

# LES NOTES DE L'IFP

savoir pour comprendre

Juin 2011

## La dette publique française

### PROBLÉ- MATIQUE

La dette publique française n'est pas maîtrisée et s'établit à un niveau alarmant. Cet endettement a des conséquences importantes sur les particuliers et les entreprises. Il engage les générations futures. Mesurer son ampleur, connaître son fonctionnement et ses effets est donc un impératif pour chaque citoyen.

### LES CHIFFRES CLÉS

- ◆ Au quatrième trimestre 2010, la dette publique s'élève à 1 591,2 milliards d'euros <sup>(1)</sup>, ce qui représente 82,3 % de la production nationale annuelle (PIB) et environ 62 000 euros par personne occupant un emploi <sup>(2)</sup>.
  - ◆ Ces chiffres ne tiennent pas compte des engagements que l'État a pris, qu'il devra payer mais qu'il n'a pas provisionnés. On compte parmi eux les retraites des fonctionnaires. En 2005, le rapport Pébereau estimait ces engagements aux alentours de 430 milliards d'euros au minimum <sup>(3)</sup>.
- ◆ En 2011, le remboursement des intérêts de la dette (46,9 milliards d'euros) sera le deuxième poste budgétaire de l'État derrière l'enseignement scolaire (61,8 milliards) et loin devant la défense (37,4 milliards) ou la sécurité (16,8 milliards) <sup>(4)</sup>.
  - ◆ À eux seuls, les intérêts absorberont la totalité de l'impôt sur les sociétés (44,8 milliards).
- ◆ En 2011, les dépenses de l'État excéderont de 13 % environ les recettes <sup>(5)</sup>. Le dernier budget excédentaire date de 1974 <sup>(6)</sup>.

### LE FONCTIONNEMENT DE LA DETTE

- ◆ La dette des administrations publiques (abrégé « dette publique ») est la somme des dettes de l'État <sup>(7)</sup>, des administrations publiques locales <sup>(8)</sup> et des administrations de sécurité sociale. Fin 2010, 79 % de la dette publique était portée par l'État,

[1] INSEE, *Finances publiques – Les comptes de la Nation*, 13 mai 2011. [http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=16&sous\\_theme=3](http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=16&sous_theme=3) [2] La notion de dette par personne occupant un emploi est plus pertinente que la notion de « dette par habitant », car elle prend davantage en compte la capacité réelle d'un pays à faire face à ses engagements. Calcul effectué sur la base des chiffres de l'INSEE. [3] Le rapport Pébereau est accessible sur le site du ministère du Budget : [http://www.budget.gouv.fr/directions\\_services/sircom/finances\\_etat/dette/pebereau.pdf](http://www.budget.gouv.fr/directions_services/sircom/finances_etat/dette/pebereau.pdf). [4] On exclut la catégorie dénommée « Remboursements et dégrèvements », qui regroupe les niches fiscales (prime pour l'emploi, crédits d'impôts, etc.) qui ne sont pas de vraies dépenses. Source : Ministère du Budget et des Comptes publics, *Le Budget de l'État voté pour 2011 en quelques chiffres*. [5] Calcul effectué sur la base des chiffres du projet de loi de finances pour 2011. Le chiffre réel pourra donc être plus important, si la croissance est revue en baisse, c'est-à-dire si les recettes sont moindres qu'anticipées. [6] Egert Balazs, *Réduire la dette publique française : les options de l'assainissement budgétaire*, OCDE, avril 2011, p.5. [7] On rattache à l'État les organismes divers d'administration centrale (ODAC), qui incluent par exemple les musées, les écoles nationales (ENA, ENM), Météo France, l'IGN, etc. [8] Ceci inclut les collectivités locales ainsi que certaines administrations (collèges, lycées, CCAS, SDIS, etc.). [9] Calculs effectués sur la base des chiffres de l'INSEE au quatrième trimestre 2010. [http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=16&sous\\_theme=3.1](http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=16&sous_theme=3.1)

## DÉFINITIONS

**Bon du Trésor** : Obligation émise par un État.

**Déficit public** : Différence négative entre les dépenses et les recettes des administrations publiques.

**Dettes** : Lorsqu'un État se fait prêter de l'argent, il contracte une dette. La valeur de la dette est égale aux déficits accumulés plus leurs intérêts.

**Inflation** : *Stricto sensu*, l'inflation désigne la hausse de la masse monétaire (quantité de monnaie en circulation). Par extension, l'inflation désigne une hausse générale des prix à la consommation.

**Obligation** : Titre de dette émis sur les marchés financiers, qui donne droit à des intérêts (appelés « coupons »). En achetant une obligation à un État, un épargnant lui prête de l'argent.

