

Les comptes des administrations publiques en 2004

Une amélioration grevée par les soldes sociaux

Jérémi Montornès, Philippe Vial, Lisa Fratacci, direction générale du Trésor et de la politique économique,
 Danielle Lefeuvre-Mariaud, direction générale de la Comptabilité Publique,
 Olivier Vazeille, département des Comptes nationaux, Insee

Les finances publiques se redressent légèrement en 2004. Toutefois, le déficit public, atteint 3,6 % du PIB et dépasse encore le seuil du pacte de stabilité et de croissance (3 %). Les recettes fiscales ont progressé, l'amélioration de la conjoncture ayant stimulé la TVA et l'impôt sur les sociétés. Ainsi, le taux de prélèvements obligatoires s'élève à 43,4 % après 43,1 % en 2003. Malgré une amélioration, le déficit global des administrations centrales, État et ODAC, reste élevé. Les collectivités locales, ayant fortement investi, ne sont plus excédentaires pour la première fois depuis dix ans alors que le déficit des administrations de sécurité sociale atteint un niveau record. La dette publique au sens du traité de Maastricht continue de progresser et atteint 64,7 % du PIB.

Après trois années de dégradation, les finances publiques se redressent légèrement en 2004. Toutefois, le déficit public, qui s'élève à 59,7 milliards d'euros (3,6 % du PIB, *tableau 1*), se situe encore au-delà du seuil du pacte de stabilité et de croissance (3 %).

La réduction du déficit de 0,6 point de PIB résulte à la fois d'une croissance moins forte

des dépenses (+ 3,6 % après + 4,2 % en 2003, *tableau 3*) et plus vive des recettes (+ 4,7 % après + 2,2 % en 2003). L'amélioration conjoncturelle dynamise les recettes fiscales des administrations publiques (+ 6,2 % après + 1,2 % et + 1,5 % les deux années précédentes). Le poids de leurs dépenses dans le PIB est contenu à un niveau inférieur à celui de l'année précédente (53,5 % après 53,7 % en 2003).

S'il reste élevé (52,2 milliards d'euros, *tableau 2*), le besoin de financement de l'État se réduit de 10,0 milliards d'euros, essentiellement en raison de la progression soutenue des recettes fiscales. Structurellement excédentaires, les organismes divers d'administration centrale dégagent une capacité de financement plus élevée qu'en 2003 (9,9 milliards d'euros après 4,9 milliards) en grande partie en raison de transferts de l'État plus importants. En revanche, les administrations publiques locales ne sont plus excédentaires pour la première fois depuis 1995. Enfin, la détérioration des finances des administrations de sécurité sociale est très marquée. Leur besoin de financement atteint 15,9 milliards d'euros, montant jamais atteint par le passé.

Fortes rentrées fiscales

Après une baisse continue entre 2000 et 2003, le taux de prélèvements obligatoires augmente en 2004 (43,4 % du PIB après 43,1 % en 2003,

① Ratios de finances publiques

Taux en % du PIB	2001	2002	2003	2004
Déficit public*	-1,5	-3,2	-4,2	-3,6
Dette publique*	56,2	58,2	62,8	64,7
Dépenses publiques	51,7	52,7	53,7	53,5
Prélèvements obligatoires	43,8	43,1	43,1	43,4
Déficit(-)/Excédent(+) public* de la zone euro	-1,7	-2,4	-2,8	-2,7

* au sens du traité de Maastricht (Voir Définitions)

Source : Comptes nationaux base 2000, Insee ; Eurostat

② Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques

	En milliards d'euros			
	2001	2002	2003	2004
Capacité ou besoin de financement				
État	-35,7	-56,5	-62,2	-52,2
Organismes div. d'admin. centrale	4,5	9,1	4,9	9,9
Administrations publiques locales	2,0	2,0	0,5	-1,9
Administrations de sécurité sociale	6,0	-3,7	-9,8	-15,9
Administrations publiques	-23,3	-49,1	-66,6	-60,1

