

Informations Rapides

ISSN 0151-1475

31 mars 2009 - n° 89

©INSEE 2009

Série « Principaux Indicateurs »

■ Comptes nationaux des administrations publiques - année 2008 (premiers résultats)

Thème "Comptes de la Nation"

Avertissement : chaque année, l'Insee publie une première évaluation des comptes nationaux des administrations publiques correspondant à celle réalisée pour la notification à la Commission européenne des ratios de dette et déficit publics. L'ensemble des données est susceptible d'être modifié à l'occasion de la publication du compte national provisoire 2008, le 15 mai 2009.

Le secteur des administrations publiques des comptes nationaux comprend l'État, les organismes divers d'administration centrale ou ODAC (dont la CADES qui gère la dette sociale, le Fonds de réserve des retraites, des organismes de recherche, universités, etc.), les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale (essentiellement les caisses de sécurité sociale, l'UNEDIC et les hôpitaux publics).

Les prélèvements obligatoires comprennent les impôts et cotisations sociales effectives au profit des administrations publiques et des institutions européennes.

Les PIB à prix courants utilisés pour construire les ratios de finances publiques sont, pour les années antérieures à 2005, les PIB déjà publiés. Pour 2006 et 2007, il s'agit de l'évaluation de la campagne des comptes nationaux en cours. Le PIB de l'année 2008 est estimé en utilisant le taux de croissance issu des résultats détaillés des comptes trimestriels (publiés le 27 mars 2009).

Ratios de finances publiques

Taux en % du PIB	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Déficit public notifié	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,4
Dette publique notifiée	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	63,8	68,0
Dette publique nette (*)	51,3	52,9	56,5	58,5	60,5	59,4	59,1	61,3
Recettes publiques	50,0	49,5	49,2	49,6	50,4	50,4	49,6	49,3
Dépenses publiques	51,6	52,6	53,3	53,2	53,4	52,7	52,3	52,7
Prélèvements obligatoires	43,8	43,1	42,9	43,2	43,6	43,9	43,2	42,8

Source : Comptes nationaux base 2000 - Insee, Direction générale des Finances Publiques (DGFIP), Direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE), Banque de France.

(*) 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 (cf. encadré page 4).

En 2008, le déficit public notifié s'élève à 65,9 milliards d'euros, soit 3,4% du PIB. Le déficit se dégrade de 14,6 milliards d'euros. Les administrations centrales, en particulier l'État, sont à l'origine de l'essentiel de cette détérioration. La faible progression des recettes publiques (+2,3%), plus lente que celle des dépenses publiques (+3,7%), explique le creusement du déficit. La part de ces recettes rapportée au PIB diminue de 49,6% à 49,3% et celle des dépenses passe de 52,3% à 52,7%.

Le taux de prélèvements obligatoires diminue de 0,4 point en 2008 (42,8% du PIB après 43,2 % en 2007) en raison de la faible progression des impôts (+1,6%).

La dette publique notifiée, qui s'élève fin 2008 à 1 327,1 milliards d'euros, s'est accrue de +9,8 % après +5,1 % en 2007. Elle correspond à la dette brute consolidée en valeur nominale du secteur des administrations publiques (voir page 3). Elle atteint 68,0 % du PIB fin 2008, après 63,8 % fin 2007. La progression de la dette publique nette (cf. encadré page 4) est moindre : elle s'établit à 61,3 %, après 59,1% en 2007. En particulier, les mesures d'aide au secteur financier intervenues en fin d'année n'ont quasiment pas d'impact sur l'évolution de la dette publique nette (+1,0 milliard d'euros) alors qu'elles contribuent à augmenter la dette publique notifiée de 24,6 milliards d'euros.

