

Modification du périmètre des administrations publiques au passage à la base 2020

Les administrations publiques sont divisées en quatre sous-secteurs : les administrations publiques centrales, au sein desquelles sont distingués l'État et les organismes divers d'administration centrale ; les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale. À l'occasion du changement de base des comptes nationaux, le périmètre de ces sous-secteurs est modifié.

Les critères d'appartenance au secteur des administrations publiques (APU) en comptabilité nationale sont définis dans le Système européen des comptes 2010 (SEC 2010), et précisés dans le manuel sur le déficit et la dette des administrations publiques (MGDD, 2022).

Une unité est classée dans le secteur des administrations publiques si elle répond à deux critères :

1. L'unité est contrôlée par une administration publique (critère du contrôle, défini par le SEC 2010 (§20.18).
2. L'unité produit des biens et services non-marchands. Ce caractère non-marchand est apprécié selon un critère quantitatif : la comparaison des ventes aux coûts de production (appelé test marchand), ainsi qu'un ensemble de critères qualitatifs.

Les changements de base sont l'occasion de mettre à jour le périmètre des administrations publiques, en excluant les unités analysées comme marchandes ou hors du contrôle des APU et en intégrant au contraire celles répondant à ces deux critères. Le périmètre des APU fait l'objet d'un dialogue continu entre l'Insee et Eurostat. Dans ce cadre, des unités peuvent être reconnues comme faisant partie du périmètre des APU entre deux changements de base. Elles sont alors intégrées temporairement de manière simplifiée pour matérialiser leur contribution au déficit et à la dette des APU. Le changement de base est l'occasion d'intégrer leurs comptes complets.

Ainsi, le passage à la base 2020 s'accompagne-t-il de modifications du périmètre des administrations publiques. Trois d'entre elles sont particulièrement significatives : l'intégration complète de SNCF Réseau ainsi que de l'audiovisuel public dans le périmètre des APU, et le reclassement de l'établissement de la retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) en dehors du périmètre des APU, dans le secteur des sociétés financières.

1. Les dépenses et recettes des APU sont fortement révisées à la hausse avec l'intégration de SNCF Réseau et de l'audiovisuel public

SNCF Réseau

SNCF Réseau, issue de la fusion entre Réseau Ferré de France (RFF) et SNCF Infra au 1er janvier 2015, est chargée de la gestion et de l'entretien des infrastructures ferroviaires en France. En 2016, l'application du test marchand a conduit l'Insee à considérer que l'unité SNCF Réseau était non marchande et devait faire partie du secteur institutionnel des APU. L'intégration de l'unité au cours de la base 2014 a été partielle : seuls les effets sur le déficit (dépenses visant à financer le déficit) et la dette ont été intégrés aux comptes des APU, SNCF Réseau était considérée comme une société non financière. En base 2020, l'ensemble des comptes est intégré au sein des organismes divers d'administration centrale (► [Tableau 1-1](#)).

Les **dépenses de SNCF Réseau** s'élèvent à 17,5 Md€ en 2019. Elles sont essentiellement composées de dépenses de fonctionnement : consommations intermédiaires et rémunération des salariés, ainsi que des dépenses d'investissement, qui correspondent majoritairement à la production pour emploi final propre de l'entreprise de développement et d'entretien des infrastructures ferroviaires. Les dépenses totales consolidées des APU ne sont cependant révisées que de 11,4 Md€ pour SNCF Réseau, puisque le déficit de l'unité était déjà enregistré en dépenses en base 2014 (pour 2,3 Md€), et que les transferts versés par l'État, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et les administrations locales à SNCF Réseau sont consolidés en base 2020, alors qu'ils étaient considérés comme des dépenses d'intervention en base 2014, puisque SNCF Réseau était classée au sein des sociétés non financières (3,3 Md€).

Les **recettes de SNCF Réseau** s'élèvent à 14,9 Md€ en 2019. Elles proviennent majoritairement des ventes et des recettes de production, qui correspondent aux redevances d'accès au réseau, payées par les clients de SNCF Réseau (entreprises de transport ferroviaire), et à sa production pour emploi final propre (investissement). Les recettes totales consolidées des APU sont cependant moins révisés (11,1 Md€) en raison des transferts des administrations publiques versés à SNCF Réseau.

