

Les comptes des administrations publiques en 2003

Dégradation liée aux comptes sociaux

Jérémi Montornès, Sophie Ramadier, Lisa Fratacci,
direction de la Prévision et de l'analyse économique,
Angélique Caillot-Berquez, direction générale de la Comptabilité Publique,
Olivier Vazeille, département des Comptes nationaux, Insee

En 2003, le déficit public au sens du traité de Maastricht s'alourdit nettement pour atteindre 64,3 milliards d'euros, soit 4,1 % du PIB. La moindre croissance des recettes (+ 2,3 %), due principalement à la conjoncture, joue un rôle très important dans cette dégradation, alors que le rythme des dépenses reste assez soutenu (+ 4,0 %). La situation financière est particulièrement détériorée pour les administrations de sécurité sociale, en raison notamment de la forte croissance des dépenses de santé. La dette publique s'accroît sensiblement et atteint 63,7 % du PIB, dépassant pour la première fois le seuil de 60 %. Le taux de prélèvements obligatoires reste stable (43,8 % du PIB) après la décline observée en 2000, 2001 et 2002.

En 2003, le déficit public s'élève à 64,3 milliards d'euros et représente 4,1 % du PIB. Pour la deuxième année consécutive, il dépasse le taux de 3 % du PIB figurant dans le pacte de stabilité et de croissance. L'écart important entre la croissance lente des recettes (+ 2,3 %) et celle, soutenue, des dépenses (+ 4,0 %) a alourdi le déficit de près d'un point de PIB par rapport à 2002. Les recettes

fiscales, en augmentation de 1,5 % par rapport à 2002, ralentissent essentiellement du fait de la dégradation conjoncturelle et, dans une moindre proportion, de diverses mesures d'allègements fiscaux. Les dépenses sont tirées essentiellement par la croissance des prestations sociales, mais aussi par la reprise de l'investissement local. Leur croissance s'atténue toutefois (+ 4,0 % après + 5,5 % en 2002).

Si la dégradation touche l'ensemble des administrations publiques, ce sont les administrations de sécurité sociale qui, en 2003, contribuent le plus à l'augmentation du déficit public. Leur besoin de financement s'élève à 11,1 milliards d'euros après 4,1 milliards en 2002. Leurs recettes sont en effet particulièrement sensibles à la conjoncture, alors que les prestations maladie et chômage croissent vivement. En légère progression par rapport à 2002, le besoin de financement de l'État s'établit à 61,6 milliards d'euros, les recettes stagnent à 61,6 milliards d'euros, les recettes stagnent. Structurellement excédentaires, les organismes divers d'administration centrale (ODAC, *définitions*) dégagent une capacité de financement de 6,5 milliards d'euros après 9,8 milliards en 2002. En particulier, l'excédent du Fonds de Réserve des Retraites (FRR) se dégrade de 2,1 milliards d'euros. En 2003, aucune recette de privatisation n'a été versée à ce fonds. Malgré la reprise marquée de l'investissement, les administrations publiques locales demeurent excédentaires (1,7 milliard d'euros après 2,7 milliards en 2002).

① Ratios de finances publiques

Taux en % du PIB	2000	2001	2002	2003
Déficit public*	-1,4	-1,5	-3,2	-4,1
Dette publique*	57,2	56,8	58,8	63,7
Dépenses publiques	52,7	52,6	53,6	54,7
Prélèvements obligatoires	45,0	44,7	43,8	43,8
Déficit (-)/Excédent (+) public* de la zone euro	0,2	-1,6	-2,3	-2,7

* Au sens du traité de Maastricht (Voir *définitions*).
Sources : Comptes nationaux, Insee ; Eurostat

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

	En milliards d'€			
	2000	2001	2002	2003
État	-34,8	-34,4	-58,2	-61,6
Organismes divers d'administration centrale	4,8	5,7	9,8	6,5
Administrations publiques locales	2,8	2,1	2,7	1,7
Administrations de sécurité sociale	7,2	4,0	-4,1	-11,1
Administrations publiques	-20,0	-22,5	-49,8	-64,6

Source : Comptes nationaux, Insee

INSEE
PREMIERE



INSEE

Stabilité du taux de prélèvements obligatoires

En 2003, le taux de prélèvements obligatoires reste stable à 43,8 % du PIB : les prélèvements obligatoires (+ 2,1 %) et le PIB en valeur (+ 2,0 %) croissent à des rythmes très proches.

