

Le débat sur la dette publique

DOMINIQUE PLIHON

La question de la dette publique française est au cœur des débats depuis de nombreuses années et donne lieu à des affirmations alarmistes dont la plus connue est celle de François Fillon en 2007 : « *Je suis à la tête d'un État qui est en situation de faillite sur le plan financier.* »

Malgré ces alertes, la dette publique n'a cessé d'augmenter : depuis 2007, elle est passée de 1 300 à 3 300 milliards d'euros en 2024. Calculé par rapport au PIB, son poids est passé de 60 % à 112 %. En dépit de cette évolution spectaculaire de la dette, l'État français n'a pas fait faillite, et continue d'emprunter. Faut-il en déduire que « La France vit au-dessus de ses moyens », comme on l'entend régulièrement dans la bouche de responsables politiques comme Manuel Walls en 2014 et Pierre Moscovici, premier président de Cour des comptes, en 2023 ?

Il est utile de poser les termes de ce débat, en précisant ce que recouvre la dette publique, les causes de son évolution et les politiques permettant de gérer celle-ci.

QU'EST-CE QUE LA DETTE PUBLIQUE ?

La dette publique est constituée de tous les engagements financiers à plus ou moins long terme des administrations publiques (État, organismes divers d'administrations centrales, collectivités territoriales, Sécurité sociale). La dette de l'État est la plus importante et représente 80 % du total. Cette définition de la dette, qui est retenue depuis l'adoption du traité de Maastricht (1992) et l'établissement de l'Union économique et

monétaire européenne, est exprimée « brute », c'est-à-dire sans que soient soustraits les avoirs financiers des administrations publiques, ni même leurs avoirs non financiers. Or l'ensemble de ces actifs publics est largement supérieur à la dette brute, de telle sorte que le patrimoine public total est fortement positif, s'élevant à 1 827 milliards d'euros en 2023, selon les estimations de l'Insee. Ainsi, le discours culpabilisateur d'une dette « transmise à nos enfants » oublie volontairement qu'en réalité nous ne leur transmettons pas une dette mais au contraire un actif net, sous forme d'infrastructures (écoles, hôpitaux, routes, réseaux, centres de recherche et culturels), ce qui est évidemment essentiel pour les conditions de vie des générations futures. On peut aussi considérer que la dette publique ne pèse pas sur les générations futures puisque la durée de vie moyenne de la dette de l'État est inférieure à neuf ans. Il est généralement admis que l'État paye les intérêts de sa dette, mais ne la rembourse pas, à la différence des ménages et des entreprises. Lorsqu'un titre arrive à échéance, il emprunte de nouveau. De nouveaux emprunts remplacent ainsi les anciens. L'État fait « rouler sa dette ».

La dette publique est constituée de tous les emprunts ayant servi à financer les déficits des administrations publiques. Pour comprendre son accroissement, il faut s'interroger sur les raisons des déficits des budgets publics accumulés au cours du temps. S'agit-il surtout d'une croissance excessive des dépenses publiques ou bien d'une insuffisance des recettes publiques ? Jusqu'au milieu des années 1970, les budgets publics étaient proches de l'équilibre, la dette publique représentait environ 20 % du PIB. Depuis, celle-ci a augmenté par suite d'un écart continu entre recettes et dépenses publiques. Il y a deux lectures de cet écart. La majorité des gouvernements et des médias l'ont attribué à la croissance jugée trop rapide des dépenses publique. La thèse défendue dans cet article est que la dynamique des recettes publiques joue un rôle primordial dans l'accroissement de la dette publique.

En effet, un regard rétrospectif montre que la hausse de la dette publique date de la fin des années 1970, ce qui correspond au tournant des politiques néolibérales incarné par Raymond Barre en France dont l'un des objectifs a été de réduire le poids de la fiscalité. Des économistes regroupés dans le Comité d'audit citoyen (CAC) sur la dette ont montré, dans un

rapport publié en 2014¹, que plus de la moitié (59 %) de la hausse de la dette publique française de 1980 à 2010 était imputable à deux causes principales : les baisses d'impôts, et le niveau élevé des taux d'intérêt, responsable d'un effet « boule de neige » sur la dette. Des travaux plus récents, réalisés notamment par les Économistes atterrés, ont abouti à des conclusions similaires². Les baisses d'impôts et les exonérations de cotisations sociales continuent d'être largement responsables du creusement des déficits publics. Ainsi les baisses d'impôts décidées depuis 2017 (notamment la suppression de l'ISF, de la taxe d'habitation, des impôts de production, la baisse de l'IS et des cotisations sociales), ont conduit à des pertes de recettes publiques qui représentaient près de la moitié du déficit public en 2024. De plus, ces baisses d'impôt ont surtout profité aux ménages les plus riches et aux grandes entreprises, ce qui pose un problème de justice fiscale et de consentement à l'impôt.

UNE DETTE PUBLIQUE INSOUTENABLE ?

