

Le long passé de la dette publique



| 13.08.11 | 13h03 • Mis à jour le

14.08.11 | 12h21

Le problème de la dette publique surgit aujourd'hui avec une extrême urgence sur la scène économique, politique et médiatique. Par un jeu de dominos pervers, plusieurs pays de la Communauté européenne sont au bord de la banqueroute (Irlande, Grèce) ou mis en danger par l'explosion de leur dette publique (Portugal, Espagne, Italie), tandis que les Etats-Unis sont minés par leur déficit abyssal.

L'acuité de la crise financière et le désarroi des politiques incapables de la juguler expliquent la panique qui a saisi les marchés et l'angoisse qui a envahi les citoyens. Non que la question de la dette américaine ou du déficit des Etats européens ait été ignorée au moment du traité de Maastricht, en 1992, mais la tournure prise par les événements depuis 2008 lui confère le statut peu enviable de péril inouï.

C'est la monnaie unique et la construction européenne qui se trouvent menacées ; au-delà, c'est tout le système économique qui se lézarde sous nos yeux. Pourtant, la dette publique a un très long passé, riche de défauts de paiement, de réformes ratées, mais aussi de rétablissements spectaculaires. Il n'est pas indifférent de rappeler que peu d'Etats ont pu se passer de dette publique. Pourtant, si l'Empire romain fut sans cesse à la recherche d'argent, il n'a jamais mobilisé des créances négociables sur un marché pour se financer et s'il y eut des emprunts, ils furent effectués de manière ponctuelle, sans qu'il y ait la moindre velléité de s'appuyer sur une dette d'Etat permanente.

Au Moyen Age, ce sont les cités italiennes (Venise, Florence...) qui ont été les instigatrices d'un système de dette publique. Le besoin de payer des mercenaires pour les conflits incessants entre les cités, et la présence de marchands riches, disposant de réseaux bancaires tentaculaires, incitaient à user de cette commodité financière.

Le procédé, assorti d'une certaine confusion entre les deniers publics et les deniers des grandes familles, avait le mérite de fournir aux marchands (florentins et autres...) une excellente occasion de s'enrichir davantage, comme à tous les créanciers. Il avait l'inconvénient d'alimenter des rivalités meurtrières entre factions et des troubles sévères.

Forts de leur fortune personnelle, les banquiers italiens prêtaient à toute l'Europe. Cela n'allait pas sans risque. Lorsque le roi d'Angleterre, Edouard III, fut incapable de payer ses dettes au début de la guerre de Cent Ans, ce sont les grandes banques italiennes qui lui avaient prêté inconsidérément qui en firent les frais. Elles firent faillite, sans que personne ne se sente obligé de voler à leur secours. Il existe donc un excellent moyen de se débarrasser de la dette publique, c'est de ne pas payer ses créanciers et cette panacée fut réutilisée à plusieurs reprises ultérieurement. Inconvénient : par la suite, les prêteurs ne se précipitent pas forcément pour apporter de nouveau leur argent à l'Etat impécunieux.

En France, Saint Louis fut le premier à endetter lourdement l'Etat. Ses successeurs accrurent le problème par une politique de renforcement de l'autorité royale et d'intervention hors du royaume. On connaît la réputation de Philippe le Bel, "le roi faux-monnayeur". Capter une partie du métal en circulation par des refontes successives, jouer sur la monnaie par des dévaluations et des réévaluations incessantes, c'est la troisième méthode pour contourner le problème.

Jusqu'à Louis XIV et la Régence incluse, tous les monarques français useront de cette solution. Mais cela ne suffisait pas. Philippe le Bel est connu aussi pour avoir persécuté les juifs et les Templiers. Il s'agissait bien pour lui non seulement de ne pas payer sa dette mais de mettre la main sur les biens de ses créanciers. Les pressurer ou leur extorquer des fonds constitue des parades efficaces.

Au cours des siècles qui suivirent, si les besoins croissants de la monarchie étaient à peu près couverts en temps de paix

par le prélèvement fiscal issu des désastres de la guerre de Cent Ans, la dette se creusait à chaque conflit majeur. Une grande partie de ce crédit était drainée par les emprunts sur l'Hôtel de Ville à partir de François I^{er}, et par la mise en vente des offices.

Les premiers passaient par le canal de la Ville de Paris qui offrait plus de garanties pour les prêteurs que le pouvoir royal. La seconde consistait à pourvoir les charges (les fonctions administratives) à titre onéreux, en sachant qu'elles étaient cessibles sur un marché et transmissibles. On avait carrément basculé d'une dette d'Etat qui ne disait pas son nom à une véritable dette publique concurrente de celle que pouvaient servir jusque-là les financiers.