Les prélèvements obligatoires au profit de l'État n'augmentent que de 0,4 %. L'impôt sur les sociétés est en très net repli (- 8,7 %) en raison du ralentissement conjoncturel et de diverses mesures d'allègement dont l'impact peut être chiffré à 400 millions d'euros sur 2003. En dépit de la baisse de 1 % des taux du barème et de la revalorisation de la prime pour l'emploi (PPE) pour les actifs à temps partiel, l'impôt sur le revenu reste dynamique (+ 3,7 %) notamment en raison de la bonne tenue des salaires et pensions en 2002.

Les recettes globales de la *taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)* ont progressé seulement de 1,6 %, malgré la suppression, à l'été 2002, du mécanisme d'atténuation de la variation des prix des produits pétroliers. Dans le même temps, le transfert d'une partie de la TIPP aux départements - qui assurent le paiement du RMI à partir de décembre 2003, *encadré* - diminue mécaniquement les recettes conservées par l'État (- 0,1 %). Les recettes de *TVA* sont bien orientées : + 2,8 %.

La croissance des prélèvements obligatoires reçus par les **administrations publiques locales** est plus vive qu'en 2002 (+ 4,3 % après + 2,8 % en 2002). Les collectivités locales ont voté des taux en hausse et ont bénéficié du dynamisme des assiettes taxables, notamment en raison de l'activité soutenue sur le marché

Précisions relatives à des opérations exceptionnelles au titre de 2003

- La Commission européenne a demandé, le 16 décembre 2003, qu'EDF acquitte à l'État 889 millions d'euros ainsi que 335 millions d'euros d'intérêts de retard. Ce montant correspond à un montant d'impôt sur les sociétés non acquitté en 1997. Le versement, effectif en 2004, est rattaché comptablement à 2003, année de la décision de la Commission européenne et est traité en transfert en capital au profit de l'État.

- Depuis le mois de janvier 2004, ce sont les départements qui versent le RMI. Les décaissements de janvier 2004 correspondent à des droits à prestation acquis en décembre 2003 retracés, en comptabilité nationale, au titre de 2003. Une somme équivalente de TIPP (388 millions d'euros) a été enregistrée en recettes des départements dès 2003.

- Les prises en charge de cotisations accordées par le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC) aux Caisses de sécurité sociale en 2000 ont été remboursées partiellement en 2003 par la Caisse d'amortissement de la dette

sociale (CADES) (1,3 milliard d'euros). Cette opération a été enregistrée en transfert en capital de la CADES vers le FOREC.

- L'accord amiable signé entre l'État français et la justice américaine le 15 décembre 2003 concernant le rachat de la compagnie d'assurance Executive Life par le Crédit Lyonnais en 1990 a donné lieu à la comptabilisation d'une charge de 0,23 milliard d'euros (amende et partie de la caution non restituable) dans les comptes de la structure de défaillance du Crédit Lyonnais, classée en organismes divers d'administration centrale.

- L'État a conduit plusieurs opérations de privatisation, concernant Renault pour 1,2 milliard d'euros et Dassault system pour 0,6 milliard. Ces cessions accroissent les liquidités de l'État sans toutefois diminuer le déficit public. 1,4 milliard est affecté au désendettement de Charbonnages de France (CDF) et 0,3 milliard à une dotation en capital à GIAT. Cette dernière dotation, destinée à une société, pèse sur le déficit public.

de l'immobilier, tant dans le neuf que dans l'ancien. La croissance vigoureuse des *taxes foncière* (+ 5,0 %) et *d'habitation* (+ 7,1 %) témoigne des besoins financiers croissants des administrations locales face à la montée en charge de nouvelles responsabilités, comme l'allocation personnalisée à l'autonomie et la régionalisation du transport ferroviaire. En revanche, la taxe professionnelle ne progresse que modérément (+ 1,7 %), essentiellement en raison de la dernière étape de la sortie de la part salaires de l'assiette de cet impôt.