Source : Comptes nationaux, base 2000, Insee



tableau 4). Les recettes fiscales de l'État sont les principales contributrices de ce retournement. Les prélèvements obligatoires au profit de l'État progressent nettement (+ 11,8 %) soit + 7,2 % après neutralisation des changements de périmètre (transfert de TIPP et budgétisation du FOREC, encadré). L'accélération de la croissance stimule fortement les recettes les plus réactives aux inflexions conjoncturelles. Ainsi, l'impôt sur les sociétés est en très forte croissance (+ 12,4 %) après un recul sensible en 2003 (- 8,6 %). De même, la vigueur de la consommation des ménages entraîne une croissance vive des recettes de TVA (+ 6,1 % après 2,8 % en 2003). Les recettes de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) progressent globalement de 3,1 %, tirées en particulier par celles sur le gazole. En revanche, l'impôt sur le revenu est en baisse (- 0,9 %) en raison, d'une part, de salaires et pensions atones en 2003 et, d'autre part, de mesures d'allègements (baisse des taux du barème et revalorisation de la prime pour l'emploi).

La contribution de solidarité dans le cadre d'une journée de travail supplémentaire, instituée à partir du 1^{er} juillet 2004 sur les revenus du travail et du capital, rapporte 1,0 milliard d'euros à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Elle contribue à la progression des prélèvements obligatoires au profit des ODAC, qui croissent de 15,0 % en 2004.

Les prélèvements obligatoires reçus par les administrations publiques locales augmentent de 10,1 %, chiffre ramené à 4,4 % en excluant le transfert de TIPP au

titre de la décentralisation du RMI. Comme en 2003, les administrations publiques locales ont voté des hausses de taux, tout en bénéficiant d'assiettes qui progressent nettement (+ 3,2 %) sous l'effet de la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales et de la hausse des prix de l'immobilier. En particulier, les taxes foncières et

d'habitation progressent toutes deux de 5,5 %. De même, la taxe professionnelle croît rapidement (+ 7,4 % après 1,9 % en 2003), notamment en raison de la disparition des effets de la suppression de la part de l'assiette assise sur les salaires. Les impôts et cotisations sociales perçus par les administrations de sécurité sociale baissent de 1,3 %. En revanche,

Événements affectant les comptes des administrations publiques en 2004

Opérations exceptionnelles en 2004

Le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), qui est un ODAC, a bénéficié de la soulte versée par EDF et la Cogema, sociétés non financières dans les comptes nationaux, au titre du démantèlement de la centrale nucléaire de Marcoule, pour un montant de 1,6 milliard d'euros. Cette opération a été comptabilisée dans sa totalité en transfert en capital, améliorant la capacité de financement des ODAC du même montant.

L'État a été condamné à restituer des sommes indûment perçues de la taxe d'achat sur les viandes (TAV) qui, instituée en 1997, était destinée au financement de l'élimination des farines animales ; 0,41 milliard d'euros ont été comptabilisés à ce titre en dépenses de l'État.

Changements de périmètre au sein des administrations publiques

Le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC) a été supprimé à compter du 1^{er} janvier 2004. Le budget de l'État perçoit, dès cette date, les impôts et taxes auparavant affectées au FOREC. Il assure en contrepartie, à la place de ce fonds, la compensation aux régimes de sécurité sociale des exonérations de cotisations liées aux mesures d'allègements de

charges sociales sur les bas salaires et à la réduction négociée du temps de travail.

En 2004, les transferts de compétence de l'État aux administrations publiques locales se sont renforcés. La régionalisation des transports ferroviaires débutée en 2002 s'est poursuivie. En outre, les régions versent depuis 2004, à la place de l'État, des subventions aux entreprises embauchant sur contrats d'apprentissage. Depuis le mois de janvier 2004 ce sont les départements qui versent le RMI aux allocataires : ils perçoivent pour cela une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

La Direction des Constructions Navales (DCN) est sortie du champ des administrations publiques en 2003 pour être reclassée dans le secteur des sociétés non financières. En 2003, ce changement de champ fait baisser les recettes et les dépenses des administrations publiques de 2,0 milliards d'euros mais est neutre sur leur besoin de financement.

La neutralisation des changements de périmètre consiste à calculer les agrégats de l'année 2004 selon la structure 2003 (le FOREC en administration de sécurité sociale et la TIPP entièrement perçue par l'État).

