

La dette publique

L'ESSENTIEL

La gestion d'un pays conduit l'État et les administrations publiques (administrations centrales, locales et de sécurité sociale) à prendre en charge des activités d'intérêt général, appelées **services publics**.

Historiquement, ces activités se sont d'abord concentrées sur des domaines considérés comme du ressort exclusif de l'État (**fonctions « régaliennes »**) : justice, sécurité... Avec le développement de « l'État **providence** », ces services se sont étendus à d'autres domaines tels que la santé, l'éducation, les infrastructures (routes, etc.). Les organismes de sécurité sociale ont pris en charge, quant à eux, le paiement de prestations sociales (retraites, remboursements de dépenses de santé, allocations familiales, etc.).

Les administrations publiques assurent donc des services très variés qui entraînent des **dépenses** : paie des agents de ces administrations, investissements, prestations sociales, etc. Pour financer ces dépenses, elles disposent d'un **budget**, alimenté par les **impôts** et les **cotisations sociales** dont l'ensemble constitue les « **prélèvements obligatoires** ». À fin 2017, ceux-ci représentaient 45,3 % du PIB (produit intérieur brut, c'est-à-dire la production annuelle de richesse du pays) soit plus de 1 000 milliards d'euros.

Si, au cours d'une année, les dépenses sont supérieures aux recettes, il y a un **déficit budgétaire**. Les administrations publiques doivent alors **emprunter** pour financer ce déficit. Le solde budgétaire français est en déficit depuis 1975.

La dette publique est ainsi la somme des emprunts contractés, année après année, par les administrations publiques et non encore remboursés. En France, la dette publique a augmenté depuis 1974 : de l'ordre de 20 % du PIB à la fin des années soixante-dix, elle atteint le niveau de 98,5 % en 2017.

Outre son montant, plusieurs éléments sont importants pour apprécier le niveau de la dette publique et ses conséquences : son coût (qui dépend des taux d'intérêt), son évolution, la capacité à lever l'impôt, la qualité de la dépense publique et le rythme de croissance de l'économie.

La gestion de la dette d'un pays n'est pas comparable à celle d'un ménage ou d'une entreprise : un État a une durée de vie *a priori* infinie et n'a pas vocation à dégager des profits ; ses dépenses et ses recettes ont une influence directe sur la performance de

l'économie. La dette publique peut ainsi servir à soutenir l'économie dans les périodes de faiblesse de l'activité ou à financer temporairement des dépenses utiles pour l'avenir. **Par contre, une accumulation non maîtrisée de dettes comporte des risques et peut rendre la situation des finances publiques insoutenable** (voir « Comprendre »).

UN PEU D'HISTOIRE

- Sous l'**Ancien Régime**, le recours à la dette vise à couvrir des dépenses extraordinaires, notamment les guerres.
- En **1797**, la République française décide d'annuler les deux tiers du stock de dettes : c'est la « **banqueroute des deux tiers** ».
- Pendant le **xix^e siècle**, l'État s'endette surtout pour investir dans de grands projets, en particulier le chemin de fer.
- L'impôt sur le revenu est créé en France en **1914** (1842 au Royaume-Uni, 1893 en Allemagne et 1913 aux États-Unis).
- En 1920, **après la première guerre mondiale**, la dette publique atteint 90 % du PIB. De même, les efforts de reconstruction qui suivent la fin de la seconde guerre mondiale sont largement financés par la dette publique.
- La taxe sur la valeur ajoutée (TVA), principale ressource du budget français, est créée en France en **1954**. L'ensemble des pays européens l'ont par la suite adoptée.
- Depuis **2010**, suite à la crise de la dette publique de certains pays, l'Union européenne renforce ses règles communes en matière de finances publiques.

QUELQUES CHIFFRES

98,5

% du PIB
Dette publique française
à fin 2017
(86,8 % pour la zone euro)

2 257,8

milliards d'euros
Dette publique française
à fin 2017

2,7

% du PIB
Déficit public de la France en 2017
(1,0 % pour la zone euro)

45,3

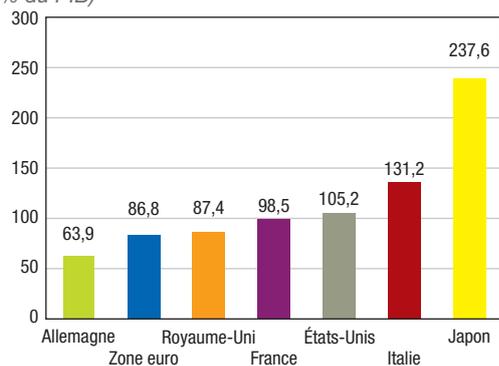
% du PIB
Taux de prélèvements obligatoires
en France en 2017
(41,3 % pour la zone euro)

Sources : Insee, Eurostat.