10 % par les administrations publiques locales et 11 % par les administrations de sécurité sociale <sup>(9)</sup>.

- ◆ **Pour se financer, ces acteurs publics – notamment l'État – n'empruntent généralement pas auprès des banques, mais sur les marchés financiers en émettant des obligations.**
  - ◆ L'Agence France Trésor <sup>(10)</sup> est chargée de la gestion de la dette de l'État. Elle a pour mission de vendre sur les marchés financiers les obligations émises par l'État au taux le plus avantageux possible.
  - ◆ L'émission de dettes à long terme est un coût direct imposé aux générations futures. En 2011, environ 45 milliards d'euros de dettes ont déjà été contractés, qui seront remboursables entre 2040 et 2060 <sup>(11)</sup>.
- ◆ **En décembre 2010, 67,7 % de la dette négociable de l'État était détenue par des non-résidents <sup>(12)</sup>.**

## LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA DETTE

- ◆ **L'effet d'éviction. L'explosion de la dette publique mondiale handicape lourdement le secteur privé.**
  - ◆ Si les États peuvent émettre des obligations, c'est parce qu'il existe une épargne mondiale prête à être investie : le marché des fonds prêtables. Ces fonds sont limités par les comportements d'épargne des individus. La croissance de la dette des États réduit les fonds prêtables pour les entreprises, et fait donc monter les taux d'intérêt que celles-ci paient sur les marchés obligataires.
- ◆ **La notation par les agences. Une dégradation de la note et le cercle vicieux s'engage.**
  - ◆ Quand un État émet une obligation sur les marchés financiers, sa signature est notée par plusieurs agences de notation qui évaluent sa capacité à rembourser les titres de dette émis. Un État qui bénéficie de la note la plus élevée (AAA, dit « triple A » <sup>(17)</sup>) paie généralement des taux modérés. Si un État voit sa note dégradée en raison de déséquilibres budgétaires trop im-

## QUE FINANCE LA DETTE DE L'ÉTAT FRANÇAIS ?

- ◆ **Les économistes ont coutume de distinguer « dépenses de fonctionnement » et « dépenses d'investissement ».** Bien que la distinction soit ambiguë <sup>(13)</sup>, les dépenses de fonctionnement sont celles qui visent les activités récurrentes de l'État (salaire des agents,

missions régaliennes, etc.) tandis que les dépenses d'investissement sont censées accroître la productivité future (infrastructures, recherche, etc.).

- ◆ Selon le rapport Pébereau <sup>(14)</sup>, l'essentiel des déficits depuis les années 1980 a servi à accroître les dépenses de fonctionne-

ment, non à investir et à accroître le potentiel de croissance.

- ◆ Les effectifs cumulés des trois fonctions publiques, y compris les agents des établissements publics administratifs, sont passés de 3,86 millions en 1980 à 5,27 millions en 2006 (+36,3 %) <sup>(15)</sup>.

portants, les taux exigés par ses créanciers peuvent bondir. Un cercle vicieux s'engage : l'État doit emprunter davantage pour payer des taux plus élevés. Jusqu'à une faillite éventuelle.

### COMMENT RÉSORBER LA DETTE FRANÇAISE ?

- ◆ D'après l'OCDE, pour que la dette publique française revienne à 60 % du PIB <sup>(18)</sup> les administrations publiques devraient réaliser un excédent pendant au moins dix ans <sup>(19)</sup>.
- ◆ Pour réduire sa dette, la France doit réaliser des excédents budgétaires, c'est-à-dire émettre moins d'obligations qu'elle n'en rembourse au cours d'une année. Pour cela, deux possibilités existent en théorie : augmenter les ressources de l'État ou diminuer les dépenses publiques.

**Avec la crise financière de 2008, la dette publique mondiale a considérablement augmenté, passant de 18 776 milliards de dollars en 2000 à 42 286 milliards en 2011 <sup>(26)</sup>**

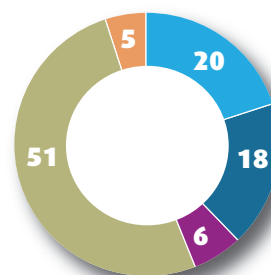
#### Augmenter les ressources ?

- ◆ En France, la hausse des prélèvements obligatoires est difficilement envisageable. En 2009, selon le classement de Forbes Asia, la France était le pays le plus taxé au monde parmi les pays développés ou en voie de développement <sup>(20)</sup>.

