



Projet de recherche soutenu financièrement par la direction scientifique de Sciences Po et faisant partie des axes prioritaires de recherche

Le crédit de l'État

Une histoire sociale et politique de la dette publique : France et Grande-Bretagne, 1860-1945

Conduit par [Nicolas Delalande](#), chargé de recherche au Centre d'histoire de Sciences Po

Résumé

La crise européenne des dettes souveraines a récemment mis sur le devant de la scène politique et médiatique la question de la crédibilité des États face aux marchés financiers et leur capacité à préserver la réputation de leur signature. Les moments de crise sont l'occasion de s'interroger sur le processus historique de construction du crédit de l'État et sur ses liens avec l'essor des démocraties parlementaires. Loin d'avoir toujours été une source de fragilité ou de déstabilisation, l'endettement public a été à partir du XVII^e siècle un des leviers de la puissance, militaire et financière, des États, très directement liée la mise en place de procédures de contrôle et de transparence. Dès le XIX^e siècle, les États se finançaient sur un marché international des capitaux, dans le cadre de ce que l'on a appelé la « première mondialisation », avec déjà des cycles de défauts et de crises, notamment dans les années 1820-1830 puis 1890.

Ce projet vise à étudier les liens entre crédit, construction de l'État et citoyenneté aux XIX^e et XX^e siècles, en se centrant sur la notion même de « crédit de l'État » et sur ses mises à l'épreuve. En nous intéressant plus précisément à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, nous souhaitons proposer une relecture de l'histoire de l'État au travers de la question de sa « réputation ». Il ne s'agira pas, à proprement parler, d'enquêter sur les relations entre l'État et les marchés financiers, mais de comprendre comment cette notion est posée dans l'espace public, contestée et défendue par l'État lui-même. Le but de ce projet n'est donc pas tant d'écrire une histoire de la dette que de proposer une histoire intellectuelle, sociale et politique du crédit de l'État et de sa perception par les « citoyens-créanciers » et les acteurs institutionnels, dans une perspective comparatiste (France, Grande-Bretagne, et dans une moindre mesure États-Unis et Allemagne).



État de l'art et exposé détaillé du projet

Une dimension politique évidente mais peu étudiée en histoire contemporaine

Les historiens de l'époque moderne ont depuis longtemps souligné l'importance du crédit public pour la construction des États. Des travaux célèbres ont proposé des analyses comparatives du développement de la dette publique en Grande-Bretagne et en France. Dans le cas britannique, la construction du crédit a découlé de la réforme parlementaire de la fin du XVII^e siècle et de la création de la Banque d'Angleterre, ainsi que de l'établissement d'un système fiscal productif. À l'inverse, la monarchie française n'est pas parvenue à développer son crédit, par manque de transparence, de contrôle et d'efficacité fiscale. Le système fisco-financier a plutôt fragilisé la monarchie, la rendant dépendante de ses intermédiaires privés et sujette aux crises et banqueroutes.

L'économie politique débattait alors des vertus et des vices de l'endettement public, notamment de ses implications sur le devenir des communautés politiques. Sieyès mettait notamment la question de la dette au cœur de l'analyse des contradictions de l'Ancien Régime. De même, aux États-Unis, la création de la République a posé la question de l'établissement d'une dette fédérale, conçue par Hamilton comme un moyen de renforcer les liens entre les créanciers et l'État.

Cette histoire politique du crédit de l'État est, par contraste, moins développée pour l'époque contemporaine. Or la plupart des États contemporains ont été confrontés à la nécessité de renforcer leur crédit sur les marchés financiers. Dans le cas de la France, la rente d'État devient au XIX^e siècle un placement de « bon père de famille », après la consolidation du crédit public sous les monarchies constitutionnelles.

La confiance comme pilier essentiel du développement du crédit de l'Etat

C'est à la fin du XVIII^e siècle que le crédit de l'État se distingue progressivement du crédit personnel des souverains de l'Ancien Régime, posant ainsi les bases du système de financement public des États contemporains, ajoutant l'emprunt à un système fiscal renouvelé. La condition du recours à l'emprunt public dépend de la capacité des États à inspirer confiance aux prêteurs, qu'ils rémunèrent en leur versant des intérêts. Au sens littéral, les épargnants « confient » à la puissance publique une partie de leur argent, en espérant que cette dernière honore son crédit.

Ainsi, au-delà des aspects strictement économiques de cette relation, le crédit de l'État implique un acte de croyance et de foi : en acceptant de prêter à l'État, les particuliers reconnaissent sa légitimité, sa probité et sa capacité à se perpétuer indépendamment des péripéties politiques.