3 Principales dépenses et recettes de l'Etat, des administrations locales et des administrations publiques

	2003 (en milliards)			2004 (en milliards)			Évolution 2004/2003 en %		
	État	APUL	APU	État	APUL	APU	État	APUL	APU
Total des dépenses, dont :	353,9	164,7	851,3	374,6	178,7	881,8	5,8	8,5	3,6
Dépenses de fonctionnement	129,8	86,3	305,0	133,2	91,4	316,9	2,7	6,0	3,9
Intérêts	38,7	3,3	45,6	38,5	2,8	45,3	-0,5	-15,5	-0,7
Prestations sociales en espèces et autres transferts sociaux en nature marchands	50,0	9,2	368,4	47,3	14,7	384,0	-5,4	59,1	4,2
Transferts courants et transferts exceptionnels en capital*	127,9	30,5	80,8	148,2	31,6	80,7	15,9	3,7	-0,1
Formation brute de capital fixe	7,4	33,6	49,6	7,2	36,0	52,5	-2,8	7,1	5,8
Total des recettes, dont :	291,7	165,2	784,7	322,4	176,8	821,6	10,5	7,0	4,7
Impôts	268,0	80,4	705,8	297,1	88,5	740,7	10,9	10,0	4,9
Ventes et autres recettes de production	5,6	27,7	53,4	5,8	28,5	54,7	3,0	2,9	2,3
Transferts courants et transferts exceptionnels en capital*	12,1	54,9	14,6	13,9	57,7	16,0	14,5	5,0	9,4
Revenus de la propriété	5,9	2,2	10,8	5,6	2,2	10,3	-5,5	-0,9	-4,4
Capacité (+) ou Besoin (-) de financement	-62,2	0,5	-66,6	-52,2	-1,9	-60,1	—	—	—

* les transferts entre administrations publiques sont consolidés.

Source : Comptes nationaux, base 2000, Insee

en excluant la budgétisation du FOREC, ils progressent de 3,3 %. Les cotisations sociales (+ 3,1 %) et la CSG (+ 3,3 %) croissent toutefois plus rapidement que la masse salariale (+ 2,7 %). La hausse de taux de cotisations de certains régimes de retraite (ARRCO, ORGANIC, CANCAVA, et CNRACL, *définitions*) stimule la progression des cotisations sociales, alors que le dynamisme du marché immobilier explique en partie la bonne tenue de la CSG sur les revenus du patrimoine et de placement.

Le déficit des administrations centrales se réduit mais reste élevé

Le besoin de financement des administrations centrales, État et ODAC, atteint 42,3 milliards d'euros en 2004. Celui de l'État s'élève à 52,2 milliards d'euros en 2004 après 62,2 milliards en 2003, tandis que les ODAC dégagent une

capacité de financement de 9,9 milliards. En 2004, le périmètre des dépenses et recettes change substantiellement par rapport à 2003 avec d'une part, la budgétisation du FOREC et d'autre part, la décentralisation du RMI (*encadré*). Hors changement de périmètre, les dépenses progressent à un rythme ralenti de 2,3 % en raison principalement de la modération salariale (+ 1,6 %), et les recettes de 6,7 %. En outre, l'État finance sous forme de transferts en capital différents ODAC pour une somme de 4,2 milliards d'euros. Ces transferts, qui pèsent sur le déficit de l'État, ont un effet opposé sur la capacité de financement des ODAC. Avec la soulte versée par EDF et la Cogema au CEA (1,6 milliard d'euros) pour le démantèlement des installations de Marcoule (*encadré*), ils expliquent la progression de cette capacité de financement (9,9 milliards d'euros après 4,9 milliards en 2003).

Les collectivités locales déficitaires pour la première fois depuis dix ans

Pour la première fois depuis 1995, les collectivités locales sont en déficit (- 1,9 milliard d'euros). La croissance des dépenses des administrations publiques locales est particulièrement vive en 2004 (+ 8,5 %, ramené à 5,5 % en excluant le paiement du RMI, qui représente 5,4 milliards d'euros en 2004). Les dépenses d'investissement continuent de croître fortement (+ 7,1 %). Les dépenses de fonctionnement progressent à un rythme toujours soutenu (+ 6,0 %) malgré la décélération des charges de personnel (+ 4,9 % après + 5,3 % en 2003 et + 6,4 % en 2002) consécutive au départ de nombreux emplois jeunes et à la fin de l'impact de la réduction du temps de travail. Les dépenses de subventions progressent fortement du fait de la poursuite de la régionalisation des transports ferroviaires et du transfert aux régions de la charge du versement de l'indemnité compensatrice aux entreprises embauchant sur contrats d'apprentissage.

