

4) Les actifs des administrations publiques

Les administrations publiques (APU) au sens de la comptabilité nationale sont définies dans une autre fiche. Elles sont réparties en trois catégories : les « *administrations publiques centrales* » (APUC), qui regroupent elles-mêmes l'Etat et les « *organismes divers d'administration centrale* » (ODAC)¹, les « *administrations de sécurité sociale* » (ASSO) et les « *administrations publiques locales* » (APUL).

Les administrations publiques s'endettent, en partie, pour financer la construction ou l'acquisition d'actifs, physiques ou financiers, qui constituent leur patrimoine : ouvrages de génie civil, immeubles de bureaux, terrains, brevets et logiciels, participations dans des entreprises, prêts à d'autres agents... Il est donc nécessaire de mettre ces actifs en regard de leurs « *dettes brutes* » dans des « *comptes de patrimoine* ».

Cette fiche décrit les méthodes d'estimation de ces actifs ainsi que leur valeur et leur évolution au cours des dernières années. Le patrimoine net des administrations publiques (différences entre leurs actifs et leurs passifs) est également présenté.

A) L'estimation des actifs des APU

1) Les actifs non financiers

Les actifs non financiers de l'État sont inscrits à son [bilan](#), qui est certifié par la Cour des comptes. Ceux des organismes relevant des lois de financement de la sécurité sociale sont inscrits dans un « [tableau patrimonial](#) » qui figure en annexe de ces lois et qui est également certifié par la Cour des comptes.

En revanche, il n'existe pas de recensement, encore moins de valorisation, des actifs non financiers des collectivités territoriales et de leurs groupements alors qu'ils sont très probablement au moins aussi importants que ceux de l'État.

Les comptes de patrimoine non financier des administrations publiques en comptabilité nationale sont établis par l'Insee en exploitant très peu ces éléments des bilans de l'Etat et des organismes de sécurité sociale.

Les actifs non financiers des administrations publiques à la fin de l'année N sont en effet estimés par l'Insee en partant de leurs actifs à la fin de l'année N-1 et en y ajoutant le montant des investissements non financiers réalisés pendant l'année N (la « *formation brute de capital fixe* »). L'Insee en déduit ensuite le montant estimé de la dépréciation de ces actifs au cours de

¹ Organismes publics ayant une activité non marchande et contrôlés par l'État.

l'année N (la « *consommation de capital fixe* »). Le stock d'actifs est ensuite revalorisé pour tenir compte de l'évolution de leur prix, les comptes de patrimoine étant établis en valeur de marché. Enfin, les créances et dettes réciproques entre administrations publiques sont éliminées de sorte à présenter des comptes consolidés.

Cette méthode souffre de multiples fragilités. La consommation de capital fixe repose sur des coefficients d'amortissement par grandes catégories d'actifs dont la pertinence n'est pas souvent réexaminée. La revalorisation du patrimoine repose sur des indices de prix fragiles et qui ne sont pas toujours adaptés aux actifs considérés. Les éléments de ce patrimoine qui existaient déjà au commencement de cet « *inventaire permanent* » sont partiellement recensés et très forfaitairement valorisés.

Les comptes nationaux ne comprennent pas des comptes de patrimoine non financier dans tous les pays européens et, lorsqu'ils existent, ils sont difficilement comparables car les méthodes mises en œuvre en pratique sont hétérogènes.

2) Les actifs financiers

Les actifs financiers de l'Etat et des organismes relevant du périmètre des lois de financement de la sécurité sociale sont inscrits à son bilan et à leur tableau patrimonial. Ceux des collectivités territoriales et de la plupart des établissements publics sont recensés par la direction générale des finances publiques. La Banque de France utilise ces informations comptables pour estimer les actifs financiers qui figurent dans les comptes de patrimoine financier des administrations publiques.