En France, la création d'une Caisse d'amortissement et de la Caisse des dépôts et consignations en 1816 inaugure l'ère de la « foi publique ». Dans le même temps, la Grande-Bretagne entreprend des réformes budgétaires et financières dans l'objectif de rétablir son crédit d'un État dont la réputation avait été fortement entamée à la fin des guerres napoléoniennes.



De la fin du XIXe siècle aux années 1930 – Internationalisation des dettes et crises systémiques : de l'analyse économique à l'analyse politique

L'histoire économique s'est beaucoup intéressée à la première mondialisation financière entre 1880 et 1914, caractérisée par l'adoption du régime de l'étalon-or et l'intégration internationale des marchés de capitaux et des dettes souveraines. La place de Londres acquiert à l'époque un rôle de premier plan, où les États viennent se financer en passant par les services des grandes banques, intermédiaires essentiels. Cette internationalisation engendre les premières crises « systémiques », notamment en Amérique latine dans les années 1890. La dimension internationale s'exprime aussi dans le fait que les États regardent l'évolution des cours de leurs rentes comme un signe de leur capacité à inspirer confiance et à financer leurs politiques d'expansion coloniale, d'armement et de grands travaux. Et l'exportation des capitaux permet également une autre forme de l'essor de l'impérialisme européen, avec la mise sous tutelle des finances ottomanes, égyptiennes, turques et grecques.

La Première Guerre mondiale a fait exploser les dettes publiques des pays belligérants et placé les États-Unis dans la position de principal créancier à l'échelle mondiale. L'effondrement du régime de l'étalon-or qui a suivi la guerre a donné lieu à un grand nombre d'études. De fait, les dettes de guerre et les réparations, dans le contexte de l'hyperinflation allemande, ont eu de profondes répercussions politiques dans l'Europe des années 1920, avec la fragilisation de la République de Weimar et la déstabilisation des classes moyennes dans de nombreux pays. La crise de 1929 s'est doublée d'une crise des dettes, marquée par une vague sans précédent de défauts souverains au début des années 1930. C'est dans ce contexte que se sont développées les agences de notation, mais aussi la théorie keynésienne qui a modifié les conceptions dominantes sur le rôle économique de la dette publique.

La dette publique constitue donc un bon observatoire des relations complexes entre la construction des États-nations et leur insertion dans une économie globalisée. Dans l'entre-deux-guerres, les États débiteurs furent contraints de veiller au remboursement de leurs créanciers nationaux et de leurs prêteurs extérieurs. Cette double dépendance est à la source de tensions politiques et de contradictions entre les deux dimensions, interne et externe, de la souveraineté étatique.

Le crédit à l'État, un acte de patriotisme économique ?

La dette publique a aussi la particularité de placer les intérêts privés au cœur du financement de l'État, créant ainsi des liens d'interdépendance entre la puissance publique et ceux qui lui prêtent de l'argent. Les opérations de lancement des emprunts publics sont conçues comme des plébiscites financiers qui doivent servir de test à la légitimité du régime et des gouvernants.

La réflexion sur le « crédit de l'État » permet d'aborder différemment à la question de l'appartenance politique et de son interaction avec les comportements économiques. Dès la fin du XVIII^e siècle, le recours à l'emprunt s'adosse à des valeurs morales et à une conception particulière de la citoyenneté. Dans les moments de crise ou de guerre, les États sont tentés de faire appel directement au public, notamment lorsque la défiance sévit sur les marchés financiers. L'appel à l'épargne privée repose sur une forme paradoxale de patriotisme, qui dépend autant de l'adhésion à un projet politique que du calcul économique : la figure du « citoyen-créancier » dévoile une conception complexe de la citoyenneté, qui unit ou oppose, les intérêts individuels et ceux de l'État. La dette est également susceptible de distinguer les citoyens en fonction de leurs intérêts économiques, selon qu'ils sont rentiers,



contribuables, ou consommateurs. Notre projet propose d'étudier, au plus près des acteurs, les processus de mobilisation de l'opinion publique et de construction du crédit de l'État.

Les axes et objets de notre étude

1) La mobilisation du patriotisme financier : emprunts et citoyenneté

Ce premier axe de recherche porte sur l'étude des modalités **de diffusion sociale des titres de la dette publique, à la fin du XIX^e siècle et au moment de l'augmentation forte de la dette dans la première moitié du XX^e siècle**. On se propose de mener **une histoire comparée des appels patriotiques à l'épargne**, principalement en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, qui comparera les techniques d'émission de la dette, les procédés utilisés, mais également les figures de la citoyenneté et les justifications morales et patriotiques employées pour inciter à la souscription.. Comment mobilise-t-on les citoyens, avec quels arguments et quels intermédiaires (banques, presse, artistes, agences de publicité), et quelles sont les conséquences pour le financement de l'État ?

