

3) Le montant et l'évolution de la dette publique

L'expression « *dette publique* » désigne la dette des « *administrations publiques* » (APU) telles que définies par la comptabilité nationale. Elles comprennent trois catégories : les « *administrations publiques centrales* » (APUC), qui regroupent elles-mêmes l'Etat et les « *organismes divers d'administration centrale* » (ODAC)¹, les « *administrations de sécurité sociale* » (ASSO) et les « *administrations publiques locales* » (APUL).

Il existe plusieurs définitions de la dette publique, brute ou nette, au sens des comptes nationaux ou du traité de Maastricht, qui sont présentées dans une [autre fiche](#).

Une dette publique supérieure à 60 % du PIB est constitutive d'un « *déficit excessif* » au sens du traité de Maastricht et du pacte de stabilité et de croissance en vigueur dans l'Union européenne, sauf si elle se situe sur une tendance décroissante.

Cette fiche présente le montant de la dette publique à la fin de 2020 et sa répartition par émetteur, instrument et créancier ainsi que son évolution depuis 1980 pour l'ensemble des APU. Des éléments de comparaison internationale des dettes publiques sont également fournis.

A) Le montant et la répartition de la dette publique

1) Le montant de la dette publique

La dette au sens du traité de Maastricht était de 2 649 Md€, soit 115,0 % du PIB, fin 2020 (contre 2 376 Md€ et 97,5 % du PIB fin 2019). La dette publique nette au sens de l'Insee s'élevait à 2 363 Md€, soit 102,6 % du PIB fin 2020 (2 168 Md€ et 88,9 % du PIB fin 2019).

La dette brute au sens des comptes nationaux s'élevait à 3 766 Md€, soit 163,5 % du PIB, à fin 2020 et la dette nette au sens d'Eurostat² et de l'OCDE à 2 211 Md€, soit 96,0 % du PIB.

2) La répartition par catégorie d'administration publique

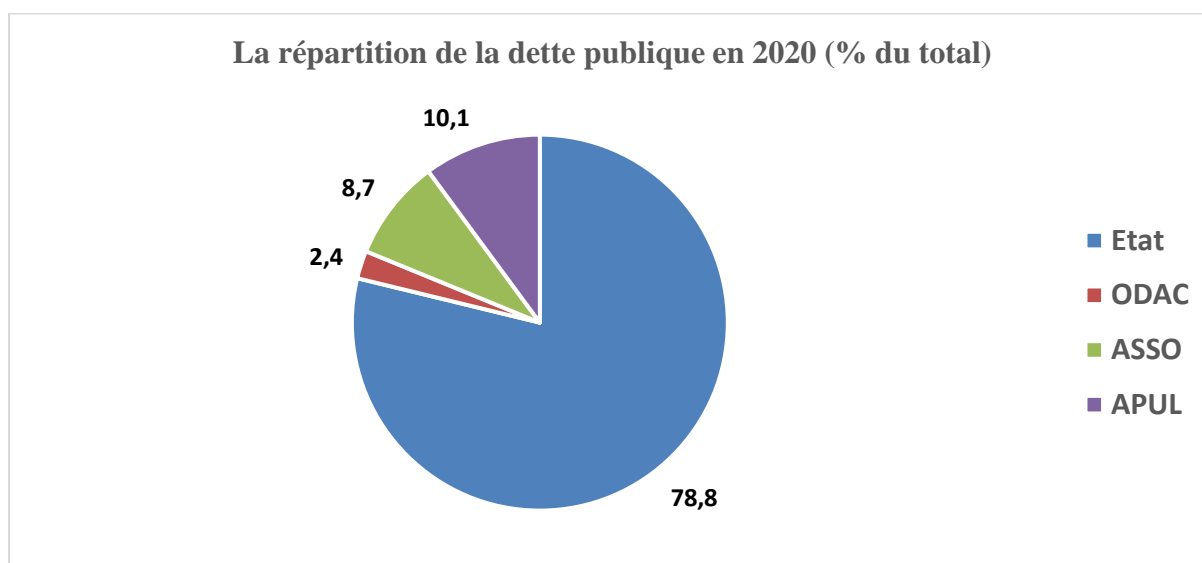
La dette publique au sens du traité de Maastricht est principalement portée par l'Etat dont l'endettement s'élevait à 2 085 Md€, soit 90,5 % du PIB, à la fin de 2020, après 1 907 Md€ et 78,2 % du PIB fin 2019. Ce montant est différent de celui qui figure dans la comptabilité générale de l'Etat dont les méthodes ne sont pas toujours les mêmes (2 047 Md€ pour les seules dettes financières, 281 Md€ pour les dettes non financières et 2 705 Md€ pour le total du passif avec notamment les provisions à fin 2020).