B) La valeur des actifs des APU en 2018

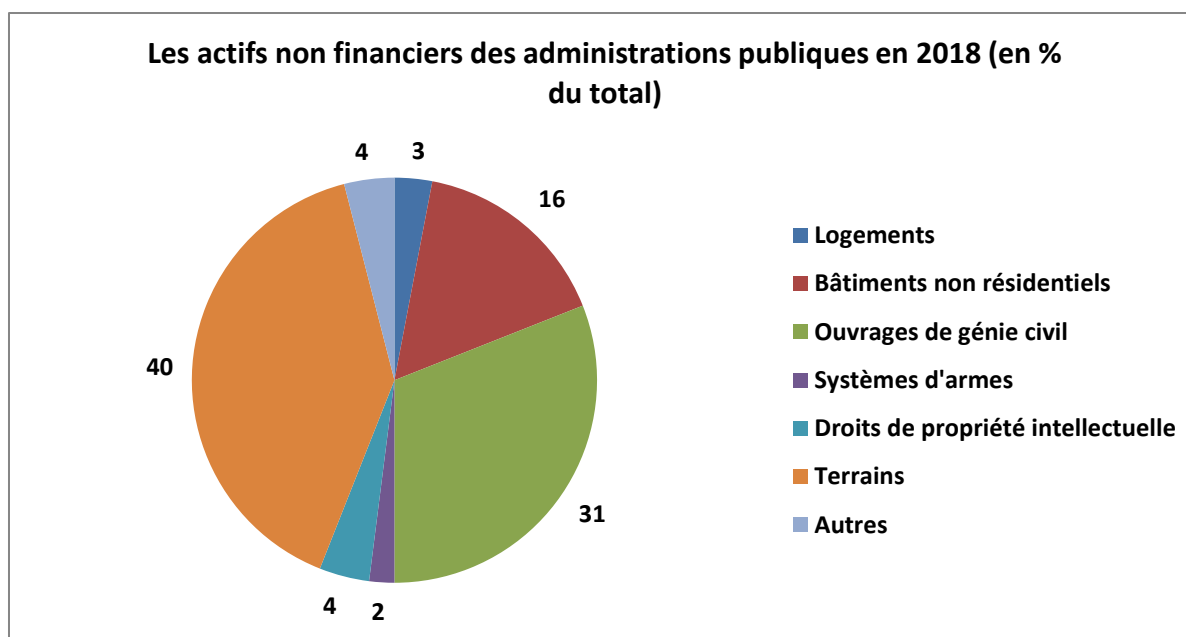
1) Les actifs non financiers

Les actifs non financiers de l'État sont inscrits à son bilan à hauteur de 555 Md€ à la fin de 2018². Ceux des organismes relevant des lois de financement de la sécurité sociale figurent pour moins de 10 Md€ à leur tableau patrimonial.

En comptabilité nationale, les actifs non financiers des administrations publiques s'élèvent à la fin de 2018 à 2 116 Md€, soit 89,9 % du PIB. Environ 70 % d'entre eux sont inscrits à l'actif des administrations publiques locales.

Les actifs non financiers des administrations publiques dans leur ensemble sont constitués pour 40 % par des terrains, généralement bâtis, les espaces naturels étant valorisés à un prix égal à zéro. Les ouvrages de génie civil en représentent 31 % et les bâtiments non résidentiels 16 %. Les immobilisations incorporelles, les systèmes d'armes et les logements ont des parts beaucoup plus limitées

² Immobilisations corporelles et incorporelles et stocks (valeurs nettes).

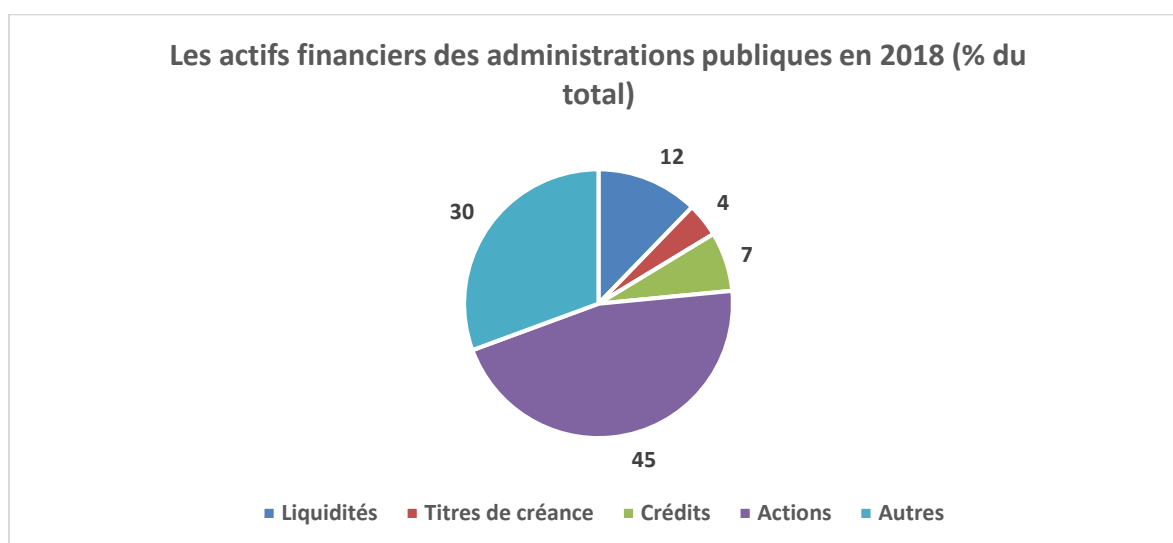


Source : Insee, FIPECO.

