

# 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 **services publics**.

Ce fut tout d'abord pour assurer des fonctions dites **régaliennes** : justice et sécurité. L'émergence de « **l'État providence** » s'est ensuite traduite par l'intervention dans de nouveaux domaines, tels que la santé, l'éducation et la recherche. Ces services ont engendré des dépenses supplémentaires.

En France, près de la moitié des richesses produites font l'objet de « prélèvements obligatoires » de la part de l'État et des administrations publiques avant d'être réinjectées dans la sphère économique sous forme de dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

L'État est donc présent dans des activités très diverses ; il dispose pour cela d'un **budget**. Des recettes (impôts et taxes) lui permettent d'engager des dépenses. Si au cours d'une année, les dépenses d'un État sont supérieures à ses recettes, il y a un **déficit budgétaire**. L'État doit alors recourir à l'**emprunt pour se financer**.

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 n'a cessé d'augmenter depuis 1974 : de 20 % du PIB (produit intérieur brut, c'est-à-dire la production annuelle de richesse d'un pays) à la fin des années soixante-dix, la dette publique a atteint le seuil de 60 % du PIB en 2002 pour s'établir à 96 % du PIB en 2016.

Pour autant, la gestion de la dette d'un pays n'est pas tout à fait 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. Aussi ce n'est pas seulement le niveau de la dette qui importe mais également son coût, son utilisation et son évolution, compte tenu des caractéristiques de l'économie (notamment sa compétitivité) et de la qualité de la gestion du budget (capacité à lever l'impôt, investissements d'avenir...). **Une dette qui augmente et échappe au contrôle de l'État est dangereuse. En revanche, une dette maîtrisée peut être bénéfique, à la condition que les dépenses ainsi financées créent des richesses pour l'avenir (voir « Comprendre »).**

## UN PEU D'HISTOIRE

- Dans les **cités grecques**, l'endettement temporaire pour le compte de la collectivité est fréquent, notamment pour financer les guerres.
- La notion de dette publique apparaît au **Moyen Âge**, mais on tend alors à la confondre avec les obligations de la personne royale envers le royaume.
- 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 **xx<sup>e</sup> siècle**, l'État s'endette surtout pour investir dans de grands projets, en particulier le chemin de fer.
- L'impôt sur le revenu en France est créé en **1914**. L'impôt sur le revenu est apparu en 1842 au Royaume-Uni, en 1893 en Allemagne et en 1913 aux États-Unis.
- À la fin de la première guerre mondiale, la dette publique atteint 110 milliards de francs en **1920** (soit 90 % du PIB). De même, les efforts de reconstruction qui suivent la fin de la seconde guerre mondiale pèsent sur 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, l'Union européenne renforce ses règles communes en matière de finances publiques et crée de nouveaux mécanismes institutionnels.

## QUELQUES CHIFFRES

**96,0**

% du PIB  
Dette française  
à fin 2016

**2 147,2**

milliards d'euros  
Dette française  
à fin 2016

**3,4**

% du PIB  
Déficit public de la France  
en 2016 (1,5 % pour la zone euro)

**44,3**

% du PIB  
Taux de prélèvements obligatoires  
en France en 2016

Source : Insee



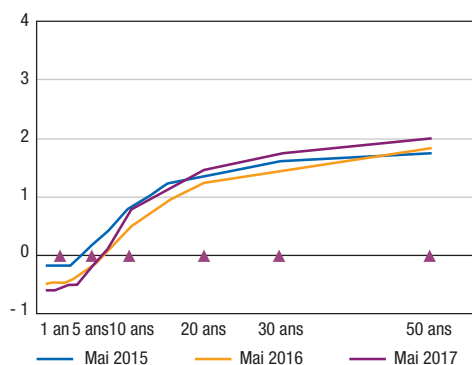
## LES MISSIONS DE LA BANQUE DE FRANCE EN MATIÈRE DE DETTE PUBLIQUE

En France, la dette de l'État est gérée depuis 2001 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 de titres de dette de l'État. Ces titres de dette publique sont des instruments échangeables sur les marchés financiers (**obligations** et **bons du Trésor** par exemple) ;
- 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 établissements publics nationaux, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics locaux et d'un certain nombre d'autres organismes) est centralisée par la Banque de France, dans sa fonction de teneur de compte de l'État, sur un compte unique, dit « compte du Trésor » (on dit alors qu'elle est la banque de l'État).

