

Comptes nationaux des administrations publiques - année 2012

Compléments à l'information rapide n° 73 du 29 mars 2013

En 2012, le déficit atteint 4,8 % du PIB, la dette notifiée 90,2 % 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 2013, du compte de la Nation provisoire 2012.

Ratios de finances publiques

	(en % du PIB)			
	2009	2010	2011	2012
Déficit public notifié	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8
Dette publique notifiée	79,2	82,4	85,8	90,2
Dette publique nette*	72,0	76,0	78,7	82,4
Recettes publiques	49,2	49,5	50,6	51,7
Dépenses publiques	56,8	56,6	55,9	56,6
Prélèvements obligatoires	42,1	42,5	43,7	44,9

* 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, DGTrésor

Le solde public notifié pour 2012 s'établit à -98,2 milliards d'euros, soit -4,8 % du PIB, contre -5,3 % du PIB en 2011. En part de PIB, les recettes progressent de 50,6 % à 51,7 % du PIB, plus vite que les dépenses, qui passent de 55,9 % à 56,6 % du PIB. Le taux de prélèvements obligatoires augmente de 1,2 point en 2012 à 44,9 % du PIB, sous l'effet de la hausse des impôts (+5,3 %).

Dépenses et recettes des administrations publiques

	En milliards d'euros				
	2010	2011	2012	11/10 (%)	12/11 (%)
Dépenses de fonctionnement*	377,2	379,1	388,5	0,5	2,5
dont consommations intermédiaires*	108,3	106,7	111,0	-1,5	4,0
dont rémunérations	259,4	262,7	267,7	1,3	1,9
Intérêts*	50,7	55,5	55,1	9,5	-0,7
Prestations sociales	495,6	510,8	528,7	3,1	3,5
Autres transferts et subventions	109,7	108,9	114,6	-0,7	5,3
Acquisition nette d'actifs non financiers	62,4	64,3	64,2	3,0	-0,1
dont formation brute de capital fixe	60,4	62,7	63,7	3,8	1,7
Total des dépenses	1 095,6	1 118,5	1 151,1	2,1	2,9
Ventes et autres recettes	71,0	71,4	72,6	0,6	1,7
Revenus de la propriété	15,0	16,1	13,4	7,6	-16,9
Impôts	496,2	533,9	562,2	7,6	5,3
dont impôts sur les produits et la production	288,4	305,2	314,0	5,8	2,9
dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	204,7	224,6	243,4	9,7	8,4
Cotisations sociales effectives	323,4	336,5	346,4	4,1	2,9
Autres recettes**	52,7	54,7	57,7	3,7	5,6
Total des recettes	958,3	1012,7	1052,3	5,7	3,9
Besoin de financement	-137,3	-105,9	-98,8		
Gains (+) Pertes (-) sur Swap	0,5	0,5	0,6		
Déficit notifié	-136,8	-105,4	-98,2		

Sources : Insee, DGFIP, DGTrésor

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 2012).

* Hors correction au titre des services financiers indirectement mesurés (SIFIM) sur les intérêts versés.

** Y compris cotisations sociales imputées.

Les dépenses croissent de 2,9 % en 2012 contre 2,1 % en 2011. Les dépenses de fonctionnement sont notamment en hausse de 2,5 %.

Les consommations intermédiaires augmentent de 4,0 % en 2012 après un recul de 1,5 % en 2011. Un tiers de la croissance de l'année 2012 s'explique par la hausse des livraisons de matériel militaire comparativement à 2011. Cet effet mis à part, les consommations intermédiaires des administrations publiques ne progressent que de 2,7 %. Les consommations intermédiaires des administrations publiques locales, qui progressent de 3,5 % après 3,8 % en 2011, expliquent une grande part de cette hausse. Celles des administrations de sécurité sociale accélèrent à +3,6 % après +2,2% en 2012, soutenues par celles des hôpitaux (+3,8% après +1,8% en 2011).

Les rémunérations (salaires bruts majorés des cotisations à la charge des employeurs) progressent de 1,9 % en 2012 après 1,3 % en 2011. Celles versées par l'État n'augmentent que de 1,0 %,.. Celles des administrations de sécurité sociale sont plus dynamiques (+1,9 % après +1,6 % en 2011). Les rémunérations des administrations publiques locales accélèrent davantage (+3,1% en 2012 après +2,1% en 2011).

