne d'une augmentation de la trésorerie des administrations publiques (+76,5 Md€), notamment celle de l'État et des administrations de sécurité sociale, ainsi que d'un accroissement des prêts accordés par l'État. La progression de la dette publique nette, qui prend en compte ces actifs financiers, est ainsi nettement inférieure à celle de la dette brute (+194,9 Md€). Fin 2020, elle s'établit à 103,2 % de PIB.

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 compris dans l'évaluation des instruments. 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 (dépôts mais aussi 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 ».

L'ensemble de ces éléments explique la différence entre la dette au sens de Maastricht et le total des passifs publié par la Banque de France dans le cadre des comptes nationaux.

L'augmentation de la dette provient essentiellement de l'État et des administrations de sécurité sociale

La hausse de la dette publique en 2020 repose principalement sur l'endettement de l'État (+177,3 Md€) et des administrations de sécurité sociale (+75,2 Md€). Ces deux sous-secteurs s'endettent majoritairement en émettant des titres obligataires (pour respectivement +179,1 Md€ et +76,3 Md€). Les administrations de sécurité sociale (Asso) ont eu fortement recours aux émissions de court terme (+80,3 Md€).

Tableau 4: La dette des APU en fin d'année et la contribution de chaque sous-secteur (en milliards d'€)

	2017	2018	2019	2020	Variation 2020-2019
<i>En milliards d'euros</i>					
Total administrations publiques	2 258,6	2 314,9	2 379,5	2 650,1	+270,6
dont					
État	1 768,9	1 841,8	1 910,9	2 088,2	+177,3
Organismes divers d'administration centrale	62,9	63,3	64,9	63,6	-1,4
Administrations locales	201,2	205,7	210,5	230,0	+19,5
Administrations de sécurité sociale	225,6	204,1	193,2	268,4	+75,2

Sources : Insee, DGFIP, Banque de France, notification de mars 2021.

Les contributions à la dette nette de l'État et des Asso augmentent moins fortement que leurs contributions à la dette brute du fait de l'augmentation de leur trésorerie. La trésorerie de l'État croît de 68,1 Md€ en 2020, celle des Asso de 17,8 Md€ (dont 8,2 Md€ sur les comptes du Trésor).

La dette des administrations publiques locales progresse plus modérément et alimente leur trésorerie

Les administrations publiques locales (Apul) contribuent également à l'augmentation de la dette, à hauteur de 19,5 Md€. La Société du Grand Paris (SGP) s'endette de 11,1 Md€, Île-de-France Mobilités de 1,5 Md€. Les communes et les régions accroissent également leur endettement (respectivement +2,5 Md€ et +2,9 Md€). L'endettement des Apul est très supérieur à leur besoin de financement. Ainsi leur trésorerie, principalement sous la forme de dépôt au Trésor, augmente fortement (+15,3 Md€), en particulier celle de la SGP (+8,4 Md€) et des communes (+3,6 Md€). En 2020, l'endettement des Apul repose principalement sur l'émission de titres négociables (+17,3 Md€), à l'instar de la SGP qui émet 11,0 Md€ de titres de long terme.

La dette des organismes divers d'administrations centrales diminue légèrement

Le seul sous-secteur à réduire sa contribution à la dette publique est celui des organismes divers d'administrations centrales (Odac) avec une baisse de 1,4 Md€. Cette diminution est principalement le résultat du désendettement de SNCF Réseau (-0,8 Md€), de la Caisse de la dette publique (-0,4 Md€) et du CEA (-0,3 Md€). À l'inverse, France compétence augmente ses emprunts de long terme de 0,3 Md€. L'écart entre la capacité de financement des Odac (+23,1 Md€) et leur variation de dette (-1,4 Md€) résulte du mécanisme de reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État (encadré n°3).

Encadré n°3 : Le mécanisme de reprise de dette de SNCF Réseau par l'État

La reprise de dette de SNCF Réseau par l'État, d'un montant de 25,0 Md€ en 2020, s'est réalisée en deux étapes. Dans un premier temps, SNCF Réseau et la Caisse de la dette publique (CDP) ont contracté des prêts croisés pour un montant de 25,0 Md€. Dans un second temps, l'État s'est substitué à SNCF Réseau comme débiteur de la CDP. Au total, au cours de cette opération, l'État s'est ainsi endetté de 25 Md€ vis-à-vis de la CDP tandis que SNCF Réseau a bénéficié d'une créance de 25,0 Md€ sur la CDP. SNCF Réseau et la CDP appartenant au sous-secteur Odac, la dette de ce sous-secteur n'est pas affectée mais son actif envers l'État augmente de 25,0 Md€.

