



Comptes nationaux des administrations publiques Année 2021

Complément à l'*Informations Rapides* n°081 du 29 mars 2022

En 2021, le déficit s'élève à 6,5 % du PIB, la dette notifiée à 112,9 %

Le déficit public pour 2021 s'établit à 160,9 milliards d'euros, soit 6,5 % du PIB.

Le déficit 2020 s'établissait à 9,1 % lors de la notification de septembre 2021 à la Commission européenne. Il a été révisé à la baisse de 0,2 point de PIB (+3,7 Md€), du fait de la révision à la baisse des contributions sociales susceptibles de ne pas être recouvrées, des dépenses d'activité partielle et du déficit de France Compétences et des opérateurs de compétences.

En 2021, les recettes rebondissent vigoureusement, à +8,4 % (+101,8 Md€), après une baisse de 4,8 % en 2020. Leur hausse est un peu plus prononcée que celle du PIB en valeur (+7,8 %)¹. Ainsi, en proportion du PIB, elles augmentent de 0,3 point, de 52,5 % en 2020 à 52,8 % en 2021. Le taux de prélèvements obligatoires est quasi stable, à 44,5 %. Les dépenses augmentent de 4,0 % (+57,1 Md€) et s'établissent à 59,2 % du PIB. Elles diminuent en proportion du PIB tout en se maintenant au-delà de leur niveau d'avant-crise.

Tableau 1 : Ratio de finances publiques sur les années notifiées

<i>(en % du PIB)</i>	2018	2019	2020	2021
Déficit public	-2,3	-3,1	-8,9	-6,5
Dette publique (brute)	97,8	97,4	114,6	112,9
Dette publique nette*	89,2	88,9	102,1	101,2
Recettes publiques	53,4	52,3	52,5	52,8
Dépenses publiques	55,6	55,4	61,4	59,2
Prélèvement obligatoires	44,7	43,8	44,4	44,5
<i>(en évolution %)</i>				
Dépenses publiques	1,3	2,6	5,1	4,0
hors crédits d'impôt	0,7	2,8	6,8	4,3
hors crédits d'impôt et hors charges d'intérêts	0,7	3,3	7,4	4,0
Recettes publiques	2,5	1,1	-4,8	8,4

Sources : Insee, DGFIP, DGTrésor, notification de mars 2022.

* La dette publique nette est égale à la dette publique brute moins les dépôts, les crédits et les titres de créance négociables détenus par les administrations publiques sur les autres secteurs de l'économie.

** Les prélèvements obligatoires sont mesurés nets des crédits d'impôts, et incluent les impôts de l'Union européenne.

¹ Evolution annuelle du PIB en valeur selon les résultats détaillés des comptes nationaux trimestriels au quatrième trimestre, hors effet de la correction pour jours ouvrés.

Les dépenses augmentent de 4,0 % en 2021 après +5,1 % en 2020

Tableau 2 : Dépenses et recettes des administrations publiques

	2019	2020	2021	évol. 2020/ 2019 (%)	évol. 2021/ 2020 (%)	var. 2020 - 2019	var. 2021 - 2020
Dépenses de fonctionnement*	425,6	434,0	450,0	2,0	3,7	8,4	16,0
<i>dont consommations intermédiaires*</i>	116,9	117,9	125,1	0,9	6,1	1,0	7,2
<i>dont rémunérations</i>	297,3	304,2	312,4	2,3	2,7	6,9	8,2
Intérêts*	38,8	33,1	38,1	-14,7	15,0	-5,7	5,0
Prestations sociales	616,4	664,1	672,1	7,7	1,2	47,7	8,1
Autres transferts et subventions	176,5	198,0	222,9	12,2	12,6	21,5	24,9
Acquisition nette d'actifs non financiers	92,0	89,4	92,6	-2,8	3,6	-2,6	3,2
<i>dont formation brute de capital fixe</i>	89,0	84,9	89,7	-4,6	5,6	-4,1	4,8
Total des dépenses	1 349,3	1 418,6	1 475,7	5,1	4,0	69,3	57,1
Ventes et autres recettes	93,7	88,0	94,4	-6,1	7,3	-5,7	6,4
Revenus de la propriété	16,0	11,4	14,8	-28,4	29,3	-4,5	3,3
Impôts	740,8	709,4	757,1	-4,2	6,7	-31,4	47,7
<i>dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine</i>	318,5	304,3	323,2	-4,5	6,2	-14,2	18,9
<i>dont impôts sur les produits et la production</i>	407,0	390,1	415,3	-4,2	6,5	-17,0	25,2
Cotisations sociales effectives	363,8	348,3	374,3	-4,3	7,4	-15,5	25,9
Impôts et cotisations sociales susceptibles de ne pas être recouverts	-4,8	-10,8	-7,4	127,1	-31,1	-6,1	3,4
Autres recettes**	65,0	66,7	81,7	2,6	22,5	1,7	15,0
Total des recettes	1 274,6	1 213,1	1 314,8	-4,8	8,4	-61,5	101,8
Besoin de financement	-74,7	-205,5	-160,9				

* Hors correction au titre des services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM) sur les intérêts versés.