Le déficit de SNCF Réseau s'élève à 2,6 Md€ en 2019 (en révision de 0,3 Md€ par rapport à la base 2014). En 2019, la dette de SNCF Réseau était déjà comptabilisée dans le compte des administrations publiques (54,8 Md€). En base 2020, elle est légèrement révisée du fait d'une amélioration de la prise en compte des instruments de couverture pour la mesure de la dette au sens de Maastricht (+0,7 Md€).

Tableau 1-1 : Dépenses et recettes de SNCF Réseau – 2019, en euros (milliards)

	Base 2014	Base 2020	Révision
Total des dépenses	2,3	17,5	15,2
Dépenses de fonctionnement		10,5	10,5
<i>dont consommations intermédiaires</i>		6,7	6,7
<i>dont rémunérations des salariés</i>		3,6	3,6
Intérêts		1,6	1,6
Prestations sociales		0,2	0,2
Autres transferts et subventions	2,3	0,0	-2,3
Acquisition nette d'actifs non financiers		5,3	5,3
Total des recettes		14,9	14,9
Ventes et autres recettes de prod		10,1	10,1
Autres recettes		4,8	4,8
Capacité (+) ou besoin (-) de financement	-2,3	-2,6	-0,3

Source : Insee, comptes nationaux

Audiovisuel public

L'audiovisuel public correspond à l'ensemble des médias de radiodiffusion détenus par les administrations publiques : France Télévisions, Radio France, Arte France, France Média Monde, TV5 Monde, et l'Institut National de l'audiovisuel (INA).

Le classement des unités du champ de l'audiovisuel public a été l'objet d'un dialogue méthodologique au sein de l'Union européenne dès le début des années 2010 de façon à harmoniser les traitements entre les états membres. En 2016, la contribution à l'audiovisuel public a été considérée comme un impôt et non comme un achat de services, car elle revêt un caractère obligatoire pour les propriétaires de téléviseur, indépendamment de leur usage des chaînes de télévision publiques. Dès lors, les unités de l'audiovisuel public devaient être considérées comme non marchandes, leur ressource principale étant un impôt.

En base 2014, le reclassement de l'audiovisuel public n'a été que partiel et s'est concentré sur les prélèvements obligatoires. La contribution à l'audiovisuel public (aussi appelée redevance audiovisuelle) a été enregistrée en tant qu'impôt sur le revenu, en contrepartie d'une dépense de prestation sociale en nature d'un montant équivalent à la redevance. En base 2020, l'ensemble des comptes est intégré au sein des organismes divers d'administration centrale (► [Tableau 1-2](#)).

Les **dépenses de l'audiovisuel public** s'établissent à 5,9 Md€. Ces dépenses sont majoritairement constituées de dépenses de fonctionnement : consommations intermédiaires et rémunération des salariés. Les dépenses d'investissement correspondent en grande partie à une production pour emploi final propre immobilisée dans le cadre de la production de contenus audiovisuels. Les dépenses totales consolidées des APU ne sont révisées que de 1,9 Md€ en base 2020, puisqu'une partie des dépenses de l'audiovisuel public était déjà enregistré en dépenses en base 2014, et que les transferts versés par l'État à l'audiovisuel public sont consolidés en base 2020.

Les **recettes de l'audiovisuel public** s'élèvent à 6,0 Md€ en 2019. Elles correspondent en majorité, comme en base 2014, à la contribution à l'audiovisuel public, enregistrée en tant qu'impôt sur le revenu. Elles incluent également des ventes et recettes de production pour les recettes publicitaires et la production pour emploi final propre. Enfin, les autres recettes recouvrent les versements de l'État

à l'audiovisuel public au titre des dégrèvements de la redevance audiovisuel, enregistrés en transferts entre APU. Les recettes totales consolidées des administrations ne sont révisées que de 2,0 Md€ en base 2020, puisque la contribution à l'audiovisuel public était déjà enregistrée en recettes en base 2014, et que les transferts versés par l'État à l'audiovisuel public sont consolidés.