La dette des ASSO, portée principalement par la CADES et l'ACOSS, était de 271 Md€, soit 11,7 % du PIB et celle des APUL de 230 Md€, soit 10,0 % du PIB à la fin de 2020. La dette

¹ Organismes publics ayant une activité non marchande et contrôlés par l'État.

² « *Valeur financière nette* » négative des administrations publiques.

des ODAC (64 Md€ ou 2,8 % du PIB) comprend surtout une partie de celle de SNCF Réseau, la plupart des autres ODAC n'ayant pas le droit de s'endetter.



Source : Insee ; FIPECO

La répartition de la dette brute au sens des comptes nationaux ou de la dette nette, au sens de l'Insee ou d'Eurostat, entre les sous-secteurs des APU n'est pas très différente.

3) La répartition par instrument

La dette des administrations publiques au sens du traité de Maastricht est constituée pour presque 80 % par des titres à long terme (les « *obligations assimilables du trésor* » ou OAT s'agissant de l'Etat). Les titres à court terme (les « *bons du trésor* » s'agissant de l'Etat) en constituent 11 % et les emprunts bancaires à long terme environ 10 %. Les dépôts auprès du trésor public, c'est-à-dire de l'Etat, et les emprunts bancaires à court terme ont un rôle résiduel.

La répartition de la dette par instrument en % de la dette de chaque secteur fin 2020

	APU	Etat	ODAC	APUL	ASSO
Titres à long terme	77	88	86	17	44
Titres à court terme	11	8	5	2	43
Emprunts bancaires long terme	10	2	9	80	11
Emprunts bancaires court terme	1	0	0	1	2
Dépôts	2	2	0	0	0
Total	100	100	100	100	100

Source : Insee ; FIPECO ; dette au sens du traité de Maastricht.

La répartition de la dette par instrument présente quelques différences notables selon les catégories d'administrations publiques.

L'Etat recourt plus à l'émission de titres obligataires à long terme et nettement moins aux emprunts bancaires. Les APUL, à l'inverse, émettent très peu de titres et recourent surtout au crédit bancaire. La part des titres à long terme dans leur endettement a toutefois fortement

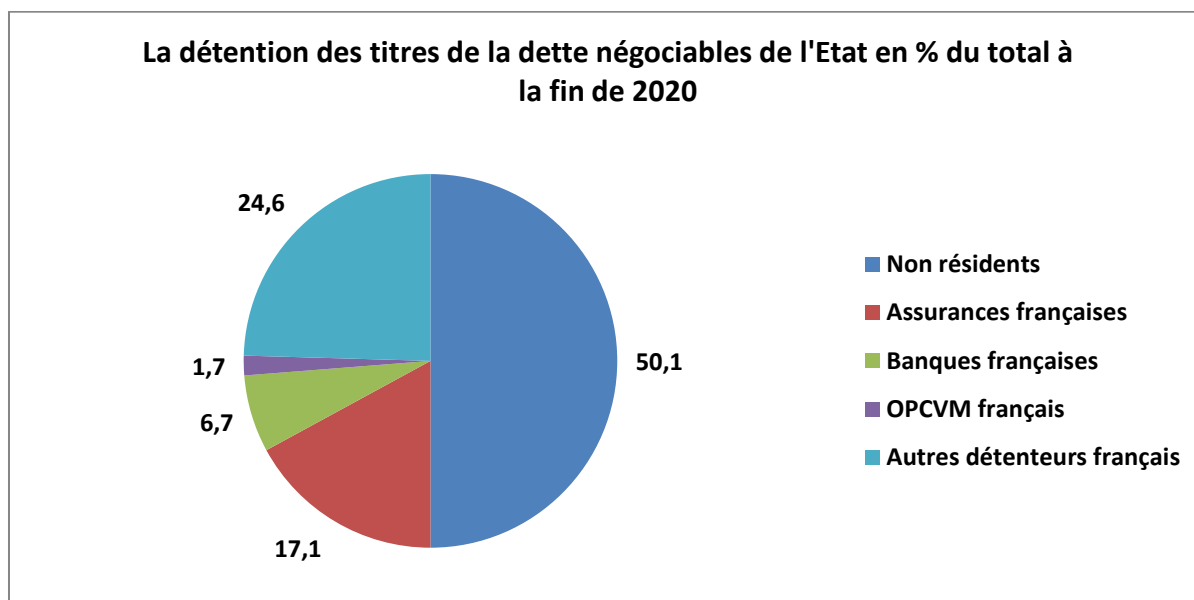
augmenté depuis 2009. La part des titres à long terme dans le financement des ASSO est inférieure à la moyenne et ils se financent pour une plus grande part à court terme (plus particulièrement en 2020).