Les intérêts versés reculent de -0,7% en 2012 après une hausse de 9,5% en 2011. En dépit de l'augmentation de 116,9 Md€ de l'encours de la dette publique entre fin 2011 et fin 2012, la charge d'intérêt se replie sous l'effet de la baisse des taux d'intérêt et de l'inflation, cette dernière diminuant la dépense liée aux obligations indexées.

Les prestations sociales en espèces et en nature progressent de 3,5 %, après 3,1 % en 2011. Les prestations en nature ralentissent à +2,6 %, contre +3,5 % en 2011 à la faveur d'une hausse très modérée des dépenses de santé (+2,2 % contre +3,3 % en 2011), alors que les prestations en espèces accélèrent à +3,8 % après +2,9 % en 2011. La croissance des prestations du régime général est surtout portée par les branches vieillesse (+4,1 % en 2012 après +4,6 % en 2011), du fait de la hausse tendancielle du nombre de retraités, et famille (+3,2 %). Les prestations de l'Unedic accélèrent en 2012 (+5,2 % après -0,4 %) du fait de la hausse du chômage.

Les autres transferts et subventions augmentent de 5,3 % (après un recul de -0,7 % en 2011), soit une hausse de 5,6 Mds€. Les subventions à proprement parler augmentent de 1,0 Md€, le prélèvement sur ressources au profit de l'Union Européenne de 1,4 Md€ et la recapitalisation de Dexia intervenue en décembre 2012 joue à hauteur de 2,6 Mds€.

Enfin, les acquisitions nettes d'actifs non financiers reculent de -0,1% après une hausse de 3,0% en 2011, notamment en raison des recettes exceptionnelles liées aux licences de téléphonie mobiles qui contribuent à augmenter les cessions d'actifs non financiers de l'État de 1,6 Md€. L'investissement progresse plus modérément qu'en 2011 (+1,7 % après +3,8 %), notamment du fait d'une forte décélération dans les hôpitaux.

Les recettes sont moins dynamiques qu'en 2011, avec une progression de +3,9 % contre +5,7 % l'an passé.

Les revenus de la propriété sont en baisse (- 16,9 %), en lien avec le recul des dividendes versés par les entreprises publiques.

Près de la moitié de la hausse des recettes est due au dynamisme des impôts sur le revenu et le patrimoine. Ces derniers augmentent de 8,4 %, soit +18,8 Mds€. L'impôt sur le revenu augmente de 8,8 Mds€, la contribution sociale généralisée de 3,1 Mds€, la taxe d'habitation de 0,9 Md€, les prélèvements sur les revenus des capitaux mobiliers de 0,8 Md€ et l'impôt de solidarité sur la fortune de 0,7 Md€. La taxe de risque systémique sur les banques créée en 2011, et dont le taux a été doublé en 2012, se monte à 1,0 Md€. Inversement, les impôts sur les produits et la production ralentissent à +2,9 %, contre +5,8 % en 2011. En particulier, malgré la hausse du taux réduit de 5,5 % à 7,0 % intervenue au 1^{er} janvier 2012, les recettes de TVA n'augmentent que de 1,4 % en 2012, après +3,3 % en 2011.

Les cotisations sociales ralentissent (+2,9% après +4,1% en 2011) : la progression plus modérée de l'assiette, liée à la fois à la baisse de l'emploi et au ralentissement du salaire moyen, l'emporte sur l'impact à la hausse de la fin des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires. Au total les cotisations effectives employeurs ne progressent que de 2,3 % mais les cotisations des salariés et non salariés sont plus dynamiques à +3,6 % et +6,3 %.

