

1) Les définitions du déficit et de la dette publics

Le « *déficit public* » désigne ici le déficit des « *administrations publiques* » au sens de la comptabilité nationale. La définition de ces administrations publiques (APU) fait l'objet d'une [fiche particulière](#).

De même, la « *dette publique* » désigne la dette de ces administrations publiques¹, mais il existe plusieurs façons de la mesurer. La dette publique au sens du traité de Maastricht est ainsi différente de la dette des APU telle qu'elle apparaît dans les comptes nationaux. En outre, ces deux mesures de la dette publique sont « *brutes* », c'est-à-dire sans déduction des actifs, ou de certains d'entre eux, détenus par les administrations publiques, alors que la dette publique peut également être mesurée « *nette* » de ces actifs ou de certains d'entre eux.

Cette fiche précise les définitions du déficit et de la dette publics ainsi que leurs relations. Elle signale que certains engagements pris par les administrations publiques ne sont pas inclus dans la dette publique.

A) La définition du déficit public

Dans la terminologie des comptes nationaux, le compte des administrations publiques est soldé par une « *capacité de financement* » ou un « *besoin de financement* ». L'expression « *déficit public* » désigne le besoin de financement des APU.

La capacité de financement des administrations publiques est la différence entre les « *recettes publiques* » et les « *dépenses publiques* » sur la période considérée (année ou trimestre). Les premières sont principalement constituées de « [prélèvements obligatoires](#) » (impôts et cotisations sociales), mais il existe d'autres recettes publiques comme les redevances pour services rendus ou les produits financiers (dividendes et intérêts reçus).

Les « [dépenses publiques](#) » regroupent principalement les « *consommations intermédiaires* » (achats courants de biens et services), les rémunérations des agents (cotisations sociales comprises), les prestations sociales, les subventions et autres « *transferts* » aux ménages et entreprises, les charges d'intérêts et la « *formation brute de capital fixe* » (investissements).

Il est à noter que les investissements des administrations publiques, de même que les subventions d'équipement qu'elles versent, sont comptabilisés dans les dépenses publiques et accroissent donc le déficit public. Symétriquement, les cessions d'actifs physiques (immeubles par exemple), réduisent le déficit public. En revanche, les acquisitions d'actifs financiers (nationalisations d'entreprises par exemple) ne sont pas des dépenses publiques et

¹ Les expressions « déficit public » et « dette publique » sont parfois utilisées, à tort, pour désigner le déficit et la dette du seul Etat.

n'ont pas d'impact sur le déficit, de même que leur cession (privatisation d'entreprises par exemple).

Le tableau suivant présente le compte simplifié des administrations publiques pour 2020, qui se solde par un déficit public de 211,5 Md€.

Le compte des administrations publiques en 2020 (Md€)

Dépenses publiques		Recettes publiques	
Consommations intermédiaires	119,6	Cotisations sociales	348,8
Rémunérations	304,1	Impôts	709,3
Prestations sociales	665,5		
Subventions et autres transferts	198,0		
Charges d'intérêts	33,2		
Formation brute de capital fixe	86,1	Autres recettes	153,3
Autres dépenses	16,4	Total des recettes	1 211,4
Total des dépenses	1 422,9	Besoin de financement (déficit public)	211,5

Source : Insee ; FIPECO

B) Les diverses définitions de la dette publique

1) La dette brute des comptes nationaux

Les actifs et passifs des administrations publiques à une date de référence (la fin de l'année ou du trimestre) sont présentés par les comptes nationaux dans un « *compte de patrimoine* » analogue à un bilan.

La dette publique brute au sens des comptes nationaux est égale au total des éléments inscrits au passif du compte de patrimoine des APU à la date de référence du compte.

Il s'agit d'une « *dette non consolidée* » : les dettes d'une administration publique envers une autre administration publique ne sont pas soustraites à la fois des passifs de la première et des actifs de la deuxième.

Ces passifs sont enregistrés à leur « *valeur de marché* » comme les actifs, du moins en principe car, en pratique, les actifs physiques sont souvent comptabilisés au coût de revient net de leur amortissement, voire à un coût conventionnellement nul (monuments historiques). La valeur de marché de la dette peut varier assez fortement en fonction de l'évolution des taux d'intérêt.

Ils incluent des dettes inscrites au bilan d'organismes classés hors du champ des administrations publiques dans la mesure où les risques associés à leur remboursement sont supportés par des administrations publiques. C'est notamment le cas des « *partenaires privés* » dans le cadre de certains « *partenariats public privé* ».

Dans certains pays comme les Etats-Unis, mais pas en Europe, cette dette publique inclut les engagements de retraite des Etats envers leurs agents.

La dette brute des administrations publiques françaises était estimée à 3 339 Md€ à la fin de 2019, soit 138 % du PIB dans les comptes nationaux.

L'OCDE retient, dans ses publications, la dette publique brute des comptes nationaux mais consolide les créances et dettes entre administrations publiques, ce qui ramène celle de la France à 124 % du PIB fin 2019.