#### Diminuer les dépenses ?

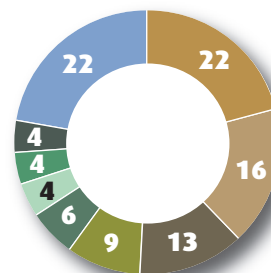
- ◆ La France dépense beaucoup plus que ses voisins européens. En 2010, les dépenses totales des administrations publiques représentaient 56,2 % du PIB <sup>(21)</sup>, loin devant l'Allemagne (46,6 %) ou même l'Espagne (45,0 %).
- ◆ Le rapport Camdessus, par exemple, prône une réduction significative du nombre de fonctionnaires <sup>(22)</sup>.
  - Pour réduire le nombre de fonctionnaires, la France a bénéficié d'une opportunité historique : dans la décennie 2005-2015, 50 % des effectifs de la fonction publique d'État (soit 851 000 agents) sont ou vont arriver à l'âge de la retraite <sup>(23)</sup>. Si les effectifs de la fonction publique d'État ont légèrement diminué depuis 2006, ceux de la fonction publique territoriale ont en revanche crû de manière très importante depuis une décennie (+470 000 postes entre 1996 et 2008, dont +139 000 entre 2006 et 2008 <sup>(24)</sup>).

### RECETTES ET DÉPENSES DE L'ÉTAT FRANÇAIS <sup>(25)</sup> (en %)



#### Recettes

- Impôt sur le revenu
- Impôt sur les sociétés
- Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)
- Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)
- Autres contributions fiscales



#### Dépenses

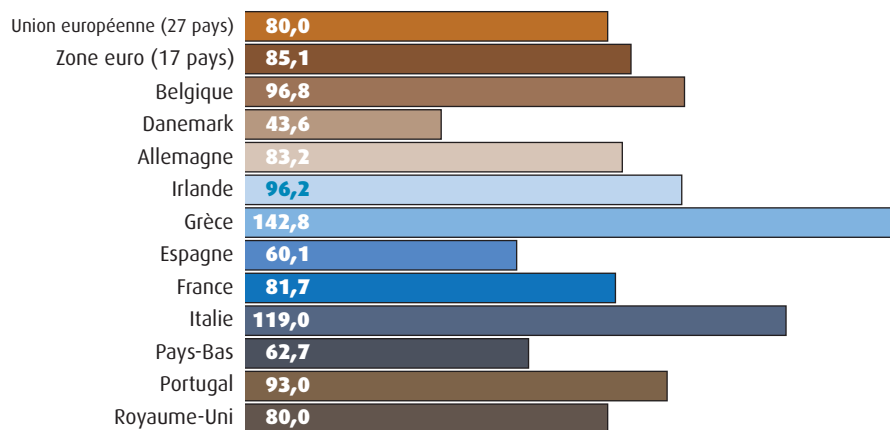
- Enseignement scolaire
- Intérêts de la dette
- Défense
- Recherche et enseignement supérieur
- Sécurité
- Solidarité, insertion, égalité des chances
- Travail et emploi
- Gestion des finances publiques et des ressources humaines
- Autres

[10] [www.aft.gouv.fr](http://www.aft.gouv.fr) [11] Agence France Trésor, *Bulletin mensuel*, n°252, mai 2011, p.1. [12] *Ibid.* [13] Certaines dépenses sont difficiles à classer dans une catégorie ou l'autre : la réfection des routes par exemple, qui peut être vue comment une dépense récurrente d'entretien (donc une dépense de fonctionnement) ou comme un investissement, s'il s'agit par exemple de désenclaver une région. [14] Voir notamment le chapitre II, à partir de la page 37. [15] Cour des comptes, *Les effectifs de l'État 1980-2008*, décembre 2009, p.10. <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/Syntheses/Synthese-effectifs-Etat.pdf> [16] INSEE, *Rapport sur la situation des finances publiques*, Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis, avril 2010, p.21. [17] Les trois principales agences de notation (Moody's, Standard & Poor's et Fitch) ont chacune leur propre échelle de notes. [18] Le Traité de Maastricht (7 février 1992) a imposé aux États des critères dits « de convergence » : l'interdiction de déficits publics supérieurs à 3 % du PIB chaque année et d'une dette publique supérieure à 60 % du PIB. *Traité de Maastricht*, article 104 (notamment). [19] Egert Balazs, *op. cit.*, p. 8. [20] Forbes Asia, *2009 Tax Misery & Reform Index*. <http://www.forbes.com/global/2009/0413/034-tax-misery-reform-index.html>. [21] Eurostat, *Statistiques des finances publiques*. [22] Michel Camdessus (dir.), *Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France*, La documentation Française, 2004. p.127 et s. [23] *Ibid.* [24] INSEE, *Travail-Emploi* : <http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=3&nivgeo=0&type=2> [25] Ces diagrammes n'incluent pas les dépenses des collectivités locales ni celles de la Sécurité sociale. Source : Ministère du Budget, 2011. [26] *The Economist*, *The global debt clock*. Accessible à :

