

## 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)<sup>1</sup>, 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 bien plus 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

---

<sup>1</sup> 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.

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* » (le patrimoine culturel ancien notamment) 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**

### **1) Les actifs non financiers en 2020**

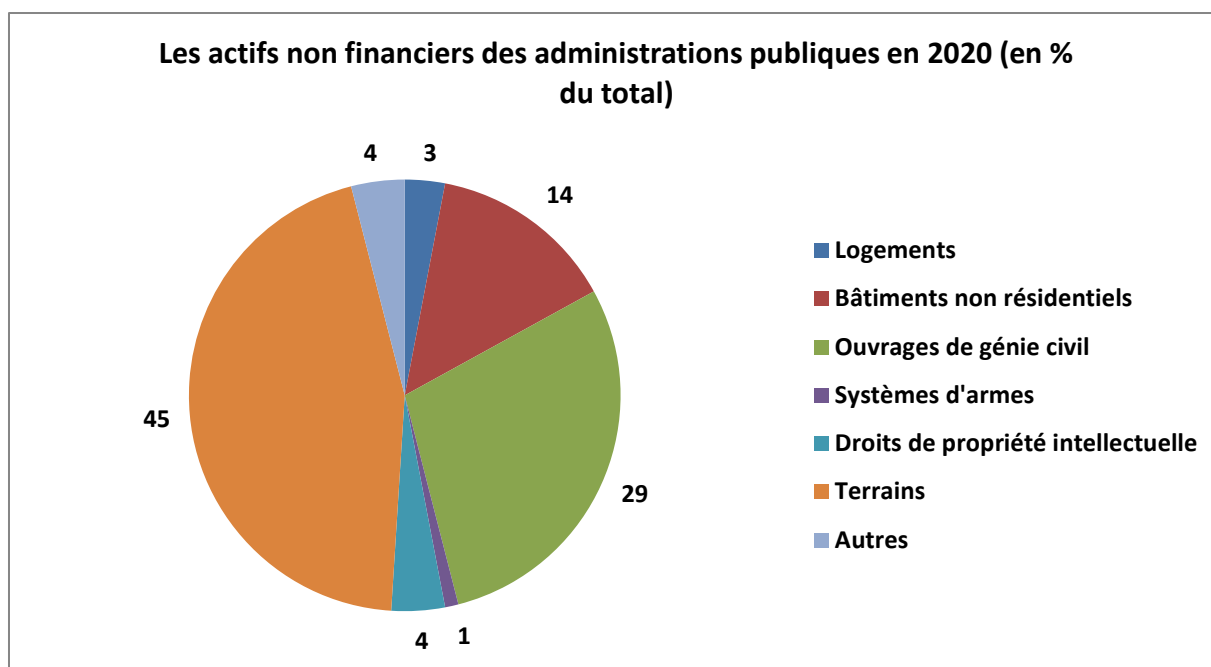
Les actifs non financiers de l'État sont inscrits à son bilan à hauteur de 570 Md€ à la fin de 2020<sup>2</sup>. Ceux des organismes relevant des lois de financement de la sécurité sociale figurent pour moins de 10 Md€ à leur tableau patrimonial.

En comptabilité nationale, les actifs non financiers des administrations publiques s'élèvent à la fin de 2020 à 2 367 Md€, soit 102,8 % 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 45 % par des terrains, généralement bâtis, les espaces naturels étant valorisés à un prix égal à zéro. Les ouvrages de génie civil en représentent 29 % et les bâtiments non résidentiels 14 %. Les immobilisations incorporelles, les systèmes d'armes et les logements ont des parts beaucoup plus limitées.

---

<sup>2</sup> Immobilisations corporelles et incorporelles et stocks (valeurs nettes).