Remarques

→ Les mesures prises suite à la crise financière fin 2008 ont conduit à la création de deux entités, la SPPE (Société de prises de participation de l'État) et la SFEF (Société de financement de l'économie française), toutes les deux classées parmi les Organismes divers d'administration centrale. La SPPE s'est endettée à hauteur de 11,6 Mds€; dans le même temps, elle a souscrit des titres super-subordonnés émis par six établissements bancaires français pour 10,5 Mds€ et est entrée pour le compte de l'État au capital de Dexia pour 1,0 Md€. La SFEF s'est endettée en 2008 pour 13 Mds€ et a effectué des prêts d'un même montant à des établissements bancaires français.

→ 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. 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 s'élève à 0,1 point de PIB sur chacune des quatre années 2005, 2006, 2007 et 2008.

Dépenses et recettes des administrations publiques

en Mds€	2007	2008	évolution (%)
Dépenses de fonctionnement	344,5	353,9	2,7%
<i>dont consommations intermédiaires</i>	94,2	97,4	3,4%
<i>dont rémunérations *</i>	241,8	247,7	2,4%
Intérêts	50,9	54,6	7,3%
Prestations sociales en espèces	330,3	342,8	3,8%
Remboursements de Sécurité sociale	107,0	111,3	4,0%
Autres transferts et subventions	93,3	100,0	7,2%
Acquisition nette d'actifs non financiers	65,3	65,2	-0,1%
<i>dont investissement</i>	62,3	62,4	0,2%
Total des dépenses	991,2	1 027,7	3,7%
Ventes et autres recettes de production	62,8	64,4	2,5%
Revenus de la propriété	15,5	17,2	11,0%
Impôts	510,8	518,9	1,6%
<i>dont impôts sur les produits et la production</i>	285,4	287,9	0,9%
<i>dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine</i>	216,5	223,1	3,0%
Cotisations sociales effectives	307,0	314,9	2,6%
Autres recettes *	43,4	46,0	6,0%
Total des recettes	939,5	961,5	2,3%
besoin de financement	-51,7	-66,2	
Gains (+) / pertes (-) sur SWAP	0,3	0,3	
Déficit notifié	-51,3	-65,9	

Source : Insee, DGFIP, DGTPE.

* y compris cotisations sociales imputées.

* 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 (0,3 milliard d'euros en 2008).

En 2008, les dépenses progressent de 3,7% après +4,1% en 2007. La masse des rémunérations versées progresse de 2,4% (après 3,1% en 2007 et 2,8% en 2006). Les intérêts versés augmentent de 7,3%, en raison principalement de la part de la dette publique souscrite sur titres indexés sur l'inflation. Les prestations sociales en espèces sont en hausse de 3,8%, un rythme quasi identique à celui de 2007 (+3,7%). Les remboursements de sécurité sociale ralentissent (+4,0% après 5,0% en 2007). L'investissement, qui avait rebondi en 2007 (7,8% après 1,5% en 2006), est quasiment stable en 2008 (+0,2%).

La croissance des recettes en 2008 ralentit pour la troisième année consécutive (+2,3% après +3,2% en 2007, +4,7% en 2006, +5,8% en 2005). Les impôts sur les produits et la production progressent très modérément (+0,9%). En particulier, les recettes de TIPP reculent. La progression de +3,0% des impôts courants sur le revenu et le patrimoine recouvre notamment une progression dynamique de la CSG et une baisse de l'IS. Les droits de mutation reculent. Les cotisations sociales (+2,6%) augmentent à un rythme moins soutenu que la masse salariale en raison du dynamisme des mécanismes d'exonération.

Les revenus de la propriété progressent fortement (+11,0%), notamment sous l'impulsion des dividendes reçus par l'État.