4) La répartition par créancier

La répartition par créancier de la dette des APU est très mal connue, notamment parce que les détenteurs des obligations émises par l'Etat, qui en forment presque les trois quarts, sont eux-mêmes très mal connus. Si l'agence France Trésor (AFT), qui en assure la gestion, connaît les acheteurs de ces titres à l'émission, c'est-à-dire sur le « *marché primaire* », elle ne sait pas toujours à qui ceux-ci les revendent sur le « *marché secondaire* ».

Le rapport annuel de la Banque de France montre qu'elle détenait 602 Md€ de titres publics à la fin de 2020 dans le cadre des « *public sector purchase programme* » et « *pandemic emergency purchase programme* », soit près de 23 % de la dette au sens du traité de Maastricht, mais ces titres ne sont pas comptabilisés comme la dette maastrichtienne et peuvent être émis par des organisations internationales³.

En recoupant plusieurs sources d'information, l'AFT établit la répartition figurant sur le graphique ci-joint qui concerne la dette négociable de l'Etat en valeur de marché. Environ 50 % des détenteurs de titres négociables émis par l'Etat sont des non-résidents⁴, eux-mêmes répartis entre 58 % de résidents de la zone euro, 14 % d'autres européens et 28 % de non européens. Les compagnies d'assurance, principalement d'assurance-vie, en détiennent environ 17 % et les établissements de crédit 7 %. La Banque de France est le plus important des « autres détenteurs français ».



Source graphique : agence France Trésor ; FIPECO.

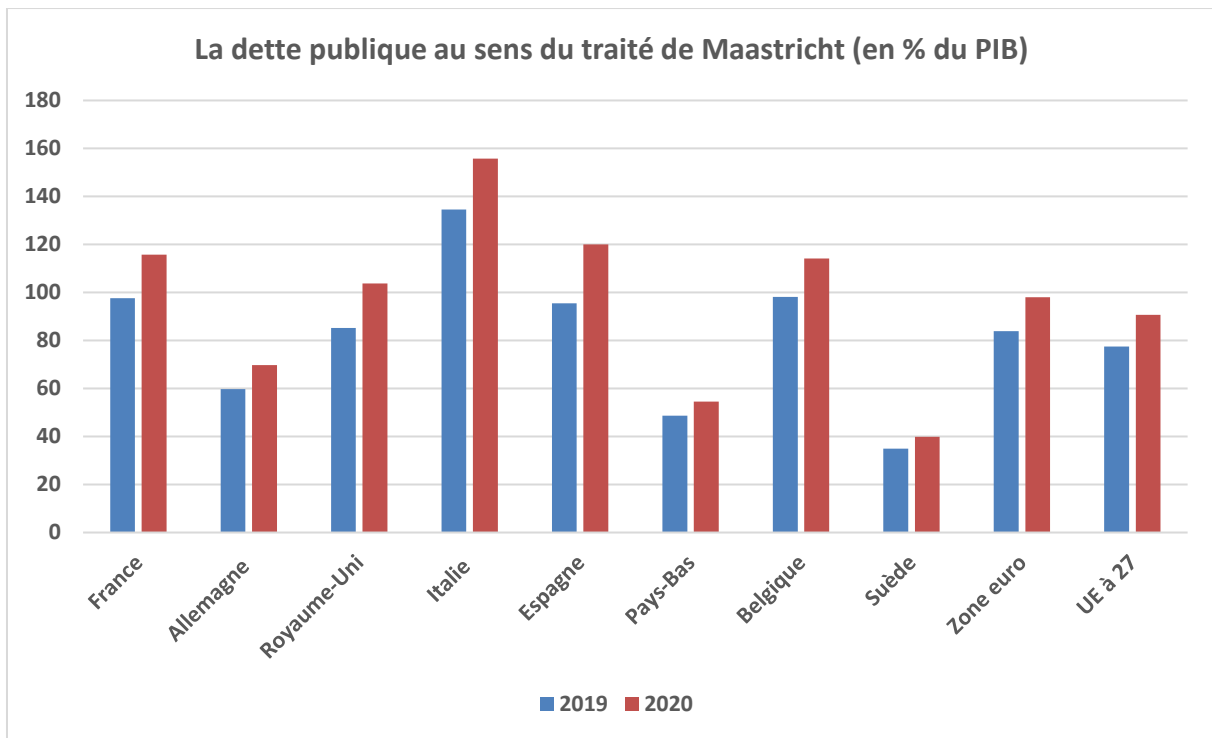
Enfin, à partir d'autres informations, le FMI considère que, à la fin de 2020, la dette publique au sens du traité de Maastricht est détenue pour 18 % par la Banque de France, pour 48 % par des non-résidents et pour 33 % par des résidents autres que la banque centrale.

