

FIPECO le 18.09.2019
Les commentaires de l'actualité

Le patrimoine des administrations publiques à la fin de 2018

François ECALLE

Les administrations publiques françaises sont très endettées mais elles détiennent, en contrepartie de leurs dettes, des actifs financiers et non financiers qui doivent être pris en compte dans les analyses de la soutenabilité des finances publiques et qui figurent dans les comptes de patrimoine publiés par [l'Insee](#) (actifs non financiers) et la [Banque de France](#) (actifs et passifs financiers).

Les actifs et passifs des administrations publiques en comptabilité nationale ne sont pas consolidés¹ et sont exprimés en valeur de marché² alors que la dette publique au sens du traité de Maastricht est consolidée, est exprimée en valeur faciale et correspond à seulement une partie des passifs (les charges à payer en sont par exemple exclues). Les fiches de l'encyclopédie relatives à la [dette publique](#) et aux [actifs des administrations publiques](#) présentent plus précisément leur définition et les méthodes utilisées pour les estimer.

Si la dette au sens du traité de Maastricht représentait 98,4 % du PIB fin 2018, le passif des administrations publiques s'élevait à 135,8 % du PIB, soit le même pourcentage que fin 2017. Il est imputé pour 79 % aux administrations centrales.

Les actifs financiers représentaient 58,6 % du PIB fin 2018, soit 0,4 point de moins que fin 2017. Ils sont détenus pour 53 % par les administrations centrales et 32 % par les administrations de sécurité sociale.

Les actifs non financiers représentaient 89,9 % du PIB fin 2018, soit 0,8 point de plus que fin 2017. Ils sont constitués de terrains pour 40 % et d'ouvrages de génie civil pour 31 %. Ils sont détenus pour 70 % par les administrations publiques locales.

La valeur du patrimoine net des administrations publiques (actifs – passifs) était de 302 Md€, soit 12,8 % du PIB, à la fin de 2018, contre 12,3 % du PIB à la fin de 2017. La valeur du patrimoine net des administrations publiques centrales était fortement négative (- 1 296 Md€) et celle du patrimoine net des administrations locales était très positive (+ 1 422 Md€).

La valeur du patrimoine net des administrations publiques est passé de 28 % du PIB fin 2002 à 58 % fin 2007, cette hausse résultant essentiellement de la revalorisation des terrains. Elle a baissé de presque 50 points de 2007 à 2016 pour passer au-dessous de 10 % du PIB, essentiellement du fait de l'augmentation des passifs. Elle a légèrement augmenté entre fin 2016 et fin 2018 (+ 4 points), surtout du fait d'une hausse des actifs.

Sur longue période, les actifs non financiers autres que les terrains sont relativement stables en pourcentage du PIB, aux environs de 50 %.

¹ La consolidation consiste à éliminer les créances et dettes réciproques entre administrations publiques.

² La valeur à laquelle les titres sont échangés sur le marché et non le montant qui sera remboursé (valeur faciale).