Les recettes progressent vigoureusement en 2004 (7,0 %, ramené à 4,3 % en excluant la fraction de TIPP affectée en 2004, *encadré*) notamment en raison de la croissance forte des impôts locaux. Les transferts provenant de l'État augmentent de façon soutenue en raison de versements exceptionnels à la dotation générale de décentralisation pour compenser les transferts de compétence. Par ailleurs, le transfert de la gestion du RMI aux départements est couvert en grande partie par celui d'une fraction de la TIPP (4,9 milliards d'euros).

4 Les prélèvements obligatoires en 2004 par sous-secteurs et par types d'impôts

	Milliards d'€	En % du PIB	Évolution 2004/2003 en %
État¹	268,5	16,3	11,8
Organismes divers d'administration centrale	15,8	1,0	15,0
Administrations publiques locales	88,0	5,3	10,1
Administrations de sécurité sociale²	338,3	20,5	-1,3
Institutions de l'Union européenne	5,3	0,3	-21,6
Total des prélèvements obligatoires	715,8	43,4	4,8
Principaux prélèvements³			
Taxe sur la valeur ajoutée	119,3	7,2	6,1
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	24,7	1,5	3,1
Impôt sur le revenu	46,8	2,8	-0,9
Contribution sociale généralisée	67,1	4,1	3,3
Impôt sur les sociétés ⁴	41,2	2,5	12,4
Taxe professionnelle	20,0	1,2	7,4
Taxes foncières (propriétés bâties et non bâties)	18,8	1,1	5,5
Taxe d'habitation	10,6	0,6	5,5
Cotisations sociales effectives	268,0	16,2	3,1

1. Yc. la déduction des transferts fiscaux de l'Etat aux collectivités locales et à la sécurité sociale et les impôts dus non recouvrables

2. Déduction faite des cotisations dues non recouvrables

3. Prélèvements sans déduction des prélèvements dus non recouvrables

4. Y compris l'imposition forfaitaire annuelle

Source : Comptes nationaux, base 2000, Insee

5 Capacité ou besoin de financement des administrations de sécurité sociale*

En milliards d'euros

	2003	2004
Régime général	-11,9	-14,6
Régimes d'indemnisation du chômage	-5,6	-4,9
Fonds spéciaux**	0,4	-0,1
Régimes complémentaires	6,9	5,6
Autres régimes (régimes particuliers de salariés, non salariés, régimes agricoles)	0,7	-0,8
Hôpitaux publics	-0,4	-1,0
Total administrations de sécurité sociale	-9,8	-15,9

*Les comptes des administrations de sécurité sociale reposent sur des évaluations provisoires, avant clôture des comptes des organismes.

** Voir Définitions.

Source : Comptes nationaux, base 2000, Insee

Le déficit des administrations de sécurité sociale atteint un niveau record

Après s'être fortement creusé entre 2001 et 2003, le solde des administrations de sécurité sociale se détériore à nouveau très fortement en 2004 (*tableau 5*). Il s'élève à 15,9 milliards d'euros alors que trois ans auparavant, l'excédent atteignait 6,0 milliards. Cette dégradation provient de dépenses qui, malgré un ralentissement, croissent toujours à un rythme soutenu (+ 4,5 % après + 5,2 % en 2003). Dans le même temps, la progression modérée de la masse salariale (+ 2,7 %) limite les recettes de cotisations

6 Dette publique*

	au 31/12/2002		au 31/12/2003		au 31/12/2004	
	Milliards d'€	% du PIB	Milliards d'€	% du PIB	Milliards d'€	% du PIB
Etat	735,0	47,5	798,8	50,4	839,9	51,0
Organismes divers d'administration centrale	43,9	2,8	55,3	3,5	90,2	5,5
Administrations locales	105,8	6,8	109,8	6,9	112,4	6,8
Administrations de sécurité sociale	16,8	1,1	31,7	2,0	24,5	1,5
Total administrations publiques	901,4	58,2	995,6	62,8	1067,0	64,7

* au sens du traité de Maastricht (cf. Définitions).

Source : Comptes nationaux, base 2000, Insee

sociales en dépit des hausses de taux de cotisations (cf. supra).