** Y compris cotisations sociales imputées.

Sources : Insee, DGFIP, DGTresor, notification de mars 2022.

Les dépenses des administrations publiques augmentent de nouveau fortement, de +4,0 % en 2021, après +5,1 % en 2020. Les dépenses liées à la crise sanitaire se maintiennent, tandis que celles qui avaient ralenti du fait des arrêts d'activité en 2020 rebondissent. Les dépenses des administrations publiques sont de plus stimulées par la montée en charge de France relance.

Les dépenses de fonctionnement, qui comprennent la rémunération et les consommations intermédiaires, accélèrent fortement, avec une hausse de 3,7 %, après +2,0 % en 2020.

Les consommations intermédiaires augmentent de façon très soutenue (+6,1 % après +0,9 %). Les achats des collectivités locales en particulier augmentent nettement, de 2,4 Md€ après une baisse de 0,8 Md€ en 2020, année pendant laquelle ils avaient ralenti lors des périodes de confinement. Les achats des hôpitaux progressent aussi fortement (+1,8 Md€) avec la reprise des soins reportés lors des premiers mois de la crise sanitaire.

Les rémunérations accélèrent un peu, à +2,7 %, après +2,3 % en 2020. Les rémunérations versées au personnel hospitalier sont de nouveau très dynamiques (+4,0 Md€ après +3,8 Md€), du fait de l'effet en année pleine des revalorisations salariales de la fonction publique hospitalière décidées dans le cadre du « Ségur de la santé ». Les rémunérations versées par les collectivités locales augmentent de 1,9 Md€ après +1,0 Md€ en 2020 avec une augmentation du volume d'emploi contractuels et d'insertion et l'effet de la mise en place de la prime de précarité dans la fonction publique au 1^{er} janvier 2021. Les rémunérations versées par l'État accélèrent un peu, notamment portées par les mesures catégorielles décidées dans le cadre du « Grenelle de l'enseignement ».

Les intérêts versés rebondissent (+15,0 %, après -14,7 % en 2020). Les taux d'intérêt à moyen et long terme se sont maintenus à des niveaux historiquement bas, mais le dynamisme de l'inflation hors tabac en glissement annuel d'octobre 2021, en France et en zone euro, joue très fortement à la hausse sur la charge d'intérêt des obligations d'État indexées sur l'inflation (+8,8 Md€). À fin 2021, l'encours des titres indexés sur l'inflation émis par l'État s'élève à 236,4 Md€ (dont 167,6 Md€ indexés sur l'inflation de la zone euro),

pour un total d'encours de la dette négociable de l'État de 2 145,1 Md€.

Les prestations sociales ralentissent nettement, à +1,2 % après +7,7 % en 2020.

Les dépenses de prestations en espèces diminuent (-9,3 Md€) après la très forte hausse enregistrée en 2020 (+45,6 Md€). Les allocations d'activité partielle, prises en charge pour deux tiers par l'État, et pour un tiers par l'Unédic expliquent cette évolution. Elles s'élèvent à 9,8 Md€ en 2021 après 25,8 Md€ en 2020, soit une baisse de 16,0 Md€. L'indemnité « inflation », aide exceptionnelle et individuelle de 100 € bénéficiant en 2021 à 38 millions de personnes (dont les revenus sont inférieurs à 2 000 € nets par mois), contribue à l'inverse à la croissance des prestations en espèces, pour 3,8 Md€².

Les transferts sociaux en nature de biens et services marchands, progressent vivement (+17,4 Md€) sous l'effet de la reprise des soins reportés en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire et des dépenses de soins liées à l'épidémie de Covid. En 2021, les campagnes de vaccinations représentent une dépense totale d'environ 3,4 Md€, partagée principalement entre les vaccins (pour 2,1 Md€) pris en charge par Santé publique France, les vacances en centre de vaccination (environ 0,8 Md€), les rémunérations des consultations et l'alimentation des bases de données épidémiologiques. Les dépenses d'analyse médicale sont très dynamiques (+3,0 Md€ après +1,7 Md€ en 2020), stimulées par le remboursement des tests (de l'ordre de 6,0 Md€ en 2021, après 2,3 Md€ en 2020). Les aides au logement, calculées selon les revenus des douze derniers mois depuis début 2021, diminuent de 0,8 Md€.

Les autres transferts et subventions sont de nouveau très allants (+12,6 % après +12,2 % en 2020).

Les subventions sur la production progressent de 8,6 Md€. Elles sont portées en premier lieu par l'augmentation des aides versées par le fonds de solidarité aux entreprises et indépendants dont l'activité a été affectée par la crise sanitaire. Celles-ci s'établissent à 23,3 Md€ en 2021 après 16,3 Md€ en 2020, soit une hausse de 7,0 Md€. Les subventions versées par France Compétences sont très dynamiques (+3,9 Md€), avec en premier lieu les dépenses de financement de l'apprentissage. Le volet du plan de relance visant à soutenir l'emploi des jeunes (subventions versées aux entreprises pour l'emploi des jeunes et des apprentis) contribue lui aussi à l'augmentation des dépenses (+4,0 Md€). En revanche avec la reprise de l'activité, les aides accordées aux entreprises sous forme d'exonérations et d'aides au paiement des contributions sociales reculent (-2,8 Md€), de même que les aides exceptionnelles accordées aux indépendants et aux cliniques privées par les administrations de sécurité sociale (-3,6 Md€).

