

FIPECO le 02.11.2018
Les commentaires de l'actualité

Le patrimoine des administrations publiques en 2017

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. Les comptes de patrimoine de la comptabilité nationale, qui sont présentés dans ce billet, permettent d'intégrer ces actifs dans ces analyses en donnant leur valeur et leur répartition.

Les actifs et passifs des administrations publiques en comptabilité nationale ne sont pas consolidés et sont exprimés en valeur de marché alors que la dette publique au sens du traité de Maastricht est consolidée, est exprimée en valeur faciale et exclut certains passifs (charges à payer par exemple). 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 publique au sens du traité de Maastricht s'élève à 2 258 Md€ à la fin de 2017, le total des passifs des administrations publiques se monte à 3 145 Md€, soit 137 % du PIB. Ces passifs sont constitués de titres de créance pour 71 % et portés par les administrations centrales (surtout l'Etat) pour 77 %.

Les actifs financiers s'élèvent à 1 308 Md€, soit 57 % du PIB, à la fin de 2017. Ils sont principalement composés d'actions (44 %) et de produits à recevoir au titre de l'exercice clos (33 %).

Le total des passifs net des actifs financiers représente 1 837 Md€, soit 80 % du PIB en France fin 2017, contre des moyennes de 68 % dans la zone euro et 64 % dans l'Union européenne.

Les actifs non financiers des administrations publiques sont estimés à 2 028 Md€, soit 88 % du PIB, à la fin de 2017. Ils sont surtout composés de terrains (39 %) et d'ouvrages de génie civil (31 %). Ils sont détenus par les administrations locales à hauteur de 70 %.

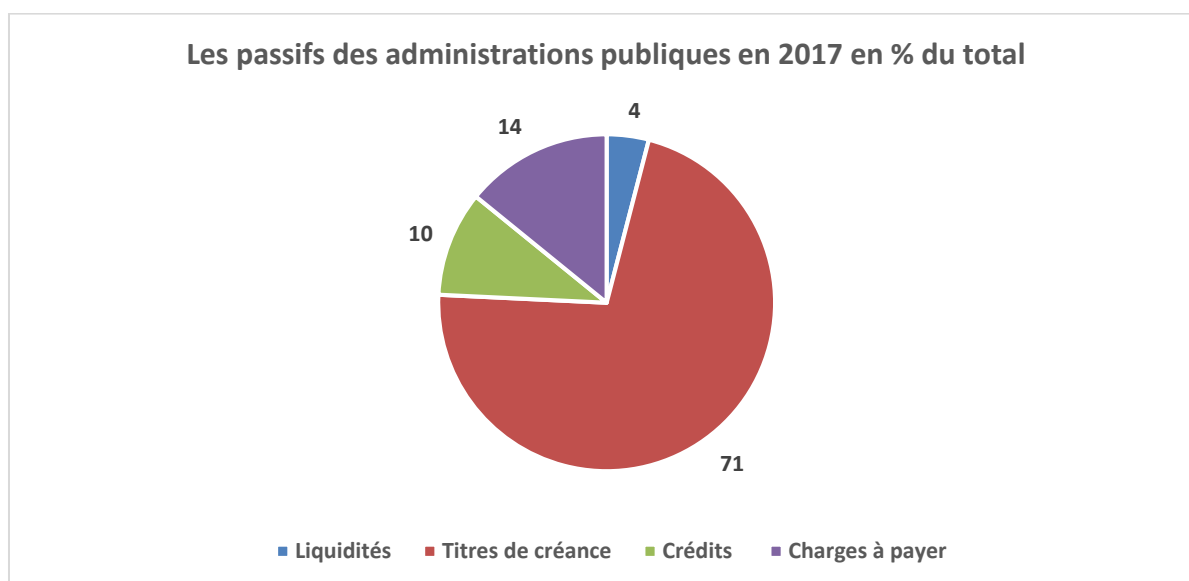
Au total, le patrimoine net des administrations publiques vaut 191 Md€, soit 8 % du PIB, à la fin de 2017. Celui des administrations centrales est fortement négatif (- 1 312 Md€) tandis que celui des administrations locales est largement positif (+ 1 348 Md€).

