

# LA DETTE PUBLIQUE : UNE FATALITÉ HISTORIQUE ?

GÉRARD BÉAUR\*

**S**timulée par la mondialisation et la vitesse des échanges, relayée par les médias, accentuée par les agences de notation, la question de la dette publique est devenue singulièrement aiguë depuis quelques mois au point de prendre l'allure d'une obsession pour les gouvernements, les milieux économiques et les sociétés contemporaines. Pourtant, historiquement, elle ne revêt pas réellement les atours de la nouveauté.

## LA DETTE D'ÉTAT DEVIENT UNE DETTE PUBLIQUE

Toutes les sociétés n'ont pas connu de dette publique, mais toutes ont été confrontées à une question lancinante : comment disposer des ressources suffisantes pour faire face aux dépenses justifiées par les nécessités politiques, économiques ou sociales, alors que les rentrées d'argent étaient trop irrégulières et notoirement insuffisantes ? Pendant longtemps, on a admis que le souverain devait trouver l'argent dont il avait besoin en mobilisant ses propres revenus. Dans le cas de l'Empire romain, l'Empereur puisait dans sa caisse, certes bien remplie, pour nourrir la plèbe ou lui donner les jeux qu'elle réclamait. Les Capétiens directs durent subvenir à leurs dépenses uniquement grâce aux produits du domaine. Il était bien admis que, sauf dans des cas exceptionnels, les sujets n'avaient pas à apporter leur contribution pour soutenir la politique royale. Pour renforcer une administration encore embryonnaire, jouer un rôle sur l'échiquier européen,

---

\* Directeur de recherches et directeur d'études, EHESS (École des hautes études en sciences sociales) ; Centre de recherches historiques, Paris, UMR 8558 (CNRS-EHESS).

lever et équiper une armée, le pouvoir royal avait besoin de trouver d'autres moyens de financement. La montée en puissance de la monarchie obligea à user de subterfuges dont l'imaginaire a précieusement gardé la trace. C'est sans doute Philippe le Bel qui illustra le premier cette quête incessante d'argent et cette politique faite de manipulations monétaires, d'extorsions de fonds aux dépens des banquiers (les Lombards), des Juifs, voire des Templiers, quand bien même on a fortement exagéré la racine financière de cette dernière persécution. Les Valois, engagés dans un conflit inexpiable avec les Anglais, continuèrent dans cette voie en jouant beaucoup sur la monnaie jusqu'à la pause rendue nécessaire par le désastre de Poitiers (1356) et la crise monarchique qui s'ensuivit. Mais cette pause elle-même fut éphémère et la monarchie fut sans cesse à la recherche de moyens de paiement ou d'arrangements laborieux avec ses créanciers. Elle persista à changer sans cesse le cours de la monnaie et dut faire preuve d'imagination pour taxer ses sujets, une fois admise la légitimité de l'impôt. Ce virage intervint en 1439 avec l'instauration d'une taille royale permanente pour en finir avec la guerre de Cent Ans, mais il n'empêcha pas l'Ancien Régime de voguer sans arrêt d'une quasi-banqueroute à une autre.

D'où venait cet endettement constant ? Essentiellement des dépenses militaires. Car la guerre coûtait cher et elle devint de plus en plus onéreuse. C'est cette fringale de fureurs guerrières qui explique que la dette d'État soit devenue une dette publique dans un contexte politique, économique et financier particulier : dans les cités-États italiens de la fin du Moyen Âge. Les conflits incessants qui émaillent l'histoire de la péninsule expliquent largement l'émergence de ce mode de financement. L'équilibre des forces en présence rendait la guerre quasi permanente et les citoyens de Florence, de Venise ou de Gênes n'avaient nullement l'intention de payer, pas plus que de verser leur sang sur le champ de bataille. Il fallait recruter et payer des mercenaires ; mais où trouver l'argent nécessaire ? C'est ainsi que se mit en place un système de dette pérenne et non plus personnelle, avec des titres qui pouvaient circuler car ils étaient transmissibles et négociables. Ce n'est évidemment pas un hasard si la dette publique est née en Italie dans un espace économique dominé par des marchands-banquiers rompus aux opérations financières, qui avaient tout inventé dans ce domaine (l'assurance, les sociétés par actions, la comptabilité en partie double, la lettre de change...) et qui allaient y trouver à la fois une nouvelle source de profit et un moyen de consolider leur pouvoir. En plaçant une partie de ses capitaux dans les *Monti*<sup>1</sup>, la bourgeoisie des cités italiennes transférait la charge financière de sa politique sur les simples citoyens (Barthas, 2006). Car ce sont bien les familles dirigeantes florentines et autres qui bénéficiaient des revenus de la dette. Ils y trouvaient, du même coup, un outil sûr pour payer les dots, assurer leurs vieux jours (Molho, 2006)... Naturellement, le *popolo minuto*, comme on l'appelait, ne supportait pas sans broncher la double tutelle politique et financière qu'il subissait et les explosions sociales ne manquaient pas contre la mainmise des grandes familles (le *popolo grasso*) sur l'État et les finances de la cité. Ce fut le cas

