

5) Les engagements hors bilan

Cette fiche présente les engagements hors bilan de l'Etat, qui sont détaillés en annexe de son [compte général](#). Parmi eux figurent les engagements pris au titre des pensions dues à ses agents à un horizon de 100 ans. De leur côté, les caisses de sécurité sociale considèrent qu'elles n'ont pas à présenter d'engagements hors bilan en annexe de leurs comptes au titre des prestations sociales qu'elles assurent. Leurs engagements hors bilan se limitent donc à ceux qui résultent de leur gestion administrative. Ceux des collectivités territoriales sont rarement indiqués en annexe de leurs comptes et ne font pas l'objet d'un recensement au niveau national.

Les évolutions à long terme des dépenses de retraite à législation constante et les besoins de financement qui en résultent font néanmoins périodiquement l'objet de travaux administratifs coordonnés par le conseil d'orientation des retraites (COR). Ils sont exposés dans une fiche sur les [retraites](#). Des prévisions à long terme de l'ensemble des dépenses publiques qui dépendent de facteurs démographiques (retraite, dépendance, maladie, famille...) sont périodiquement réalisés par l'ensemble des pays européens sous la coordination de la Commission européenne qui en fixe les hypothèses et méthodes et qui en tire des indicateurs de « [soutenabilité](#) » des finances publiques.

A) Les caractéristiques générales des engagements hors bilan de l'Etat

Les engagements hors bilan sont des obligations potentielles à l'égard de tiers dont l'existence ne sera confirmée que par la survenance, ou non, d'événements futurs incertains et hors du contrôle de l'Etat. Ils se distinguent des provisions pour risques par leur caractère plus incertain et moins probable.

Ils sont de nature très hétérogène : garantie des emprunts contractés par des entreprises, engagements au titre des prestations sociales dues aux adultes handicapés, engagements pris au titre des contrats de projet entre l'Etat et les régions etc. Leurs modes de valorisation sont aussi très divers : valeur actualisée des pensions dues aux agents en poste ou en retraite à législation inchangée jusqu'à leur décès pour les engagements de retraite ; montant de la subvention votée en loi de finances pour l'année suivante pour les subventions à RFF et SNCF ; montant nul s'agissant de la responsabilité de l'Etat en cas de catastrophe nucléaire.

En outre, si les engagements explicites sont désormais presque tous recensés, l'inventaire des engagements implicites est incertain : l'Etat a une responsabilité « d'assureur en dernier ressort » en cas de catastrophe nationale dont l'étendue est indéterminée ; la Cour de justice de l'Union européenne considère qu'il accorde à ses établissements publics une garantie implicite de leurs passifs, mais elle n'est pas recensée dans ses engagements hors bilan.

La totalisation des engagements hors bilan de l'Etat figurant en annexe de son compte général et de ceux qui sont indiqués dans le tableau à la fin de cette fiche n'aurait donc aucune signification.

L'annexe du compte général de l'Etat distingue les « *engagements pris dans le cadre d'accords bien définis* », les « *engagements découlant de la mission de régulateurs économique et social de l'Etat* », les « *obligations résultant de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat* » et les « *engagements de retraite de l'Etat* ».

B) Les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis

Il s'agit de garanties explicitement accordées par l'Etat, en pratique par le ministre des finances, dans le cadre de conventions passées avec des tiers. Celles-ci doivent être autorisées par le Parlement dans une loi de finances, qui fixe un plafond au montant garanti. Elles sont en principe facturées aux bénéficiaires.

Elles comprennent « 320 Md€ de « *garanties de remboursement de dettes* », au 31 décembre 2020. Les plus importantes ont été accordées aux banques en contrepartie des prêts garantis par l'Etat dans le cadre du plan d'urgence de 2020 (100 Md€), au fonds européen de stabilité financière (75 Md€) pour les emprunts levés dans le cadre des opérations de soutien des Etats de la zone euro en difficulté, à la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (58 Md€), à l'Unédic (44 Md€) et à Dexia (25 Md€).

Les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis comprennent également des « *garanties liées à des missions d'intérêt général* » dont le total n'est pas indiqué car certaines ne sont pas quantifiées, comme la garantie accordée par l'Etat à la Caisse centrale de réassurance pour certains risques exceptionnels (accidents dus à des moyens de transport collectif par exemple). Parmi les garanties quantifiées figurent notamment celle des dépôts des particuliers sur les livrets réglementés (487 Md€ fin 2020) et celles dont bénéficie BPI France assurance export au titre de l'assurance des crédits des entreprises qu'elle gère pour le compte de l'Etat (53 Md€).

On y trouve également des « *garanties de passif* » qui correspondent au capital appelable et non encore appelé des banques multilatérales de développement (65 Md€) et du mécanisme européen de stabilité (MES, pour 126 Md€) qui a remplacé le fonds européen de stabilité financière.

La dernière composante, intitulée « *engagements financiers de l'Etat* », est assez hétéroclite et comprend, par exemple, les engagements pris dans le cadre des contrats entre l'Etat et les régions (6 Md€), les engagements de prêts donnés au FMI et non tirés par celui-ci (42 Md€) et les engagements budgétaires (au sens de la comptabilité budgétaire : autorisations d'engagement consommées) relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas encore intervenu (77 Md€), qui comprennent notamment les contrats à long terme d'achat de matériels militaires (61 Md€).

