

Les comptes des administrations publiques en 2009

Alexandre Bourgeois, Brigitte Poiblanç, Nicolas Hengy et Charles Pilarski, direction générale du Trésor, Anne Uteza, direction générale des Finances publiques, Denis Boisnault, département des Comptes nationaux, Insee

En 2009, le déficit public s'élève à 143,8 milliards d'euros, soit 7,5 % du PIB. Au cours de cette année marquée par la récession, il augmente de 79,1 milliards d'euros, sous l'effet de la forte baisse des recettes publiques et de la progression maintenue des dépenses publiques. Ce sont, en fait, les déficits de l'État et des administrations de sécurité sociale qui s'aggravent. Le taux de prélèvements obligatoires diminue de 1,3 point (41,6 % du PIB après 42,9 % en 2008) du fait de la forte contraction des impôts. En revanche, la part des dépenses publiques dans le PIB augmente de 3,2 points (56,0 % après 52,8 %). La dette publique progresse de 10,6 points pour s'établir à 78,1 % du PIB.

En 2009, le déficit public au sens de Maastricht atteint 7,5 % du PIB, après 3,3 % en 2008. Le déficit se creuse avec la récession : les recettes publiques diminuent fortement (-4,2 % en 2009 après +2,6 % en 2008), alors que les dépenses continuent de progresser à un rythme soutenu (+3,8 % en valeur, comme l'année précédente). Cette dégradation recouvre une aggravation du déficit de l'État et des administrations de sécurité sociale, tandis que les comptes des organismes divers d'administration centrale (*définitions*) et des administrations publiques locales s'améliorent quelque peu.

Baisse du taux de prélèvements obligatoires

En 2009, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques s'établit à 41,6 %, soit un recul historique de 1,3 point (*tableau 1*). La crise économique pèse fortement sur les prélèvements obligatoires de l'État, avec notamment une forte contraction des recettes d'impôt sur les sociétés. Les recettes des autres administrations publiques stagnent.

Le recul du taux de prélèvements obligatoires s'explique par le recul spontané des recettes

fiscales et sociales, du fait de la récession, ainsi que par des allègements supplémentaires de la charge fiscale décidés très majoritairement dans le cadre du plan de relance. Ainsi, les mesures de trésorerie prises en faveur des entreprises ont diminué les recettes de l'impôt sur les sociétés de 9 milliards d'euros : ces mesures visaient à restituer de façon accélérée les créances liées au crédit impôt recherche et les créances de report en arrière des déficits. De plus, les entreprises ont eu davantage recours aux remboursements de TVA (3,5 milliards d'euros) en raison des tensions apparues sur leur trésorerie et de la décision prise, dans le cadre du plan de relance, de raccourcir les délais de remboursement de la TVA à un mois au lieu de trois auparavant.

Les ménages modestes ont bénéficié de la suppression, au titre de l'impôt sur le revenu dû en 2009, des deux tiers provisionnels pour 1 milliard d'euros. Par ailleurs, l'instauration du taux réduit de TVA dans les métiers de la restauration entrée en vigueur le 1^{er} juillet, a diminué les recettes de 1,5 milliard d'euros. Enfin, la montée en charge des mesures de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA), a réduit les recettes de plus de 2 milliards d'euros (dont 1 milliard d'euros d'exonération de l'impôt sur le revenu des heures supplémentaires et 0,8 milliard d'euros de crédit d'impôt des intérêts d'emprunt).

Par ailleurs, même en l'absence de mesures fiscales et sociales nouvelles, les prélèvements obligatoires auraient baissé de 3,2 %, un recul nettement plus important que celui du PIB en valeur (-2,1 %).

1 Principaux ratios de finances publiques

Taux en % du PIB	2006	2007	2008	2009
Déficit public notifié ¹	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5
Dette publique notifiée ¹	63,7	63,8	67,5	78,1
Dette publique nette ²	59,4	59,1	61,6	71,1
Recettes publiques	50,4	49,6	49,5	48,4
Dépenses publiques	52,7	52,3	52,8	56,0
Prélèvements obligatoires	43,9	43,2	42,9	41,6

1. Au sens du traité de Maastricht ; voir *définitions*.

2. La dette publique nette est égale à la dette publique notifiée diminuée de certains éléments d'actif ; voir *définitions*.

Source : Insee, comptes nationaux, base 2000.