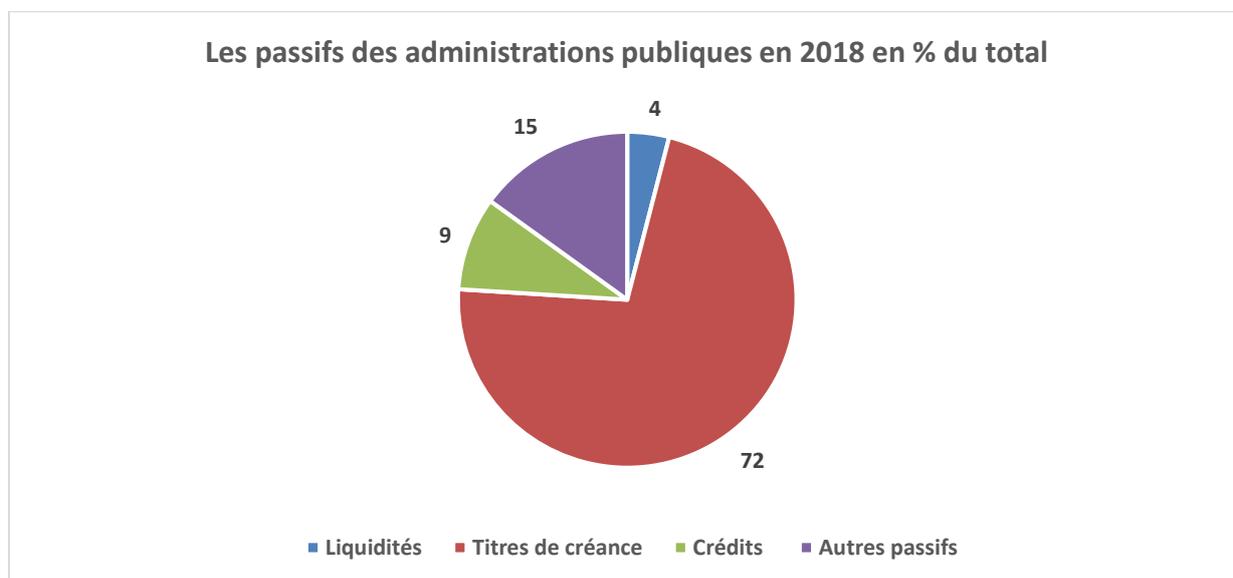
A) Les passifs

Si la dette publique au sens du traité de Maastricht s'élève à 2 315 Md€, soit 98,4 % du PIB, à la fin de 2018, le total des passifs des administrations publiques se monte à 3 194 Md€, soit 135,8 % du PIB. Dans les statistiques publiées par les organisations internationales, comme l'OCDE, c'est souvent ce montant qui est publié et qui doit être comparé à la « dette publique » de pays comme les Etats-Unis ou le Japon³.

En France, ces passifs sont constitués principalement (72 %) de titres de créance (obligations du trésor notamment) et plus secondairement de crédits bancaires (9 %). Le poste « autres passifs » (15 %) comprend surtout des charges à payer. Ces passifs ne comprennent pas d'engagements au titre des retraites.

Ils ont augmenté de 77 Md€ par rapport à fin 2017 (3 117 Md€), mais ont été stabilisés en pourcentage du PIB (à 135,8 %). Les titres de créance ont augmenté de 45 Md€ et les liquidités (dépôts au trésor surtout) de 10 Md€. Les crédits bancaires n'ont quasiment pas varié.

Ils sont imputés aux administrations centrales (Etat et organismes divers d'administration centrale) pour 79 %, aux administrations publiques locales pour 8 % et aux administrations de sécurité sociale pour 13 %.



Source : Banque de France ; FIPECO.

B) Les actifs financiers

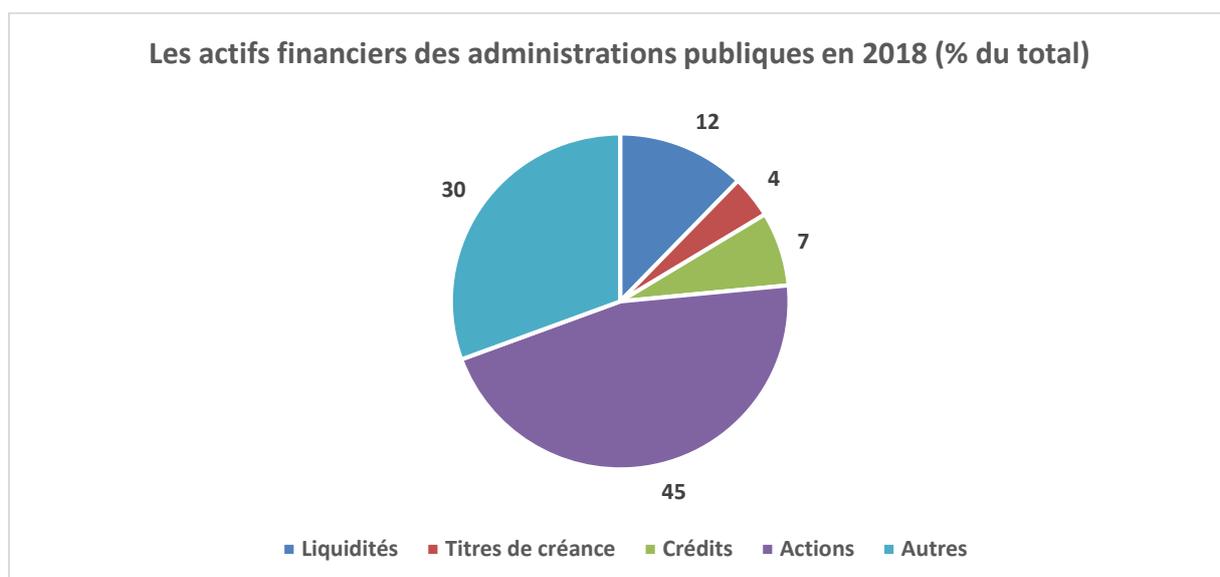
Les actifs financiers des administrations publiques sont estimés à 1 380 Md€, soit 58,6 % du PIB, à la fin de 2018. Ils sont composés d'actions et titres de participations à hauteur de 45 % (participations de l'Etat dans des sociétés notamment), de crédits (7 %), de liquidités (12 %) et de titres de créance comme des obligations (4 %). La catégorie « autres » (30 %)