La valeur de ce patrimoine net des administrations publiques représentait 58 % du PIB à la fin de 2007. Cette perte de 50 points en 10 ans est imputable à l'augmentation des passifs, la valeur des actifs n'ayant quasiment pas changé. La prise en compte de ceux-ci ne permet donc pas de relativiser la progression de la dette publique.

A) Les passifs des administrations publiques

Si la dette publique au sens du traité de Maastricht s'élève à 2 258 Md€, soit 98,5 % du PIB, à la fin de 2017, le total des passifs des administrations publiques se monte à 3 145 Md€, soit 137,2 % du PIB, selon Eurostat. 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 Japon¹.

Ces passifs sont constitués principalement de titres de créance (obligations du trésor notamment ; 71 %) et plus secondairement de charges à payer (14 %) et de crédits bancaires (10 %). Ils ne comprennent pas d'engagements au titre des retraites.



Source : Eurostat ; FIPECO.

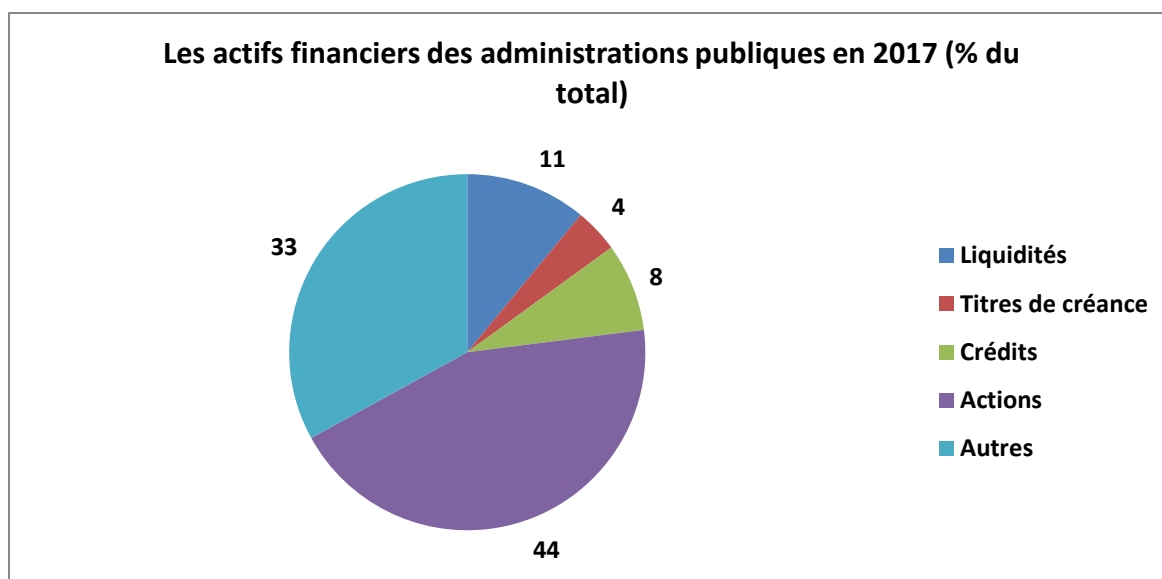
Ils sont portés par les administrations centrales (Etat et organismes divers d'administration centrale) pour 77 %, par les administrations locales pour 8 % et par les administrations de sécurité sociale pour 14 %.

B) Les actifs financiers

Les actifs financiers des administrations publiques sont estimés à 1 308 Md€, soit 57,1 % du PIB, à la fin de 2017 par Eurostat. Ils sont composés d'actions (participations de l'Etat dans des sociétés notamment ; 44 %), de crédits (8 %), de liquidités (11 %), de titres de créance (obligations, par exemple ; 4 %). Une catégorie « autres » en représente 33 % et correspond surtout à des produits tels que les impôts et cotisations à recevoir au titre de l'exercice clos.