Le déficit des administrations publiques centrales se creuse

En 2009, le besoin de financement (*définitions*) des administrations publiques centrales a plus que doublé (-114,8 milliards d'euros, contre -55,4 milliards d'euros en 2008). Cette dégradation est imputable à une chute des recettes et une accélération des dépenses. Les recettes reculent de 11,7 % par rapport à 2008 (*tableau 2*). Les impôts baissent de 13,9 % : sous l'effet de la crise économique, les recettes de l'impôt sur les

sociétés diminuent de 58,3 %, celles de la TVA de 5,4 % ; par ailleurs, les recettes de l'impôt sur le revenu diminuent de 10,0 %. De même, les recettes non fiscales se replient, en particulier du fait de la baisse des dividendes reçus par l'État. Du côté des dépenses, les consommations intermédiaires augmentent vivement (+ 6,5 %), sous l'effet du plan de relance. La masse salariale progresse très faiblement (+ 1,2 %) en raison de la baisse des effectifs : non-remplacement partiel des fonctionnaires partant à la

retraite, transfert d'effectifs de l'ANPE aux administrations de sécurité sociale dans le cadre de la création de Pôle Emploi et poursuite de la décentralisation. En revanche, les pensions payées par l'État augmentent fortement (3,8 %) avec l'arrivée de générations plus nombreuses à l'âge de la retraite. Les dépenses d'investissement (y compris les aides à l'investissement) sont très dynamiques en 2009 (+ 19,6 %), du fait notamment des avances accordées aux collectivités territoriales à travers le fonds de compensation de la TVA dans le cadre du plan de relance (3,8 milliards d'euros), des aides à l'investissement dans les infrastructures de transport (0,4 milliard d'euros) et dans la rénovation urbaine (0,5 milliard d'euros). De même, les prestations sociales continuent de croître à un rythme soutenu (+ 5,9 %) : revenu de solidarité active et nouvelles allocations décidées dans le cadre du plan de relance, comme la prime de solidarité active ou la prime aux familles modestes ayant des enfants scolarisés. À l'inverse, les intérêts versés baissent nettement (- 13,2 %) sous l'effet de la baisse des taux d'intérêt ainsi que de la faible inflation (via les obligations indexées).

2 Principales dépenses et recettes des administrations publiques en 2009

	Admin. publiques centrales (y compris État)	État	Admin. publiques locales	Admin. de sécurité sociale	Admin. publiques ¹
En milliards d'euros					
Total des dépenses¹, dont :	436,9	404,6	228,5	494,1	1 067,7
<i>consommations intermédiaires²</i>	33,4	22,7	44,2	24,1	101,7
<i>rémunérations des salariés (hors cotisations imputées)</i>	130,3	117,3	66,7	57,4	254,3
<i>intérêts²</i>	42,0	39,3	6,1	1,2	47,5
<i>prestations sociales en espèces et en nature</i>	80,7	62,0	19,8	378,5	479,0
<i>formation brute de capital fixe</i>	12,4	8,2	44,5	7,0	63,9
Total des recettes¹, dont :	322,2	287,1	222,9	470,1	923,4
<i>impôts et cotisations sociales</i>	276,2	253,4	117,0	432,1	825,2
<i>recettes de production</i>	13,1	6,4	35,2	18,2	66,5
<i>revenus de la propriété</i>	11,3	8,4	2,5	2,1	15,2
Besoin de financement	- 114,8	- 117,6	- 5,6	- 24,0	- 144,4
Gains (+) / Pertes (-) sur swaps	0,5	0,4	0,0	0,0	0,5
Déficit notifié	- 114,2	- 117,2	- 5,6	- 24,0	- 143,8
Évolution 2009 (en %)					
Total des dépenses, dont :	4,0	4,2	3,0	4,5	3,8
<i>consommations intermédiaires²</i>	6,5	6,2	2,6	7,7	5,0
<i>rémunérations des salariés (hors cotisations imputées)</i>	1,2	0,2	4,4	4,9	2,9
<i>intérêts²</i>	- 13,2	- 13,0	- 10,1	- 55,8	- 15,1
<i>prestations sociales en espèces et en nature</i>	5,9	6,3	7,1	5,2	5,4
<i>formation brute de capital fixe</i>	13,5	20,4	- 2,6	2,3	0,7
Total des recettes, dont :	- 11,7	- 13,8	4,5	- 0,4	- 4,2
<i>impôts et cotisations sociales</i>	- 13,0	- 15,4	3,1	- 0,5	- 4,6
<i>recettes de production</i>	2,4	1,7	2,3	3,4	2,6
<i>revenus de la propriété</i>	- 15,2	- 21,5	5,3	- 23,0	- 13,9

1. Les transferts au sein d'un même secteur sont consolidés si bien que la somme des dépenses (ou des recettes) des secteurs est supérieure à celle des APU dans leur ensemble.

