

AVANT-PROPOS

LA DETTE PUBLIQUE SOUS LE SCALPEL DES HISTORIENS

La question de la dette publique, de sa gestion, de son utilisation, de sa réduction, de la fixation d'un seuil au-delà duquel elle deviendrait intolérable, ou en tout cas nocive et peut-être génératrice de désordres économiques, éventuellement sociaux, voire politiques, constitue l'une des préoccupations majeures des organismes internationaux et des États nationaux. Confrontés à l'explosion de leurs déficits publics, pays développés ou en développement cherchent des voies pour limiter le poids de la dette accumulée au cours des décennies passées. Il s'agit de se conformer aux strictes règles de l'orthodoxie financière, qui ont longtemps condamné toute tolérance à l'égard d'un déséquilibre même temporaire des finances publiques. La tendance dominante des politiques financières est en effet aujourd'hui de limiter de manière drastique le niveau de l'endettement, voire de l'éradiquer totalement, tout en réduisant autant que faire se peut le niveau des prélèvements fiscaux ou sociaux. Véritable quadrature du cercle qui oblige à des acrobaties budgétaires et politiques.

Malgré cette situation, nous avons été surpris de constater que la dette publique n'est pas une institution sur le passé de laquelle on réfléchit beaucoup à propos des problèmes actuels. Dans n'importe quel livre sur la démocratie, on trouve des références à la philosophie politique grecque antique. Dans n'importe quel livre sur les grandes stratégies, il est question d'Histoire, même lointaine. Ce n'est pas le cas pour la dette publique. Ni les expériences des cités italiennes de la fin du Moyen Âge, ni celles de la monarchie française ou espagnole ne sont guère mises à contribution pour penser la dette et pour définir des principes généraux. Et pourtant, l'endettement public et la dette publique proprement dite ont un passé très riche, très haut en couleurs, et qui pourrait être plein d'enseignements. Ils sont étudiés, certes, mais pour eux-mêmes, de façon érudite, ce qui est légitime (nous ne dirons certainement pas le contraire, nous historiens !), mais sans beaucoup d'efforts comparatifs.

Ce constat est à l'origine des Journées organisées par le Centre de Recherches Historiques (CRH) et par le Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, avec le soutien du Ministère de la Recherche, de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, du CNRS et de la Maison des Sciences de l'Homme. Le présent volume constitue la publication des actes de cette

VI Avant-propos : La dette publique sous le scalpel des historiens

rencontre que le Comité a bien voulu accueillir dans ses collections. Structuré en 5 parties (Émergences, Alternatives, Diffusion, Imitations, Controverses), le volume offre la faculté de se plonger à la fois dans le passé le plus éloigné, et dans l'histoire la plus récente, dans les espaces les plus proches et les plus lointains. Il repère ainsi l'apparition d'un système de dette publique dans l'Occident médiéval et identifie les moyens initiés par les sociétés anciennes ou extra-européennes qui en étaient dépourvus. Il définit les mécanismes mis en œuvre pour la gérer dans l'État moderne, identifie les effets d'imitation et les rejets au cours du XIX^e siècle, accompagne, enfin, les développements et les remises en cause dans les sociétés contemporaines.

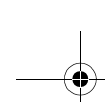
Pourquoi cette vision de longue durée et cette volonté de comparatisme toutes deux résolument revendiquées ? Notre initiative provient du sentiment que, quoique la dette publique ait atteint à notre époque, au moins dans certains pays, des niveaux jamais atteints jusque là, la manière de la considérer s'est progressivement modifiée, comme nous venons de le souligner. Il s'est produit une espèce de revirement. Pendant de nombreuses années, la critique de la politique d'endettement public a été modeste, ou même presque nulle. Peu contestaient le bien-fondé et l'efficacité d'un système qui permettait de réguler l'activité financière et de pourvoir en souplesse aux déficits récurrents des budgets nationaux, souvent mis à mal, soit par les manœuvres belliqueuses des États, soit par les avatars de l'État-Providence. Peu discutaient l'intérêt de disposer d'un outil de politique économique qui permettait d'agir sur la croissance, voire même qui représentait un instrument de la politique internationale, susceptible d'être cyniquement brandie par les puissances créancières.