Pendant les premières années du règne de Louis XIV, la dette resta contenue par une politique d'économie sur la gestion des finances et une politique douanière agressive inspirées par Colbert. La réduction de la dépense publique et le protectionnisme représentent donc deux autres issues possibles. Malheureusement, à la mort de Louis XIV, à la suite de longues et difficiles guerres, la dette atteignait de nouveaux niveaux inquiétants. On peut l'estimer à quelque 3 milliards de livres, disons une bonne dizaine d'années de revenus de l'Etat, peut-être 80 % du produit intérieur brut (PIB), tandis que le service écrasant de la dette expliquait largement un déficit évalué à 80 millions par an.

Pour faire face à cette situation, le pouvoir actionna plusieurs leviers. Après avoir fait examiner les comptes, le roi imposa des amendes aux financiers ou agents du fisc, accusés d'avoir extorqué des fonds pendant les années de détresse financière du règne de Louis XIV. Il entreprit, ensuite, de réorganiser l'administration fiscale pour faire des économies dans l'appareil de gestion des deniers publics. Mais tout cela ne constituait que des expédients.

Le gouvernement du régent crut avoir trouvé la solution avec le système de Law. L'émission de papier-monnaie par une banque d'Etat, couplée avec la création d'une compagnie par actions, permit de rembourser les créanciers et de payer les fournisseurs. Au total, environ 2,5 milliards de livres de papier-monnaie furent émis. La faillite du système, en 1720, remit tout en cause. Après la banqueroute, on dut procéder à un apurement des comptes et indemniser au mieux les déposants, tandis qu'une chasse aux spéculateurs rapportait près de 200 millions de livres.

A l'issue de ce désastre, le Trésor ne fut pas totalement perdant puisque la dette fut réduite de moitié. L'émission de monnaie papier est donc un autre moyen de résoudre des problèmes financiers, quand bien même les effets pervers de cette médication ne sauraient être ignorés : hausse des prix et des taux d'intérêt...

Durant le XVIII^e siècle, le problème de la dette héritée et accrue par les besoins croissants de l'Etat et par les guerres hanta les gouvernements. Les contrôleurs des finances parlèrent sans cesse de réforme fiscale sans l'entreprendre, tant la suppression du privilège dont disposaient les plus riches (noblesse en tête) suscitait d'opposition, et tant l'alourdissement de la charge sur certaines provinces mieux traitées que les autres était politiquement explosif. Il fallut emprunter et l'on eut recours à d'autres canaux, notamment la création de plus en plus intense de rentes viagères qui s'avèrent désastreuses pour le Trésor.

En 1788, la dette se montait à environ 4 milliards de livres, alors que les recettes de l'Etat n'excédaient guère 500 millions et que les dépenses atteignaient 630 millions. Pour autant qu'on puisse le calculer, elle dépassait certainement 80 % du PIB. Il faut dire que l'intervention française dans la guerre d'indépendance américaine, à elle seule, coûta 1 milliard. A ce moment, le service de la dette absorbait environ la moitié du budget et l'endettement s'accroissait de manière inexorable. Il fallut se résigner à convoquer les états généraux pour demander des subsides. La suite est connue, sur le plan politique.

Sur le plan financier, l'assemblée proclama l'égalité de tous devant l'impôt et entreprit d'unifier à l'échelle du royaume le prélèvement fiscal. Pour éteindre la dette, elle confisqua les biens du clergé, que l'on peut estimer à 3 milliards de livres, avec l'engagement de prendre à son compte les charges qui incombaient jusque-là à l'Eglise : le culte, l'assistance et l'enseignement. Pour effectuer cette vente des biens dits nationaux dans de bonnes conditions, elle émit des billets destinés à les payer, les assignats. L'impossible réforme fiscale avait été réalisée et la dette était destinée à s'éteindre. Malheureusement ce beau scénario s'effondra rapidement.

La fuite du roi, puis la guerre, les troubles et enfin la désorganisation de l'administration fiscale eurent raison du redressement financier. L'assignat se déprécia rapidement, les dépenses montèrent de manière exponentielle, enfin non seulement le niveau des contributions destinées à remplacer les impositions de l'Ancien Régime fut fixé trop bas mais les Français ne payèrent quasiment plus rien pendant près de dix ans, ou alors en monnaie dévalorisée.

Le gouvernement révolutionnaire, acculé, transforma les assignats en papier-monnaie et en émit de manière massive (près de 50 milliards au total) pour faire face à ses dépenses. Il concourut ainsi à l'avalissement de la monnaie papier, avant de la supprimer en 1797, lorsque sa valeur tomba quasiment à zéro.