La dette publique aux États-Unis, en Europe et au Japon en 2017

(en % du PIB)



Sources : Eurostat, FMI. Pour les pays de l'UE, dette au sens de Maastricht.

COMPRENDRE

L'évolution de la dette publique et la question de sa soutenabilité

La grande disparité des situations d'endettement public à travers le monde montre **la difficulté à définir un seuil d'insolvabilité ou de non-soutenabilité des finances publiques**. Il s'agirait du niveau d'endettement où l'État est « en faillite », c'est-à-dire ne peut plus rembourser ses emprunts. Le Japon (dette publique de 237,6 % du PIB en 2017), les États-Unis (105,2 %) ou encore l'Allemagne (63,9 %) sont des pays jugés solvables. Mais, en 2010, la Grèce, avec une dette publique de 146 % du PIB, a vu son coût de financement (taux d'intérêt exigé par les investisseurs) sur les marchés augmenter à des niveaux tels qu'il lui est devenu impossible de se financer. Les autres pays européens et le Fonds monétaire international (FMI) ont donc aidé la Grèce, à condition qu'elle mette en œuvre des réformes économiques et fiscales. Cette diversité de situations montre que **la soutenabilité de la dette dépend d'un ensemble de facteurs** et d'abord de la situation économique d'un pays.

L'évolution de la dette dépend, quant à elle, de **deux facteurs principaux**. À partir d'un niveau de dette donné, le premier facteur concerne **la différence entre le taux d'intérêt payé sur la dette et le taux de croissance du PIB nominal** (c'est-à-dire le PIB exprimé en euros courants) : si le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance du PIB nominal, la dette tend mécaniquement à augmenter. On parle d'**effet « boule de neige »**. Le deuxième facteur est lié à **la politique budgétaire** : il s'agit du **solde public primaire**, c'est-à-dire de la différence entre recettes et dépenses hors paiement d'intérêts. Généralement, si le taux d'intérêt est plus faible que la croissance nominale, la part de la dette dans le PIB peut se stabiliser même avec un solde public primaire en déficit. Au contraire, si le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance du PIB nominal, un solde public primaire en excédent est nécessaire pour stabiliser la part de la dette dans le PIB.

La dette publique en Europe

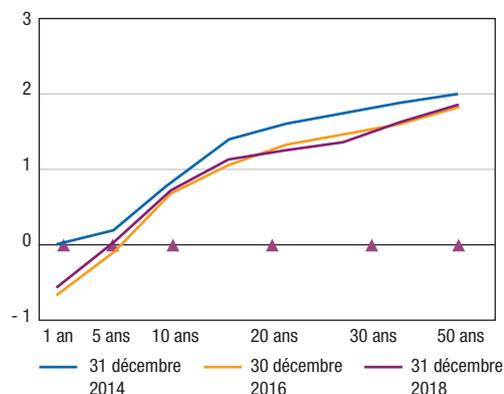
L'Union européenne (UE) a mis en place une surveillance et des critères en matière de finances publiques afin d'éviter que des évolutions dans un pays membre aient des répercussions négatives pour la stabilité de l'ensemble de la zone et des autres pays membres. Les règles budgétaires contribuent aussi à assurer une certaine coordination des politiques économiques menées dans l'UE, et plus particulièrement en zone euro.

Au sens du **traité de Maastricht**, la dette publique couvre l'ensemble des dettes contractées par les administrations publiques : administrations centrales, administrations locales et administrations de sécurité sociale. Avec l'adoption de ce traité en 1992, l'UE s'est dotée d'un ensemble de **règles** encadrant la gestion des finances publiques d'un État membre souhaitant adopter la monnaie unique ; deux des cinq « **critères de Maastricht** » concernaient les finances publiques : plafonds de 3 % du PIB pour le déficit public et de 60 % du PIB pour la dette publique. Le Pacte de stabilité et de croissance adopté en 1997 avec le Traité d'Amsterdam consiste à prolonger l'obligation de respecter ces critères pour les pays ayant adopté l'euro.

Amélioré en 2005, le Pacte insiste depuis lors sur l'objectif « d'équilibre ou d'excédent à moyen terme des finances publiques », soit une gestion « vertueuse » de l'endettement public. Puis, face à la crise de la dette souveraine au sein de la zone euro, presque tous les pays européens ont ratifié le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), appelé plus communément **Pacte budgétaire européen**, entré en vigueur en 2013 ; celui-ci fixe une règle d'équilibre à moyen terme des finances publiques.