Les *impôts et cotisations sociales* perçus par les **administrations de sécurité**

sociale croissent de 3,2 %, à un rythme légèrement inférieur à celui de 2002 (+ 3,6 %). La CSG (+ 1,8 %) est freinée par la diminution des assiettes patrimoine et placement, tandis que la part assise sur les salaires et les pensions progresse de près de 3 %. Malgré la croissance modérée de la masse salariale (+ 2,1 %), les cotisations augmentent de 3,4 % en raison des mesures nouvelles. En particulier, le taux de cotisations Unedic augmente de 0,6 point au 1^{er} janvier, ainsi que celui de l'assurance pour la garantie des salaires (AGS). L'effet de ces deux mesures est évalué à 2,9 milliards d'euros.

③ Principales dépenses et recettes de l'État, des administrations locales et des administrations publiques dans leur ensemble

En milliards d'€

	2002			2003			Évolution 2003/2002 en %		
	État	APUL	APU	État	APUL	APU	État	APUL	APU
Total des dépenses, dont :	351,5	154,7	818,4	355,0	163,0	851,1	1,0	5,3	4,0
Dépenses de fonctionnement	127,8	82,5	298,7	128,9	86,4	308,7	0,9	4,8	3,3
Intérêts	38,6	5,4	48,1	38,7	4,7	47,3	0,2	-12,5	-1,6
Prestations sociales en espèces et autres transferts sociaux en nature marchands	44,1	11,7	362,7	45,1	13,0	380,5	2,4	11,5	4,9
Transferts courants et transferts exceptionnels en capital *	133,6	21,3	60,0	134,1	22,5	61,6	0,4	5,5	2,7
Formation brute de capital fixe	7,3	32,4	47,1	8,0	34,8	50,6	9,9	7,4	7,4
Total des recettes, dont :	293,3	157,5	768,6	293,4	164,6	786,6	0,0	4,6	2,3
Impôts	235,7	76,5	410,8	236,5	79,7	416,9	0,4	4,3	1,5
Ventes et autres recettes de production	11,0	24,8	55,7	9,3	26,0	58,2	-15,4	5,0	4,4
Transferts courants et transferts exceptionnels en capital *	9,3	53,8	13,7	10,6	56,3	14,8	15,1	4,7	8,1
Revenus de la propriété	5,2	2,0	10,1	4,1	2,2	9,1	-22,1	6,6	-10,8
Capacité ou Besoin de financement	-58,2	2,7	-49,8	-61,6	1,7	-64,6	-	-	-

* Les transferts entre administrations publiques sont consolidés.

Source : Comptes nationaux, Insee

Le déficit de l'État s'accroît légèrement

Le besoin de financement de l'État atteint 61,6 milliards d'euros en 2003 après 58,2 milliards d'euros en 2002. Les dépenses croissent de 1,0 % et les recettes sont stables. En 2003, le périmètre de l'État a changé avec le reclassement de la Direction des Constructions Navales (DCN) en organismes divers d'administration centrale (ODAC, *définitions*), ce qui modère mécaniquement dépenses et recettes. À l'inverse, EDF a versé 1,22 milliard d'euros en compensation d'un impôt impayé en 1997, ce qui a quelque peu atténué l'atonie des recettes fiscales (+ 0,4 %, *encadré*).

Les dépenses de l'État sont tirées par l'investissement, notamment en raison de la montée en charge de la loi de programmation militaire. Les charges de fonctionnement (salaires et consommations intermédiaires) progressent à un

rythme très modéré (+ 0,9 %). Les transferts sont en progression vers les collectivités locales, mais ne croissent globalement que de 0,4 %. La quatrième ressource (transfert au profit de l'Union européenne) augmente de 1,9 milliard d'euros (*définitions*).

Dans le cadre de la recapitalisation de France Telecom, l'État cède, par ailleurs, des bons de souscription pour un montant de 2,2 milliards d'euros à l'entité chargée de porter ses participations. Ce dernier flux, qui pèse sur le déficit de l'État, a l'effet opposé sur le déficit des ODAC, et est donc neutre pour l'ensemble des administrations publiques.

Les collectivités locales investissent

Certes toujours excédentaires, les administrations publiques locales ont réduit leur solde positif à 1,7 milliard d'euros, valeur la plus faible depuis 1996.