Ils sont détenus à hauteur de 51 % par les administrations centrales, 14 % par les administrations locales et 35 % par les administrations de sécurité sociale. S'agissant de ces dernières, ce sont, pour une moitié, des produits à recevoir (cotisations et impôts notamment) et, pour une grande partie de l'autre moitié, les actifs des régimes de retraite complémentaires, du fonds de réserve des retraites....

¹ En soustrayant toutefois le passif associé aux retraites des fonctionnaires dans le cas des Etats-Unis.



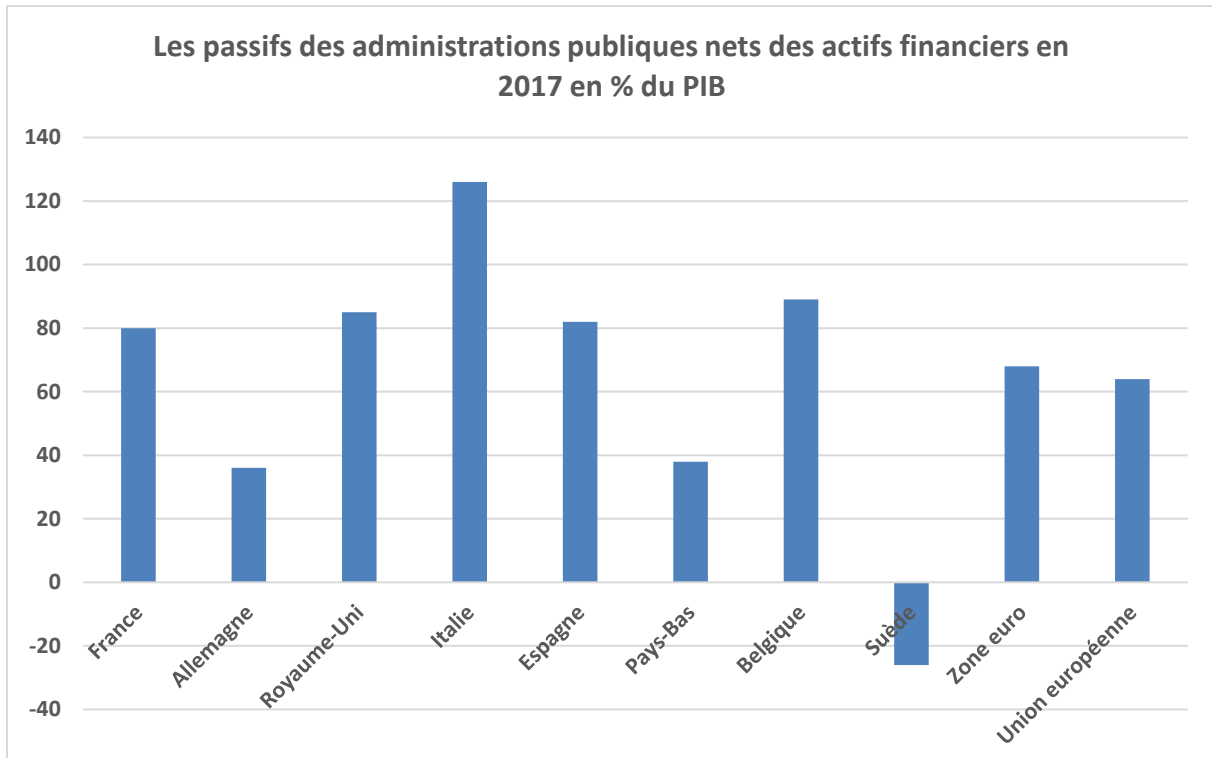
Source : Eurostat ; FIPECO.

C) Les passifs nets des actifs financiers

La différence entre les actifs financiers et les passifs constitue la « *valeur financière nette* » au sens d'Eurostat, qui est négative pour l'ensemble des administrations publiques (- 1 837 Md€, soit - 80 % du PIB). Elle est presque entièrement imputable aux administrations publiques centrales (- 1 755 Md€).