2) La dette brute au sens du traité de Maastricht

La dette des APU retenue dans le protocole n° 12 annexé au traité de Maastricht, qui précise les critères de déficit et de dette utilisés à l'article 126 (interdiction des « *déficits excessifs* »), est une dette exprimée en « *valeur faciale* » et non en valeur de marché.

Il s'agit d'une « *dette consolidée* » : les dettes d'une administration publique envers une autre administration publique sont soustraites à la fois des passifs de la première et des actifs de la deuxième.

Bien que ce ne soit pas prévu par le protocole, un [règlement européen](#) précise que la dette au sens du traité de Maastricht exclut certains éléments de la dette au sens des comptes nationaux. En effet, leur comptabilisation est parfois en pratique d'une fiabilité limitée et hétérogène d'un pays à l'autre. Il s'agit notamment des dettes de retraite, des produits dérivés et des dettes de fonctionnement courant (charges à payer aux fournisseurs, prestations sociales à verser aux ménages...).

La dette publique au sens du traité de Maastricht s'élève à 2 650 Md€, soit 115,7 % du PIB à la fin de 2020 (après 2 380 Md€ et 97,6 % du PIB fin 2019).

3) Les différentes dettes nettes

La dette publique nette est obtenue en soustrayant certains actifs de la dette brute telle que définie précédemment, c'est-à-dire au sens des comptes nationaux ou du traité de Maastricht. Les actifs ainsi soustraits sont différents selon les organismes qui publient une dette nette des APU. Deux notions de dette publique nette sont ici présentées, celles de l'Insee et d'Eurostat.

a) La dette publique nette au sens de l'Insee

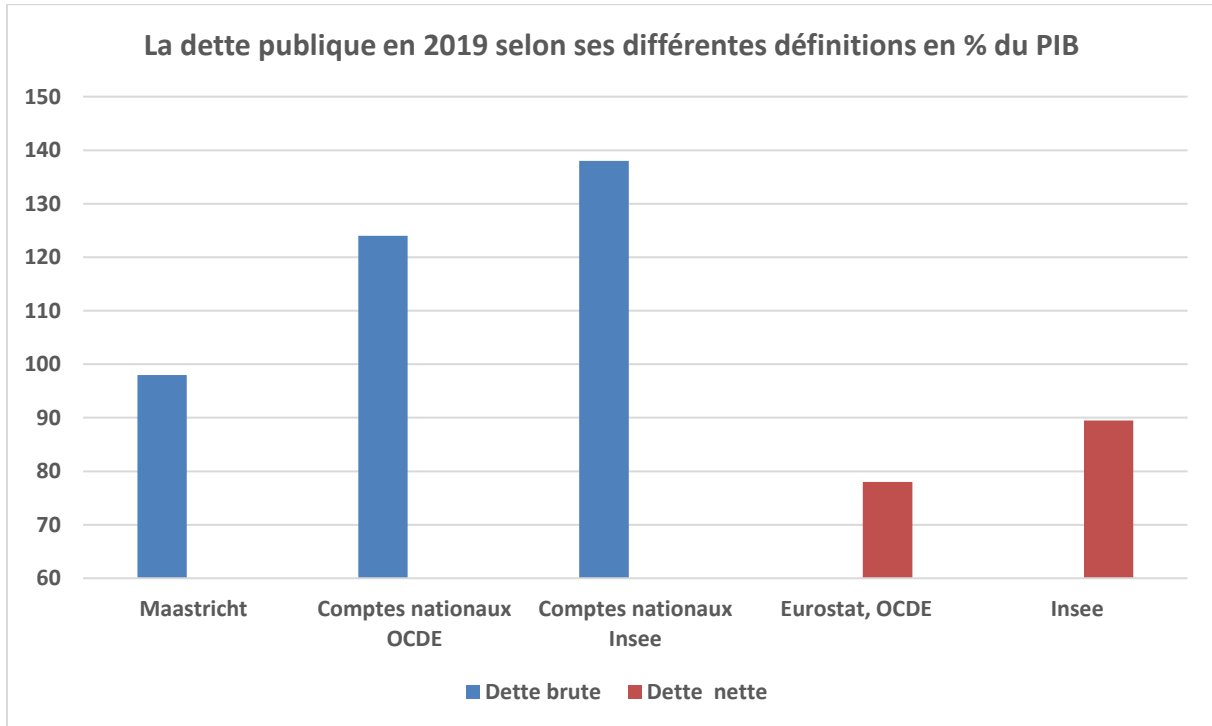
La dette publique nette au sens de l'Insee est égale à la dette publique brute au sens du traité de Maastricht après déduction des dépôts, crédits et titres de créances négociables (évalués à leur valeur nominale), c'est-à-dire les actifs exigibles, qui sont détenus par les administrations publiques sur les autres secteurs institutionnels de la comptabilité nationale (sociétés non financières, établissements financiers...).

Cette dette nette s'élève à 2 363 Md€, soit 103,2 % du PIB, à la fin de 2020 (après 2 168 Md€ et 88,9 % du PIB fin 2019).