Les subventions sur les produits diminuent (-1,7 Md€) sous l'effet de la baisse des subventions de service public de l'énergie (-2,6 Md€). Cette baisse n'est que partiellement compensée par le « bouclier tarifaire » mis en place fin 2021 sur les prix du gaz et dont le coût est évalué à 0,4 Md€³.

Les transferts courants augmentent de 7,0 Md€. La contribution au budget de l'Union européenne progresse de 2,8 Md€ en 2021, dont +1,2 Md€ de contribution plastique, nouvelle ressource propre de l'Union européenne mise en place en 2021 afin de contribuer au financement du plan de relance européen, et calculée en fonction du volume de déchets d'emballage plastique des États membres. Les autres transferts courants divers sont également très dynamiques (+2,0 Md€). Ils sont portés par la très forte montée en charge des dépenses de financement du compte personnel de formation de la part de France Compétences (+1,5 Md€).

Enfin, les transferts en capital bondissent (+38,8 %, soit +11,0 Md€, après +15,3 % en 2020), portés par les transferts accordés aux entreprises du secteur du transport (conversion du prêt accordé à Air France en un instrument de capital pour 3,0 Md€, aides à l'investissement pour le transport collectif urbain et ferroviaire accordées par l'État et par Île-de-France Mobilités) et plus généralement par la montée en charge du plan de relance. Par ailleurs, l'État a signé un contrat de désendettement et de développement avec la Côte

2 L'indemnité inflation est intégralement enregistrée en 2021 en comptabilité nationale.

3 Ce coût représente le manque à gagner des fournisseurs de gaz, calculé à partir des quantités de gaz vendus et de l'écart entre le tarif bloqué et le tarif régulé qui aurait prévalu en l'absence du bouclier tarifaire.

d'Ivoire, ce qui se traduit en comptabilité nationale par une dépense d'annulation de dette de 0,9 Md€.

Les acquisitions nettes d'actifs non financiers rebondissent (+3,6% après -2,8 %). Ce rebond résulte principalement de celui des administrations locales (+4,0 Md€ en 2021 après -5,6 Md€ en 2021), en particulier des communes, dont l'investissement avait fortement baissé lors des confinements de l'année 2020, année de renouvellement des mandats locaux. Le rebond de l'investissement est partiellement compensé par le déstockage de la part de Santé publique France (-1,3 Md€), en masques principalement.

Les recettes rebondissent, à +8,4 % en 2021 après une baisse de 4,8 % en 2020

En 2021, les recettes des administrations publiques rebondissent fortement, à +8,4 %, après une baisse de 4,8 % en 2020. Elles bénéficient du rebond de l'activité ainsi que du financement européen d'une partie du plan de relance *via* le dispositif de « facilité pour la reprise et la résilience ».

Les impôts sur les produits et la production augmentent de 6,5 %, enregistrant une hausse de 25,2 Md€. Le produit de taxe sur la valeur ajoutée augmente de 23,3 Md€ (soit +14,4 %) en raison de la reprise de la consommation des ménages et des investissements des entreprises. Les droits de mutation à titre onéreux sont très dynamiques (3,8 Md€) du fait d'une forte reprise des ventes de biens immobiliers et de prix de vente en hausse. Le rendement de la taxe intérieure de consommation de produits énergétiques (TICPE) se redresse (+3,3 Md€ après -4,4 Md€ en 2020). Les produits de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et celui de cotisation foncière des entreprises diminuent respectivement de 7,5 Md€ et de 1,4 Md€, du fait de la mesure de réduction de ces deux taxes dans le cadre de France Relance.

Les impôts courants sur le revenu et le patrimoine progressent de 18,9 Md€ (+6,2 %). La contribution sociale généralisée (CSG) augmente de 5,9 Md€ du fait du rebond de la masse salariale. L'impôt sur le revenu des personnes physiques croît de 4,4 M€ (+5,4 %), l'impôt sur les sociétés (IS) de 5,7 milliards d'euros (+10,3 %). Enfin, les autres impôts courants diminuent de 3,0 Md€, du fait principalement de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales ; celle-ci se réduit de 3,1 Md€ en 2021, après une baisse de 3,5 Md€ en 2020.

Les recettes d'impôts en capital sont très allantes (18,6 Md€ en 2021 après 15,0 Md€ en 2020) du fait d'une nette hausse des droits de mutation à titre gratuit (+3,5 Md€).