Tableau 1-2 : Dépenses et recettes de l'audiovisuel public - 2019, en euros (milliards)

	Base 2014	Base 2020	Révision
Total des dépenses	3,1	5,9	2,8
Dépenses de fonctionnement		4,1	4,1
<i>dont consommations intermédiaires</i>		2,4	2,4
<i>dont rémunérations</i>		1,6	1,6
Prestations sociales	3,1	0,1	-3,0
Autres transferts et subventions		0,3	0,3
Acquisition nette d'actifs non financiers		1,4	1,4
<i>dont FBCF</i>		1,4	1,4
Total des recettes	3,1	6,0	2,9
Ventes et autres recettes de production		1,9	1,9
Impôts	3,1	3,2	0,1
Autres recettes		0,8	0,8
Capacité (+) ou besoin (-) de financement	0,0	0,1	0,1
Consolidation dépense		-0,9	-0,9
Consolidation recettes		-0,9	-0,9

Source : Insee, comptes nationaux

2. Le reclassement de l'ERAFP en société financière dégrade le solde des administrations publiques

La Retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) est un régime public de retraite additionnelle obligatoire institué par la réforme des retraites de 2003. Le régime est géré par un établissement public dénommé « établissement de retraite additionnelle de la fonction publique » (ERAFP). L'assiette et le taux des cotisations sont définis par décret. Le niveau des prestations est défini par l'ERAFP, principalement via la fixation de la valeur de service du point.

En base 2014, l'ERAFP est enregistré dans le compte des administrations publiques depuis sa création en 2005, dans le sous-secteur des administrations de sécurité sociale. C'est une unité des administrations de sécurité sociale qui collecte des cotisations sociales à la charge des employeurs et des salariés (1,9 Md€ en 2019), afin de constituer une réserve d'actifs financiers. Elle reçoit des revenus de la propriété issus de ces placements (0,8 Md€ en 2019). Elle verse enfin des prestations à ses ayants droits, sous forme de prestations sociales en espèce (0,3 Md€ en 2019).

Lors du passage à la base 2020, un réexamen des activités de l'ERAFP au regard du règlement européen a conduit à son reclassement dans le secteur des institutions financières (► [Tableau 2-1](#)). En effet, le RAFP est un régime lié à l'emploi qui fonctionne selon un principe de capitalisation : les prestations dépendent directement de la performance des actifs accumulés grâce aux cotisations passées. À ce titre, il constitue un régime à cotisations définies avec constitutions de réserve, c'est un fonds de pension, pour lequel le Système européen des comptes (SEC 2010) précise explicitement le classement en société financière, dans le sous-secteur des sociétés d'assurance et des fonds de pension. L'ERAFP

est donc retiré du périmètre des administrations publiques en base 2020 et ajouté au périmètre des fonds de pension.

Tableau 2-1 : Impact sur les recettes et dépenses des administrations publiques du reclassement de l'ERAFP en société financière - 2019, en euros (milliards)

Total des dépenses	-0,5
Dépenses de fonctionnement	-0,1
Prestations sociales	-0,3
Total des recettes	-2,7
Revenus de la propriété	-0,8
Cotisations sociales effectives	-1,9
Capacité (+) ou besoin (-) de financement	-2,3

Source : Insee, comptes nationaux

L'ERAFP n'existe que depuis 2005, le régime est donc encore en cours de constitution de sa réserve d'actifs en 2019. Les droits acquis auprès de l'ERAFP par les retraités, qui donnent lieu à des versements de prestations sociales en espèce sont faibles en comparaison des cotisations collectées. Par conséquent, l'ERAFP dégageait, en base 2014, un excédent de 2,3 Md€ en 2019. Le reclassement de l'ERAFP en société financière implique donc une dégradation du déficit des administrations publiques.

L'ERAFP détenant des titres financiers émis par des administrations publiques, son reclassement en dehors du secteur des administrations diminue le montant de consolidation de la dette publique, de 3,7 Md€ en 2019. La dette consolidée des administrations est donc augmentée de 3,7 Md€ en 2019.

3. Autres modifications de périmètre par secteur institutionnel

Action Logement Services

En base 2014, Action Logement Services (ALS), filiale du groupe Action Logement qui assure la collecte et la gestion de la participation de l'employeur à l'effort de construction (PEEC), était classée dans le secteur des sociétés financières. Or, elle n'est pas engagée dans une activité d'intermédiation au sens du Système européen des comptes nationaux (SEC 2010) : ALS reçoit des contributions obligatoires sous forme de contributions directes ou de prêts, qu'elle redistribue sous forme de transferts et de prêts bonifiés. Elle appartient à ce titre au secteur des administrations publiques.