Les administrations publiques détiennent d'autres actifs financiers relativement liquides, qui ne sont pas déduits de la dette brute pour estimer la dette nette par l'Insee, comme les actions et parts de fonds d'investissement dont le montant était de 257 Md€ à la fin de 2020.

b) La dette publique nette au sens d'Eurostat

Eurostat publie une « *valeur financière nette* » des administrations publiques égale à leur dette publique brute au sens des comptes nationaux diminuée de la totalité de leurs actifs financiers. Elle était estimée à – 1 886 Md€ à fin 2019, ce qui correspond à une dette nette de 1 886 Md€, soit de 77,7 % du PIB². Les « *engagements financiers nets des administrations publiques* » publiés par l'OCDE sont identiques.



Source : Insee, Eurostat, OCDE ; FIPECO

c) Les relations entre le déficit public et la dette publique au sens du traité de Maastricht

La dette publique brute au sens du traité de Maastricht a augmenté de 270 Md€ entre les 31 décembre 2019 et 2020, soit plus que le déficit public (211 Md€). De nombreux facteurs peuvent expliquer un écart, dans un sens ou dans l'autre, entre la variation de la dette publique et le déficit public sur une même période.

Le déficit public peut d'abord être financé par des cessions d'actifs financiers (vente d'actions par exemple), des remboursements de créances (sur d'autres Etats par exemple) ou une diminution des liquidités à la disposition des administrations (excédents de leurs comptes bancaires par exemple). Le cas échéant, le déficit public n'augmente pas la dette brute (en revanche, la dette nette s'accroît).

Inversement, la dette publique brute peut augmenter en l'absence de déficit public si les administrations empruntent pour financer l'acquisition d'actifs financiers (achats d'actions

² La Banque de France, qui établit les comptes de patrimoine de la France, publie une dette brute et des actifs financiers des administrations publiques un peu plus importants que ceux retenus par Eurostat mais la même valeur financière nette.

d'entreprises ou souscription à leurs augmentations de capital, prêts à des Etats étrangers ou à des entreprises, liquidités...)³. Dans ce cas, la dette nette ne varie pas.

L'écart entre le déficit et la variation de la dette publique brute sur une période donnée s'explique donc largement par ces « *flux nets de créances* » (en fait le total des flux nets d'actifs financiers) exprimés en valeur nominale comme la dette au sens de Maastricht. D'autres facteurs interviennent également.

Les recettes et dépenses qui sont à l'origine du déficit public sont comptabilisées en « *droits constatés* » et non en « *encaissements et décaissements* ». Or par exemple, si une dépense de fonctionnement est constatée sans être décaissée, le déficit public est accru en contrepartie de la constatation d'une dette commerciale. Celle-ci est enregistrée dans la dette brute au sens des comptes nationaux mais pas dans la dette brute au sens du traité de Maastricht qui n'augmente donc pas.

L'Etat peut émettre une année donnée des « *obligations assimilables du trésor* » (OAT) caractérisées par un taux et une échéance de remboursement puis continuer les années suivantes à émettre des OAT ayant les mêmes caractéristiques alors que les taux d'intérêt ont baissé sur les marchés financiers. Dans ce cas, il peut recevoir, par exemple, 110 € pour une OAT d'une valeur faciale de 100 €, l'écart de 10 € constituant une « *prime d'émission* ». Dans ces conditions, un déficit de 110 € peut correspondre à une hausse de seulement 100 € de la dette brute au sens du traité de Maastricht, qui est enregistrée en valeur faciale. Cet effet des primes d'émission a été particulièrement important ces dernières années.

D) Les engagements non pris en compte dans la dette publique

La dette publique ne tient pas compte des engagements pris par les administrations publiques dont la mise en jeu et le montant sont conditionnels à des événements incertains (garanties accordées à d'autres agents économiques, par exemple de remboursement de leurs dettes) ou dont elles peuvent modifier unilatéralement la valeur.

C'est notamment le cas des engagements pris au titre des retraites puisque le Parlement peut à tout moment décider d'en modifier les règles de calcul. Toutefois, les dettes des Etats envers leurs fonctionnaires au titre de leurs retraites sont incluses dans la dette publique brute de certains pays au sens des comptes nationaux (mais pas dans leur dette au sens de Maastricht).

En France, ces [engagements hors bilan](#) sont recensés dans l'annexe de la comptabilité générale de l'Etat pour ceux qui le concernent et représentent des centaines de milliards d'euros bien qu'ils ne soient pas tous quantifiés. En particulier, la responsabilité de l'Etat comme assureur en dernier ressort en cas de catastrophe nationale majeure n'est pas quantifiable. Les engagements hors bilan des administrations publiques sociales et locales ne sont pas inventoriés.

Eurostat publie des données sur les engagements hors bilan des pays membres, à prendre avec précaution car il est probable que leur recensement soit hétérogène d'un pays à l'autre et souvent non exhaustif, comme en France.

³ Les acquisitions et cessions d'actifs non financiers sont enregistrées dans les comptes nationaux comme des dépenses d'investissement (négatives s'agissant des cessions). Elles ont donc un impact sur le déficit public égal à leur montant et ne créent pas d'écart entre le déficit et la variation de la dette sur une période donnée.