lors de l'éphémère république florentine qui se maintint de 1494 à 1512. Mais ce ne fut qu'un feu de paille.

## LA DETTE PUBLIQUE ACCEPTÉE OU REFUSÉE

Ce modèle de la dette publique essaima dans toute l'Europe à l'époque moderne. En France, c'est sans doute à François 1<sup>er</sup> que l'on doit en 1523 la première dette véritablement publique. Engagé dans les guerres d'Italie, puis dans un combat acharné avec Charles Quint, il avait désespérément besoin d'argent pour payer ses mercenaires. Le crédit de l'État n'était pas suffisamment assuré pour qu'il risque de lancer lui-même l'emprunt et par un procédé qui devint classique tout au long de la période monarchique, il passa par l'intermédiaire de la ville de Paris, comme ses successeurs le feront en usant également de l'intermédiaire des compagnies d'officiers, des corporations (Hamon, 1994 et 2006)... Ce sont les fameuses rentes sur l'hôtel de ville qui jouèrent un rôle capital dans le financement des entreprises royales. Et les titres, suivant le modèle italien, se mirent à circuler, garantissant le paiement des dots et enrichissant les créanciers quand l'État ne trouvait pas de subterfuge pour s'en affranchir. Mais l'État monarchique avait d'autres cordes à son arc pour combler le trou des finances. La vente d'offices était l'un des plus lucratifs et peut être interprétée comme une forme de crédit perpétuel. Les offices servaient un intérêt modéré, mais rendaient leurs détenteurs propriétaires de leur charge, leur permettant à ce titre de la transmettre à leurs héritiers contre paiement d'une taxe à partir de 1604, appelée la Paulette, les dispensaient parfois de l'impôt, leur assuraient à tout coup une position enviable dans la société et enfin, éventuellement, leur conféraient directement ou graduellement la noblesse (Descimon, 2006). Bien entendu, le roi jouait sur le clavier des offices quand sa situation financière devenait critique, pratiquant ainsi une extorsion de fonds douce bien supportée par ses officiers/créanciers. Il distribuait généreusement les charges et réduisait ainsi leur valeur et leurs revenus et exigeait des versements supplémentaires pour en maintenir la jouissance. La mise en circulation de rentes viagères au cours du XVIII<sup>ème</sup> siècle fut une autre panacée qui se révéla aussi catastrophique pour les finances royales que l'emprunt Giscard-Barre gagé sur l'or qui le fut beaucoup plus récemment puisque là encore, une mauvaise anticipation de la charge qui allait en résulter obéra sérieusement le Trésor public.

Du monde occidental, le système de la dette publique franchit les océans et, de proche en proche, devint le modèle courant pour payer ses dépenses. Au XX<sup>ème</sup> siècle, la mondialisation et les efforts du FMI (Fonds monétaire international) parvinrent à convertir les pays les plus récalcitrants, si l'on peut employer ce terme. Car la dette, qui rapporte beaucoup à quelques-uns et à des gens de plus en plus nombreux, est apparemment indolore pour le grand public. C'est donc un moyen très confortable de remettre à demain ce que l'on ne peut pas ou ne veut

pas payer aujourd'hui. C'est aussi un moyen pour les détenteurs de liquidités de les placer en esquivant la taxation et en faisant payer les intérêts par l'ensemble des contribuables. De ce transfert, on parle peu.