Capacité ou besoin de financement par sous-secteurs

En milliards d'euros

	2009	2010	2011	2012	2012-2011
État	-117,1	-121,8	-87,7	-80,0	7,7
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	-4,6	9,1	-2,7	-2,5	0,1
Adm. publiques locales (APUL)	-5,9	-1,4	-1,5	-3,1	-1,6
Adm. de sécurité sociale (ASSO)	-15,0	-23,3	-14,0	-13,1	0,8
TOTAL des administrations publiques	-142,6	-137,3	-105,9	-98,8	7,1

Sources : Insee, DGFIP, DGTrésor

La réduction du déficit des administrations publiques en 2012 est essentiellement liée à celle de l'État (-7,7 Mds€). Le déficit des administrations de sécurité sociale se résorbe légèrement de 0,8 Md€. Celui des administrations publiques locales passe de 1,5 Md€ à 3,1 Md€, alors que celui des organismes divers d'administration centrale reste stable.

Alors que les recettes de l'État progressent de 14,4 Mds€, dont +10,5 Mds€ pour les impôts sur le revenu, ses dépenses n'augmentent que de 6,6 Mds€. En outre, cette hausse des dépenses est pour une part importante imputable à la recapitalisation de Dexia (2,6 Mds€), à des livraisons de matériel militaire nettement plus élevées qu'en 2011 (1,4 Md€) et à la hausse du prélèvement au profit de l'Union Européenne.

La dégradation du solde des administrations publiques locales est imputable à la progression moins soutenue des recettes (+5,6 Mds€) que des dépenses (+7,2 Mds€). Les recettes d'impôts sur les produits et la production sont en hausse de +4,4 Mds€ (dont +0,8 Md€ pour la contribution foncière des entreprises, +1,0 Md€ pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et +1,3 Md€ pour la taxe sur le foncier bâti) et la taxe d'habitation augmente de 1,0 Md€. Les droits de mutation à titre onéreux reculent en revanche de 0,4 Md€ en 2012 après une hausse de 1,3 Md€ en 2011, en lien avec la dégradation du marché immobilier. Du côté des dépenses, les dépenses de fonctionnement sont en hausse de 5,9 Mds€, dont +1,8 Md€ pour les consommations intermédiaires et +2,2 Mds€ pour les rémunérations. L'investissement est lui aussi dynamique (+1,5 Md€) : il progresse pour la deuxième année consécutive après une forte chute en 2010.

Les recettes fiscales des administrations de sécurité sociale augmentent de 7,2 Mds€, dont +4,7 Mds€ de contribution sociale généralisée et +3,0 Mds€ d'impôts sur la production et les produits tirés par des mesures nouvelles (taxe sur les conventions d'assurance +1,0 Md€, augmentation du taux du forfait social +1,1 Md€). Les cotisations sociales sont en hausse de 9,8 Mds€. Du côté des dépenses, les prestations augmentent de 14 Mds€, dont 11,8 Mds€ pour les prestations en espèces. La croissance des prestations en espèces du régime général est surtout portée par les branches vieillesse (+4,1 % en 2012 après +4,6 % en 2011) et famille (+3,2 % en 2012 après +0,3 % en 2011), les prestations familiales étant soutenues par la revalorisation de 25 % de l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) de septembre 2012. Les prestations de l'Unedic accélèrent (+5,2 % en 2012 après un recul de -0,4 % en 2011), en raison de la situation dégradée du marché du travail.

Le déficit des organismes divers d'administration centrale reste stable par rapport à 2010. Leurs recettes et leurs dépenses augmentent parallèlement (respectivement +2,4 Mds€ et +2,3 Mds€), alors que les transferts reçus de l'État, taxes affectées non comprises, se stabilisent.

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

En milliards d'euros

	2009	2010	2011	2012
Solde d'exécution des lois de finances	-138,0	-148,8	-90,7	-87,2
Corrections droits constatés	7,5	-3,1	1,4	-10,2
Opérations budgétaires traitées en opérations financières	10,5	28,5	2,9	15,7
Opérations non budgétaires ayant un impact sur le besoin de financement	2,9	1,7	-1,2	1,6
Autres (swaps)	0,2	0,4	0,3	0,3
Déficit de l'État notifié	-116,8	-121,4	-87,4	-79,7