L'argument souvent utilisé est que la charge d'intérêt de la dette est insoutenable : elle représente environ 50 milliards d'euros, ce qui est le deuxième poste du budget de l'État, après celui de l'Éducation nationale. En réalité, cette comparaison n'a guère de sens ; en effet, cette charge représente 1,5 % de la dette totale de 3 300 milliards en 2024 ; s'il y a 2 % d'inflation, comme ce fut le cas en 2024 en France, et ce qui est l'objectif de la BCE, le coût réel de la dette publique est négatif de 0,5 % ; la charge de la dette tend donc à diminuer. Il faut en effet prendre en compte ce que les économistes appellent la « taxe inflationniste » qui bénéficie aux débiteurs, au détriment des créanciers qui détiennent la dette.

Un autre argument utilisé pour dramatiser la situation est que le poids de la dette publique française (112 % du PIB) est supérieur à celui de la moyenne de ses partenaires de la zone euro (91,5 % du PIB) en 2022. Et la menace souvent agitée est celle d'une future crise internationale de la dette française, telle que la crise grecque des années 2010. En réalité, il faut regarder la situation d'endettement de l'ensemble de l'économie (de tous ses acteurs, publics et privés), et notamment l'endettement extérieur

1. CAC, Comité d'audit citoyen de la dette publique, « Que faire de la dette ? Un audit de la dette publique de la France », 2014.

2. Les Économistes atterrés, *La Dette publique. Précis d'économie citoyenne*, Paris, Seuil, coll. « Points », 2024, 2^e éd.

vis-à-vis du reste du monde. Dans ce cadre d'analyse, la France n'a aucune raison de connaître une crise, car face à une dette publique importante il y a une épargne privée abondante et beaucoup de créances privées sur l'étranger, ce qui n'était pas le cas de la Grèce.

Enfin, est-ce qu'un faible niveau de dette publique est nécessairement un atout en soi si l'on veut bien en analyser la contrepartie ? De ce point de vue, la référence à l'Allemagne est intéressante. La Constitution allemande fixe des limites à l'endettement public. Afin de contourner la Constitution, les responsables politiques ont créé des « fonds spéciaux » pour faire face à la pandémie et à la guerre en Ukraine. Ce qui a conduit à un scandale politique à l'origine de l'implosion de la coalition gouvernementale. On notera de plus qu'une institution aussi orthodoxe que le FMI a recommandé à l'Allemagne de s'endetter davantage en s'approchant des normes européennes afin de moderniser ses infrastructures publiques souvent dégradées et pour faire face aux défis écologiques et sociaux à venir.

QUELLE POLITIQUE DE LA DETTE ?

126

*Vie politique
La dette publique en
France : quels
risques*

La réponse dépend du regard que l'on porte sur le rôle de la dette et les causes de son augmentation. La vision dominante met l'accent sur le caractère excessif des dépenses publiques, et conduit à privilégier une politique d'austérité budgétaire pour réduire la dette publique. Or une telle politique risque d'être contre-productive par suite d'un effet multiplicateur négatif : en pesant sur l'activité économique, elle tend à réduire les rentrées fiscales et à aggraver le déficit public.

Par ailleurs, si l'on admet que les politiques de l'offre, qui ont conduit à la réduction de la fiscalité, ont non seulement fortement contribué à l'accroissement de la dette publique, mais n'ont pas non plus atteint leurs objectifs de réindustrialisation de l'économie française – c'est le moins que l'on puisse dire ! –, la priorité doit être de réformer la fiscalité afin que celle-ci remplisse mieux ses objectifs de financement du budget, d'incitation et de justice fiscales.

Les premières mesures à prendre sont de revenir sur les dépenses fiscales et les aides publiques très coûteuses qui grèvent le budget de l'État et dont l'efficacité n'est pas démontrée. C'est notamment le cas du crédit d'impôt recherche (coût annuel : 6,7 milliards d'euros), régulièrement critiqué par la Cour des comptes, et du dispositif du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi CICE (coût annuel : 26,7 milliards d'euros), dont la com-

mission d'experts chargée de son évaluation a contesté l'efficacité. Il est également prioritaire de renforcer la lutte contre l'évasion fiscale, qui est principalement le fait des grandes entreprises et des ménages riches, et qui coûte chaque année plus de 60 milliards d'euros à l'État.

Si l'on s'intéresse aux générations futures, réduire la dette publique doit-il être un impératif en soi ? N'est-ce pas la vision inverse qui serait la plus pertinente face aux défis majeurs du XXI^e siècle ? Ces questions méritent d'être posées au vu de deux rapports récents, dont les auteurs – Pisani-Ferry, Mahfouz¹ et Draghi² – se rangent pourtant dans le camp de l'orthodoxie financière. Analysant les incidences économiques de l'action pour le climat en France, Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz concluent qu'une hausse des impôts et de l'endettement public sera inévitable pour atteindre l'objectif de neutralité carbone. Le rapport de Mario Draghi sur la compétitivité européenne plaide également pour un effort massif d'investissement afin de combler le retard de l'Union européenne notamment dans le domaine des nouvelles technologies numériques. Cet effort d'investissement de l'ordre de 800 milliards par an (4,5 % du PIB), devrait être partiellement financé par un endettement public européen commun, à l'instar du plan de relance *EU Next Generation* de 750 milliards d'euros lancé en 2021 décidé dans le contexte de la pandémie.

1. Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, *Les Impacts économiques de l'action pour le climat*, Rapport, France Stratégie, mai 2023.

2. Mario Draghi, *L'Avenir de la compétitivité européenne*, Rapport, Commission européenne, septembre 2024.