Certes, il a toujours existé des résistances et l'on peut pointer du doigt les pays qui ont refusé d'emprunter. On sait que l'Empire romain n'a pas connu de dette publique (Andreau, 1997). Le pillage des pays vaincus au cours des conquêtes assurait des rentrées d'argent suffisantes et garnissait fort bien le trésor de l'Empereur qui pouvait donc faire face aux dépenses de l'État. Par ailleurs, la pratique de l'évergétisme<sup>2</sup> suffisait à financer certaines dépenses somptuaires ou d'équipement. Les choses se gâtèrent lorsque la conquête s'arrêta et que l'économie de rapine perdit de sa superbe. Au III<sup>ème</sup> siècle, les désordres monétaires n'eurent pas d'autre cause. Plus près de nous, les jeunes États-Unis décidèrent de ne pas recourir à la dette et ils se tinrent à ce principe tout au long du premier XIX<sup>ème</sup> siècle. Le déficit du budget fédéral américain flirta avec le zéro pendant près d'un demi-siècle, sans préjuger des difficultés financières naturellement éprouvées par les États (Heffer, 2006). Cela s'accommodait d'un État fédéral d'ampleur limitée et peu dépensier. Tout changea avec la guerre de Sécession. Alors la dette explosa.

## LA DETTE, FILLE DE LA GUERRE

La dette est donc bien fille de la guerre. Ainsi, à la mort du « Grand Roi », après les terribles guerres louis-quatorziennes, la dette était-elle énorme, peut-être 3 ou 4 milliards de livres, sans doute plus de 150 % et pas loin de 200 % du PIB (selon moi), si toutefois ce calcul a un sens, dans un État qui dispose de rentrées fiscales sans rapport avec les énormes débours annuels grevés par la charge de la dette (Guery, 1978). Trois quarts de siècle plus tard, le tableau est presque aussi sombre. La monarchie n'est pas parvenue à se débarrasser du fardeau de la dette, accrue à nouveau par les guerres en dentelles du XVIII<sup>ème</sup> siècle et encore par la guerre d'Amérique (au moins 1 milliard de livres). Le montant de cette dette atteint alors près de 4 milliards de livres, autour de 70 % à 80 % du PIB. Ce sont des niveaux encore plus impressionnants que l'on atteint après la Première Guerre mondiale et à nouveau après la Seconde Guerre mondiale. On dépasse à coup sûr 120 % en 1918 et l'on approche 150 % en 1945. On voit que les niveaux actuels n'ont rien d'exceptionnels.

Aujourd'hui encore, la guerre est un élément capital pour creuser les déficits. Songeons que la guerre en Afghanistan et en Irak aura coûté quelque 1,5 Md\$ aux États-Unis. De quoi soigner, éduquer et loger beaucoup de citoyens américains. Songeons au rôle essentiel tenu par la guerre du Vietnam dans le creusement inexorable du déficit américain dans les années 1960 et les premières années 1970 et de là dans l'anarchie monétaire née de la non-convertibilité du dollar en 1971.

La différence, c'est que les déficits actuels ne sont plus, ou ne sont plus essentiellement, le résultat d'épisodes guerriers, mais des nouvelles fonctions qu'assume l'État au sein de nos sociétés. Au milieu des 15 000 Md\$ de dette du gouvernement fédéral américain, l'Afghanistan et l'Irak ne comptent que pour environ 10 %. L'État moderne est en fait devenu un État-providence. Il intervient de manière croissante sur le plan social, au moins depuis les années 1880, et depuis Bismarck, pour contrer l'influence socialiste alors en plein essor en Allemagne, pour assurer une protection maladie, retraite ou chômage à la population, puis pour réduire les inégalités par le jeu des cotisations et de la fiscalité. Mais son action s'est étendue au-delà. Il est devenu « un pompier » en matière économique en s'efforçant de soutenir certains secteurs ou certaines entreprises en difficulté, c'est-à-dire un acteur économique susceptible de dépenser pour relancer l'activité, selon les principes keynésiens, au moins depuis la crise de 1929 et la politique du *New Deal*. Tout cela a un coût et il faut bien dire que ni les gouvernements, ni les citoyens, ni les entreprises n'ont tranché, eux qui veulent toujours plus de protection, d'aide et de soutien, mais sans prélèvement fiscal supplémentaire, sauf sur les autres agents économiques. La quadrature du cercle.