³ En soustrayant toutefois le passif associé aux retraites des fonctionnaires dans le cas des Etats-Unis.

correspond surtout à des produits, tels que les impôts et cotisations, à recevoir au titre de l'exercice clos.

Ces actifs financiers ont augmenté de 26 Md€ par rapport à fin 2017 (1 354 Md€) mais ont diminué de 0,4 point en pourcentage du PIB. La valeur des actions détenues par les administrations publiques s'est accrue de 15 Md€.

Ils sont imputés aux administrations centrales (Etat et organismes divers d'administration centrale) pour 53 %, aux administrations publiques locales pour 14 % et aux administrations de sécurité sociale pour 32 % (réserves des régimes de retraite et cotisations à recevoir notamment).



Source : Banque de France ; FIPECO.

C) Les actifs non financiers

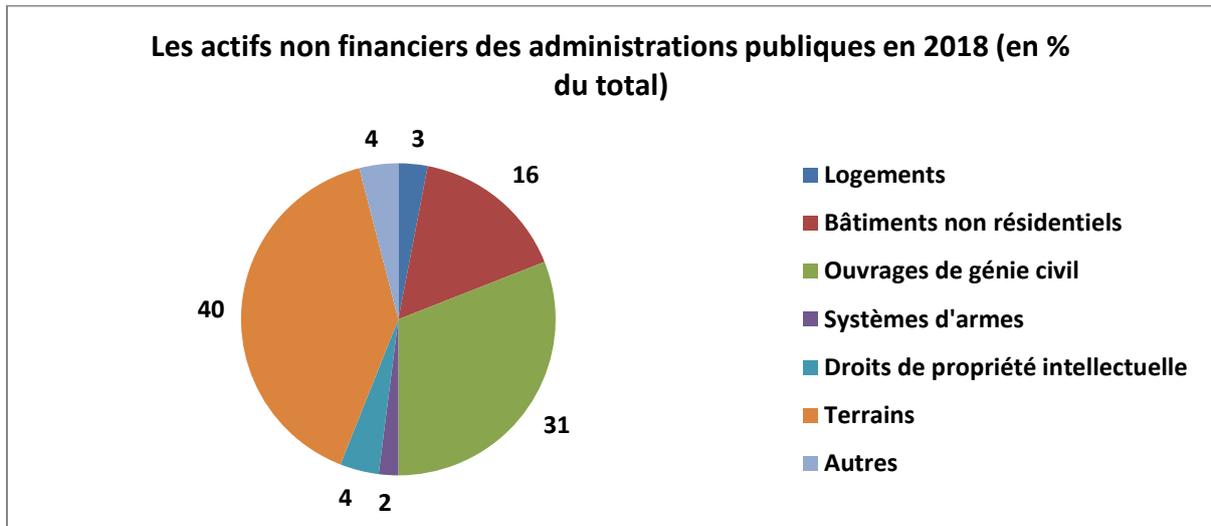
Les actifs non financiers des administrations publiques sont estimés à 2 116 Md€ à la fin de 2018, soit 89,9 % du PIB. Ils sont principalement composés de terrains (40 % de la valeur totale), généralement bâtis (les espaces naturels sont valorisés à un prix égal à zéro), d'ouvrages de génie civil (routes, par exemple ; 31 %) et de bâtiments non résidentiels (bureaux notamment ; 16 %). Ces actifs sont pour certains immatériels : les droits de propriété intellectuelle (logiciels, œuvres artistiques...) en constituent 4 %. Le patrimoine historique est souvent enregistré pour une valeur conventionnellement nulle.

Ces actifs non financiers sont détenus par les administrations locales à hauteur de 70 %, par les administrations centrales à hauteur de 23 % et par les administrations de sécurité sociale (hôpitaux surtout) à hauteur de 7 %.