³ Comme le mécanisme européen de stabilité.

⁴ Leur part a dépassé 70 % en 2010.

5) La dette des autres pays

La dette publique de la France au sens du traité de Maastricht à la fin de 2020 (115,0 % du PIB) est supérieure aux moyennes de la zone euro (97,3 % du PIB) et de l'Union européenne à 27 (90,1 %). Elle est notamment beaucoup plus élevée que celle de l'Allemagne (68,7 %), mais nettement inférieure à celles de l'Italie (155,6 %). A la fin de 2020, 7 pays de la zone euro avaient une dette supérieure à 110 % du PIB et 12 pays une dette inférieure à 85 % du PIB (dont 8 pour lesquels elle était au-dessous du seuil de 60 %).



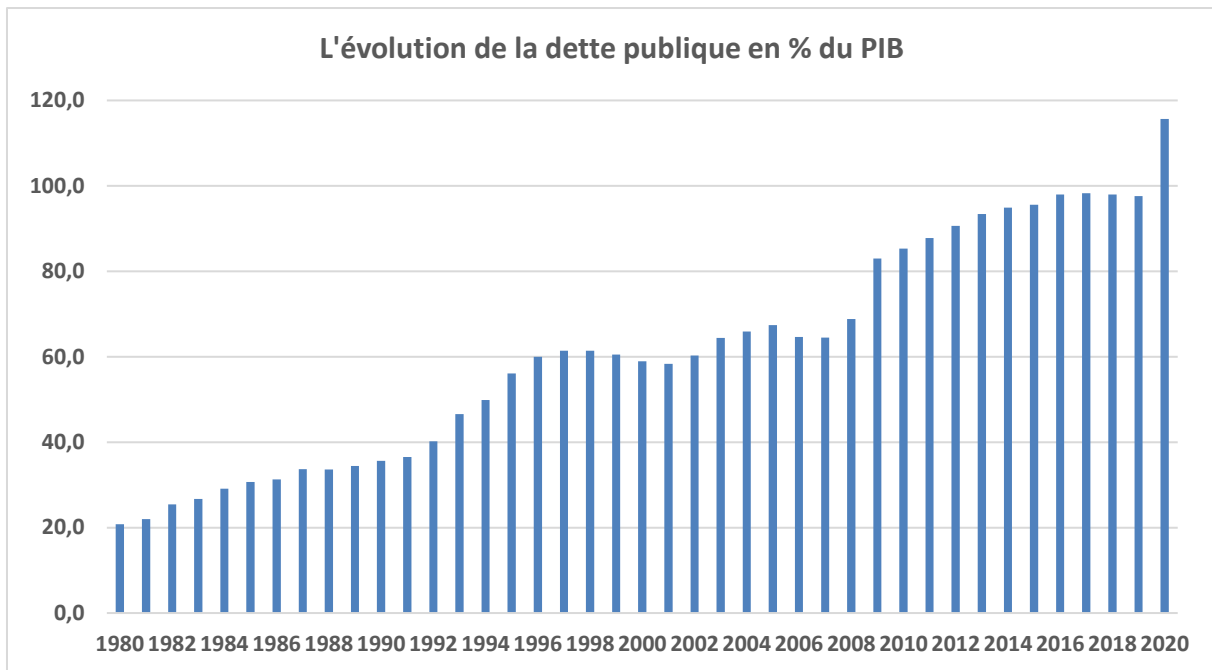
Sources : Eurostat ; FIPECO.