## LE REFUS ET L'ACCEPTATION DE L'IMPÔT

Au départ, la dette est en effet largement le produit de la rencontre de deux phénomènes dotés de temporalités différentes : la guerre, sporadique mais récurrente, on l'a dit ; le refus de l'impôt, d'intensité variable mais permanent. Au-delà de la charge financière qui incombait aux États bellicistes et qui aujourd'hui incombe aux États secouristes, la tendance à déléguer le paiement de la facture fiscale aux générations futures, elle, est de toutes les époques. Comment exiger plus d'impôts sans provoquer le mécontentement des sujets ou des citoyens, voire des troubles sociaux périlleux ? La monarchie devait ménager les sujets et même un roi autoritaire et peu scrupuleux comme Philippe le Bel restait attentif aux réactions de la population lorsqu'il se laissait aller à demander un prélèvement exceptionnel. Il ne manquait pas de se tenir informé de l'état d'esprit de ses sujets lorsqu'il levait un impôt exceptionnel qui ne pouvait être justifié que par la défense de l'intérêt supérieur du royaume. Les états généraux furent institués dans ce but : subir les récriminations et les revendications des trois Ordres pour leur faire « avaler la pilule » du prélèvement fiscal et ainsi assurer une légitimité apparente à la création ou à l'augmentation des impôts. À chaque crise politique et financière, la monarchie, pas encore absolue, convoquait les représentants de cette assemblée pour faire face à des dépenses tellement considérables que les ressources ordinaires ne pouvaient y suffire. Ce fut le cas après les longues guerres de François 1<sup>er</sup> et d'Henri II et pendant les guerres de religion. Le procédé fut relativement efficace jusqu'en 1614, jusqu'à ce que le roi considère qu'il pouvait se passer d'approbation

et, surtout, jusqu'en 1789 lorsque les états généraux convoqués pour résoudre le problème financier se montrèrent peu enclins à acquitter de nouveaux impôts sans réforme fiscale et compromis politique. C'est la nécessité qui contraignit à réformer radicalement la fiscalité, donc à supprimer les privilèges et à en venir à une mesure décisive : indemniser les créanciers avec les biens du clergé ainsi exproprié, puisqu'il était décidément impossible de venir à bout de la dette que la monarchie traînait depuis des décennies.

Le risque existe, en effet, que le niveau de la dette ne devienne incontrôlable. Il existe un seuil au-delà duquel il est bien difficile de revenir à l'équilibre budgétaire, dès lors que la charge obère d'emblée le budget avant toute autre dépense. Actuellement, elle représente, en France, le premier poste de dépense hors éducation dans le budget national. En 1789, le service de la dette absorbait pratiquement la moitié des recettes estimées à un peu plus de 500 millions de livres, tandis que le déficit atteignait plus de 120 millions de livres. Autrement dit, sans la dette, le budget aurait été largement en excédent. Ainsi, la dette finit-elle par lester les finances et, mécaniquement, inexorablement, elle ne cesse de grossir, puisqu'on doit emprunter pour en payer les intérêts, à défaut de pouvoir s'en débarrasser par l'impôt. Au fil des déficits alimentés par la charge de la dette, celle-ci s'accroît rigoureusement et l'on assiste aujourd'hui à sa progression dans presque tous les pays d'Europe, alors que nous sommes en temps de paix. Les gouvernements sont tous confrontés au même dilemme : faut-il la rembourser ? ou peut-on trouver un moyen de ne pas la rembourser ? La rembourser ne rend pas forcément très populaire, puisqu'elle implique des économies ou un tour de vis fiscal. Ne pas la rembourser ne rend pas non plus très populaire, mais pas auprès des mêmes personnes. Il faut en effet tôt ou tard sacrifier soit les contribuables, soit les consommateurs, ou soit les rentiers.

## L'EXPANSION ÉCONOMIQUE POUR DÉTRUIRE LA DETTE

Naturellement, si tout se passe bien, l'expansion économique pourvoit à son extinction ou à tout le moins la contient dans des limites raisonnables. Les recettes fiscales suivent et permettent donc de faire face ; le poids de la dette s'amenuit et est exprimé en pourcentage du PIB. Ainsi, tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle, la dette resta-t-elle contenue, si l'on met à part l'envolée qui suivit les indemnités dues à l'Allemagne après la guerre de 1870 (Théret, 1991). Mais que survienne une récession et le déséquilibre du budget s'accroît. La dette pèse alors plus lourd rapportée à un PIB déclinant ou même stagnant, à moins de sacrifier les dépenses sociales ou économiques consenties par le gouvernement. La prospérité économique est donc le meilleur antidote contre l'explosion de la dette. Imaginons que par un coup de baguette magique, la croissance soit telle que le chômage disparaisse. La question ne se poserait même pas et les maux de tête des

gouvernants proviendraient non plus de la recherche du meilleur moyen pour éponger le déficit, mais de la meilleure façon de gérer « une cagnotte », pour rappeler un épisode récent.