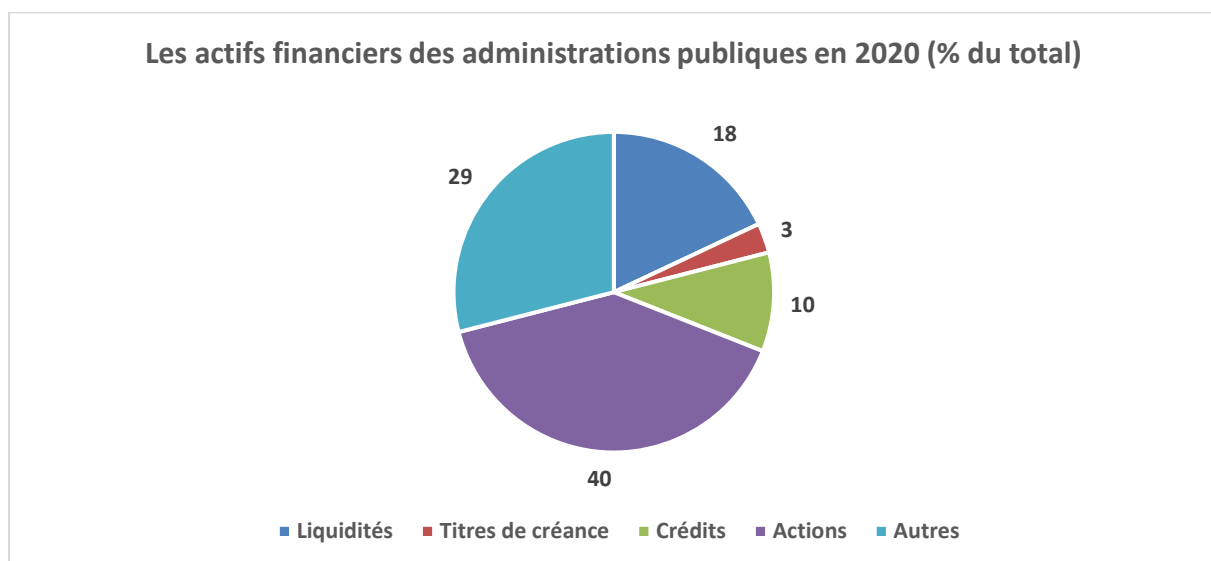


Source : Insee, FIPECO.

## 2) Les actifs financiers en 2020

Les actifs financiers des administrations publiques sont estimés à 1 588 Md€, soit 69,0 % du PIB à la fin de 2020. Ils sont composés d'actions (participations de l'Etat dans des sociétés notamment ; 40 %), de crédits (10 %), de liquidités (18 %), de titres de créance (obligations, par exemple ; 3 %). Une catégorie « autres » en représente 29 % 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 54 % 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 environ 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....

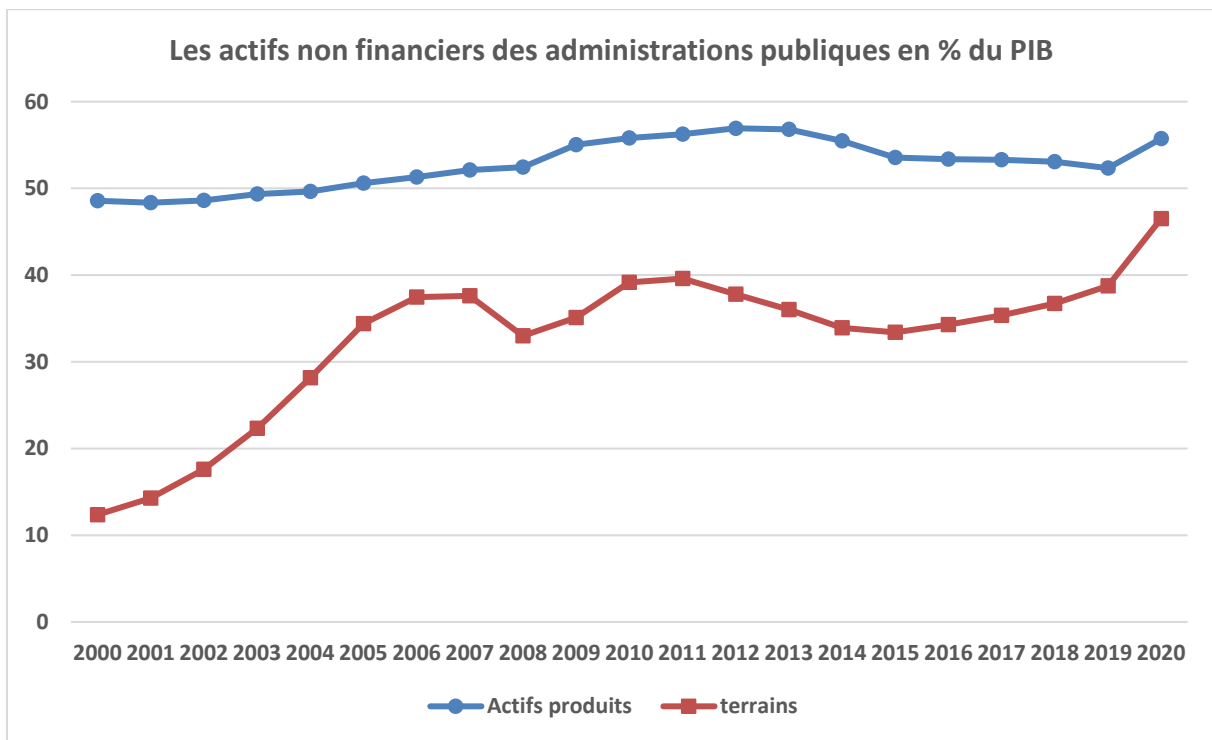


Source : Insee ; FIPECO.

### 3) L'évolution des actifs des administrations publiques depuis 1995

La valeur des actifs des administrations publiques est passée de 107 % du PIB en 1995 à 152 % en 2010. Au cours de cette période, la valeur des actifs financiers a augmenté de 10 points de PIB et celle des actifs non financiers de 35 points. Les actifs « produits » (c'est-à-dire hors terrains pour l'essentiel) se sont accrus de 7 points de PIB entre 2000 et 2010 et les terrains de 27 points. La forte hausse des actifs sur cette période résulte principalement de la croissance des prix du foncier.