Outre cet aspect comptable, la crise financière a conduit les banques centrales à endosser un **rôle actif sur les marchés de titres de la dette publique**. Depuis le traité de Maastricht (article 104), ces dernières ne sont pas autorisées au sein de l'Union européenne à financer les États. Néanmoins, pour inciter les banques à développer les crédits aux entreprises et aux particuliers afin de relancer l'économie, les banques centrales de l'Eurosystème, en coordination avec la Banque centrale européenne (BCE), interviennent depuis 2010 sur les marchés secondaires des dettes publiques : elles achètent aux banques des titres de dette publique.

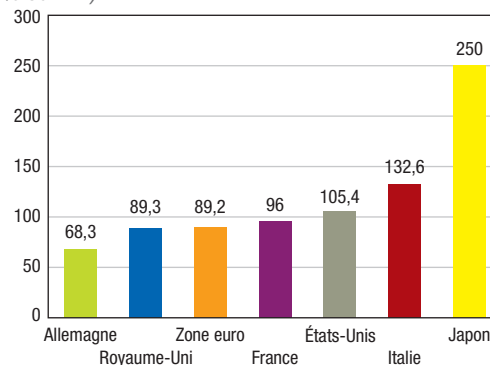
### Courbe des taux d'intérêt sur titres d'État français (valeur en fin de mois, en %)



Note : La « courbe des taux » est l'ensemble des taux (entre 1 an et 50 ans) auxquels l'État français peut emprunter sur le marché. Les conditions de financement de l'État français se sont améliorées depuis 2013 suite notamment aux actions menées dans le cadre de la politique monétaire de l'Eurosystème.  
Source : Agence France Trésor.

## La dette publique aux États-Unis, en Europe et au Japon en 2016

(en % du PIB)



Sources : Eurostat, Réserve Fédérale des États-Unis, Banque du Japon

## COMPRENDRE

### La dynamique de la dette 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** ; un tel seuil représente un niveau d'endettement où l'État est considéré comme n'étant plus en mesure de rembourser ses emprunts, c'est-à-dire en faillite. Le Japon (dette publique de 250 % du PIB en 2016), les États-Unis (105,9 %) ou encore l'Allemagne (68,3 %) sont des pays jugés solvables. Mais la Grèce, avec une dette publique de 146 % du PIB, a vu en 2010 son coût de financement sur les marchés augmenter jusqu'à des niveaux tels qu'il est devenu impossible pour elle de se refinancer dans ces conditions, d'où l'aide des autres pays européens (conditionnée à la mise en œuvre de réformes économiques et fiscales). Cette disparité de situations illustre le fait que la « soutenabilité » de la dette dépend d'abord de la situation économique d'un pays.

Un agent économique (particulier, entreprise ou État) peut s'endetter afin d'investir. Cette logique conduit les administrations publiques à emprunter pour financer des **dépenses d'investissement** qui sont des promesses d'avenir pour autant qu'elles accroissent la compétitivité de l'économie nationale (par exemple, des investissements dans les transports rendent la circulation des marchandises moins coûteuse).

Lorsqu'au contraire la dette a tendance à s'emballer, du fait par exemple de dépenses de fonctionnement courant trop élevées ou d'investissements coûteux et peu rentables, on parle d'**effet « boule de neige »**. L'État doit chaque année déterminer son **besoin de financement**, qui recouvre la dette arrivant à échéance – et qu'il faut donc rembourser – à laquelle s'ajoute le déficit budgétaire de l'année. Si le coût du financement de ce besoin (autrement dit le taux d'intérêt de la dette) est plus élevé que la croissance des richesses du pays (le taux de croissance de l'économie), la dette aura alors tendance à augmenter. Si cette tendance est durable, la dette va se développer en dehors de tout contrôle.