On n'en est pas là et personne n'a trouvé le moyen de lutter contre le *dumping* social des pays concurrents, les délocalisations industrielles sauvages et les transferts de technologies sournois, la circulation des capitaux vers des paradis fiscaux scandaleusement tolérés, la politique de maintien volontaire d'une armée de réserve industrielle, la surévaluation de l'euro voulue par l'Allemagne qui pénalise tout le monde sauf elle, l'ouverture des frontières d'une Europe ouverte aux quatre vents et ramenée à une zone de libre-échange sous la pression de l'Angleterre qui a tourné le dos à la préférence communautaire.

C'est pourquoi en dehors d'une conjoncture rêvée, il n'existe pas une gamme de moyens aussi large que l'on pourrait le penser. Réduire les dépenses, spolier les créanciers, augmenter les ressources de l'État, telles sont les recettes qui peuvent être mises en œuvre.

### **LES TROIS FORMULES : RÉDUIRE LES DÉPENSES, EUTHANASIER LES CRÉANCIERS OU FAIRE APPEL À L'IMPÔT**

La réduction des dépenses est la première mesure qui vient à l'esprit. Cela voulait dire couper dans les dépenses de la cour ou de l'armée autrefois, dans les dépenses sociales ou économiques dans le monde d'aujourd'hui, ou réduire le périmètre de la fonction publique, ce que l'on appelle pudiquement diminuer le train de vie de l'État. Au XVIII<sup>ème</sup> siècle, ce choix était militairement dangereux, mais de nos jours, il pose principalement des problèmes sociaux, puisqu'il pénalise en premier lieu les milieux défavorisés tandis qu'il accroît les tensions économiques. On sait quels ravages le thatchérisme a provoqués en Angleterre dans les années 1980. Mais ce n'est pas tout. Par ricochet, cette politique, en réduisant la demande, risque d'engendrer la dépression et donc à terme d'amputer les ressources de l'État, donc d'accroître les tensions sur le budget et ainsi d'avoir de graves retombées économiques, sociales et financières. Ce fut le cas en France lors de l'expérience Laval 1935 dans un contexte déflationniste, lui-même vecteur de récession et de troubles sociaux. On peut facilement supputer que la cure d'austérité mise en place par le gouvernement Cameron, puis par les autres gouvernements aura les mêmes effets négatifs, à des échelles différentes, il est vrai, selon l'ardeur qu'ils mettront à tuer la croissance. On peut craindre que les politiques de rigueur adoptées récemment ne soient au bout du compte contre-productives y compris pour le budget de l'État.

La seconde méthode consiste à s'arranger pour ne pas payer. La monarchie française usa comme bien d'autres régimes de cette faculté. La spoliation des



créanciers fut parfois brutale sous l'Ancien Régime. La prison, voire la corde (ou le bûcher) guettaient le créancier trop avide et la chambre de justice était un moyen courant de renégocier sa dette par une élimination des créances considérées comme illégitimes ou excessives. Mais d'autres moyens plus doux furent employés avec succès comme l'émission de monnaie, la fameuse planche à billets, autrement dit, l'inflation génératrice de hausse des prix et de dépréciation des créances, généralement synonyme de ponction sur les créanciers, voire de ruine pour tous les prêteurs. Cette fuite en avant, plus ou moins mise en pratique lors de l'affaire Law, fut encore plus systématique avec les assignats au moment de la Révolution française. Elle fut à nouveau efficace après la Première Guerre mondiale et après la Seconde Guerre mondiale. Ce n'est pas tant la rigueur qui rétablit mystérieusement les finances publiques après 1945 que l'inflation, environ 50 % cette année-là, et « l'euthanasie des rentiers » (Théret, 1991), et encore l'aide américaine. En cela, les gouvernements reprenaient les recettes éprouvées mises en œuvre par la monarchie. La dépréciation du franc et la hausse corrélative des prix sanctionnèrent à chaque fois la déconfiture des rentiers et le sauvetage des finances publiques, mais elles mirent à mal le pouvoir d'achat des salariés et la confiance envers la monnaie aussi bien qu'envers le crédit de l'État. Comment ranimer cette confiance et obtenir de nouveaux crédits dans un tel contexte ? Dans une certaine mesure, la solution extrême, la banqueroute par laquelle le pouvoir répudie tout ou partie des dettes antérieures exerce les mêmes effets dissuasifs sur les prêteurs potentiels. Il faut alors une bonne dose de persuasion et de solides garanties pour les faire revenir sur le marché à des taux qui risquent de devenir prohibitifs. À cet égard, la banqueroute des deux tiers consentie par le Directoire en 1798 fut une réussite, mais elle ne fut rendue possible que par l'usage d'un cocktail de mesures complémentaires, à commencer par l'inscription sur le Grand Livre de la dette publique qui valait engagement solennel et la création d'une rente perpétuelle, et aussi par le rétablissement de l'autorité de l'État et la résurrection de l'impôt puisque les Français n'avaient quasiment rien payé pendant près de dix ans (Béaur, 2008).