Ils ont augmenté de 71 Md€ par rapport à fin 2017 (2 045 Md€), soit de 0,8 point en pourcentage du PIB (89,1 % fin 2017). Cette hausse tient pour 43 Md€ à la valorisation des terrains et pour 20 Md€ aux ouvrages de génie civil.

La variation de la valeur des actifs non financiers du début à la fin d'un exercice résulte notamment des investissements réalisés au cours de cet exercice, de la dépréciation de ces actifs (la « consommation de capital fixe » en comptabilité nationale, qui correspond aux

dotations aux amortissements de la comptabilité d'entreprise), des acquisitions et cessions d'actifs, de l'évolution des prix de ces actifs.



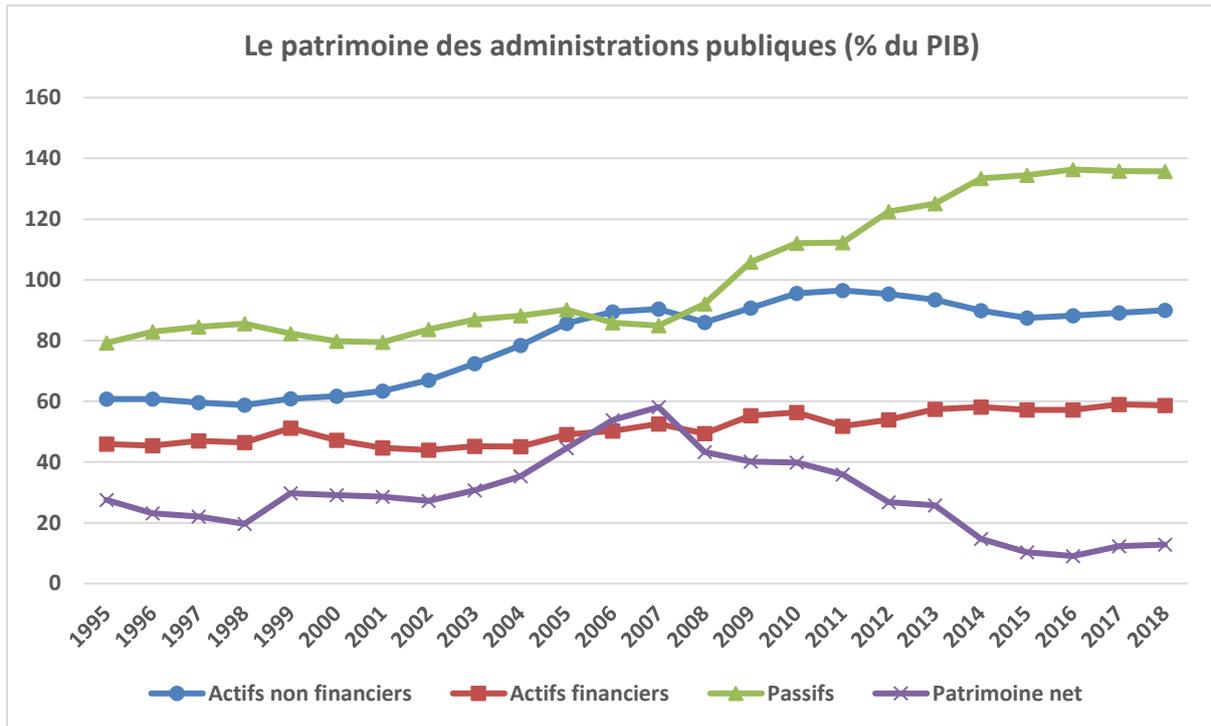
Source : Insee ; FIPECO.

D) La valeur du patrimoine net

Le patrimoine net des administrations publiques, différence entre le total des actifs et le total des passifs, vaut 302 Md€, soit 12,8 % du PIB, à la fin de 2018.