La différence entre les passifs et les actifs financiers (+ 1 837 Md€, soit + 80 % du PIB) correspond aux « *engagements financiers nets* » des administrations publiques au sens de l'OCDE dont le graphique suivant indique la valeur en pourcentage du PIB pour les principaux pays européens.

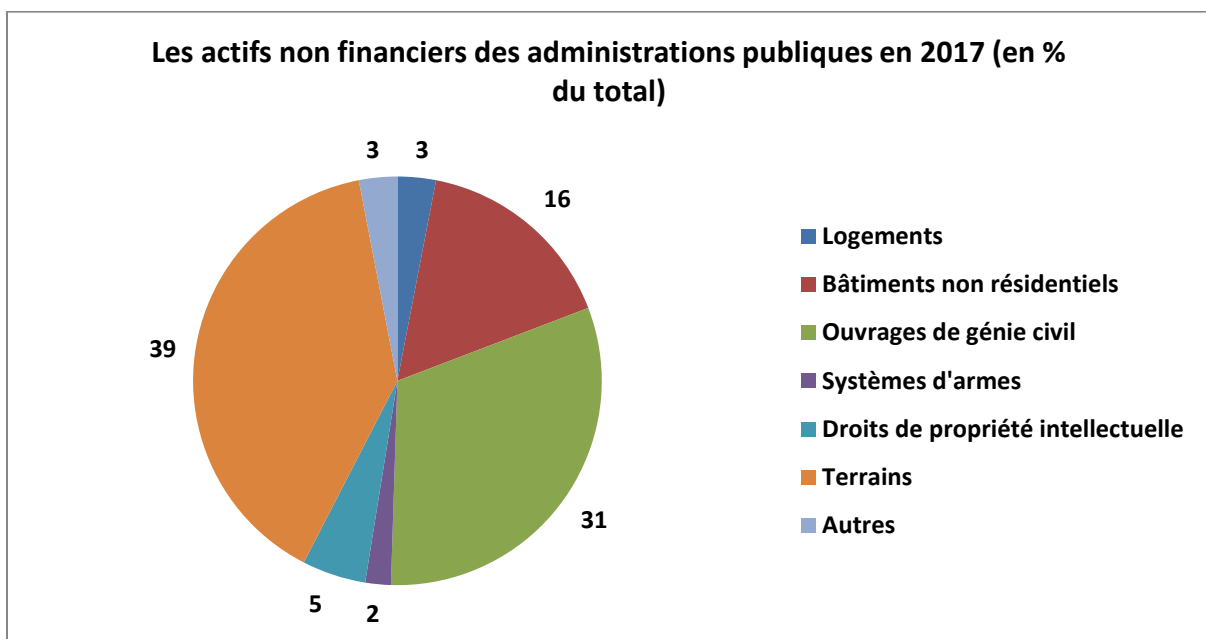
Ces engagements financiers nets sont supérieurs à 120 % du PIB en Italie. Ils sont voisins de 80 % du PIB en France, au Royaume-Uni, en Espagne et en Belgique. Ils sont compris entre 30 et 40 % du PIB en Allemagne et aux Pays-Bas. Enfin, la Suède se singularise par des actifs financiers supérieurs de plus de 20 points de PIB à ses passifs. Les moyennes européennes sont de 68 % du PIB pour la zone euro et de 64 % pour l'Union européenne.



Source : Eurostat ; FIPECO.

D) Les actifs non financiers

Les actifs non financiers des administrations publiques sont estimés à 2 028 Md€ à la fin de 2017, soit 88,5 % du PIB, par l'Insee. Ils sont principalement composés de terrains (39 % 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 5 %. Le patrimoine historique est souvent enregistré pour une valeur conventionnellement nulle.



Source : Insee ; FIPECO.

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 %.