La troisième solution consiste à augmenter les revenus de l'État. Lorsqu'une nation comme la France traîne, comme au XVII<sup>ème</sup> siècle ou dans les années 1780, le boulet d'une économie atone, on ne peut compter sur la croissance pour doper les rentrées d'impôts. Certes, la mise à l'encan des avoirs de l'État ou de biens expropriés est une parade facile. La confiscation des biens du clergé en 1789 fut assurément une réussite financière puisqu'elle permit d'indemniser en assignats les créanciers de l'État. Malheureusement, on ne dispose pas toujours d'un tel gisement et en se résignant à sacrifier le patrimoine du pays, on se prive de revenus futurs. Pour rembourser la dette ou pour l'empêcher de continuer à grimper, lever de nouveaux impôts est donc une tentation irrépressible. Les inconvénients sont bien connus : le mécontentement des sujets ou, pire, des électeurs rend la manœuvre aléatoire, d'où la préférence pour le prélèvement indirect, plus discret, à défaut d'être plus équitable. Il est en effet risqué de



demander aux contribuables plus d'argent par l'impôt direct. L'expérience de la Seconde République qui, en 1848, avait inauguré son avènement avec un prélèvement majoré de 45 % et fut sèchement battue aux élections suffirait à calmer les vellétés en la matière. Mais il est encore plus difficile de demander plus d'impôt sans un minimum de consensus et depuis 1789, ce consensus passe par un effort de justice fiscale que l'Ancien Régime s'efforça, avec un succès très relatif, de mettre en place par la création d'impôts que tout le monde aurait dû payer selon ses capacités (la capitation ou le vingtième). On sait que ce sont les privilèges fiscaux dont jouissaient les classes supérieures qui déclenchèrent la Révolution et que celle-ci instaura l'égalité de tous devant les contributions. On crut atteindre un nouveau palier vers plus de justice fiscale et plus d'efficacité en 1914 avec l'instauration d'un impôt sur le revenu devenu progressif, pesant davantage sur les hauts revenus que sur les petits et donc destiné à amorcer une redistribution des ressources. Sa remise en cause est clairement l'une des racines du problème de la dette.

### **LA REDISTRIBUTION FISCALE À L'ENVERS : MOTEUR DE LA DETTE**

Depuis une bonne vingtaine d'années, à contre-courant de ce que l'on aurait pu attendre, on s'est évertué un peu partout à faire reculer l'impôt sur le revenu, ou plus exactement à faire régresser la part qui pesait sur les milieux aisés. En France, les gouvernements successifs ont, d'une part, abaissé par paliers le taux marginal d'imposition sur le revenu de 65 % à 40 % (41 % cette année + une taxe supplémentaire sur les très hauts revenus) en vingt-cinq ans (Piketty, 1999 et 2001), d'autre part, ils ont fait preuve d'une imagination infinie pour instaurer une avalanche de taxes et d'exemptions plus ou moins complexes. Ajoutant toujours de nouvelles dispositions fiscales à la collection qui existait déjà, en n'en supprimant aucune, mais en les modifiant sans arrêt, ils ont ainsi renoué avec la grande tradition prérévolutionnaire qui stipulait que l'on empilait sans arrêt les taxations sans jamais remettre les précédentes en question. Des dégrèvements ou des primes ont été multipliés, dont l'efficacité a été pour le moins douteuse, à commencer par la baisse de la TVA pour les restaurateurs et les cafetiers qui coûte à l'État l'équivalent de l'ISF (impôt de solidarité sur la fortune), sans que le consommateur en ait toujours perçu les effets, ou encore l'exonération de charges sur les heures supplémentaires qui agit comme une véritable trappe à chômage, pour ne citer que les plus connus. Parallèlement, ils ont entrepris de détourner la charge fiscale des entreprises vers les citoyens dans l'espoir d'encourager l'investissement et ils ont en même temps enrichi les actionnaires et quelques chefs d'entreprise calamiteux. Ils ont enfin privilégié d'autres formes de taxations qui retombaient plus largement sur toutes les couches sociales : les impôts indirects, type TVA, qui