Les recettes de **cotisations sociales effectives** rebondissent, à 7,4 %, soit 25,9 Md€, après une baisse de 4,3 % en 2020. Les cotisations des employeurs se redressent de 18,7 Md€ tandis que les cotisations des ménages, salariés et indépendants, s'accroissent de 7,2 Md€. Les exonérations exceptionnelles de cotisation accordées aux entreprises les plus touchées par la crise sanitaire sont enregistrées en comptabilité nationale en subventions versées aux entreprises et n'affectent pas le niveau des cotisations. En outre, les cotisations sont enregistrées en droits constatés et non au moment de leur paiement. Ainsi, la régularisation des cotisations des indépendants suspendues lors de la première vague épidémique intervenue en 2021 au titre de 2020 est comptabilisée dès 2020.

Les impôts et cotisations sociales dus au titre de 2021 susceptibles de pas être recouverts constituent une moindre recette en comptabilité nationale. Leur niveau diminue en 2021 (7,4 Md€ après 10,8 Md€ en 2020), en particulier dans le secteur des administrations de sécurité sociale. Il reste à un niveau supérieur à l'avant crise sanitaire.

Les revenus de la propriété se rétablissent (+3,3 Md€ après -4,5 Md€ en 2020). Les dividendes perçus en 2021 progressent de 1,0 Md€. Les loyers perçus par les administrations se redressent également, en particulier les loyers perçus par les communes après une année 2020 marquée par les confinements. Enfin, les « bénéficiaires réinvestis d'investissement directs étrangers » dans l'entreprise Airbus contribuent à un fort rebond des revenus de la propriété de l'État (+0,5 Md€ après -0,5 Md€ en 2020).

De même, **les ventes et autres recettes d'exploitation** rebondissent (+6,4 Md€ après -5,7 Md€). Les

recettes de production des communes augmentent de 2,2 Md€, après une baisse de 1,7 Md€ en 2020 en raison des fermetures d'établissements et d'espaces d'accueil du public (recettes des services de restauration, des lieux culturels, des équipements sportifs) et de politique de baisse de prix, des loyers immobiliers notamment. Les ventes de l'État rebondissent également (+0,8 Md€ après -2,1 Md€ en 2020).

Enfin, les **autres recettes** s'envolent (+15,0 Md€). Le financement européen d'une partie du plan France relance au titre de 2021 est évalué à 14,4 Md€.

Le besoin de financement de l'État et des administrations de sécurité sociale se réduit en 2021 sans retrouver son niveau d'avant-crise

En 2021, le besoin de financement de l'État s'établit à 143,8 Md€, après 180,2 Md€ en 2020, soit une amélioration de 36,4 Md€. Corrigé de l'effet de la reprise de dette de SNCF Réseau, qui dégrade ponctuellement le solde de l'État en 2020 de 25,0 Md€ et augmente symétriquement le solde des organismes divers d'administrations centrales, il s'améliore de 11,4 Md€ en 2021 par rapport à 2020. Le déficit de la sécurité sociale s'élève à 16,9 Md€ en 2021 et se réduit de 29,2 Md€ en comparaison avec 2020. Le déficit des administrations locales est de 0,6 Md€, tandis que les organismes divers d'administrations centrales enregistrent un excédent de 0,3 Md€.

Tableau 3 : Déficit par sous-secteur des administrations publiques

	2018	2019	2020	2021	évolution 2021 (Mds€)
État	-66,0	-85,7	-180,2	-143,8	36,4
Organismes divers d'administration centrale	-2,6	-2,4	24,1	0,3	-23,8
Administrations publiques locales	2,7	-1,1	-3,5	-0,6	2,9
Administrations de sécurité sociale	11,7	14,5	-46,0	-16,9	29,2
TOTAL des administrations publiques	-54,1	-74,7	-205,5	-160,9	44,6

Sources : Insee, DGFIP, DGTTrésor, notification de mars 2022

Les dépenses de l'État progressent de 2,6 Md€ en 2021, après une hausse de 60,9 Md€ en 2020. Corrigées de l'effet ponctuel de la reprise de dette de SNCF Réseau, elles sont de nouveau très dynamiques : elles augmentent de 27,6 Md€ en 2021 après une hausse de 35,9 Md€ en 2020. Les subventions et autres transferts versés par l'État sont extrêmement dynamiques (+27,0 Md€ hors effet de la reprise de dette de SNCF Réseau), sous l'effet de la montée en charge de France relance (pour un total de dépenses de 21,0 Md€ en 2021 : soutien à l'emploi des jeunes et des apprentis du plan « Jeunes », transfert en capital versé à SNCF, montée en charge du quatrième plan d'investissement d'avenir, aides à l'investissement versées aux administrations de sécurité sociale décidées dans le cadre du « Ségur de la santé », etc.) et de la hausse des subventions versées par le fonds de solidarité (+7,0 Md€). À l'inverse, les prestations sociales versées par l'État diminuent de 7,7 Md€ : les allocations d'activité partielle prises en charge par l'État décroissent de 10,8 Md€, tandis que l'indemnité inflation, intégralement financée par l'État, est de 3,8 Md€ en 2021.