ALS a été partiellement intégrée en cours de base 2014 dès le constat d'un déficit significatif de l'entité, à compter de l'année 2020. Un transfert versé aux entreprises financières a ainsi été imputé en 2020 (2,2 Md€) et les années suivantes dans le compte des administrations, affectant d'autant le déficit public. De même une dette a été imputée à partir de l'année 2020.

En base 2020, l'ensemble du compte d'ALS est enregistré dans le compte des administrations publiques depuis la création de l'entité. ALS est financée majoritairement par la PEEC et finance des prestations sociale, aides à l'investissement, et transferts à d'autres organismes publics. Les dépenses et les recettes des administrations sont rehaussées d'un milliard d'euros en 2019 avec l'intégration d'ALS en 2019 en base 2020. La dette au sens de Maastricht de l'entité est également prise en compte en 2019 (7,8 Md€).

Caisse de garantie du logement locatif social

La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) est un établissement public assurant une fonction de redistribution entre différents acteurs du logement social (bailleurs sociaux et établissements publics liés à la politique du logement). Elle collecte des contributions obligatoires, définies par l'État, auprès des bailleurs sociaux, et les transfère dans leur majorité à des organismes divers d'administration centrale (Fonds national d'aide à la pierre et Agence nationale de rénovation urbaine). Classée dans le secteur des sociétés financières en base 2014, du fait de son activité de garantie et de son statut d'institution financière, elle est reclassée dans le secteur des administrations publiques en base 2020, car la CGLLS a une activité de redistribution contrôlée par l'État. La cotisation sur les loyers, payée par les organismes de logement social, enregistrée en impôt sur les produits, s'élève à 0,6 Md€ en 2019 et 0,3 Md€ d'euros en 2020. Cette ressource finance majoritairement des transferts aux administrations publiques.

Établissement français du sang

L'Établissement français du sang (EFS) est l'établissement public chargé de la collecte et de la distribution des produits sanguins. Le prix des produits sanguins est fixé par décret de manière à équilibrer les coûts de l'entité et ne répond pas à la définition de « prix économiquement significatif » au sens du règlement européen (SEC 2010). L'EFS est à ce titre reclassé dans le secteur des administrations publiques en base 2020. Les recettes de l'EFS sont majoritairement constituées de transferts des administrations (des hôpitaux) et permettent de financer les coûts de fonctionnement de l'entité. Les recettes et dépenses totales des administrations augmentent de 0,3 Md€ en 2019 avec l'EFS, une fois pris en compte la consolidation des achats de produits sanguins par les hôpitaux publics.

Établissements publics reconnus non marchands

L'analyse détaillée des dépenses et recettes des unités publiques, conduite annuellement par le département des comptes nationaux et de manière plus systématique dans le contexte des changements de base a conduit à identifier un ensemble d'établissements non marchands au sens des comptes, c'est-à-dire dont les recettes ne couvrent pas la moitié des coûts plusieurs années consécutivement.

En base 2020, il s'agit d'instituts de recherche, dans la recherche et développement (Bureau de recherches géologiques et minières ; Institut national de l'information géographique et forestière ; Institut national de recherches archéologiques préventives), et de divers établissements publics d'enseignement (Arts et métiers, École du Louvre ...).

Administrations publiques locales

En base 2014, l'ensemble des crèches était comptabilisé dans le secteur des administrations locales, qu'elles soient publiques ou privées. En base 2020, les crèches privées sont considérées comme marchandes et reclassées dans le secteur des sociétés non financières. Le financement partiel de celles-ci par les administrations est par conséquent représenté en tant que prestations sociales en nature versées aux ménages et non plus en transferts. Les dépenses et recettes consolidées des administrations publiques sont à ce titre réduites de 1,1 Md€ en 2019 en base 2020.

Dans la sphère locale, les offices du tourisme, financés principalement par la taxe de séjour et des subventions publiques sont reclassés dans le secteur des administrations publiques en base 2020. De même, les maisons départementales pour les personnes handicapées sont rattachées au périmètre des administrations locales.