Sources : Insee, DGFIP, DGTrésor

En 2012, le solde d'exécution budgétaire de l'État s'établit à -87,2 Mds€, contre un déficit notifié de 79,7 Mds€. Cette différence est principalement imputable à deux effets. D'une part, l'apport en capital de la France au Mécanisme Européen de Stabilité (+16,3 Mds€) explique en grande partie la hausse des dépenses budgétaires traitées en opérations financières en comptabilité nationale (+15,7 Mds€) ; il est également à l'origine de la contribution fortement négative des corrections pour droits constatés, dans la mesure où seulement 6,5 Mds€ sur ces 16,3 Mds€ ont effectivement été versés, le reste étant provisionné dans les comptes à payer. D'autre part, le traitement du dividende de GDF Suez versé en actions (1,2 Md€), qui n'est pas une recette budgétaire mais bien une ressource en comptabilité nationale, explique l'essentiel de la progression des opérations non budgétaires ayant un impact sur le besoin de financement.

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, ainsi qu'en 2011. En 2010, cette correction s'inversait du fait de livraisons de matériels militaires plus importantes que les paiements : elle dégrade le déficit de 0,1 point de PIB. En 2012, l'effet de la correction est plus faible que les années précédentes : elle améliore le déficit de 0,025 point de PIB.

→ Conformément aux règlements européens, la recapitalisation intervenue en décembre 2012 de la banque Dexia, qui a enregistré des pertes répétées depuis le début de la crise financière, est enregistrée en dépense et augmente le déficit public 2012 de 0,13 point de PIB.

→ Suite aux recommandations d'Eurostat, le versement complémentaire au titre du prélèvement sur ressources au profit de l'Union européenne, effectué début janvier 2013, est rattaché à l'année 2012 et accroît le déficit de 0,6 Md€.

La dette au sens de Maastricht augmente de 4,4 points de PIB

Fin 2012, la dette publique notifiée s'élève à 1 833,8 Mds€. Il s'agit de la dette brute consolidée en valeur nominale du secteur des administrations publiques. Celle-ci croît de +116,9 Mds€ après +121,9 Md€ en 2011. Elle atteint 90,2 % du PIB fin 2012, après 85,8 % fin 2011. L'augmentation de la dette publique nette est légèrement moindre : elle s'établit à 82,4 % du PIB, après 78,7 % en 2011.

La contribution de l'État à la dette publique progresse de 104,6 Mds€, une variation plus importante que son besoin de financement (80,0 Mds€). La différence résulte des prêts accordés aux pays en difficulté de la zone euro via le Fonds européen de stabilité financière (+27,1 Mds€) et de la participation effectivement versée en 2012 au Mécanisme européen de stabilité (6,5 Mds€, le reliquat de 9,8 Mds€ étant provisionné dans les comptes à payer).

La dette des organismes divers d'administration centrale s'établit à 9,9 Mds€ fin 2012, en légère diminution (-0,4 Md€) par rapport à la fin 2011.

La contribution des administrations publiques locales (APUL) à la dette atteint 173,7 Mds€ fin 2012, contre 166,6 Mds€ fin 2011, soit une hausse de 7,1 Mds€ en lien avec leur besoin de financement (3,1 Mds€) et l'augmentation de leurs dépôts^(*) (+4,0 Mds€).

La contribution des administrations de sécurité sociale à la dette publique augmente de 5,7 Mds€ pour s'établir à 210,3 Mds€ fin 2012. L'accroissement de la dette est moins important que le déficit car les organismes de sécurité sociale réduisent leur trésorerie (-6,1 Mds€).

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

En milliards d'euros

	2009	2010	2011	2012
Ensemble	1493,4	1595,0	1716,9	1833,8
dont :				
État	1168,4	1244,8	1335,3	1439,9
Organismes divers d'administration centrale	18,7	14,1	10,4	9,9
Administrations publiques locales	155,2	161,1	166,6	173,7
Administrations de sécurité sociale	151,2	175,0	204,6	210,3

Sources : Insee, DGFIP, Banque de France

(*) L'endettement d'un organisme public auprès d'un autre organisme public n'est pas comptabilisé dans sa contribution à la dette maastrichtienne : les dépôts des APUL auprès du Trésor ne majorent donc pas la contribution de l'État à la dette.