Les transferts d'autres administrations publiques et notamment de l'État progressent de + 4,7 %, en raison de la compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, et de la hausse de la dotation globale de fonctionnement et de décentralisation. Les impôts locaux progressent eux aussi assez fortement. Ces deux facteurs sont à l'origine de la vive progression des recettes des administrations publiques locales (+ 4,6 %), qui reste toutefois moindre qu'en 2002 (+ 6,2 %). Les dépenses des administrations publiques locales continuent de croître à un rythme soutenu (+ 5,3 % après + 5,8 % en 2002). L'investissement local, qui représente près des trois quarts de l'investissement public, croît très vigoureusement (+ 7,4 %) après deux années de quasi-stagnation, habituelles au début d'un nouveau mandat électoral. Les dépenses de fonctionnement restent élevées, notamment dans les communes et les régions. Les transferts sociaux, assurés principalement par les départements, sont en très forte expansion (+ 11,5 %). Ces derniers font face à la montée en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et assurent, à compter de décembre 2003, le versement du RMI pour lequel ils perçoivent une partie de TIPP (*encadré*). Les subventions au titre de la régionalisation du transport ferroviaire s'accroissent fortement en 2003. En revanche, la politique de désendettement des administrations publiques locales et la baisse des taux d'intérêt diminuent leurs charges d'intérêt (- 12,5 %).

Le déficit des administrations de sécurité sociale s'accroît fortement

Le besoin de financement des administrations de sécurité sociale s'aggrave fortement. Il s'élève à 11,1 milliards d'euros après 4,1 milliards en 2002. Les recettes de tous les régimes (+ 3,1 % après + 3,3 % en 2002) pâtissent d'une conjoncture dégradée que les hausses des taux de cotisation ne compensent que partiellement. La forte croissance des prestations santé est la principale cause d'une progression toujours soutenue des dépenses (+ 5,1 % après + 5,6 % en 2002) et de la détérioration du solde du régime général (12,8 milliards

4 Les prélèvements obligatoires en 2003 par sous-secteurs et par types d'impôts

	Milliards d'€	en % du PIB	Évolution 2003/2002 en %
État¹	242,2	15,6	0,4
Organismes divers d'administration centrale	14,3	0,9	-0,9
Administrations publiques locales	79,7	5,1	4,3
Administrations de sécurité sociale ²	339,6	21,8	3,2
Institutions de l'Union Européenne	6,8	0,4	-5,1
Total des prélèvements obligatoires	682,6	43,8	2,1
Principaux prélèvements³			
Taxe sur la valeur ajoutée	109,8	7,0	2,8
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	24,0	1,5	1,6
Impôt sur le revenu	47,3	3,0	3,7
Contribution sociale généralisée	64,4	4,1	1,8
Impôt sur les sociétés ⁴	36,7	2,4	-8,7
Taxe professionnelle	18,5	1,2	1,7
Taxes foncières (propriétés bâties et non bâties)	17,9	1,1	5,0
Taxe d'habitation	10,1	0,7	7,1
Cotisations sociales effectives	258,9	16,6	3,4

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

2. Déduction faite des cotisations dues non recouvrables.

3. Prélèvements nets des dégrèvements sans déduction des prélèvements dus non recouvrables.

4. Y compris l'imposition forfaitaire annuelle.

Source : Comptes nationaux, Insee

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

	En milliards d'€	
	2002	2003
Régime général	-5,0	-12,8
Régimes d'indemnisation du chômage	-4,6	-4,2
Fonds spéciaux**	-0,8	-0,1
Régimes complémentaires	6,9	6,8
Autres régimes (régimes particuliers de salariés, non salariés, régimes agricoles)	-0,1	-0,6
Hôpitaux publics	-0,4	-0,2
Total administrations de sécurité sociale	-4,1	-11,1

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

** Voir définitions.

Source : Comptes nationaux, Insee

6 Dette publique*

	au 31/12/2001		au 31/12/2002		au 31/12/2003	
	Milliards d'€	% du PIB	Milliards d'€	% du PIB	Milliards d'€	% du PIB
État	670,6	45,4	731,2	47,9	799,0	51,3
Organismes divers d'administration centrale	49,2	3,3	45,1	3,0	56,3	3,6
Administrations locales	105,8	7,2	105,0	6,9	105,3	6,8
Administrations de sécurité sociale	13,1	0,9	16,2	1,1	31,4	2,0
Total administrations publiques	838,7	56,8	897,5	58,8	992,1	63,7

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

Source : Comptes nationaux, Insee

d'euros de besoin de financement après 5,0 milliards en 2002). Les dépenses de santé ont encore progressé très vivement, les remboursements de sécurité sociale augmentant de 7,4 %. Malgré les mesures prises, le déficit des régimes d'assurance chômage ne se réduit que légèrement et atteint 4,2 milliards d'euros après 4,6 milliards en 2002.

