

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, sécurités intérieure et extérieure... Ces services se sont progressivement étendus aux sphères économique et sociale : infrastructures (routes, ports, aéroports, etc.), éducation, santé. Avec le développement de l'**État providence**, 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, chômage, etc.).

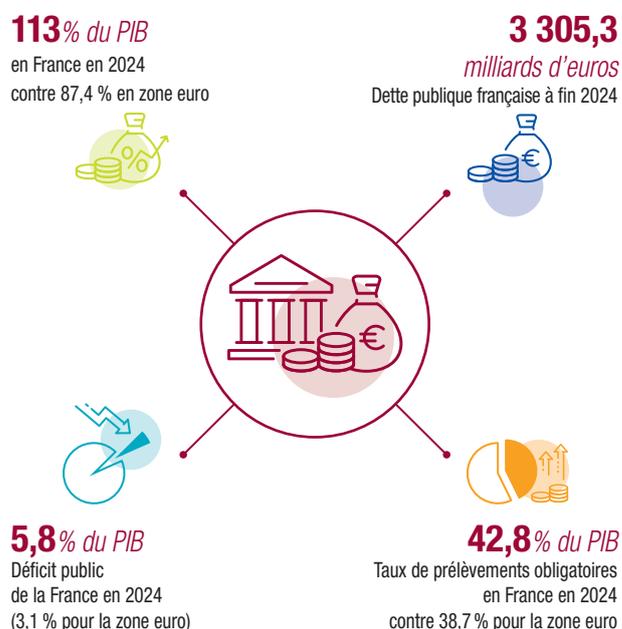
Les administrations publiques assurent donc des services très variés qui entraînent des **dépenses** : rémunérations des agents de ces administrations, investissements, prestations sociales, etc. Pour financer ces dépenses, elles disposent d'un **budget**, notamment alimenté par les **impôts** et les **cotisations sociales** dont l'ensemble constitue les « **prélèvements obligatoires** ». En 2024, ceux-ci représentaient **42,8 % du PIB français** au sens de l'Insee, soit plus de 1 250 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. 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, et le solde budgétaire est en déficit depuis 1975.

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

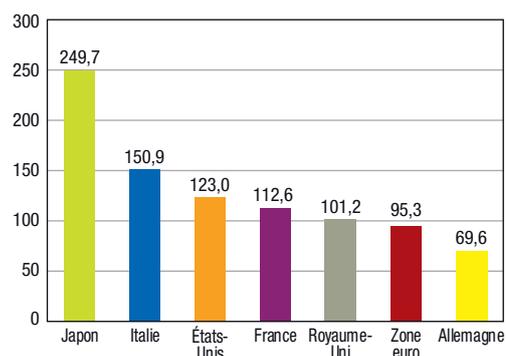
faiblesse de l'activité ou à financer temporairement des dépenses utiles pour l'avenir (innovation, transition écologique, etc.). **En revanche, une accumulation non maîtrisée de dettes comporte des risques** : elle peut rendre la situation des finances publiques insoutenable et contribuer à la perte de confiance des prêteurs et des autres agents économiques.

QUELQUES CHIFFRES



Sources : Insee, Eurostat.

Poids de la dette publique aux États-Unis, en Europe et au Japon en 2023 (en % du PIB)



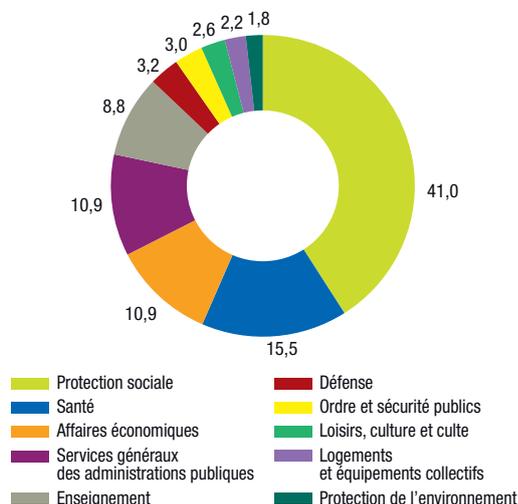
Note : dette des administrations publiques.
Sources : Eurostat, FMI (Global Debt Database) ; pour les pays de l'UE, dette au sens de Maastricht