## DE LA DETTE PUBLIQUE À LA FAILLITE ?

- ◆ Dans l'histoire, les dettes publiques ont souvent atteint leurs sommets en raison des coûts imposés par les guerres <sup>(27)</sup>. En l'absence de guerres ruineuses pour les États européens depuis les années 1980, c'est essentiellement la croissance de l'État-providence qui explique la hausse insoutenable de l'endettement.
  - ◆ Les niveaux d'endettement actuels de nombreux pays développés sont supérieurs à ceux qui prévalaient à la fin de la Première Guerre mondiale et durant la grande récession des années 1930 <sup>(28)</sup>.
- ◆ L'histoire a montré qu'au-delà d'un certain seuil, une dette trop élevée mène presque inéluctablement à la faillite <sup>(29)</sup>. En effet, le paiement des intérêts prend une part croissante dans le budget. En outre, plus la dette augmente, plus les taux d'intérêts ont tendance à croître. Un cercle vicieux peut s'enclencher. Les économistes ont montré qu'une dette qui dépasse le seuil de 90 % du PIB tend à être associée avec une croissance faible <sup>(30)</sup>.
- ◆ Quand la dette publique devient insoutenable, un État a essentiellement deux solutions : le défaut de paiement ou le recours à l'inflation.

## DETTES EN POURCENTAGE DU PIB <sup>(34)</sup>



## VERS UNE DETTE PUBLIQUE EUROPÉENNE ?

- ◆ En mai 2010 a été mis en place le Fonds Européen de Stabilité Financière (FESF <sup>(31)</sup>), qui peut émettre des obligations garanties par les États membres de la zone euro. Pour la première fois, des dettes purement européennes viennent se superposer aux dettes nationales.
  - ◆ Via les institutions européennes, les États empruntent collectivement pour le compte d'un ou de plusieurs États. Apparaît un phénomène que les économistes nomment aléa moral : chaque État, individuellement, est incité à être peu scrupuleux quant à ses dépenses, car c'est l'Union dans son ensemble qui paie le prix du laxisme <sup>(32)</sup>.
- ◆ Parallèlement, la Commission souhaite obtenir la possibilité d'émettre des « eurobonds » (obligations européennes) <sup>(33)</sup>. En matière financière, elle serait donc dotée des mêmes prérogatives qu'un État – ce serait un bouleversement majeur, car l'Union européenne pourrait alors n'être plus financée essentiellement par les contributions des États membres.

mist.com/content/global\_debt\_clock. Les calculs ont été effectués par la *Economist Intelligence Unit* sur la base des données nationales. <sup>[27]</sup> Michael Mann, *States, War and Capitalism*. Blackwell Publishers, 1988. <sup>[28]</sup> Reinhart C., Rogoff K., *A Decade of Debt*, NBER Working Paper n°16827, février 2011. <sup>[29]</sup> C. Reinhart, K. Rogoff, *Cette fois, c'est différent : Huit siècles de folie financière*, Pearson Education, 2010. Un substitut plus court et intéressant à cet ouvrage est le document de travail du même nom (NBER), accessible à : <http://www.nber.org/~wbuiter/cr1.pdf> (Table 7, p. 30 en particulier). <sup>[30]</sup> Reinhart C., Rogoff K., *Growth in a Time of Debt*, *American Economic Review*. 100 (2), mai 2010, pp.573-578. <sup>[31]</sup> [www.efsf.europa.eu/about/index.htm](http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm). <sup>[32]</sup> L'aléa moral, *stricto sensu*, est un phénomène observé sur le marché de l'assurance : si un individu est assuré contre un risque donné, il tend à prendre moins de précautions contre l'occurrence éventuelle de ce risque. Au niveau collectif, le fait d'assurer un risque augmente sa prévalence dans une population. <sup>[33]</sup> José Manuel Barroso, *State of the Union 2010*, septembre 2010. <sup>[34]</sup> Source : Eurostat Database : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&rcode=tsieb090&plugin=1>.



Institut de  
Formation  
Politique

L'Institut de Formation Politique est le premier institut qui forme les jeunes aux idées et à l'action politiques. L'IFP organise régulièrement des séminaires de formations dédiés aux étudiants et publie des notes de synthèse destinées à faire le point sur un thème, une organisation ou une personnalité. L'Institut de Formation Politique est une association loi 1901 à but non lucratif. Tous les programmes sont financés par des participations et dons privés. Indépendant des partis politiques, l'IFP n'accepte aucun financement public.

32, rue des Bruyères – 92310 Sèvres / Tél. : 09 51 64 30 25 / [www.ifpfrance.org](http://www.ifpfrance.org) / [info@ifpfrance.org](mailto:info@ifpfrance.org)