En 1797, le Directoire dut se résoudre à une banqueroute dite des deux tiers. En simplifiant, il se débarrassait d'un trait de plume de la plus grande partie de la dette en garantissant le paiement d'une rente réglée "rubi sur l'ongle" pour le tiers restant. En réalité, des mesures d'accompagnement furent prises qui permirent de désempourber les finances de l'Etat : création de nouveaux impôts, réorganisation ferme de l'administration des finances, mise en confiance des banquiers dépositaires de la dette qui offrirent au Consulat et à l'Empire un budget assaini, conforté par l'arrêt provisoire des

hostilités.

En jetant un regard rétrospectif sur cette longue histoire, on peut tirer quelques leçons simples. La dette publique sort tout droit des dépenses extravagantes induites par les grands conflits, et cette règle se vérifia aussi bien avec la première qu'avec la seconde guerre mondiale, mais elle se trouve confortée chaque fois qu'une crise économique ampute les ressources de l'Etat. Ce fut le cas à la fin du règne de Louis XIV comme pendant la Révolution, quand la récession économique conjuga ses effets avec la guerre.

Cependant, l'endettement de l'Etat est devenu chronique car ses dépenses se sont accrues et il est politiquement délicat de taxer les citoyens au niveau que requiert le financement. Deux postes sont devenus importants : le soutien à l'activité économique, notamment en cas de récession, au moins depuis 1929 ; les dépenses sociales induites par l'Etat-providence, au moins depuis Bismarck en Allemagne. Un troisième vient d'apparaître inopinément : le secours des banques mises en péril par l'absence de toute régulation.

Sauf en cas de guerre, et encore, la dette publique ne devenait insupportable qu'à la suite des errances antérieures de la politique financière et budgétaire. Si la monarchie succomba, c'est parce qu'elle ne fut pas capable de supprimer les avantages fiscaux des privilégiés. Le gaspillage des fonds publics, l'absence de système fiscal performant, l'incapacité à traquer la fraude, les politiques laxistes qui consistent à favoriser certaines catégories sociales ou certains lobbies sont les voies d'entrée d'un endettement excessif.

A partir d'un certain niveau de dette, celle-ci devenait incontrôlable puisque son service interdisait de la rembourser. Pour surmonter leur déficit, les Etats ont employé plusieurs remèdes mais il faut admettre que ceux-ci ont rarement été simples et jamais indolores. Trois chemins tortueux se sont offerts et s'offrent encore aux politiques : ne pas rembourser la dette ou la phagocyter, faire des économies, trouver des ressources supplémentaires.

- L'exécution des créanciers ou l'extorsion de fonds étant a priori exclus, la banqueroute ou l'inflation, en suivant l'exemple de Law ou de l'assignat. Elles permettent de spolier violemment ou en douceur les créanciers. L'inflation fut encore très efficace après les deux guerres mondiales mais on en entrevoit les effets indésirables.

- Une politique d'économies et de réductions des dépenses. Mais, de même que le non-financement de la guerre entraînait inéluctablement la défaite, de même les réductions de dépenses publiques débouchent facilement sur des troubles sociaux et une contraction économique, qui, à son tour, peut réduire les recettes fiscales.

- La taxation de pays occupés n'étant plus acceptable, l'aide des autres pays ou d'institutions internationales, sous forme de prêts ou de remises de dettes.

- La dévaluation ou, plus exactement, de nos jours, la dépréciation de la monnaie. Elle entretient l'espoir que la relance des exportations relancera l'économie et apportera des rentrées d'argent mais ses conséquences politiques peuvent être néfastes.

- La vente des offices étant obsolète, le prélèvement fiscal, avec le sempiternel dilemme que connut si bien l'Ancien Régime : alourdir la charge, ce qui est économiquement et politiquement mal avisé ; élargir l'assiette en éliminant l'économie souterraine et en basculant vers une imposition forte des hauts revenus. Au-delà, il y a en ligne de mire une harmonisation des systèmes fiscaux (et sociaux) et une régularisation des flux de capitaux. De ce modèle historique rêvé, on est encore fort loin.

Gérard Béaur est directeur de recherches au CNRS et à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS)

Ancien président de l'Association française des historiens économistes de 2001 à 2004, il a notamment coédité "La Dette publique dans l'histoire" (Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2006), ainsi que "Fraude, contrefaçon et contrebande de l'Antiquité à nos jours" (Droz, 2006).

Gérard Béaur

Article paru dans l'édition du 14.08.11

© Le Monde.fr | Fréquentation certifiée par l'OJD | CGV | Mentions légales | Qui sommes-nous ? | Charte groupe | Index | Aide et contact |

Journal d'information en ligne, Le Monde.fr offre à ses visiteurs un panorama complet de l'**actualité**. Découvrez chaque jour toute l'**info** en direct (de la politique à l'économie en passant par le sport et la météo) sur Le Monde.fr, le site de news leader de la presse française en ligne.