À l'inverse, les régimes complémentaires (ARRCO-AGIRC-AGFF, *définitions*), restent largement excédentaires, de près de 7 milliards d'euros. En 2003, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a repris une dette de 1,3 milliard d'euros du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC) vis-à-vis des régimes de sécurité sociale (*encadré*). Cette reprise de dette permet au FOREC de dégager une capacité de financement.

La dette dépasse le seuil de 60 % du PIB

La dette publique au sens du traité de Maastricht (*définitions*) s'accroît fortement en 2003. Elle s'élève fin 2003 à 992,1 milliards d'euros soit 63,7 % du PIB. Outre l'effet direct du déficit de 2003, deux facteurs exceptionnels expliquent notamment cette progression. D'une part, le capital de France Telecom a été augmenté ; cette recapitalisation est financée pour 9,6 milliards d'euros par

endettement à travers l'ODAC chargé de porter ses participations. D'autre part, les dépôts du Fonds de Réserve des Retraites ont été retirés de son compte du Trésor et placés à la Caisse des Dépôts et Consignations, ce qui a entraîné un accroissement du besoin en trésorerie de l'État. Ces deux opérations n'ont pas d'effet sur le déficit, mais elles accroissent la dette des administrations.

Par ailleurs, la dette des collectivités locales est stable. Elle atteint 105,3 milliards d'euros fin 2003. En revanche, en raison de l'accroissement de leur besoin de financement, la dette des administrations de sécurité sociale progresse très fortement pour atteindre 31,4 milliards d'euros fin 2003.

Définitions

L'excédent ou déficit public au sens du traité de Maastricht diffère légèrement de la capacité ou besoin de financement des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale du fait de la prise en compte des flux nets d'intérêts liés aux opérations de swaps destinées à alléger la charge d'intérêts de la dette. En 2003, ces flux s'élèvent à 0,29 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 notamment

le Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV), le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC) et le Fonds d'Indemnisation des Victimes de l'Amiante (FIVA).

L'association pour la gestion du fonds de financement AGIRC-ARRCO (AGFF) finance le surcoût, pour les régimes complémentaires, de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans. Ses ressources proviennent de cotisations spécifiques.

Les Organismes divers d'administration centrale (ODAC) comprennent notamment la CADES, qui gère la dette sociale, le Fonds de Réserve des Retraites, Charbonnages de France depuis 2001 et la Direction des Constructions Navales, dont le statut juridique a changé, à compter de 2003.

La contribution totale de la France à l'Union européenne est constituée de versements de différents impôts sur les produits (droits d'importation, TVA communautaire et impôts sur la production de sucres) et d'une contribution spécifique appelée « quatrième ressource ». Ce versement est traité en transfert courant.

Avertissement

Les informations disponibles depuis le 1^{er} mars conduisent à réviser les chiffres publiés dans l'*Informations Rapides* n° 81 du 9 mars 2004. Le ratio de déficit public au sens de Maastricht est inchangé à 4,1 % du PIB. Le ratio de dette publique s'élève à 63,7 % au lieu de 63,0 % suite, notamment, au retraitement en emprunt du découvert de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) qui a fortement augmenté. Le taux de prélèvements obligatoires a été légèrement revu à la baisse (43,8 % au lieu de 43,9 %).

Bibliographie

- « Les comptes de la Nation en 2003 », *Insee première* n° 960, avril 2004.
- « Comptes nationaux des administrations publiques en 2003 - Premiers résultats », *Informations Rapides* n° 81, 9 mars 2004.
- « L'investissement des administrations publiques locales - Influence de la décentralisation et du cycle des élections municipales », *Insee première* n° 867, octobre 2002.

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 Info Service, Service Abonnement B.P. 409, 75560 Paris CEDEX 12
Tél. : 01 53 17 88 45 Fax : 01 53 17 89 77

OUI, je souhaite m'abonner à INSEE PREMIÈRE - Tarif 2004

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 : PT
Code Sage IP04961
ISSN 0997 - 3192
© INSEE 2004