pèsent sur la consommation et frappent davantage les ménages les plus pauvres puisqu'ils consomment presque tout ce qu'ils gagnent, la CSG (contribution sociale généralisée) qui taxe dans les mêmes proportions les gros et les faibles revenus, tandis que d'autres formes de prélèvements *a priori* plus équitables, comme l'ISF, épargnaient les hyperriches, alimentaient une intense évasion fiscale, privaient l'État de recettes importantes et, au final, coûtaient beaucoup plus cher à la nation qu'elles ne rapportaient.

Ainsi est-on allé à rebours de ce que tentèrent d'imposer les révolutionnaires en 1789. La Constituante entreprit en effet de substituer à un système complexe fondé sur un empilement de taxes auquel personne ne comprenait plus grand-chose, à un système arbitraire qui reposait sur la seule volonté du monarque et à un système inéquitable qui exemptait les plus riches un prélèvement simple fondé sur trois contributions et trois seulement, établi en fonction du niveau de fortune de chacun, entériné par la nation. Elle écarta les impositions indirectes particulièrement impopulaires sous l'Ancien Régime et qui alimentaient la haine à l'égard de la Ferme Générale chargée de les percevoir. Ressuscitées à partir du Directoire et du consulat – ce sont les fameux « droits réunis » de l'Empire qui firent beaucoup pour son impopularité –, elles prirent une ampleur nouvelle et représentent aujourd'hui à elles seules environ la moitié des recettes fiscales. Aujourd'hui, l'impôt progressif est devenu une survivance puisqu'il ne rapporte plus que 16 % des recettes fiscales de l'État au lieu de 20 % il y a quinze ans. En fait, non seulement les mesures prises ont privé l'impôt sur les revenus de sa fonction redistributrice ou ont amorcé une redistribution à l'envers, mais aussi elles ont ainsi privé l'État de ressources considérables et font le lit de l'explosion de la dette publique.

## **L'IDÉOLOGIE NÉOLIBÉRALE ET L'EXPLOSION DE LA DETTE**

Cette politique est le fruit de l'idéologie néolibérale qui veut que la baisse des impôts assortie d'une réduction des dépenses publiques et d'un désengagement financier de l'État soit la clé de la croissance économique. Nul n'ignore cependant que le prix à payer est lourd. Une telle politique d'équilibre budgétaire conduite par le bas entraîne soit des dégâts sociaux considérables si elle est strictement appliquée, soit l'explosion de l'endettement si l'État ne parvient pas à réduire ses dépenses. Ainsi, la politique thatchérienne a-t-elle eu les effets que l'on connaît : la désorganisation des services publics en particulier, la détresse des milieux populaires. Ainsi, *a contrario*, la fameuse politique d'amaigrissement fiscal de Reagan aux États-Unis dans les années 1980 a-t-elle alimenté l'envolée de la dette, à partir du moment où la réduction des dépenses ne suivait guère les allègements d'impôts. Ainsi, le gouvernement français a-t-il abusé des facilités

offertes par l'emprunt pour financer une protection sociale, certes nécessaire mais de plus en plus coûteuse, et pour subventionner, légitimement mais imprudemment, les secteurs économiques en difficulté. Le Grand Emprunt est le dernier avatar de cette tendance au gaspillage des deniers publics.