2) 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 (participations de l'Etat dans des sociétés notamment ; 45 %), de crédits (7 %), de liquidités (12 %), de titres de créance (obligations, par exemple ; 4 %). Une catégorie « autres » en représente 30 % 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 53 % par les administrations centrales, 14 % par les administrations locales et 32 % par les administrations de sécurité sociale. S'agissant de ces dernières, ce sont, pour la 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...



Source : Eurostat ; FIPECO.

C) Le patrimoine net des administrations publiques en 2018 et son évolution

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 (APU) se monte à 3 194 Md€, soit 135,8 % du PIB. Dans les statistiques publiées par les organisations internationales, comme l'OCDE, c'est généralement ce montant qui est publié et qui doit être comparé à la « dette publique » de pays comme les Etats-Unis ou le Japon.

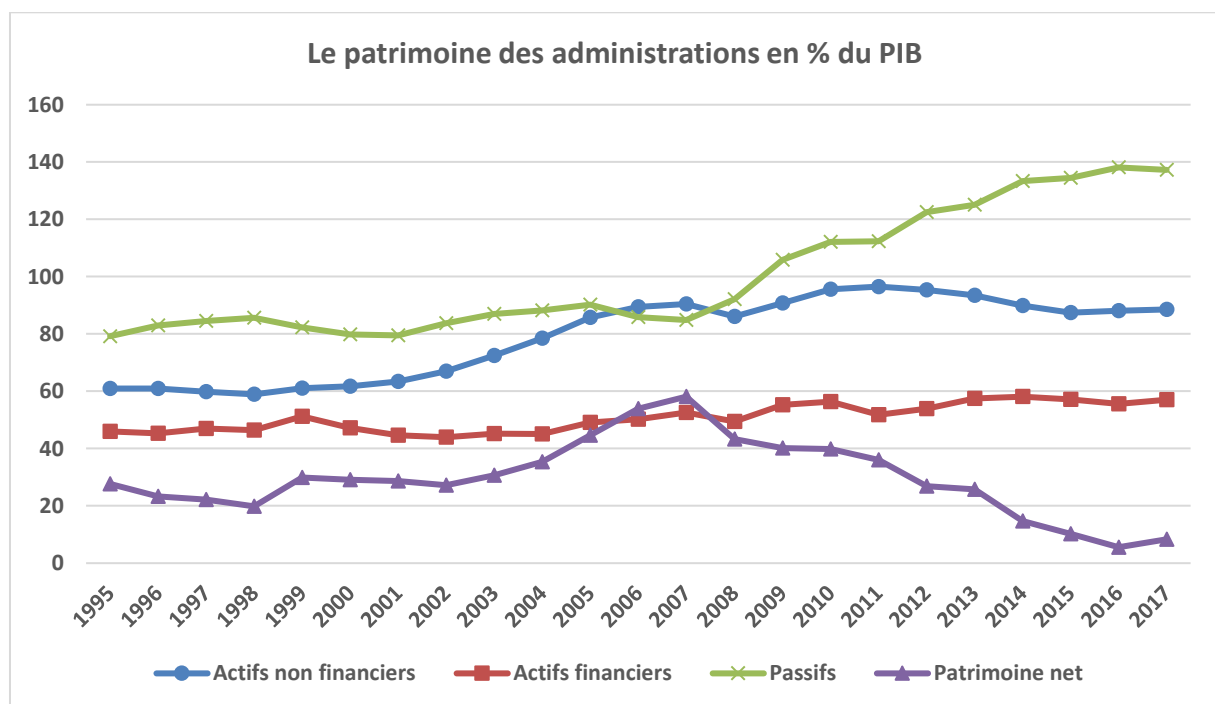
Le patrimoine net des APU, différence entre le total des actifs et le total des passifs, s'élève à 302 Md€, soit 13 % du PIB, à la fin de 2018.

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€).

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, surtout 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 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 accru de 5 points, mais les passifs ont augmenté de 52 points de PIB.

De 2016 à 2018, la valeur du patrimoine net des APU a augmenté de 4 points de PIB. 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.



Source : Insee et Eurostat ; FIPECO