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

Source : Insee, comptes nationaux, base 2000.

3 Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques

en milliards d'euros

	2006	2007	2008	2009
Capacité ou besoin de financement				
État	- 48,3	- 39,7	- 55,5	- 117,6
Organismes divers d'administration centrale	10,5	- 4,2	0,1	2,8
Administrations publiques locales	- 3,1	- 7,6	- 8,7	- 5,6
Administrations de sécurité sociale	- 1,0	- 0,2	- 0,9	- 24,0
Administrations publiques	- 41,9	- 51,8	- 65,0	- 144,4
Déficit public notifié*	- 41,1	- 51,4	- 64,7	- 143,8

*Au sens du traité de Maastricht ; voir *définitions*.

Source : Insee, comptes nationaux, base 2000.

Le besoin de financement des administrations publiques locales se réduit

En 2009, le déficit des administrations publiques locales s'améliore à -5,6 milliards d'euros après -8,7 milliards d'euros en 2008 (*tableau 3*) : les dépenses ralentissent (+ 3,0 %, après + 4,3 %) et les recettes accélèrent (+ 4,5 %, après + 3,9 %). La masse salariale ralentit (+ 4,4 % en valeur, après + 6,3 % en 2008) : les techniciens, ouvriers et personnels de services (TOS) de l'Éducation nationale exerçant leurs missions dans les collèges et les lycées ont été moins nombreux cette année à être transférés de l'administration centrale vers les administrations locales. Après avoir nettement ralenti l'an passé, l'investissement local diminue légèrement cette année (- 2,6 % après + 0,8 % en 2008). Cette pause, observée depuis deux ans, n'est pas inhabituelle après une élection municipale ; le plan de relance a par ailleurs permis d'en atténuer les effets. Les charges d'intérêts diminuent nettement (- 10,1 %) avec la baisse des taux d'intérêt.

À l'inverse, les prestations sociales ont accéléré (+ 7,1 % après + 4,0 %) sous

l'effet du dynamisme de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH), ainsi que de la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) : les administrations locales ont pris en charge, à la mi-année, l'allocation de parent isolé et le nombre de titulaires de minima sociaux a augmenté.

Côté recettes, les impôts reçus par les administrations publiques locales progressent de 3,1%. En année post-électorale, les communes et les départements ont voté des hausses importantes de leur fiscalité locale (taxe d'habitation, taxes foncières, taxe professionnelle). En revanche, les droits de mutation à titre onéreux ont baissé de 2,5 milliards d'euros (- 26 %) du fait de la dégradation du marché de l'immobilier (baisse des prix, mais surtout chute du nombre de transactions). Par ailleurs, les collectivités locales ont bénéficié des avances du fonds de compensation de la TVA dans le cadre du plan de relance (3,9 milliards d'euros).

Dégradation sans précédent des comptes sociaux

Après une année 2008 de quasi-équilibre des comptes, le besoin de financement des administrations de sécurité sociale s'est nettement accru en 2009 pour atteindre 24,0 milliards d'euros. Fortement grevées par la crise économique, les recettes ont stagné pour la première fois depuis l'après-guerre (tableau 4), alors que les dépenses ont été très dynamiques en raison notamment de la dégradation de la situation sur le marché du travail.

Les cotisations sociales, ressource principale des organismes de sécurité sociale, n'ont que très légèrement progressé (+ 0,3 %), le recul de la masse salariale privée (- 1,3 %) n'étant que partiellement compensé par la croissance de celle du secteur public et la baisse des exonérations de cotisations sociales. Par ailleurs, les impôts et taxes affectées aux régimes sociaux se sont

repliés de 2,4 %. Deux raisons principales : d'une part, certaines assiettes soumises à prélèvements sociaux ont baissé, en particulier les revenus du capital ; d'autre part, une partie (0,2 point) de la contribution sociale généralisée (CSG) a été transférée du fonds de solidarité vieillesse (FSV) vers la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Toutefois, la loi de financement de la Sécurité sociale de 2009 a limité ce recul en affectant de nouvelles taxes au financement de la Sécurité sociale : la contribution sur les indemnités de mise en retraite d'office, le forfait social, des droits sur les alcools et le tabac auparavant affectés au Fonds CMU (couverture médicale universelle) dorénavant attribués à la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam).