Courbe des taux d'intérêt sur titres d'État français

(valeur en fin de mois, en %)



Source : Bloomberg.

Note : la « courbe des taux » retrace l'ensemble des taux d'intérêt auxquels l'État français peut emprunter (pour des durées de 1 an à 50 ans) sur le marché. Les conditions de financement de l'État français se sont améliorées depuis fin 2014, suite notamment aux actions menées dans le cadre de la politique monétaire de l'Eurosystème.

LES MISSIONS DE LA BANQUE DE FRANCE EN MATIÈRE DE DETTE PUBLIQUE

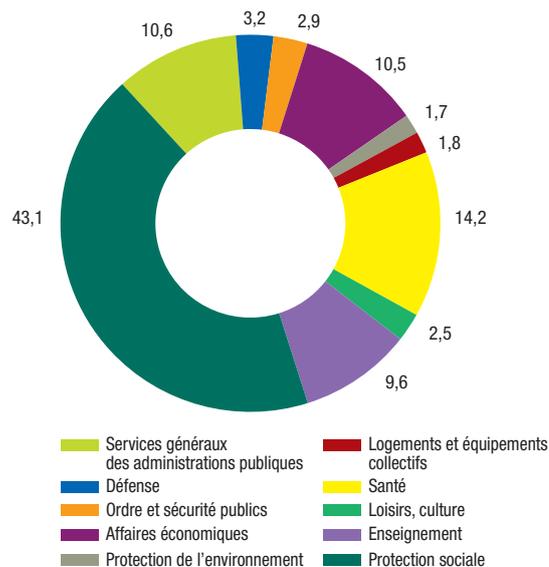
En France, la dette de l'État est gérée par l'Agence France Trésor (AFT). La Banque de France participe à cette gestion de plusieurs façons :

- elle organise les **adjudications** qui sont des opérations d'émission des titres d'État (**obligations et bons du Trésor** par exemple) sur le « marché *primaire* ». Ces titres de dette publique sont des instruments échangeables ensuite sur les marchés financiers ;
- elle tient à jour les **statistiques relatives à la dette publique**, en collaboration avec l'Insee et le ministère des Finances ;
- par ailleurs, la **trésorerie de l'État** (et également celle des collectivités territoriales et de certains établissements publics) est centralisée par la Banque de France, dans sa fonction de teneur du compte de l'État, sur un compte unique, dit « **compte du Trésor** ».

La crise financière de 2008 a conduit les banques centrales à endosser un **rôle actif sur les marchés de titres de la dette publique**. Depuis le traité de Maastricht, les banques centrales de l'UE ne sont pas autorisées à financer les États par achat de titres publics sur le marché *primaire*. Néanmoins, à partir de 2010 pour éviter l'aggravation des tensions financières dans plusieurs pays de la zone euro et les risques de contagion associés, puis de manière renforcée à partir de 2015 pour parer au risque de déflation, les banques centrales de l'Eurosystème sont intervenues sur les marchés *secondaires* en achetant aux banques des titres de dette publique (voir « Les politiques monétaires non conventionnelles »).

Dépenses des administrations publiques françaises par fonction en 2017

(en %)



Source : Insee.

Dettes publiques de la France au sens de Maastricht

(en % du PIB)



Source : Insee.

POUR EN SAVOIR PLUS

À lire

- **Dettes publiques, politique monétaire et stabilité financière**, *Revue de la stabilité financière* n° 16, Banque de France, 2012
- **Les conditions de réduction à long terme du ratio d'endettement public en France**, G. Levy-Rueff, Bloc-notes Éco Banque de France, 2018
- **Les politiques budgétaires dans la crise**, C. Bouthévilain, G. Dufrenot, Ph. Frouté, L. Paul, De Boeck ed., 2013

À voir

- **Piloter le budget de l'État**, vidéo Citéco
- **Comment un État peut-il faire faillite ?**, Dessine-moi l'éco
- **Comment réduire la dette publique ?**, conférence Citéco, 2015

Liens utiles

- **Simulateur de politique budgétaire**, Institut Montaigne
- **Les règles budgétaires européennes et Les finances publiques**, site internet Vie publique
- **Site internet du Haut conseil des finances publiques**
- **Où trouver des informations sur la dette publique ?**, CEDEF, ministère des Finances
- **L'État et les collectivités publiques**, Mes questions d'argent