Tableau 5 : La dette des APU en fin d'année par instrument (en milliards d'€)

	2017	2018	2019	2020	Variation 2020-2019
En milliards d'euros					
Total administrations publiques	2 258,6	2 314,9	2 379,5	2 650,1	+270,6
dont					
F2 - Numéraire	38,1	40,8	45,8	45,9	+0,1
F3 - Titres autres qu'actions	1 939,6	1 992,6	2 053,0	2 324,7	+271,8
F31 - Titres à court terme	170,6	146,4	145,3	282,6	+137,4
F32 - Titres à long terme	1 769,0	1 846,2	1 907,7	2 042,1	+134,4
F4 - Crédits	280,9	281,5	280,7	279,4	-1,3
F41 - Crédits à court terme	6,7	8,2	9,8	9,5	-0,3
F42 - Crédits à long terme	274,2	273,3	271,0	270	-1,0

Sources : Insee, DGFIP, Banque de France, notification de mars 2021.

La dette nette augmente moins que la dette de Maastricht, essentiellement du fait de la trésorerie

En 2020, la dette nette (**encadré n°4**) progresse de 194,9 Md€ pour s'établir à 2 362,7 Md€ soit à 103,2 % du PIB. La dette nette augmente bien moins que la dette brute. Cet écart (75,7 Md€) est principalement dû aux mouvements de trésorerie, pour 76,5 Md€ dont 68,1 Md€ pour l'État et 9,0 Md€ pour les Asso.

Les prêts accordés par les administrations publiques expliquent également une partie de cet écart. L'État

accorde 3,0 Md€ de prêt à Air France-KLM et 0,3 Md€ à divers organismes (0,2 Md€ pour divers aéroports, 0,1 Md€ pour Naval Group). Les administrations publiques locales augmentent leurs prêts à long terme de 0,7 Md€.

Tableau 6 : La dette nette des APU en fin d'année et la contribution de chaque sous-secteur (en milliards d'€)

	2017	2018	2019	2020	Variation 2020-2019
<i>En milliards d'euros</i>					
Total administrations publiques	2 053,2	2 109,0	2 167,8	2 362,7	+194,9
<i>Exprimé en % du PIB</i>	89,4	89,2	88,9	103,2	
État	1 669,1	1 732,6	1 796,5	1 902,1	+105,6
Organismes divers d'administration centrale	46,8	50,5	51,4	51,1	-0,3
Administrations locales	189,1	193,2	197,8	216,4	+18,6
Administrations de sécurité sociale	148,2	132,7	122,0	193,0	+71,0

Sources : Insee, DGFIP, Banque de France, notification de mars 2021.

Encadré n°4 : 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

Tableau 7 : Détention d'actions cotées et de titres d'OPC (en milliards d'€)

	2017	2018	2019	2020
<i>En milliards d'euros</i>				
Total administrations publiques	232,1	240,7	268,8	257,4
État	64,9	68,6	66,8	69,2
Organismes divers d'administration centrale	29,5	36,6	46,4	41,3
Administrations locales	0,1	0,1	0,1	0,1
Administrations de sécurité sociale	137,6	135,5	155,5	146,9

Sources : Insee, DGFIP, Banque de France, notification de mars 2021.

Les actions cotées et titres de participation dans des organismes de placement collectif (OPC) détenus par les administrations publiques diminuent de 11,4 Md€. L'encours d'actions cotées diminue de 7,9 Md€, celui des titres d'OPC de 3,5 Md€.

Cette diminution des détentions des administrations publiques résulte principalement de la baisse des prix des titres (-9,9 Md€). La valorisation des portefeuilles de titres a fortement chuté lors du premier trimestre dans le sillage de la contraction des marchés boursiers de mars 2020 et n'a été que partiellement compensée par la remontée des cours suite à l'annonce des premiers vaccins contre l'épidémie de Covid-19 à l'automne. Par ailleurs, les ventes de titres ont été supérieures aux achats (+1,5 Md€).

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

En 2020, le solde d'exécution du budget de l'État s'établit à -178,1 milliards d'euros. Le déficit de l'État en comptabilité nationale est un peu plus élevé, à 182,0 milliards d'euros, soit une différence de 3,9 milliards d'euros.