Capacité (+) ou besoin (-) de financement par sous-secteur

en Mds€	2003	2004	2005	2006	2007	2008	évolution 2008 (Mds€)
État	-62,0	-52,8	-52,2	-48,3	-39,7	-54,4	-14,7
Organismes divers d'administration centrale	4,8	9,5	7,1	10,5	-3,8	-2,3	1,5
Administrations publiques locales	0,5	-2,4	-3,3	-3,1	-7,7	-8,6	-0,9
Administrations de Sécurité sociale	-9,0	-14,6	-2,8	-1,0	-0,4	-0,9	-0,6
Besoin de financement total des APU	-65,7	-60,2	-51,1	-41,9	-51,7	-66,2	-14,6

Source : Insee, DGFIP, DGTPE.

La dégradation du besoin de financement des administrations publiques (-14,6 Mds€) résulte principalement de celle des administrations centrales (État et organismes divers d'administration centrale). Le besoin de financement des administrations publiques locales et celui des administrations de sécurité sociale se creusent également (respectivement de 0,9 Md€ et 0,6 Md€). Ces dernières restent proches de l'équilibre : les déficits du régime général et des hôpitaux sont presque compensés par les excédents des régimes de retraite complémentaire et du régime de l'assurance-chômage.

Du solde d'exécution des lois de finances au besoin de financement de l'État

en Mds€	2006	2007	2008
Solde d'exécution des lois de finances	-39,0	-34,7	-56,3
Corrections droits constatés	-2,1	-2,6	0,8
Opérations budgétaires traitées en opérations financières	-5,7	-6,5	0,3
Opérations non budgétaires ayant un impact sur le besoin de financement	-1,4	4,2	0,8
Autres	-0,1	-0,1	-0,1
Besoin de financement de l'État	-48,3	-39,7	-54,4

Source : Insee, DGFIP, DGTPE.

En 2008, le solde d'exécution des lois de finances s'établit à -56,3 Mds€ alors que le besoin de financement de l'État est de -54,4 Mds€. Cette différence résulte de plusieurs retraitements. Outre les corrections au titre des droits constatés (TVA, TIPP, transferts aux organismes de sécurité sociale, intérêts courus non échus...), des opérations budgétaires sont considérées en comptabilité nationale comme des opérations financières sans impact sur le déficit (comme le retraitement des dépenses militaires en décalage comptable). À l'inverse, des opérations non budgétaires sont prises en compte dans le calcul du déficit de l'État en comptabilité nationale.

Dettes annuelles au sens de Maastricht

À la fin de 2008, la dette des administrations publiques au sens de Maastricht s'élève à 1 327,1 Mds€, soit 68,0 % du PIB.

La contribution de l'État à la dette publique a progressé de 107,0 Mds€, une variation nettement plus importante que son besoin de financement. La différence résulte principalement du financement de la SPPE (11,6 Mds€), de la reprise des dettes du FFIPSA (8,0 Mds€), de l'ERAP (2,4 Mds€) et des Charbonnages de France (2,4 Mds€), d'achats de billets de trésorerie de l'ACOSS (2,0 Mds€) et d'une hausse de la trésorerie de l'État (+11,8 Mds€) par anticipation des dépenses de l'année 2009. La dette des organismes divers d'administration centrale s'établit à 109,1 Mds€ fin 2008, en hausse de +11,4 Mds€. Plusieurs opérations importantes jouent sur cette variation : à la hausse, la reprise d'une partie de la dette de l'ACOSS par la CADES en fin d'année (10,0 Mds€) et l'endettement de la SFEF à hauteur de 13 Mds€ ; à la baisse, les reprises de dette par l'État et les remboursements de dette de l'ERAP (-6,4 Mds€), de Charbonnages de France (-2,4 Mds€) et de la CDP au titre de la dette du SAAD (2,0 Mds€) viennent en diminuer l'endettement.