Les recettes de l'État rebondissent (+39,0 Md€ après -33,6 Md€ en 2020). Les recettes fiscales se redressent avec le redémarrage de l'activité. Leur progression est atténuée par la prise en charge des mesures de baisse d'impôts : les recettes de TVA diminuent, de 19,0 Md€, principalement du fait de la diminution de la part de la TVA de l'État au profit des collectivités locales, accordée en contrepartie de la baisse des impôts locaux sur la production décidée dans le cadre de France Relance ; la suppression progressive de la taxe d'habitation grève les recettes de l'État de 3,1 Md€. Au contraire, les recettes de l'État bénéficient du financement européen du plan France Relance, via la facilité pour la reprise et la résilience, pour 14,4 Md€ en 2021.

En 2021, les organismes divers d'administrations centrales bénéficient d'une forte hausse des transferts reçus par l'État (+8,9 Md€), portés par la montée en charge des plans d'investissement d'avenir et du plan France Relance. Corrigé de la reprise de dette de SNCF Réseau, le dynamisme de leurs recettes (+8,8 Md€) excède celui de leurs dépenses (7,6 Md€). L'excédent des Odac est néanmoins, comme en 2020, amoindri par le déficit de France compétences et des opérateurs de compétences, de 2,4 Md€ en 2021 : les dépenses de financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle sont de nouveau très dynamiques ; ce très fort dynamisme n'est que partiellement compensé par la progression des recettes de ces entités.

En 2021, les collectivités locales enregistrent un excédent de 4,7 Md€. Les communes et les départements bénéficient en 2021 de recettes de droits de mutations à titre onéreux très dynamiques. Les communes augmentent ainsi leur capacité de financement (+4,6 Md€ après +3,1 Md€ en 2020), tandis que les départements dégagent un excédent de 1,6 Md€, après un déficit de 1,3 Md€ en 2020. Le déficit des régions est stable, à 1,7 Md€, le rebond des recettes fiscales étant contrebalancé par une forte croissance des dépenses d'investissement. À l'inverse des collectivités locales, les organismes divers d'administrations locales accroissent leur besoin de financement : leur déficit s'établit à 5,3 Md€, après 3,6 Md€ en 2020. Le creusement s'explique principalement par celui d'Île-de-France Mobilités, dont les aides à l'investissement versées à la SNCF et à la RATP augmentent de 1,0 Md€. De plus, la société du Grand Paris poursuit ses investissements, à 2,7 Md€, comme en 2020, et son déficit s'établit à 2,9 Md€ en 2021.

En 2021, les dépenses des administrations de sécurité sociale augmentent de nouveau, de 22,3 Md€, après la hausse de 39,2 Md€ enregistrée en 2020, tandis que les recettes rebondissent vigoureusement (+51,4 Md€ après -21,3 Md€). Les dépenses ralentissent avec les dépenses de subventions et autres transferts. Les prestations sociales en espèces diminuent de 1,6 Md€ du fait de la baisse des allocations d'activité partielles, prises en charge pour un tiers par l'Unédic (-5,3 Md€) et, dans une moindre mesure, de la diminution des indemnités journalières maladie, en recul de 1,0 Md€. Les subventions diminuent également, en contrecoup des dispositifs de soutien exceptionnel aux travailleurs indépendants et des aides aux professionnels de santé en ville, mis en place en 2020 et non reconduits en 2021 (-3,2 Md€). Les transferts sociaux en nature accélèrent en revanche très fortement (+17,8 Md€, après +2,5 Md€ en 2020) avec le redémarrage des soins de ville et les remboursements des soins de prévention et de lutte contre la pandémie. Les dépenses de fonctionnement accélèrent : les rémunérations sont de nouveau dynamiques, avec l'effet année pleine du « Ségur de la santé ». Les achats accélèrent avec la reprise des soins reportés lors des premiers confinements et le maintien des achats liés à la lutte contre la Covid. Du côté des recettes, les recettes fiscales rebondissent avec le rebond de l'activité. Le produit de TVA affecté aux administrations de sécurité sociale progresse de 8,8 Md€. Les cotisations sociales effectives augmentent de 26,1 Md€, les impôts sur le revenu et le patrimoine de 7,9 Md€.

La dette au sens de Maastricht augmente de 164,9 Md€ en 2021

La dette brute consolidée des administrations publiques augmente de 164,9 Md€ en 2021 en valeur nominale (**encadré n°1**). Fin 2021, la dette publique s'établit à 2 813,1 Md€. Principalement en raison du rebond du PIB, la dette publique en point de PIB se réduit à 112,9 % après 114,6 % à fin 2020. La dette publique nette s'accroît de 162,4 Md€ et s'établit à 101,2 % du PIB. L'écart avec la dette brute a pour principale contrepartie l'acquisition de titres de créances par les Asso (+2,9 Md€), ainsi que l'augmentation de la trésorerie des administrations publiques (+1,8 Md€), partiellement atténuées par la diminution des encours de prêts accordés (-2,1 Md€).

Encadré n°1 : Définition de la dette au sens de Maastricht et éléments de comparaison

La dette au sens du traité de Maastricht est évaluée en **valeur nominale**, définie comme la valeur de remboursement. Ainsi, ni les intérêts courus non échus ni les fluctuations du cours des titres ne sont compris dans l'évaluation des instruments. 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 (dépôts mais aussi 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 ».