B) L'évolution de la dette publique

1) La dette publique au sens du traité de Maastricht

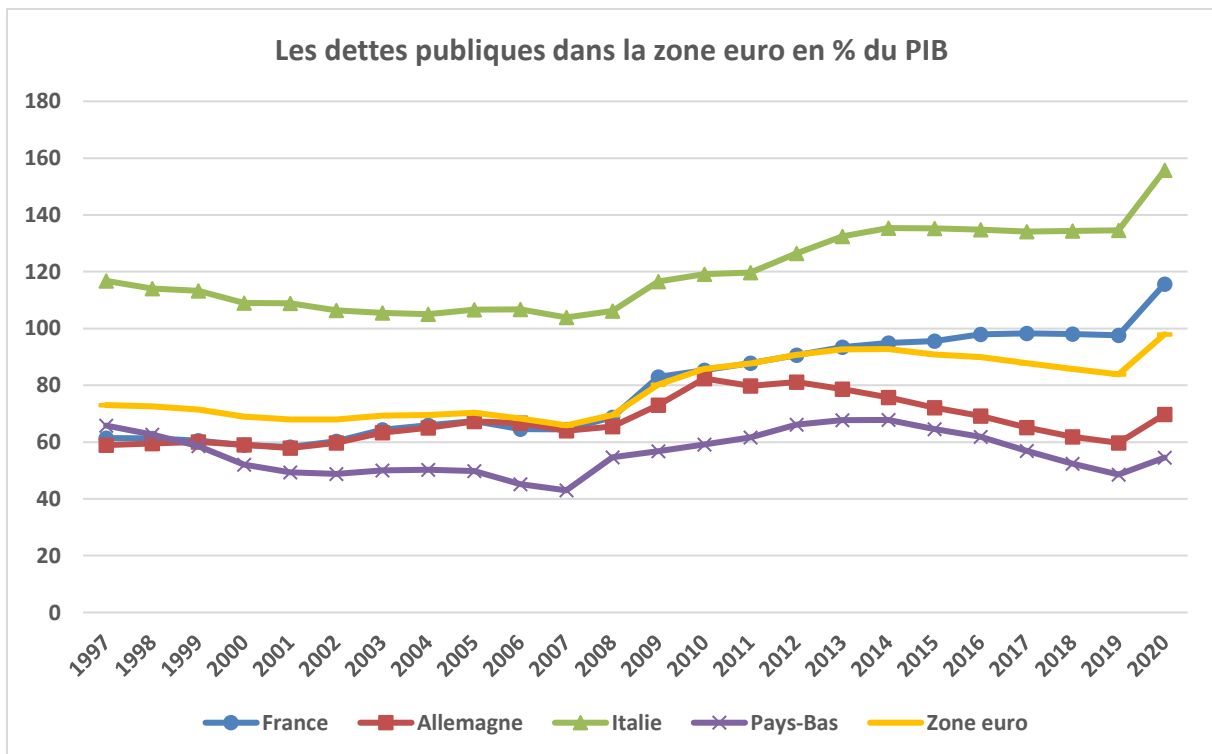
La dette publique de la France au sens du traité de Maastricht représentait seulement 21 points de PIB en 1980. En pourcentage du PIB, elle a fortement augmenté de 1980 à 1997, où elle a atteint 61 % du PIB, puis a été à peu près stabilisée jusqu'à 2007. Elle a ensuite de nouveau fortement augmenté avec la crise financière pour se stabiliser vers 98 % du PIB dans les années 2016 à 2019.

Elle a fait un nouveau bond en 2020 jusqu'à 115,0 % du PIB. Cette hausse du ratio dette / PIB résulte plus de l'augmentation de la dette en euros (273 Md€) que de la baisse du PIB en valeur. La hausse de la dette nette au sens de l'Insee a été un peu plus faible (195 Md€).