Les dépenses des administrations de sécurité sociale ont accéléré en 2009 (+ 4,5 % après + 3,1 % en 2008). Les prestations chômage se sont fortement accrues (+ 16,8 %), avec l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi. Revalorisées de 3 % au 1^{er} janvier 2009, les prestations familiales ont progressé de 3,0 %, après + 1,7 % en 2008. Les dépenses suivies dans le cadre de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) ont crû de 3,7 %, soit un dépassement de près de 0,7 milliard d'euros par rapport à l'objectif voté à + 3,3 %. Seules les prestations vieillesse ont ralenti en 2009 (+ 4,3 % après + 5,0 % en 2008). La durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein a en effet été allongée et les conditions de départ en retraite anticipée ont été durcies. Enfin, la charge d'intérêts portée par les administrations de sécurité sociale a très fortement diminué : la Cades a repris 10 milliards d'euros de dettes fin 2008 et 16,9 milliards d'euros début 2009 ; par ailleurs, les taux d'intérêt ont fortement baissé.

4 Les prélèvements obligatoires en 2009 par sous-secteur et par type d'impôt

	En milliards d'euros	En % du PIB	2009 / 2008 (en %)
État ¹	219,1	11,5	- 17,7
Organismes divers d'administration centrale	22,6	1,2	25,5
Administrations publiques locales	116,4	6,1	3,1
Administrations de sécurité sociale ²	431,0	22,6	- 0,5
Institutions de l'Union européenne	3,8	0,2	- 25,5
Total des prélèvements obligatoires	793,0	41,6	- 5,1
Principaux prélèvements³			
Taxe sur la valeur ajoutée	129,4	6,8	- 5,4
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	23,5	1,2	- 1,3
Impôt sur le revenu	45,8	2,4	- 10,0
Contribution sociale généralisée	82,4	4,3	- 2,5
Impôt sur les sociétés	20,6	1,1	- 58,3
Taxe professionnelle	22,0	1,2	4,2
Taxes foncières (propriétés bâties et non bâties)	24,9	1,3	9,0
Taxe d'habitation	14,5	0,8	8,3
Cotisations sociales effectives	315,8	16,6	0,2

1. Déduction faite des transferts fiscaux de l'État aux collectivités locales et à la sécurité sociale et des impôts dus non recouvrables.

2. Déduction faite des cotisations dues non recouvrables.

3. Prélèvements sans déduction des prélèvements dus non recouvrables.

Source : Insee, comptes nationaux, base 2000.

5 Dette publique notifiée et dette publique nette*

	Au 31/12/2008				Au 31/12/2009			
	Dette publique notifiée*		Dette publique nette*		Dette publique notifiée*		Dette publique nette*	
	En milliards d'euros	En % du PIB	En milliards d'euros	En % du PIB	En milliards d'euros	En % du PIB	En milliards d'euros	En % du PIB
État	1 036,2	53,2	995,5	51,1	1 162,6	61,0	1 101,4	57,8
Organismes divers d'administration centrale	95,5	4,9	59,9	3,1	115,3	6,0	81,6	4,3
Administrations locales	148,1	7,6	135,6	7,0	156,8	8,2	144,3	7,6
Administrations de sécurité sociale	35,4	1,8	8,8	0,5	54,3	2,8	29,5	1,5
Total administrations publiques	1 315,1	67,5	1 199,9	61,6	1 489,0	78,1	1 356,9	71,1

*Voir définitions.

Source : Insee, comptes nationaux, base 2000.

Encadré 1

La correction sur les dépenses militaires

Suite à 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. De ce fait, et mécaniquement, le déficit est corrigé à la baisse dans les premières années d'application des nouvelles modalités de comptabilisation. La correction des dépenses militaires s'élève à 0,1 point de PIB par an sur toute la période 2005-2009.

Encadré 2

Les décisions prises suite à la crise financière

Suite à la crise financière, les États membres sont tenus de transmettre des informations supplémentaires à Eurostat concernant l'impact sur le déficit et la dette publics notifiés des interventions publiques visant à soutenir les institutions financières.

En 2009, le déficit public a été réduit de 1,4 milliard d'euros suite à l'intervention de la puissance publique : rémunération des garanties accordées par l'État à la société de financement de l'économie française (SFEF) et à Dexia, intérêts et dividendes reçus par la société de prise de participations de l'État (SPPE). Par ailleurs, fin 2009, l'État a apporté des garanties aux banques d'un montant de 100,1 milliards d'euros (77,3 milliards d'euros pour la SFEF et 22,8 milliards d'euros pour Dexia).

La dette publique augmente de 10,6 points de PIB à 78,1 %

La dette publique au sens de Maastricht (*définitions*) atteint 78,1 % du PIB fin 2009, après 67,5 % fin 2008, soit une progression de 10,6 points. La dette publique nette (*définitions*) progresse également, mais un peu moins rapidement : elle s'établit à 71,1 % du PIB, après 61,6 % en 2008, soit une progression de 9,5 points (*tableau 5*).