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 ».
- En **1825**, la loi dite « du milliard aux émigrés » décide l'indemnisation des émigrés qui avaient perdu leurs biens vendus comme biens nationaux sous la Révolution.
- En **1871**, la France, qui a perdu la guerre franco-prusse, doit dédommager la Prusse à hauteur de 5 milliards de francs-or en trois ans.
- L'impôt sur le revenu est créé en France en **1914** (1842 au Royaume-Uni, 1893 en Allemagne et 1913 aux États-Unis).
- Les dépenses liées à la première guerre mondiale ainsi que les efforts de reconstruction sont massivement financés par de 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.
- **1992** : Avec le **Traité de Maastricht**, l'Union européenne se dote de règles encadrant la gestion des finances publiques d'un État membre.
- **1997** : **Traité d'Amsterdam**. Adoption du Pacte de stabilité et de croissance par les États membres de la zone euro. Ce pacte prévoit une surveillance multilatérale et une procédure des déficits excessifs.
- **2013** : Entrée en vigueur du **Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance** (TSCG), aussi appelé Pacte budgétaire européen. Définition d'une règle d'or budgétaire.
- **2020** : Suite à la pandémie de la Covid-19, **activation de la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance** pour circonstances exceptionnelles. Suspension temporaire des règles de discipline budgétaire jusqu'en 2023.
- **2024** : Entrée en vigueur des règles budgétaires issues de la réforme de la gouvernance économique européenne. Les États membres présentent **tous les 4 à 7 ans un plan de moyen terme** contenant une trajectoire budgétaire à respecter
- **2025** : La Commission ouvre la possibilité d'activer la clause dérogatoire nationale du PSC, que 16 États membres ont demandé, autorisant un écart à la trajectoire budgétaire d'un montant maximum annuel de 1,5 % du PIB pour financer des dépenses militaires supplémentaires, leur permettant de s'écarter de leur trajectoire budgétaire d'un montant maximum annuel de 1,5 % du PIB pour financer des dépenses militaires supplémentaires.

Dépenses des administrations publiques françaises par fonction en 2023

(en %)



Source : Insee.

COMPRENDRE

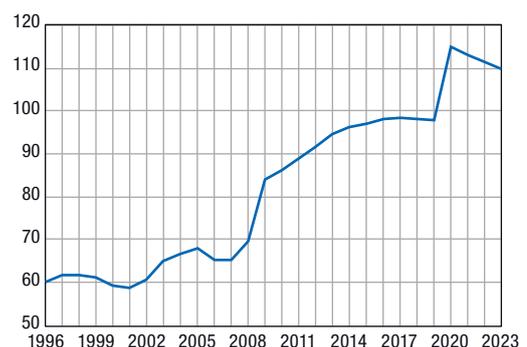
L'évolution de la dette publique et la question de sa soutenabilité

L'évolution de la dette dépend de deux facteurs principaux. 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 part de la dette dans le PIB 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 grande disparité des situations d'endettement public à travers le monde montre la **difficulté à définir un seuil 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 financer ses dépenses. Le Japon (dette publique de 249,7 % du PIB en 2023) et les États-Unis (123 % du PIB en 2023) 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 ainsi que de la qualité de ses dépenses publiques.

Dette publique de la France au sens de Maastricht

(en % du PIB)



Source : Insee.

La dette publique en Europe

L'Union européenne (UE) a mis en place une surveillance 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 (PSC), adopté en 1997 et plusieurs fois réformé depuis (en 2011, en 2013 et en 2015), prolonge l'obligation de respecter ces critères pour les pays ayant adopté l'euro.

Sa dernière réforme, en 2024, maintient les critères numériques de Maastricht mais introduit une **analyse de la soutenabilité de la dette** de chaque pays devant permettre de la placer sur une **trajectoire durablement baissière**. D'autre part, les trajectoires budgétaires nationales sont désormais fondées sur un indicateur en dépenses nettes de la charge d'intérêt de la dette et de certaines dépenses cycliques. Les États membres présentent à la Commission européenne un plan budgétaire et structurel de moyen terme d'une durée minimale de quatre ans contenant des engagements en termes d'ajustement budgétaire, de réformes et d'investissements. En cas de choc macroéconomique majeur, deux clauses dérogatoires du PSC – la clause nationale et la clause générale – permettent aux États membres de s'écarter temporairement de leur trajectoire budgétaire.

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 :

- les titres de dette publique sont des instruments échangeables ensuite sur les marchés financiers (sur le marché *secondaire*) et la Banque de France peut en acheter sur le marché secondaire conformément aux traités. Actuellement elle détient un peu moins d'un quart de la dette française ;
- elle tient à jour les **statistiques relatives à la dette publique**, en collaboration avec l'Insee et le ministère de l'Économie et 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 et la crise sanitaire de 2020 ont 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 le marché *secondaire* en achetant aux banques et à des investisseurs des titres de dette publique.

POUR EN SAVOIR PLUS

À lire

- **La politique macroprudentielle résiste-t-elle à la pandémie ?**, *Revue de la stabilité financière* n° 24, Banque de France, 2021
- **Leçons historiques des fortes augmentations de la dette publique**, *Bloc-notes Éco Banque de France*, 2020
- **La dette publique**, article, *La finance pour tous*, 2022

À voir

- **Qu'est-ce que la dette publique ?**, vidéo Banque de France
- **La politique budgétaire**, vidéo Citéco

- **La politique budgétaire en temps de crise**, vidéo, Citéco
- **Comment un État peut-il faire faillite ?**, Dessine-moi l'éco

Liens utiles

- **Panorama des Finances publiques**, ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique
- **Simulateur de politique budgétaire**, Institut Montaigne
- **Qu'est-ce que le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) ?**
- **Où trouver des informations sur la dette publique ?**, CEDEF, ministère des Finances