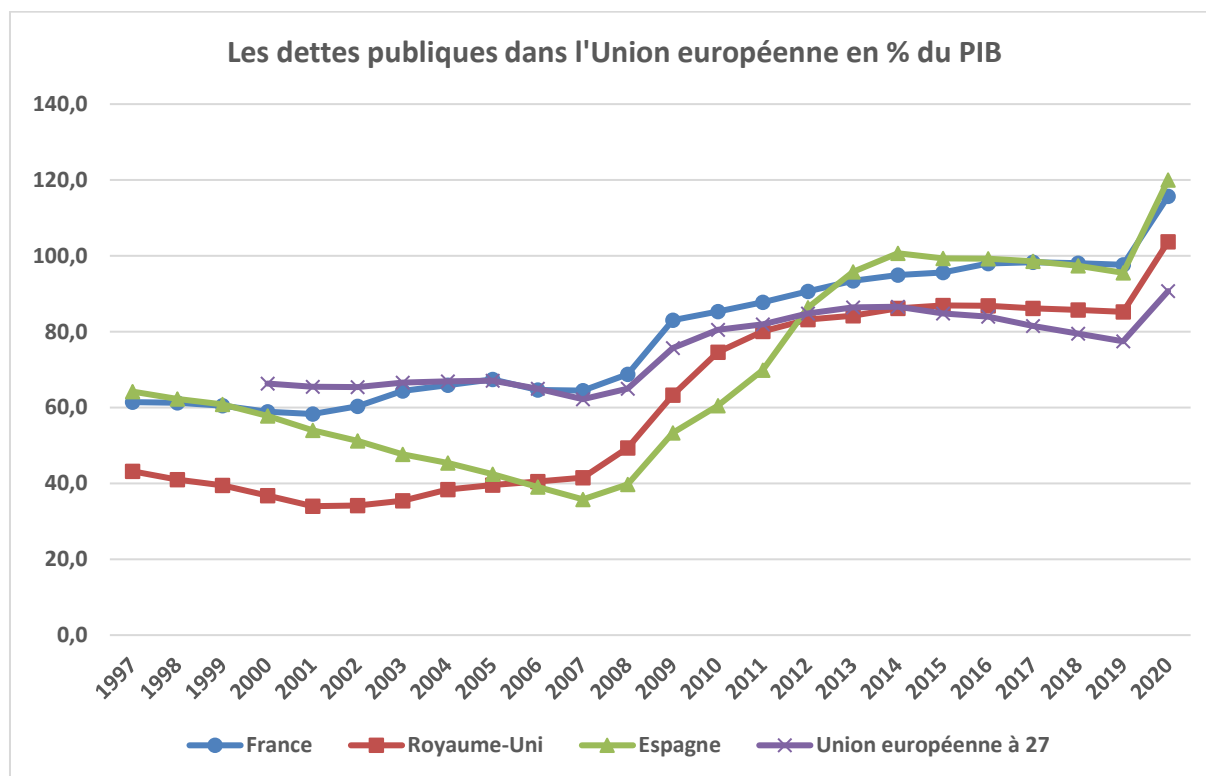
Source : Insee ; FIPECO.

En 2000, la dette de la France s'élevait à 59 % du PIB, comme celle de l'Allemagne, mais cette dernière venait alors de supporter le coût de sa réunification. Les dettes publiques française et allemande ont montré une très grande proximité de 1997 à 2011, avec une quasi-stabilisation autour du seuil de 60 % du PIB jusqu'à 2003, une légère augmentation de 2003 à 2008 puis une forte hausse en 2009-2010, mais elles ont commencé à fortement diverger à partir de 2011, la dette allemande diminuant tandis que la dette française poursuivait sa progression pour seulement se stabiliser en 2018. En 2019, la dette allemande est repassée au-dessous de 60 % du PIB et elle se situait un peu au-dessous de 70 % du PIB à la fin de 2020.



Source : Eurostat ; FIPECO.

La comparaison avec les trois autres grands pays de l'Union européenne (Royaume-Uni, Italie et Espagne) montre que l'augmentation de la dette publique de 1997 à 2019 a été semblable en France, au Royaume-Uni et en Espagne (35 à 40 points de PIB) et plus faible en Italie (environ 20 points de PIB). En 2020, la dette a augmenté nettement plus dans les pays du sud que dans les pays du nord de la zone euro.



Source : Eurostat ; FIPECO.