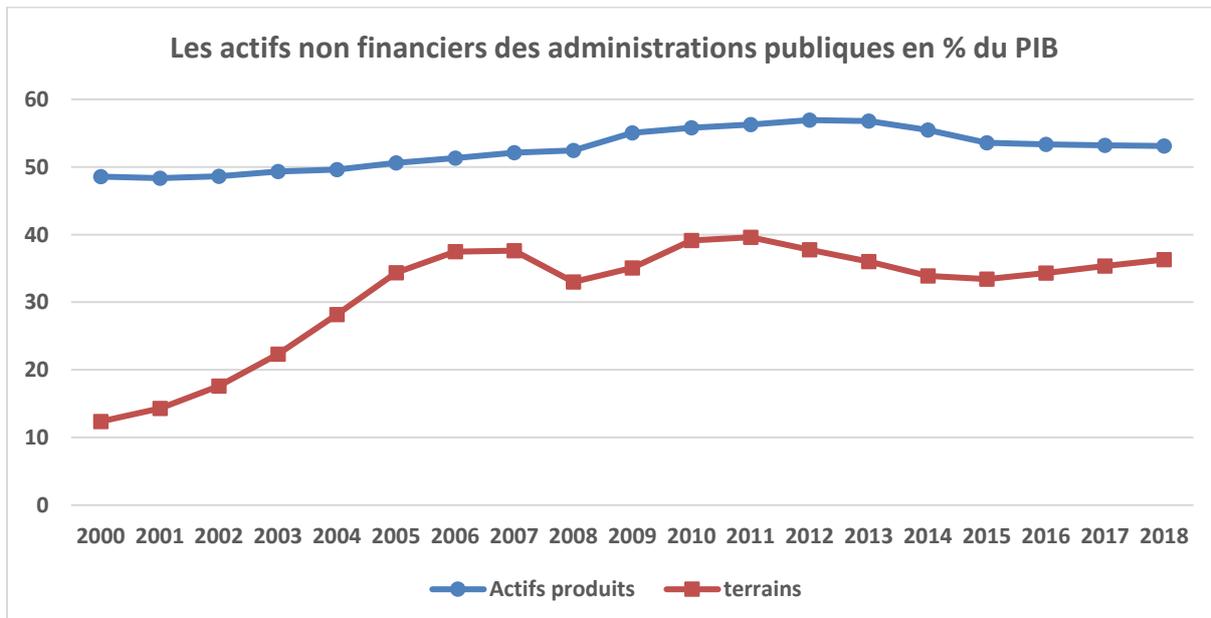
Le patrimoine net des administrations centrales est fortement négatif (- 1 296 Md€), car elles portent l'essentiel de la dette publique, tandis que celui des administrations locales est largement positif (1 422 Md€), car elles détiennent l'essentiel des actifs non financiers. Celui des administrations de sécurité sociale est légèrement positif (177 Md€).

Le patrimoine net des administrations publiques s'est accru de 20 Md€ entre fin 2017 et fin 2018. En pourcentage du PIB, il a augmenté de 0,5 point.



Source : Insee, Banque de France ; FIPECO

Ce patrimoine net représentait 28 % du PIB en 1995 et à peu près autant en 2002. Il a ensuite fortement augmenté pour atteindre 58 % du PIB en 2007, principalement en raison d'une forte hausse de la valeur des actifs non financiers, qui tient elle-même presque entièrement à la valeur des terrains. Celle-ci est passée de 12 % du PIB en 2000 à 38 % en 2007, essentiellement à cause de la hausse des prix. Les actifs « produits » (c'est-à-dire hors terrains pour l'essentiel) ont beaucoup moins augmenté.



La valeur du patrimoine net a ensuite diminué de presque 50 points de PIB entre 2007 et 2016. Les actifs non financiers ont baissé de 2 points et la valeur des actifs financiers s'est accrue de 5 points, mais les passifs ont augmenté de 52 points de PIB⁴.

De 2016 à 2018, la valeur du patrimoine net des administrations publiques a augmenté de 4 points de PIB (plus de 3 en 2017 et moins de 1 en 2018). Les actifs non financiers ont augmenté de presque 2 points et les actifs financiers de 1 point tandis que les passifs diminuaient de 0,5 point.

Sur l'ensemble de la période 2000-2018, les actifs non financiers produits (c'est-à-dire hors terrains) sont restés à peu près stables en pourcentage du PIB, aux environs de 50 %.

⁴ La dette au sens du traité de Maastricht a augmenté de 33 points de PIB entre 2007 et 2016. L'écart avec l'augmentation du total des passifs (52 points) provient pour 10 points des différences de valorisation. La baisse des taux a en effet entraîné une forte hausse des passifs en comptabilité nationale car ils sont exprimés en valeur de marché alors que la dette au sens du traité de Maastricht est en valeur faciale. Les charges à payer, qui sont exclues de la dette maastrichtienne, contribuent pour 4 points à cet écart et le solde provient des opérations de consolidation (le passif des administrations publiques en comptabilité nationale n'est pas consolidé alors que la dette maastrichtienne est consolidée).