L'ensemble de ces éléments explique la différence entre la dette au sens de Maastricht et le total des passifs publié par la Banque de France dans le cadre des comptes nationaux.

L'augmentation de la dette publique provient essentiellement de l'État

La hausse de la dette publique en 2021 provient principalement de l'État (+144,9 Md€), qui s'endette majoritairement en émettant des obligations de long terme (+150,3 Md€ après +123,9 Md€ en 2020). En revanche, l'État replie son encours de titres de court terme (-6,2 Md€ après +54,7 Md€ en 2020), principalement lors du quatrième trimestre.

Tableau 4 : La dette des APU en fin d'année et la contribution de chaque sous-secteur (en milliards d'€)

	2018	2019	2020	2021	Variation 2021-2020
<i>En milliards d'euros</i>					
Ensemble administrations publiques	2 310,9	2 374,9	2 648,1	2 813,1	+164,9
Contribution à l'ensemble :					
État	1 837,8	1 906,4	2 083,8	2 228,8	+144,9
Organismes divers d'administration centrale	63,3	64,9	63,7	64,2	+0,5
Administrations locales	205,7	210,5	229,7	245,5	+15,8
Administrations de sécurité sociale	204,1	193,2	270,9	274,6	+3,8

Sources : Insee, DGFiP, Banque de France, notification de mars 2022.

La contribution de l'État à l'augmentation de dette nette est plus faible (+142,8 Md€) du fait de l'augmentation de sa trésorerie (+4,5 Md€) et de la diminution de l'encours de prêts accordés (-2,4 Md€, notamment en raison de la conversion du prêt Air France en instrument de capital pour 3,0 Md€).

La dette des administrations publiques locales progresse plus fortement que leur besoin de financement et alimente leur trésorerie

Les Apul contribuent également à l'augmentation de la dette, à hauteur de 15,8 Md€. La Société du Grand

Paris (SGP) s'endette à hauteur de 8,0 Md€, les régions de 3,5 Md€, Île-de-France Mobilités de 2,5 Md€ et les communes de 1,5 Md€. L'endettement des Apul est très supérieur à leur besoin de financement. Ainsi, leur trésorerie, sous la forme de dépôt au Trésor, augmente fortement (+14,4 Md€), en particulier celle de la SGP (+5,3 Md€) et des communes (+4,8 Md€). En 2021, l'endettement des Apul repose principalement sur l'émission de titres négociables (+13,9 Md€), à l'instar de la SGP qui émet 6,5 Md€ de titres de long terme.

La dette des administrations de sécurité sociale augmente légèrement

Les Asso augmentent leur contribution à la dette publique de 3,8 Md€, après un endettement record en 2020 (+77,7 Md€). Un rééquilibrage entre titres de long terme (+32,7 Md€) et de court terme (-26,9 Md€) s'opère après une année 2020 durant laquelle l'endettement de court terme avait été davantage privilégié. L'accroissement total des titres de dette reste modéré (+5,8 Md€). L'endettement de la Cades (+18,4 Md€) est compensé par le désendettement de l'Acoss (-18,4 Md€). Par ailleurs, l'Unédic et les hôpitaux s'endettent (respectivement +5,4 Md€ et +1,4 Md€) alors que l'Agirc-Arrco et la Cnaf se désendentent (respectivement -1,8 Md€ et -0,8 Md€). En 2021, la Cades a poursuivi ses transferts aux régimes généraux et aux hôpitaux. L'impact de ces transferts ne se traduit pas encore par le désendettement des hôpitaux ; les décaissements pouvant être réalisés après la signature des contrats entre les hôpitaux et les agences régionales de santé.

La dette des organismes divers d'administrations centrales est quasiment stable

Les organismes divers d'administrations centrales (Odac) augmentent leur contribution à la dette publique de 0,5 Md€. Cette augmentation est due à l'endettement de France Compétence et de l'ÉPIC BPI sous forme d'emprunt (respectivement +1,0 Md€ et +0,8 Md€), partiellement compensé par le désendettement de SNCF Réseau (-1,2 Md€).

Tableau 5 : La dette des APU en fin d'année par instrument (en milliards d'€)

	2018	2019	2020	2021	Variation 2021-2020
En milliards d'euros					
Ensemble administrations publiques	2 310,9	2 374,9	2 648,1	2 813,1	+164,9
dont					
F2 – Numéraire	40,8	45,1	45,2	45,1	-0,1
F3 – Titres autres qu'actions	1 988,6	2 048,9	2 320,5	2 483,3	+162,8
F31 – Titres à court terme	146,4	145,3	261,9	231,5	-30,4
F32 – Titres à long terme	1 842,2	1 903,7	2 058,6	2 251,8	+193,2
F4 – Crédits	281,5	280,9	282,5	284,7	+2,2
F41 – Crédits à court terme	8,2	9,8	11,9	11,0	-0,9
F42 – Crédits à long terme	273,3	271,2	270,6	273,7	+3,1

Sources : Insee, DGFIP, Banque de France, notification de mars 2022.