C) Les engagements découlant de la mission de régulateur économique et social

Ces engagements recouvrent d'abord le coût actualisé (avec le taux d'intérêt réel à 16 ans des obligations assimilables du trésor indexées (OATi) au 31 décembre 2023, soit -1,2 %) des

subventions d'équilibre apportées par l'Etat aux régimes spéciaux de retraite (SNCF, RATP...) pour un total de 524 Md€ (dont 249 Md€ pour le régime des cheminots) à l'horizon de 2120. Ces montants dépendent fortement du taux d'actualisation retenu, qui varie chaque année avec les taux des OATi. Avec un taux de 0 %, le total serait de 322 Md€ au lieu de 524 Md€.

Ils comprennent également les engagements pris au titre du service public de l'énergie (119 Md€), notamment vis-à-vis des producteurs d'électricité à partir d'énergies non renouvelables.

Ils comprennent aussi les engagements pris à l'égard des bénéficiaires actuels de prestations sociales financées par l'Etat telles que l'APL et l'ALS (77 Md€), l'allocation aux adultes handicapés (66 Md€) ou la prime d'activité (15 Md€). Il s'agit du coût actualisé de ces prestations pour l'Etat, calculé sur la base d'une durée moyenne statistique de versement de ces allocations.

D) Les obligations résultant de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat

Il s'agit notamment des obligations de l'Etat en cas de catastrophe nucléaire ou de ses obligations de dépollution éventuelle des terrains et installations dont il est propriétaire.

Ces engagements ne sont pas quantifiés, l'annexe se limitant à donner le montant des garanties accordés formellement aux exploitants d'installations nucléaires tout en soulignant que le coût pour l'Etat en tant qu'assureur en dernier ressort serait certainement beaucoup plus élevé.

E) Les engagements de retraite de l'Etat

Les engagements de retraite de l'Etat concernent surtout ses fonctionnaires civils et les militaires (pour 2 619 Md€ au 31 décembre 2020), les fonctionnaires de La Poste (149 Md€) et les ouvriers des établissements industriels de l'Etat (49 Md€).

Ils correspondent à la valeur actualisée des pensions qui devront être versées, à législation constante, aux agents actifs ou retraités au 31 décembre 2020 sur la base notamment de prévisions relatives aux évolutions de carrière et à l'âge de départ en retraite des actifs et de tables de mortalité fournies par l'INSEE. Les pensions futures des actifs sont prises en compte au prorata des années de service à fin 2020 rapportées au nombre d'années de service prévues au moment du départ à la retraite.

Comme pour les subventions aux régimes spéciaux, les montants de ces engagements sont très dépendants du taux d'actualisation retenu, à savoir le taux réel des OAT indexées à long terme (16 ans pour les fonctionnaires civils de l'Etat et les militaires) au 31 décembre 2020 (soit - 1,2 %). Avec un taux d'actualisation de 1,0 %, les engagements au titre des retraites des fonctionnaires de l'Etat et de La Poste seraient de « seulement » 2 052 Md€.

Une hausse d'un point du taux d'actualisation utilisé, reflétant une dégradation des conditions de financement de l'Etat, a pour effet de réduire de presque 400 Md€ les engagements de l'Etat au titre des retraites de ses agents.

L'annexe du compte général de l'Etat donne aussi des informations sur le besoin de financement actualisé de ces régimes de retraite sur la base d'hypothèses relatives, par exemple, à l'évolution des effectifs de fonctionnaires.

Les principaux engagements hors bilan de l'Etat au 31 décembre (Md€)

	2019	2020
Dettes garanties	205	320
<i>Dont prêts garantis du plan d'urgence de 2020</i>	0	100
Dépôts garantis sur livrets réglementés	450	488
Garanties accordées à BPI France assurance export	55	53
Capital callable du MES	126	126
Capital callable des banques multilatérales de développement	59	65
Engagements de prêts donnés au FMI et non tirés par celui-ci	43	42
Engagements budgétaires pour lesquels le service n'est pas fait	71	77
Subventions d'équilibre des régimes spéciaux de retraite	437	524
<i>Dont SNCF</i>	218	249
Service public de l'énergie	108	119
Allocations de logement financées par l'Etat	73	77
Allocations aux adultes handicapés	39	60
Retraites des fonctionnaires civils de l'Etat et des militaires	2 265	2 619
Retraites des fonctionnaires de la Poste	140	149

Source : compte général de l'Etat ; FIPECO.

F) Les comparaisons internationales

Eurostat a publié pour la première fois en 2015 des informations sur les « *engagements conditionnels* » des administrations publiques des pays de l'union européenne. Il s'agit des garanties accordées par les administrations publiques (hors garanties apportés à des entités communautaires comme le FESF), des passifs liés aux « *partenariats publics privés* » qui ne sont pas inclus dans la dette des administrations publiques ainsi que des passifs des entités contrôlées par l'Etat et classées hors du champ des administrations publiques¹. Ces données ne couvrent pas le même champ dans tous les pays et doivent être interprétées avec prudence selon Eurostat.

Les garanties accordées par les administrations publiques représentaient 11,6 % du PIB en France fin 2019, ce qui est un montant inférieur à celui de l'Allemagne (13,2 %) mais supérieur à celui des autres grands pays (0,2 % pour le Royaume-Uni, 4,8 % pour l'Italie et 4,9 % pour l'Espagne).

¹ Cette dernière catégorie ne relève pas des engagements hors bilan de l'Etat tels que recensés en annexe de son compte général.