Si la dette publique est aujourd'hui jugée insupportable, ce n'est pas tant en raison du sauvetage entrepris par l'État à partir de 2008 que pour avoir consenti à sa croissance exponentielle, en période de croisière. On peut juger que tendre une main secourable à ceux qui avaient (mal) spéculé nous éloigne de la morale, mais nous rapproche de l'efficacité : pouvait-on laisser les banques faire faillite et la Bourse s'écrouler sans que les citoyens n'en soient affectés ? Certes, on peut admettre que laisser filer la dette avant 2008 était un mal nécessaire pour juguler les effets socialement nocifs d'une formidable mutation économique née d'une mondialisation incontrôlable et pour essayer de relancer un système économique exsangue. Mais on peut aussi se demander quel serait le niveau de la dette si l'État ne s'était pas acharné à couper dans ses recettes en réduisant l'impôt sur les hauts revenus. Arrivé à ce point, on peut s'interroger. Fallait-il laisser la dette s'envoler, pas tant pour réduire la note fiscale des consommateurs et leur procurer du pouvoir d'achat, comme on a cru le faire, que pour alléger les charges sur les plus riches et les sociétés ? Fallait-il détourner les remèdes keynésiens en nourrissant l'espoir d'encourager ainsi l'investissement et la consommation, donc la production, et de venir ainsi à bout du sous-emploi qui est le véritable cancer de nos sociétés ? Fallait-il croire que les cadeaux fiscaux allaient permettre de donner une bouffée d'oxygène aux entreprises françaises, alors qu'ils accentuaient les inégalités sociales, alimentaient tout autant la relance des exportations allemandes, chinoises ou autres, encourageaient la spéculation et creusaient le déficit ? On peut hésiter. En matière de finances, toutes les erreurs se paient *cash*.

### NOTES

1. Le *Monte* correspond au service de la dette ou, si l'on préfère, à la rente servie aux créanciers de l'État.
2. Pratique courante dans l'Antiquité par laquelle les riches faisaient preuve de générosité en finançant des dépenses au profit de la collectivité ou de leur clientèle (construction de monuments, fêtes, jeux...).

### BIBLIOGRAPHIE

- ANDREAU J. (1997), « Absence de dette publique dans le monde gréco-romain », *Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti. Classe di Lettere, Filosofia et belle Arti, Edizioni Scientifiche Italiane*, Naples, vol. 73, pp. 49-59.
- BARTHAS J. (2006), « Le moment savonarolien. Sur le rôle et l'importance de la dette publique dans

les difficultés de la République florentine du Grand Conseil (1494-1512) », in *La dette publique dans l'histoire*, Andreau J., Béaur G. et Grenier J.-Y. (dir.), Les Journées du Centre de recherches historiques, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, pp. 63-84.

BÉAUR G. (2008), « Révolution et redistribution des richesses dans les campagnes : mythe ou réalité ? », in *Annales historiques de la révolution française*, numéro spécial *Articuler les temps composés de l'économie*, n° 352, avril-juin, pp. 209-239.

DESCIMON R. (2006), « La vénalité des offices comme dette publique sous l'Ancien Régime français. Le bien commun au pays des intérêts privés », in *La dette publique dans l'histoire*, Andreau J., Béaur G. et Grenier J.-Y. (dir.), Les Journées du Centre de recherches historiques, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, pp. 177-242.

GUERY A. (1978), « Les finances de la monarchie française sous l'Ancien Régime », *Annales ESC*, vol. 33/2, pp. 216-239.

HAMON P. (1994), *L'argent du roi. Les finances sous François 1<sup>er</sup>*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

HAMON P. (2006), « Les dettes du roi de France (fin du Moyen Âge-XVI<sup>ème</sup> siècle) : une dette publique », in *La dette publique dans l'histoire*, Andreau J., Béaur G. et Grenier J.-Y. (dir.), Les Journées du Centre de recherches historiques, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, pp. 85-97.

HEFFER J. (2006), « L'âge classique de la dette publique américaine (1789-1916) », in *La dette publique dans l'histoire*, Andreau J., Béaur G. et Grenier J.-Y. (dir.), Les Journées du Centre de recherches historiques, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, pp. 365-392.

MOLHO A. (2006), « La dette publique florentine en Italie aux XIV<sup>ème</sup> et XV<sup>ème</sup> siècles », in *La dette publique dans l'histoire*, Andreau J., Béaur G. et Grenier J.-Y. (dir.), Les Journées du Centre de recherches historiques, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, pp. 37-61.

PIKETTY T. (1999), « Les hauts revenus face aux modifications des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu en France, 1970-1996 », *Économie et prévision*, n° 138-139, pp. 25-60.

PIKETTY T. (2001), *Les Hauts revenus en France au 20<sup>ème</sup> siècle : inégalités et redistribution, 1901-1998*, Grasset.

THÉRET B. (1991), « Apogée et déclin du rentier de la dette publique dans le « grand » XIX<sup>ème</sup> siècle libéral (1815-1935). Éléments pour une réévaluation du développement historique du capitalisme en longue période », *Économies et sociétés*, vol. 25, n° 1, janvier, pp. 87-136.

THÉRET B. (1992), *Régimes économiques de l'ordre politique*, Puf, collection Économie en liberté.