La contribution de l'État à la dette publique a progressé de 126,4 milliards d'euros, une variation plus importante que son déficit. La différence résulte principalement des prêts accordés au secteur automobile (6,3 milliards d'euros) et de la comptabilisation en droits constatés des dépenses militaires (2,7 milliards d'euros, *encadré 1*).

La dette des organismes divers d'administration centrale s'établit à 115,3 milliards d'euros fin 2009, en hausse de 19,9 milliards d'euros sous l'effet notamment de la reprise d'une partie de la dette du régime général (16,9 milliards d'euros). La contribution des administrations publiques locales à la dette atteint 156,8 milliards d'euros à la fin 2009 contre 148,1 milliards d'euros fin 2008 : leur besoin de financement est de 5,6 milliards d'euros et leurs dépôts augmentent de 3,1 milliards d'euros. Malgré la reprise d'une partie de la dette du régime général par la Cades, la contribution des administrations de sécurité sociale à la dette publique augmente de 18,9 milliards d'euros pour s'établir à 54,3 milliards d'euros fin 2009. L'endettement du régime général, du régime agricole et des hôpitaux continue d'augmenter, sous l'effet du creusement de leurs déficits. Celui de l'assurance chômage augmente après une diminution les années passées.

Définitions

Les **organismes divers d'administration centrale (Odac)** comprennent notamment la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et le Fonds de réserve des retraites (FRR).

La **capacité ou le besoin de financement** des administrations publiques est le solde du compte de capital. Ce solde au sens de la comptabilité nationale diffère légèrement de l'excédent ou du déficit public au sens du traité de Maastricht (déficit public notifié). L'écart provient d'un traitement différent des flux nets d'intérêts liés aux contrats d'échange de taux et de devises (opérations de swaps) effectués par les administrations publiques. En 2009, ce flux s'élève à 0,5 milliard d'euros.

La **dette publique au sens de Maastricht (ou dette publique notifiée)** : elle est brute, ce qui signifie que les actifs financiers des administrations publiques ne sont pas déduits de leurs dettes. Elle est évaluée en valeur nominale et est consolidée des dettes entre administrations publiques. Elle exclut certains types de passifs, essentiellement les créances commerciales et ceux liés aux délais de paiement.

La **dette publique nette** est égale à la dette publique notifiée diminuée des dépôts, des crédits et des titres de créance négociables (évalués à leur valeur nominale) détenus par les administrations publiques sur les autres secteurs.

Avertissement

Les comptes présentés ici actualisent les agrégats publiés dans l'*Informations Rapides* n° 88 du 31 mars 2010 sur les « Premiers résultats des comptes des administrations publiques ». Ils en diffèrent notamment en raison d'évaluations du PIB postérieures à cette date.

Bibliographie

« Les comptes de la Nation en 2009 : une récession sans précédent depuis l'après-guerre », *Insee Première* n° 1294, mai 2010.

L'Économie Française, *Insee Références*, édition 2010, consultable fin juin 2010 sur insee.fr, à paraître en juillet 2010.

INSEE PREMIÈRE figure dès sa parution sur le site Internet de l'Insee : www.insee.fr (rubrique Publications)

Pour vous abonner aux avis de parution : <http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=abonnements/liste-abonnements.htm>

BULLETIN D'ABONNEMENT A INSEE PREMIERE

À RETOURNER À : INSEE/CNGP, Service Abonnement - B.P. 402 - 80004 Amiens CEDEX 1
Tél. : 03 22 97 31 70 Fax : 03 22 97 31 73

OUI, je souhaite m'abonner à INSEE PREMIÈRE - Tarif 2010

Abonnement annuel : 74 € (France) 92 € (Étranger)

Nom ou raison sociale : _____ Activité : _____

Adresse : _____ Tél : _____

Ci-joint mon règlement en Euros par chèque à l'ordre de l'INSEE : _____ €.

Date : _____ Signature

Direction Générale :
18, Bd Adolphe-Pinard
75675 Paris cedex 14
Directeur de la publication :
Jean-Philippe Cotis
Rédacteur en chef :
Gilles Rotman
Rédacteurs :
L. Bellin, A.-C. Morin,
C. Perrel, C. Pfister
Maquette : Brigitte Rols
Impression : Jouve
Code Sage IP101293
ISSN 0997 - 3192
© INSEE 2010



INSEE
INSTITUT NATIONAL
DE LA STATISTIQUE
ET DES ÉTUDES
ÉCONOMIQUES