Ensuite, la valeur du total des actifs a un peu diminué de 2010 à 2015 du fait des terrains et, secondairement, des actifs produits pour revenir ensuite en 2019 à peu près au niveau de 2010, surtout sous l'effet d'une nouvelle hausse de la valeur des terrains. La valeur du total des actifs a de nouveau augmenté en 2020, de 149 à 172 % du PIB, surtout en raison de la baisse du PIB et de la hausse du prix du foncier.



Source : Insee ; FIPECO

### C) Le patrimoine net des administrations publiques

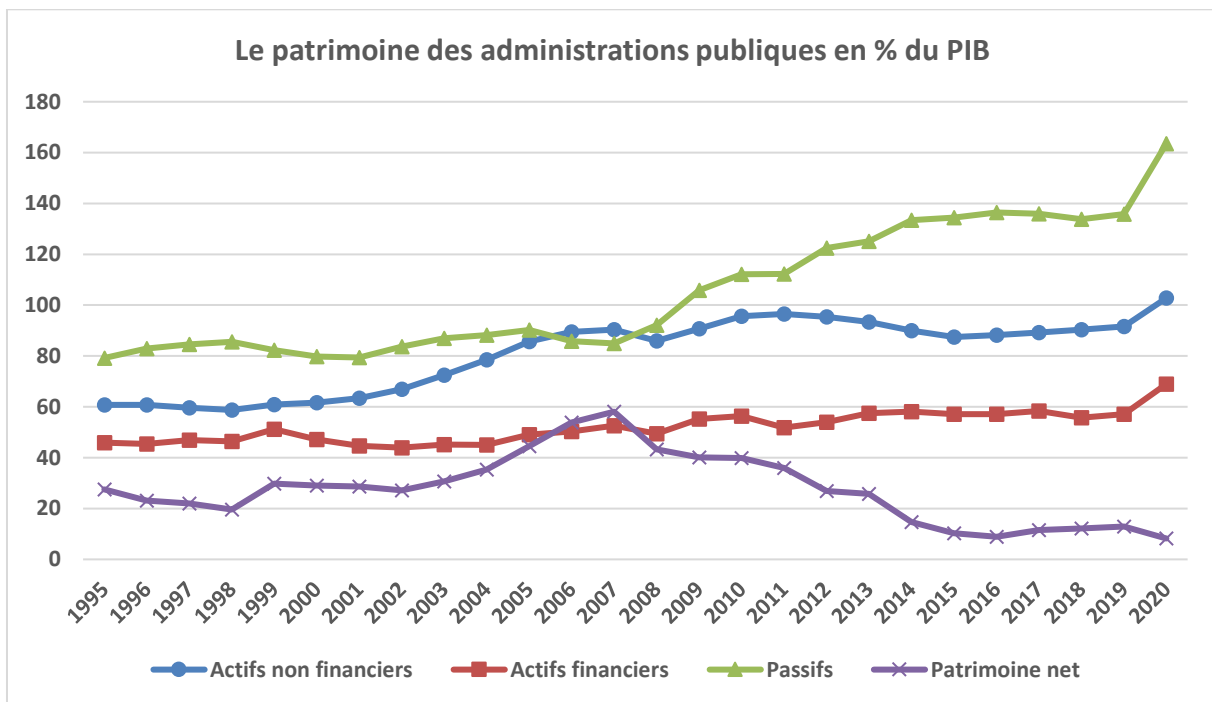
Si la dette publique au sens du traité de Maastricht s'élève à 2 650 Md€, soit 115,1 % du PIB, à la fin de 2020, le total des passifs des administrations publiques se monte à 3 766 Md€, soit 163,5 % du PIB. En effet, les actifs et passifs des administrations publiques en comptabilité nationale ne sont pas consolidés<sup>3</sup> et sont exprimés en valeur de marché<sup>4</sup> 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).

<sup>3</sup> La consolidation consiste à éliminer les créances et dettes réciproques entre administrations publiques.

<sup>4</sup> La valeur à laquelle les titres sont échangés sur le marché et non le montant qui sera remboursé (valeur faciale).

Le patrimoine net des administrations publiques, différence entre le total des actifs et le total des passifs, vaut 189 Md€, soit 8,2 % du PIB, à la fin de 2020.

Le patrimoine net des administrations centrales est fortement négatif (- 1 610 Md€), car elles portent l'essentiel de la dette publique, tandis que celui des administrations locales est largement positif (1 614 Md€), car elles détiennent l'essentiel des actifs non financiers. Celui des administrations de sécurité sociale est positif (185 Md€).



Source : Insee ; 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.

La valeur du patrimoine net a ensuite diminué de 50 points entre 2007 et 2016 jusqu'à 8 % du PIB. Elle est remontée à 12 % dans les années 2017 à 2019 pour revenir à 8 % du PIB en 2020.

Le patrimoine net des administrations publiques a diminué de 126 Md€ entre fin 2019 et fin 2020 et il est passé de 13 à 8 % du PIB.