L'écart entre la hausse de dette nette et de dette brute se resserre

Tableau 6 : La dette nette des APU en fin d'année et la contribution de chaque sous-secteur (en milliards d'€)

	2018	2019	2020	2021
En milliards d'euros				
Ensemble administrations publiques	2 109,0	2 165,9	2 360,1	2 522,5
<i>Exprimé en % du PIB</i>	<i>89,2</i>	<i>88,9</i>	<i>102,1</i>	<i>101,2</i>
État	1 728,6	1 791,1	1 896,1	2 038,8
Organismes divers d'administration centrale	50,5	53,5	53,3	53,1
Administrations locales	193,2	197,9	216,1	231,4
Administrations de sécurité sociale	136,7	123,4	194,6	199,1

Sources : Insee, DGFIP, Banque de France, notification de mars 2022.

En 2021, la dette nette (**encadré n°2**) progresse de 162,4 Md€ pour s'établir à 2 522,5 Md€ soit à 101,2 % du PIB. Cette hausse est proche de celle de la dette brute, après une année 2020 au cours de laquelle l'endettement des administrations publiques avait largement dépassé leur besoin de financement et alimenté leur trésorerie. En 2021, l'écart a pour principale contrepartie l'augmentation des titres de créances des Asso (+2,9 Md€). Par ailleurs, la trésorerie des administrations publiques augmente (+1,8 Md€) mais l'encours de prêts accordés diminue (-2,1 Md€).

Encadré n°2 : 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 brute, 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, on considère également les actifs exigibles tels que les crédits et les titres de créances négociables détenues sur des acteurs privés. Ainsi, partant de la dette au sens de Maastricht, on construit une « dette publique nette » en retranchant les dépôts (trésorerie), les crédits, et les titres de créance négociables que les administrations publiques détiennent sur les autres secteurs de l'économie (sociétés financières et non-financières, ménages, reste du monde, etc.). 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 brute les mêmes catégories d'actifs, à l'exception des actifs détenus sur d'autres sous-secteurs des administrations publiques, déjà consolidés dans la dette brute.

Par ailleurs, les administrations publiques détiennent également d'autres formes d'actifs financiers, liquides, qui ne sont pas retranchés à la dette brute, 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'OPC. La valeur de ces actifs est par nature plus volatile, car très dépendante de l'évolution des marchés boursiers.

Les détentions par les administrations publiques d'actions cotées et de titres d'organismes de placement collectif augmentent fortement

Tableau 7 : Détention d'actions cotées et de titres d'OPC (en milliards d'€)

	2018	2019	2020	2021
<i>En milliards d'euros</i>				
Ensemble administrations publiques	240,7	268,8	269,5	314,3
État	68,6	66,8	65,2	78,4
Organismes divers d'administration centrale	36,6	46,4	49,7	68,1
Administrations locales	0,1	0,1	0,1	0,1
Administrations de sécurité sociale	135,5	155,5	154,5	167,7

Sources : Insee, DGFIP, Banque de France, notification de mars 2022.

L'encours d'actions cotées et titres de participation dans des organismes de placement collectif (OPC) détenus par les administrations publiques augmente de 44,8 Md€ pour s'établir à 314,5 Md€. L'encours d'actions cotées augmente de 35,4 Md€, celui des titres d'OPC de 9,4 Md€. Cette augmentation des détentions des administrations publiques résulte principalement de la hausse des prix des titres (+45,8 Md€), suite au fort rebond des marchés financiers en 2021. En revanche, les ventes de titres ont été légèrement supérieures aux achats (-1,0 Md€). Notamment, l'Unédic diminue ses titres d'OPC monétaires pour 3,5 Md€ et l'Agirc-Arrco cède des actions pour 1,1 Md€. Inversement, la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales et l'État acquièrent des actions (respectivement +1,1 Md€ et +2,5 Md€).

Annexe : du solde d'exécution budgétaire au besoin de financement de l'État

En 2021, le solde d'exécution du budget de l'État s'établit à -170,7 milliards d'euros. Le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale est moins prononcé, à 143,8 milliards d'euros, soit une différence de 27,0 milliards d'euros.

Tableau : du solde d'exécution budgétaire au déficit de l'État en comptabilité nationale

En milliards d'euros

	2018	2019	2020	2021
Solde d'exécution des lois de finances	-76,1	-92,9	-178,1	-170,7
Opérations budgétaires traitées en opérations financières	2,1	-0,4	8,2	4,4
Corrections de droits constatés	2,9	-3,4	5,6	18,1
Opérations non-budgétaires affectant le besoin de financement	4,9	10,6	-14,8	5,3
Solde des budgets annexes	0,3	0,3	-1,1	-0,8
Déficit de l'État en comptabilité nationale	-66,0	-85,7	-180,2	-143,8

Sources : Insee, DGFIP, DGTTrésor, notification de mars 2022.