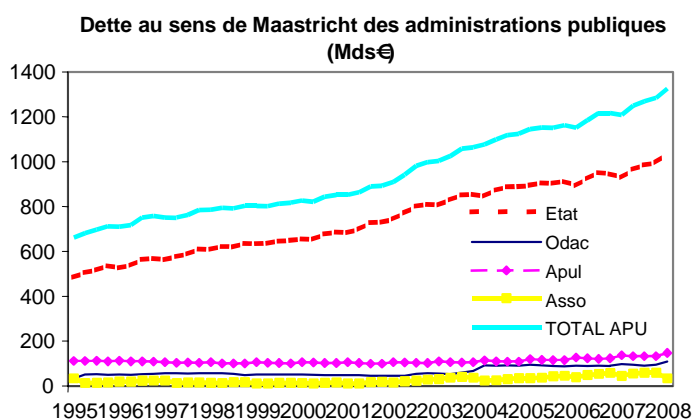
La contribution des administrations publiques locales à la dette atteint 146,7 Mds€ à la fin décembre 2008 contre 136,7 Mds€ fin 2007, une hausse en lien avec leur besoin de financement (8,6 Mds€).

La contribution des administrations de sécurité sociale à la dette publique s'établit à 35,1 Mds€, en baisse de 10,0 Mds€ par rapport à fin 2007. L'endettement du régime général, du régime agricole et des hôpitaux se poursuit, mais l'État reprend la dette du FFIPSA et la CADES une partie de celle de l'ACOSS, tandis que l'assurance chômage continue de se désendetter.

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

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ensemble des administrations publiques	1 003,4	1 076,9	1 145,4	1 149,9	1 208,8	1 327,1
Dont :						
État	806,8	847,0	894,5	892,5	929,2	1 036,2
Organismes divers d'administration centrale	55,3	91,1	94,5	90,7	97,7	109,1
Administrations publiques locales	109,8	113,5	120,1	127,3	136,7	146,7
Administrations de sécurité sociale	31,5	25,3	36,3	39,5	45,2	35,1

Source : Comptes nationaux base 2000 - Insee, DGFIP, Banque de France



La dette des administrations publiques est principalement constituée de titres à long terme (Obligations assimilables du Trésor, Bons du Trésor à intérêts annuels...) émis par l'État. Par ailleurs, d'autres administrations publiques émettent des titres négociables : CADES, UNEDIC, ACOSS. Au cours de l'année 2008, l'encours de titres à long terme a progressé de 43,6 Mds€, sa part dans la dette au sens de Maastricht baissant de 3,3 points à 70,4% au profit des titres négociables à moins d'un an, dont l'encours a augmenté de 70,4 Mds€, portant sa part de 8,9% à 13,4%.

Les administrations publiques locales ont plutôt recours à l'emprunt, en particulier à long terme, pour le financement de leurs investissements.

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

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ensemble	1 003,4	1 076,9	1 145,4	1 149,9	1 208,8	1 327,1
Dépôts	14,0	12,9	13,1	18,0	18,7	23,5
Titres autres qu'actions et participation, hors produits financiers dérivés	831,0	902,2	964,5	960,6	1 003,1	1 117,1
dont titres de court terme (*)	121,9	129,0	129,9	97,2	107,9	178,3
dont titres de long terme (*)	709,1	773,1	834,6	863,4	895,2	938,8
Crédits	158,3	161,9	167,8	171,4	186,9	186,6
dont crédits à court terme	22,0	19,8	19,5	18,0	25,1	16,5
dont crédits à long terme	136,3	142,1	148,3	153,3	161,8	170,1

Source : Comptes nationaux base 2000 - Insee, DGFIP, Banque de France

Les BTAN (Bons du Trésor à intérêts ANnuels) dont la maturité varie entre 2 et 5 ans sont classés avec les titres à long terme, alors qu'ils sont classés dans les comptes financiers publiés par la Banque de France avec les titres à court terme.

Définitions et éléments de comparaison :

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

La dette au sens de Maastricht est consolidée : sont donc exclus de la valeur de la dette les éléments de passif d'une administration détenus par une autre administration. Il en est ainsi particulièrement des dépôts ; mais aussi des titres négociables.