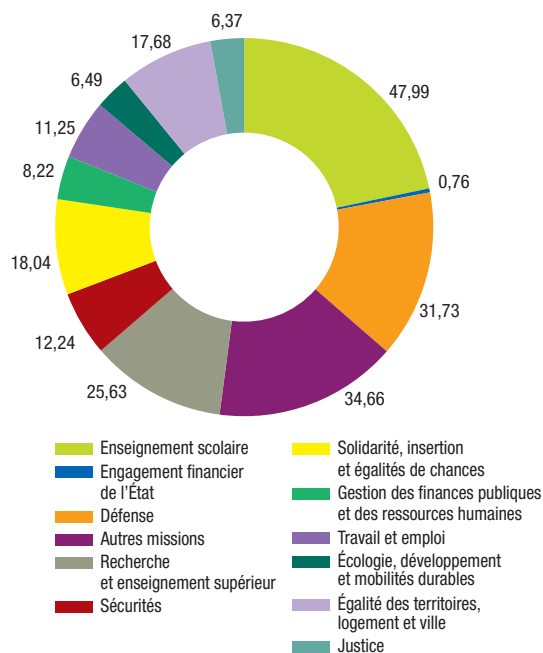
## LA DETTE PUBLIQUE EN EUROPE

Selon le **traité de Maastricht**, la dette publique couvre l'ensemble des dettes contractées par les administrations publiques au sens des comptes nationaux : les administrations centrales (autrement dit, l'État), les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale.

Avec l'adoption de ce traité en 1992, l'Union européenne s'est pour la première fois 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 : un plafond 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.

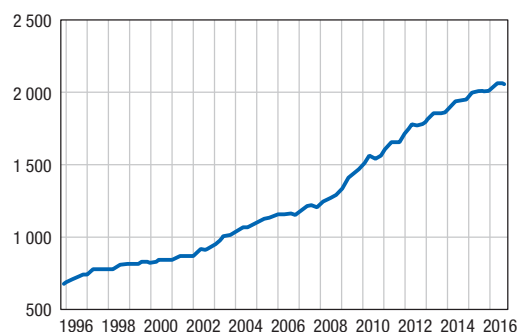
La Commission européenne est chargée de faire respecter cette **discipline budgétaire**. Amélioré en mars 2005, le Pacte insiste depuis lors sur l'objectif « d'équilibre ou d'excédent à moyen terme des finances publiques », ce qui équivaut à imposer une gestion « vertueuse » de l'endettement public. Puis, face à la crise de la dette souveraine au sein de la zone euro, presque tous les pays européens ont ratifié un traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, appelé plus communément **Pacte budgétaire européen**, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 ; celui-ci fixe une règle d'équilibre des finances publiques pour toutes les administrations publiques à l'échelle européenne.

## Répartition des dépenses de l'État par fonction (en milliards d'euros)



Source : *Projet de loi de finances 2016.*

## Dettes publiques (des administrations publiques) de la France au sens de Maastricht (en milliards d'euros)



Source : *Insee.*

## POUR EN SAVOIR PLUS

### À lire

- Maîtriser la dette publique : les leçons de l'histoire, *L'économie politique* n°61, janvier 2014
- *Revue de la stabilité financière* (Banque de France), *Dettes publiques, politique monétaire et stabilité financière*, avril 2012
- « La politique économique et ses instruments », *la Documentation Française* (2010) – articles « La politique budgétaire », « Le budget de l'État » et « La gestion de la dette publique »
- *18 leçons sur la politique économique*, Prager (J-C.) et Villeroy de Galhau (F.), leçon n° 15, les politiques budgétaires et le Pacte de stabilité et de croissance
- *Projet de loi de finances*

- *Rapport économique, social et financier - PLF pour 2017*
- *Rapport 2016 sur la situation et les perspectives des finances publiques par la Cour des comptes*
- *Rapport du McKinsey & Company Global Institute, Debt And (Not Much) Deleveraging*, février 2015

### À voir

- *Docteur CAC – émission France 5 – Pourquoi la dette augmente ?*
- *Dessine-moi l'éco, Comment un état peut-il faire faillite ?*
- *Dessine-moi l'éco, Le rôle de la BCE face à la crise de la dette*

### Liens utiles

- *Données sur la dette publique* (Eurostat)
- *La Commission européenne* (sur le Pacte de stabilité et de croissance)