L'écart entre les deux notions recouvre tout d'abord les opérations budgétaires traitées en opérations financières : il s'agit de dépenses ou de recettes budgétaires qui constituent des opérations financières en comptabilité nationale, sans effet donc sur le niveau de dépenses ou de recettes non financières. En 2021, la plupart des prises de participations de l'État (3,0 Md€) ne jouent pas sur le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale, mais contribuent à dégrader le solde budgétaire. Il s'agit des achats de titres Orano (1,8Md€), de la participation à l'augmentation de capital d'Air France ouverte à des investisseurs privés (0,6 Md€), de l'injection en capital au bénéfice de l'Agence française de développement (0,5 Md€). De même, les prêts accordés (4,0 Md€) ne sont pas comptabilisés en dépenses : prêt au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (1,1 Md€⁴), avances accordées à Île-de-France Mobilités (0,8Md€) ainsi qu'aux autorités organisatrices de la mobilité affectées par la pandémie (0,6 Md€). En sens inverse, les remboursements qui améliorent le solde budgétaire de 2,0 Md€ (dont 0,7 Md€ en 2021 de remboursement de prêts accordés à des États étrangers et 0,5Md€ de remboursement de prêt accordé à BPI dans le cadre des plans d'investissement d'avenir) ne jouent pas sur le déficit de l'État.

Les dépenses et recettes de comptabilité nationale s'écartent ensuite des flux budgétaires en raison de l'application d'une comptabilité en droits constatés. En 2021, ces corrections de droits constatés améliorent très fortement le déficit de comptabilité nationale en comparaison du solde, pour 18,1 Md€. Cet écart important provient en premier lieu des recettes enregistrées au titre du financement européen du plan France relance, à 14,4 Md€ en comptabilité nationale, contre 5,1 Md€ en comptabilité budgétaire, soit un écart de 9,3 Md€. Les recettes de comptabilité nationale sont en effet comptabilisées au même moment que les dépenses faisant l'objet d'un financement. Ainsi les dépenses du plan de relance financées par l'Union européenne ne jouent pas sur le déficit de l'État, alors que la comptabilité budgétaire enregistre en recettes les versements effectifs de l'Union européenne. L'enregistrement des dépenses de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) au moment de la reconnaissance de la créance par l'administration, et non au moment de son utilisation par les entreprises, améliore par ailleurs le déficit de 6,3 Md€ en 2021 : les créances constatées sont en effet résiduelles du fait de l'extinction du dispositif alors que les dépenses fiscales au titre de créances passées restent élevées. La comptabilisation des dépenses d'investissement en matériel militaire à la livraison conduit également à s'écarter de la comptabilité budgétaire qui retrace les

⁴ Cette opération est toutefois neutre sur l'écart total entre solde budgétaire et déficit, car symétriquement elle n'est pas considérée en comptabilité nationale comme une recette des budgets annexes

décaissements. En 2021, les livraisons de matériels militaires sont inférieures de 2,2 Md€ aux dépenses. À l'inverse, l'enregistrement des recettes d'impôts sur rôles à l'émission et l'estimation des impôts susceptibles de ne pas être collectés conduisent à une forte diminution des recettes en comptabilité nationale, de 2,3 Md€, du fait des mesures de reports sur les impôts fonciers décidés en fin d'année 2020, qui ont conduit à des recouvrements élevés par symétrie début 2021, annulés en comptabilité nationale (car le taux de recouvrement y est lissé sur plusieurs années). Par ailleurs, l'application du principe de droits constatés conduit à comptabiliser les dépenses de subventions et autres transferts accordés par l'État à la date de leur fait générateur et non à leur date de décaissement qui peut intervenir sur une autre année. Les subventions de service public de l'énergie sont ainsi diminuées de 3,1 Md€ à ce titre. Ces corrections de droits constatés sont d'ampleur importante pour les mesures accordées dans le contexte de la pandémie. En 2021, les aides versées par le fonds de solidarité sont ainsi réduites de 3,3 Md€ en comparaison avec leur coût budgétaire, les dépenses de compensation des exonérations de cotisations et aides au paiement de 1,1 Md€. À l'inverse, les dépenses d'allocation d'activité partielle sont rehaussées de 0,9 Md€. Les mesures de soutien au pouvoir d'achat décidées en fin d'année donnent également lieu à une correction de droit constaté : les dépenses budgétaires d'indemnité inflation sont augmentées de 0,4 Md€, pour un coût total de 3,8 Md€ en 2021 ; les subventions accordées via le bouclier tarifaire sur les prix du gaz sont estimées à 0,4 Md€, bien qu'elles ne donnent pas lieu à un décaissement budgétaire en 2021.

Enfin, les autres opérations non budgétaires améliorent le déficit de 5,3 Md€. L'enregistrement des intérêts en droits constatés améliore le déficit de 7,1 Md€, principalement au titre des primes et décotes, qui sont enregistrées en comptabilité nationale respectivement en diminution et en augmentation des intérêts versés, et lissées sur la durée de vie des titres émis, alors qu'elles ne font pas partie du calcul du solde d'exécution budgétaire. À l'inverse, la conversion du prêt de 3,0 Md€ accordé en 2020 à Air France en instrument de capital est comptabilisée en dépenses de l'année 2021 en comptabilité nationale.