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

En milliards d'euros

	2017	2018	2019	2020
Solde d'exécution des lois de finances	-67,8	-76,1	-92,9	-178,1
Opérations budgétaires traitées en opérations financières	-6,4	2,3	0,0	7,2
Corrections de droits constatés	-4,6	2,9	-3,4	3,8
Opérations non-budgétaires affectant le besoin de financement	8,7	4,9	10,6	-14,9
Déficit de l'État en comptabilité nationale	-70,1	-66,0	-85,7	-182,0

Sources : Insee, DGFIP, DGTTrésor, notification de mars 2021.

L'écart entre les deux notions recouvre les opérations budgétaires traitées 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. En 2020, ces opérations reflètent en premier lieu le soutien financier assuré par l'État pour aider les autres administrations publiques et les entreprises à faire face aux conséquences de la crise sanitaire. Le prêt de 3,0 milliards d'euros accordé au groupe Air France-KLM constitue l'opération la plus importante⁵. Dans le cadre du soutien financier aux unités du secteur des transports, l'État a en outre accordé des avances aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de Covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité (0,3 Md€), ainsi que des avances à Île-de-France Mobilités⁶ (1,1 Md€). Les crédits accordés par le fonds de développement économique et social ont augmenté de 0,2 Md€. Outre les flux de crédits, les opérations budgétaires comptabilisées en opérations financières comprennent également les achats et ventes d'obligations et d'actions. En 2020, l'État a souscrit aux obligations convertibles en actions EDF, pour 1,0 Md€, et Safran, pour 0,1 Md€ tandis qu'il a cédé des titres de La Poste (1,1 Md€) et de la Société de financement local (0,3 Md€). Enfin, l'État a procédé en 2020 à une nouvelle dotation du Fonds pour l'innovation et l'industrie auprès de la Banque publique d'investissement (1,9 Md€). Les fonds associés n'étant pas consommables, cette dotation ne constitue pas une dépense de l'État en comptabilité nationale.

Les dépenses et recettes de comptabilité nationale s'écartent aussi des flux budgétaires en raison de l'application d'une comptabilité en droits constatés. En 2020, ces corrections de droits constatés améliorent le solde de 3,8 Md€. L'enregistrement des dépenses de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi au moment de la reconnaissance de la créance par l'administration, et non au moment de son utilisation par

⁵ Les prêts à Air France accordés en 2020 par le secteur des entreprises financières et garantis à 90 % par l'État, d'un montant de 4,0 milliards, sont considérés comme des *garanties ponctuelles* (Système européen des comptes 2010, §20.255) et ne constituent pas un passif de l'État au sens de la comptabilité nationale.

⁶ Île-de-France Mobilités est classé dans le secteur des administrations publiques locales en comptabilité nationale.

les entreprises, améliorent le solde de 6,5 Md€ en 2020 : les créances constatées sont en effet résiduelles alors que les dépenses fiscales restent élevées. Par ailleurs, les dépenses ou recettes de contentieux ne sont enregistrées en comptabilité nationale qu'au moment de l'épuisement des voies de recours, après épuisement des recours. Ainsi, les paiements de l'État dans le cadre du contentieux l'opposant à l'entreprise Orange ne sont pas entièrement repris : ils sont corrigés des recettes reçues à ce titre, de 2,1 Md€, qui n'avaient pas été comptabilisées en 2013. En 2020, le produit des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence mais ayant fait l'objet d'appels (1,8 Md€) n'est pas repris en comptabilité nationale. De même, les dépenses de l'État au titre du contentieux sur le précompte ne sont pas repris (1,5 Md€) et améliorent le solde de comptabilité nationale en comparaison avec la comptabilité budgétaire. Enfin, un ensemble de corrections de droits constatés consiste à comptabiliser les dépenses de subventions accordées par l'État à la date de leur fait générateur et non à leur date de décaissement. En 2020, les principales dépenses de crise sont par conséquent supérieures à leur coût budgétaire : c'est le cas en particulier des aides versées par le fonds de solidarité (+4,5 Md€ de dépenses en comptabilité nationale en comparaison avec le coût budgétaire), des compensations des exonérations de cotisations (+4,0 Md€) et des allocations d'activité partielle (+0,6 Md€).

Les autres opérations non budgétaires dégradent le solde de 14,9 Md€. La reprise de dette de SNCF Réseau vis-à-vis de la caisse de la dette publique est comptabilisée en dépense et grève le déficit de 25,0 Md€. À l'inverse, l'enregistrement des intérêts en droits constatés améliore le solde de 10,6 Md€, principalement au titre des primes et décotes, qui sont de nouveau élevées en 2020 (9,8 Md€) et ne font pas partie du calcul du solde d'exécution budgétaire.