En historiens ou en économistes, nous avons cherché à montrer, sans pour autant nous aventurer sur le terrain proprement politique, que le passé de la dette publique est d'une extrême richesse, qu'il vaut la peine de le comparer de région à région et de période à période, et que ce regard vers le passé peut aussi être, éventuellement, une source de réflexion pour le présent. L'idée de dette publique ne va pas nécessairement de soi, il faut en prendre conscience. Si l'endettement des États est ancien, le principe d'une dette reconductible, dont les créances circulent dans le public à travers un marché officiel, anonyme et régulé, bref d'une véritable dette publique, n'a pas toujours été connu et admis. Certains États, et non des moindres, tel l'Empire romain, ont pourvu à leurs besoins financiers et assumé leur éventuel déficit sans passer par un système de ce genre. D'autres ont fonctionné sans jamais instituer un système de dette institutionnalisé, en passant par le recours à des financiers ou en usant de méthodes classiques alternatives : un tour de vis fiscal, une politique de réduction des dépenses, un jeu périlleux sur la monnaie.

On peut soutenir que la genèse de la dette publique est une initiative historiquement déterminée et qui correspond à la mise au point d'un modèle original de financement des dépenses exceptionnelles. Le point de départ de ce système se situerait au Moyen Âge, plus précisément dans les villes italiennes, même si l'on peut en trouver les racines chronologiquement en amont ; son perfectionnement se produirait à l'époque moderne en Europe, dans une conjoncture dont Maurice Aymard relève la singularité, avant que sa diffusion ne s'étende aux autres civilisations et qu'elle ne fasse, temporairement, figure d'attribut de la modernité, malgré les mises en garde des économistes et les réticences de certains États (et non des moindres : les États-Unis), adeptes de la dette publique zéro dès le XIX^e siècle.

En proposant le thème de la dette publique pour l'organisation de ses Journées, en coopération avec le Comité, le CRH s'est donc emparé d'un sujet sensible et soumis à débats et controverses. Il l'a fait parce que l'ampleur de l'équipe de recherche qu'il représente et la diversité des centres d'intérêt de ses chercheurs et enseignants-chercheurs lui permet d'aborder, pour diverses époques et divers États, un sujet à la fois aussi vaste et aussi technique. Même si l'histoire économique, depuis une ou deux décennies, n'est plus autant à la mode que précédemment, le CRH n'a pas abandonné la longue tradition qui est la sienne en ce domaine, et ce colloque montre, s'il en était besoin, qu'il est un des endroits où l'on peut s'efforcer de penser un phénomène à la fois économique et fiscal aujourd'hui pratiquement universel, et de le penser à travers plus de deux millénaires. C'est, en effet, un lieu où cohabitent et coopèrent des spécialistes de l'histoire économique contemporaine, des historiens de l'État français ou espagnol aux Temps modernes, des médiévistes susceptibles d'indiquer les origines ecclésiastiques de l'endettement public au Moyen Âge, des antiquisants conscients que la dette publique proprement dite n'a jamais existé ni en Grèce ni à Rome.

Les organisateurs n'ont pas voulu s'orienter vers une discussion sur la légitimité ou l'efficacité de la dette et singulièrement d'un système de dette publique dans les sociétés contemporaines. Ils ont voulu mobiliser l'expérience historique dans la longue durée et dans un espace dilaté pour repérer l'émergence d'un système de ce type dans l'Occident médiéval, pour montrer comment les sociétés qui en étaient dépourvues pouvaient gérer leur « budget », définir les mécanismes mis en œuvre dans l'État moderne, identifier les effets d'imitation et les affrontements entre partisans et détracteurs de l'adoption du modèle de la dette occidentale, enfin suivre ses développements et dévoiements au cours de la période récente. Par une série d'investigations croisées, les Journées du CRH ont pour ambition de fournir des éléments de réflexion au



VIII *Avant-propos : La dette publique sous le scalpel des historiens*

débat et de proposer des réponses à certaines des interrogations qui taraudent économistes, politiques et citoyens, bref de concourir à une meilleure compréhension d'un phénomène majeur qui engage lourdement le devenir des sociétés contemporaines.

Jean ANDREAU et Gérard BÉAUR