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

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

Éléments complémentaires sur la situation financière des administrations publiques

Fin 2008, la dette nette des administrations publiques s'élève à 1195,8 Mds€ (soit 61,3 % du PIB) en progression de 75,2 Mds€ par rapport à 2007. La dette publique notifiée, brute, progresse dans le même temps de 118,3 Mds€. Cet écart de 43,1 Mds€ s'explique pour l'essentiel par un gonflement de 17,5 Mds€ des trésoreries (en dehors des dépôts des correspondants du Trésor) des administrations publiques et par les mesures d'aide au secteur financier mises en place via la SPPE et la SFEF, qui conduisent à augmenter le passif mais aussi l'actif des APU (cf. Remarques en première page).

La dette nette des administrations publiques (en Mds€)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ensemble	901,1	971,2	1 043,6	1 072,6	1 120,6	1 195,8
dont : État	758,9	794,8	838,2	862,5	899,5	995,4
Organismes divers d'adm. centrale	31,3	64,7	75,1	72,2	74,4	58,2
Administrations publiques locales	97,1	100,0	107,2	114,7	123,9	134,4
Administrations de sécurité sociale	13,9	11,8	23,1	23,2	22,8	7,9

Fin 2008, la valeur des actions cotées et des OPCVM détenues par les APU s'élève à 213,0 Mds€, en recul de 97,5 Mds€. Ce recul s'explique entièrement par la dégradation des marchés boursiers. Il est atténué par les flux d'achat de titres.

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

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ensemble	102,0	105,5	203,3	258,3	310,5	213,0
dont : État	21,9	27,4	99,4	138,3	182,7	110,6
Organismes divers d'adm. centrale	21,8	23,0	35,0	41,2	43,4	27,4
Administrations publiques locales	0,5	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7
Administrations de sécurité sociale	57,8	54,4	68,3	78,1	83,6	74,2

Encadré : de la dette au sens de Maastricht à la « dette nette » - autres actifs financiers liquides détenus par les administrations publiques

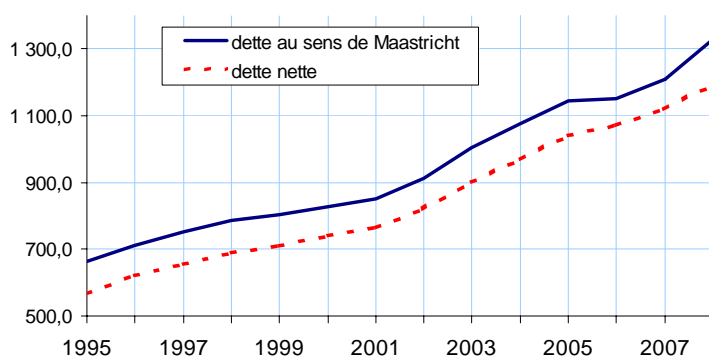
La dette au sens de Maastricht, brute, ne rend compte que d'une partie de la situation financière des administrations publiques.

Pour mieux éclairer cette situation et la soutenabilité des finances publiques, on peut mettre en regard de la dette publique notifiée, qui représente les passifs, certains actifs financiers détenus par les administrations publiques. Parmi ces actifs, on retient naturellement la trésorerie et les placements à court terme, dont la gestion est intrinsèquement liée à celle de la dette. Dans une perspective de plus long terme, et dans un souci de symétrie eu égard au champ de la dette brute notifiée, on considère également les actifs exigibles tels que les crédits et les titres de créances négociables détenues sur des acteurs privés. Ces instruments financiers sont évalués en valeur nominale, comme la dette au sens de Maastricht.

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

Par ailleurs, les administrations publiques détiennent également d'autres formes d'actifs financiers, liquides, qui ne sont pas retranchés à la dette brute notifiée, ne rentrent donc 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.

Dette au sens de Maastricht et dette nette
En Mds€



Actions cotées et titres d'OPCVM détenus par les APU
En Mds€