De 1995 à 2007, la dette moyenne de la zone euro a diminué, du fait notamment de l'Italie et de l'Espagne, tandis que celle de la France augmentait légèrement. La dette publique française montre ensuite une forte proximité avec la moyenne de la zone euro, mais une divergence apparaît à partir de 2014. La dette moyenne de l'Union européenne est toujours inférieure à celle de la France avec un écart qui se creuse sur les dernières années.

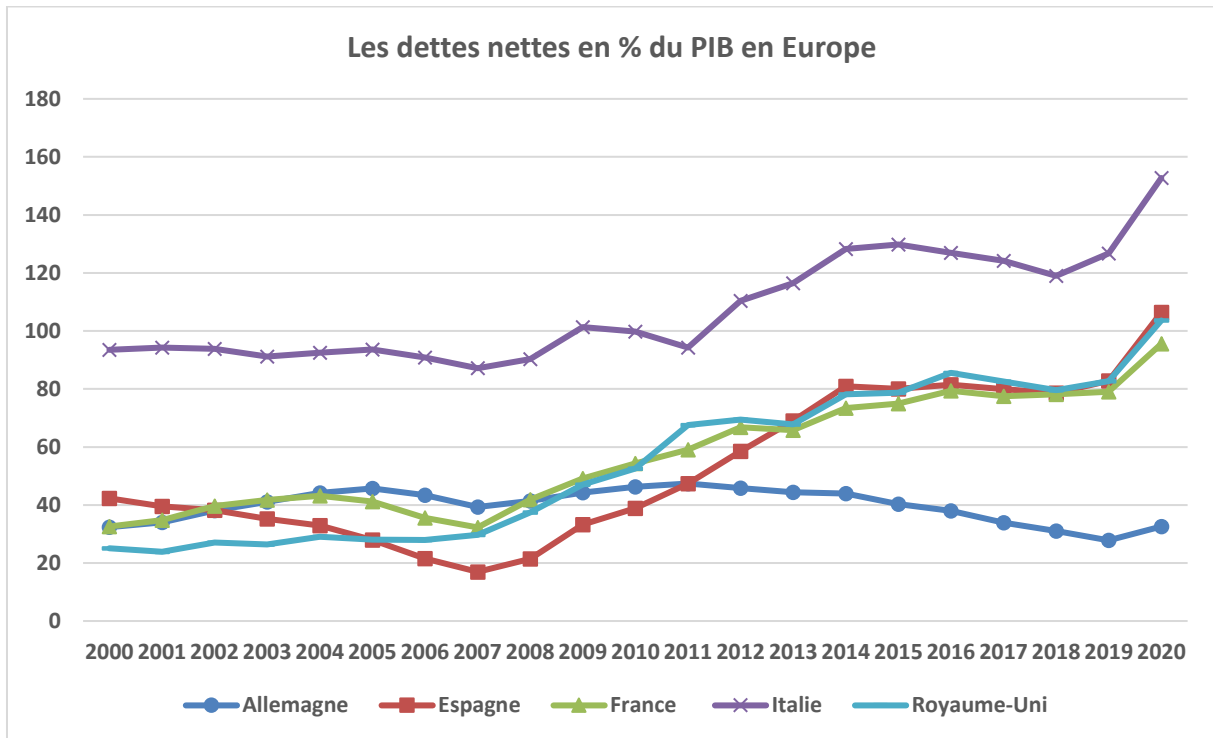
2) La dette nette au sens d'Eurostat et de l'OCDE

La comparaison des évolutions des dettes brutes et nettes livre des enseignements semblables. Les dettes nettes de la France et de l'Allemagne sont très proches jusqu'en 2009, avec une augmentation relativement limitée de 2001 à 2009. Ensuite, elles divergent sensiblement⁵.

Les variations des dettes nettes de la France, de l'Espagne et du Royaume-Uni sur la période 2000-2020 sont au total très proches, comme celles de la dette brute, avec une plus forte amplitude s'agissant de l'Espagne. L'Italie a toujours eu une dette nette supérieure à celle des

⁵ Sur les années 2009 à 2014, la dette brute de l'Allemagne a connu des fluctuations beaucoup plus fortes que sa dette nette. En effet, la dette brute a été accrue pour financer de très importantes dotations en capital à des banques en difficulté qui ont ensuite été remboursées, opérations qui n'ont pas eu d'impact sur la dette nette.

autres grands pays européens mais l'écart en 2020 est plus faible qu'en 2000 avec les pays autres que l'Allemagne.



Source : Eurostat ; FIPECO.