Malgré la décélération des prestations chômage (+ 2,4 % après + 14,1 % en 2003) consécutive à la moindre croissance du nombre de demandeurs d'emploi, l'ensemble des prestations versées croît encore de 4,2 %. La possibilité ouverte de départ à la retraite avant 60 ans pour les carrières longues et la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) tirent les prestations versées à la hausse. Enfin, la montée en charge rapide du plan hôpital 2007 explique la forte croissance des investissements des hôpitaux participant au service public hospitalier (+ 18,1 %, soit près d'un milliard d'euros).

La dette publique continue de progresser

La dette publique au sens du traité de Maastricht (*définitions*) s'accroît de 71,4 milliards en 2004 et atteint 1067,0 milliards à la fin de l'année (*tableau 6*) soit 64,7 % du PIB. La structure de l'endettement entre les différentes administrations publiques a profondément changé durant l'année 2004, du fait de la reprise de la dette sociale par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Cette opération augmente considérablement la dette des ODAC (90,2 milliards après 55,3 milliards à la fin de l'année 2003), en hausse de 34,9 milliards

d'euros. Dans le même temps, la dette des administrations de sécurité sociale décroît, mais de 7,2 milliards seulement (24,5 milliards après 31,7 milliards), en raison du déficit de ces administrations. La progression de l'endettement des collectivités locales (112,4 milliards d'euros après 109,8 milliards en 2003) illustre le fait qu'elles accroissent leurs investissements en ayant recours à l'emprunt alors que les taux d'intérêt sont toujours très bas et leurs frais financiers maîtrisés.

Définitions

La capacité ou besoin de financement des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale diffère légèrement de l'excédent ou du déficit public au sens du traité de Maastricht, du fait d'un traitement différent des flux nets d'intérêts liés aux opérations de swaps effectuées par les administrations publiques. En 2004, ces flux s'élèvent à 0,48 milliard d'euros.

La dette publique est telle que définie dans le traité de Maastricht. Elle est évaluée en valeur nominale et consolidée des créances détenues par une administration publique sur une autre administration publique.

Les fonds spéciaux des administrations de sécurité sociale regroupent en particulier le Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV), le Fonds de financement de la Réforme des Cotisations patronales (FOREC) jusqu'en 2004, année de son intégration dans le budget de l'État, et le Fonds d'Indemnisation des Victimes de l'Amiante (FIVA).

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC). La CADES, qui gère la

dette sociale, est un ODAC, ainsi que le Fonds de Réserve des Retraites et Charbonnages de France (depuis 2001).

ORGANIC, organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce : gère le régime de sécurité sociale des non-salariés des professions industrielles et commerciales.

CANCAVA, caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans : gère l'assurance vieillesse des travailleurs indépendants de l'artisanat.

CNRACL, caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales : verse les pensions des agents titulaires des collectivités locales et de leurs établissements administratifs et hospitaliers.

ARRCO, association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.

Avertissement

Les comptes commentés ici sont calculés selon la méthodologie de la base 2000 des comptes nationaux. Si le compte, et a fortiori le solde des administrations publiques, ne sont quasiment pas affectés par le changement de base, le produit intérieur brut (PIB) a été réévalué notamment en raison du nouveau traitement des services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM). Par rapport aux données notifiées à la Commission européenne, publiées le 1^{er} mars 2005 (3,7 points de PIB pour le déficit et 65,6 du PIB pour la dette), les ratios de finances publiques intègrent cette révision du niveau du PIB, ainsi que de nouvelles informations comptables, notamment sur la sécurité sociale.

Bibliographie

« Les comptes de la Nation en 2004 », *Insee Première* n°1017, mai 2005.

« L'investissement des administrations publiques locales - Influence de la décentralisation et du cycle des élections municipales » *Insee Première* n°867, octobre 2002.

« L'économie française », Rapport sur les comptes de la Nation, édition 2005-2006, collection *Références*, Insee, consultable en juin sur www.insee.fr (Comptes nationaux), à paraître en juillet 2005.

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

Vous pouvez vous abonner gratuitement aux avis de parution dans <http://www.insee.fr/fr/ppp/abonnement/abonnement.asp#formulaire>

BULLETIN D'ABONNEMENT A INSEE PREMIERE

A RETOURNER A : 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 2005

Abonnement annuel = 70 € (France) 87 € (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-Michel Charpin
Rédacteur en chef :
Daniel Temam
Rédacteurs : R. Baktavatsalou,
C. Benveniste, C. Dulon,
A.-C. Morin
Maquette : RPV
Code Sage IP051018
ISSN 0997 - 3192
© INSEE 2005