E) La valeur du patrimoine net et son évolution

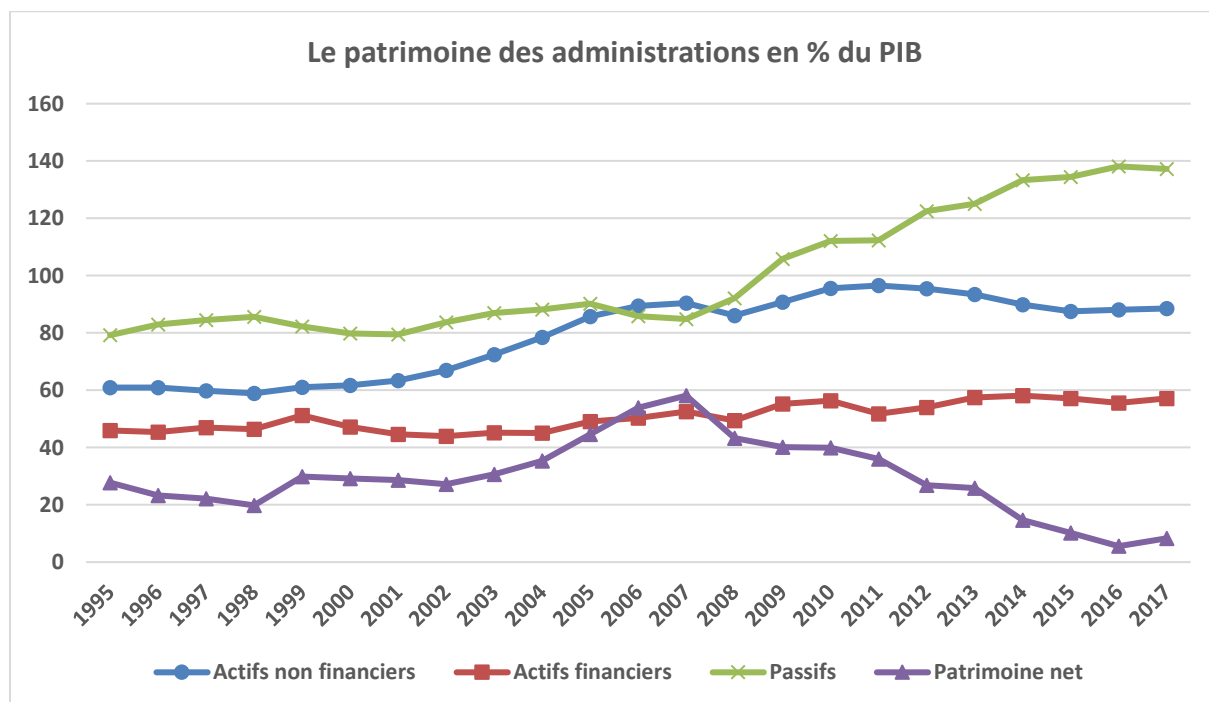
Le patrimoine net des administrations publiques, différence entre le total des actifs et le total des passifs, vaut 191 Md€, soit 8 % du PIB, à la fin de 2017.

Il n'est pas certain que les méthodes utilisées pour établir la valeur des actifs non financiers des administrations publiques soient les mêmes dans tous les pays européens et cette valeur n'est publiée par Eurostat que pour de rares pays. Il n'y a donc pas de comparaisons internationales sur ce point dans ce billet.

Le patrimoine net des administrations centrales est fortement négatif (- 1 312 Md€) tandis que celui des administrations locales est largement positif (1 348 Md€). Celui des administrations de sécurité sociale est légèrement positif (157 Md€).

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 18 à 38 % du PIB, essentiellement à cause de la hausse des prix.

La valeur du patrimoine net a ensuite diminué de 50 points de PIB entre 2007 et 2017. Les actifs non financiers ont baissé de 2 points et la valeur des actifs financiers s'est accrue de 4 points, mais les passifs ont augmenté de 52 points de PIB.



Source : Insee et Eurostat ; FIPECO

La dette au sens du traité de Maastricht a augmenté de 34 points de PIB entre 2007 et 2017. 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).