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 comme la Cades, l'Unedic ou l'Acoss émettent des titres négociables. Au cours de 2012, l'encours de titres à long terme progresse de 109,0 Mds€ pour constituer 73,9 % de la dette de Maastricht contre 72,6 % fin 2011. Cette hausse se fait aux dépens des titres à court terme dont l'encours est en diminution de 34,5 Mds€ : sa part est ainsi ramenée de 13,2 % à 10,4 %. L'État et la Cades ont remboursé des titres à court terme et émis davantage de titres à long terme. Par ailleurs, le montant des crédits à long terme souscrits par les administrations publiques progresse fortement en 2012 (+34,9 Mds€).

La dette des APU en fin d'année et sa répartition par instrument

En milliards d'euros

	2009	2010	2011	2012
En milliards d'euros				
Ensemble	1 493,4	1 595,0	1 716,9	1 833,8
dont				
Dépôts	23,7	23,1	30,1	37,7
Titres autres qu'actions et participations	1 262,6	1 347,0	1 471,5	1 546,1
<i>Titres à court terme</i>	233,0	211,9	226,1	191,6
<i>Titres à long terme</i>	1 029,6	1 135,2	1 245,4	1 354,4
Crédits	207,0	224,9	215,3	250,0
<i>crédits à court terme</i>	19,3	28,4	8,2	8,1
<i>crédits à long terme</i>	187,8	196,5	207,1	242,0

Sources : Insee, DGFIP, Banque de France

Définitions et éléments de comparaison :

La dette au sens 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 2012, la dette nette des administrations publiques s'élève à 1 675,1 Mds€ (soit 82,4 % du PIB) en augmentation de 99,9 Mds€ par rapport à fin 2011. La dette publique notifiée, brute, dans le même temps croît de 116,9 Mds€. L'écart entre la hausse de la dette brute et de la nette (+17,0 Mds€) provient tout d'abord des prêts de l'État aux pays de la zone euro, dans le cadre du FESF (+27,1 Mds€). Ces prêts sont sans effet sur la dette nette car ils affectent à due concurrence le passif et l'actif des administrations publiques. En outre, la trésorerie se contracte (-6,0 Mds€) et les administrations publiques se séparent de leurs titres de créances (-4,4 Mds€).

La dette notifiée (Maastricht) et la dette nette

En milliards d'euros

	Dette notifiée		Dette nette	
	2011	2012	2011	2012
Ensemble	1716,9	1833,8	1575,2	1675,1
dont :				
<i>État</i>	1335,3	1439,9	1271,2	1348,1
<i>Organismes divers d'administration centrale</i>	10,4	9,9	-2,0	-2,9
<i>Administrations publiques locales</i>	166,6	173,7	157,0	163,9
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	204,6	210,3	149,0	166,1

Sources : Insee, DGFIP, Banque de France

Fin 2012, la valeur des actions cotées et des OPCVM détenues par les administrations publiques s'élève à 170,8 Mds€ en légère augmentation de 1,1 Md€ par rapport à fin 2011. Les valeurs énergétiques pèsent dans la dépréciation des détections en actions cotées de l'État (-11,6 Mds€). Ces pertes sont compensées par les acquisitions en actions cotées ou en OPCVM des administrations de sécurité sociale et des organismes divers d'administration centrale et par des valorisations orientées à la hausse.

Les actions cotées et les OPCVM détenues par les administrations publiques
(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012
Ensemble	233,1	209,2	169,7	170,8
dont :				
État	103,9	86,2	59,1	48,8
Organismes divers d'administration centrale	30,2	28,5	22,2	25,5
Administrations publiques locales	0,8	0,6	0,6	0,7
Administrations de sécurité sociale	98,3	93,9	87,8	95,8

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 détenus 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.

Remarques :

→ Le PIB de 2012 utilisé pour les calculs de ratios est estimé à partir de l'évaluation de la campagne des comptes nationaux en cours pour le PIB de 2011, auquel est appliqué le taux de croissance issu des résultats détaillés des comptes trimestriels (publiés le 27 mars 2013).

Pour en savoir plus :

- Un document complémentaire est disponible à l'adresse suivante : <http://www.insee.fr/fr/themes/info-rapide.asp?id=37>
- Contact presse : bureau-de-presse@insee.fr

Prochaine publication : 28 mars 2014