2) Les protections du crédit de l'Etat : réponses judiciaires et stratégies internationales

Le succès des appels à l'épargne privée dépend directement du crédit dont l'État bénéficie. Or ce dernier peut faire l'objet d'attaques ou de mises en cause, sur les plans idéologique, politique ou financier. Du fait de l'importance prise par l'endettement dans les finances publiques au début du XX^e siècle, **les États doivent se montrer vigilants pour protéger leur crédit**, que des rumeurs, des comportements inhabituels ou des soupçons peuvent très vite fragiliser. Cela suppose la **mise au point de « techniques de la confiance »**.

Au niveau national, sont élaborées de mesures répressives dans le cas où le crédit de l'État serait sciemment attaqué par des groupes politiques hostiles. En France, c'est en 1924 qu'est adoptée une première loi visant à réprimer un nouveau délit, désigné sous le terme d'« atteintes au crédit de l'État ».

En ce qui concerne la dimension internationale – importante puisque la dette est aussi financée par le recours aux investisseurs étrangers – il s'agira de comparer les stratégies nationales de la France et de la Grande Bretagne pour acquérir la confiance des prêteurs étrangers et d'étudier aussi le rôle de la Société des Nations, qui émettait alors des prêts au nom d'États privés de crédit : Grèce, Autriche, etc.

3) Utilité sociale et politique : rôles, place et perception des rentiers

La critique de l'endettement public et du « **parasitisme** » des rentiers a fortement inspiré le courant radical en Grande-Bretagne jusque dans les années 1840. La dette était alors présentée par ses détracteurs comme un transfert de richesses des travailleurs actifs vers les rentiers oisifs.

La **légitimité sociale** du rentier s'est ensuite affirmée, notamment en France où cette figure a joué un rôle important tout au long du XIX^e siècle, comme élément de stabilité sociale et politique. Les intérêts des rentiers (on en dénombre plusieurs millions en France du début du XX^e siècle) pèsent fortement sur les décisions politiques.



Il s'agira donc de comparer, en France et en Grande-Bretagne, les processus de représentation sociale et politique de ce groupe social à travers l'étude de leurs associations, de leurs journaux, de leurs mobilisations et de leurs formes d'intervention auprès des pouvoirs publics.

Enfin, l'après Première Guerre mondiale, caractérisé par effondrement des monnaies et une dévalorisation des titres de dette, pose encore et avec une plus grande acuité, le sort des « rentiers ». Bons et rentes cessent alors d'apparaître comme des placements aussi sûrs qu'autrefois : engagement patriotique et intérêt économique cessent de se superposer.

4) Les politiques impériales de la dette : crédit public et expansion coloniale

Un dernier axe porte sur les politiques impériales de la dette. Les **budgets coloniaux** sont en partie financés par l'emprunt. Notre intention est donc de comparer les modes d'émission de la dette et les formes de mobilisation dans les territoires sous domination coloniale, en Algérie notamment.

De plus, France et Grande-Bretagne ont construit une partie de leur stratégie d'expansion impériale au XIX^e siècle sur **la défense des intérêts privés, potentiellement lésés par les défauts d'États endettés** comme l'empire ottoman, l'Égypte, la Tunisie ou la Grèce. En incitant leurs ressortissants et leurs banques à investir dans ces pays, les deux pays ont accentué leur pression, puis exercé un contrôle direct, via des représentants privés, sur les finances de ces pays. La défense des rentiers constituant alors un argument de politique internationale.

Références bibliographiques

- Aglan Alya *et al.* (2006), *1816 ou la genèse de la Foi publique*, Genève, Droz.
- Andreau Jean, Béaur Gérard, Grenier Jean-Yves, dir. (2006), *La Dette publique dans l'histoire*, Paris, CHEFF.
- Béguin Katia (2012), *Financer la guerre au XVII^e siècle. La dette publique et les rentiers de l'absolutisme*, Champ Vallon.
- Conti Giuseppe *et al.* (2009), *Credito e nazione in Francia e in Italia, XIX-XX secolo*, Pisa, PLUS.
- Eichengreen Barry, Lindert Peter, dir. (1991), *The International Debt Crisis in Historical Perspective*, Cambridge, MIT Press.
- Flandreau Marc, Zumer Frédéric (2003), « The making of global finance, 1880-1913 », mimeo.
- Hautcoeur Pierre-Cyrille (2011), « Les transformations du crédit au XIX^e siècle », *Romantisme*, n° 151, p. 23-38.
- Lemoine Benjamin (2011), *Les valeurs de la dette. L'État à l'épreuve de la dette publique*, thèse de doctorat en socio-économie de l'innovation, Mines ParisTech.
- McDonald James (2003), *A Free Nation Deep in Debt*, New York, Farrar, Straus and Giroux.
- Marichal Carlos (1989), *A Century of Debt Crises in Latin America. From Independence to the Great Depression, 1820-1930*, Princeton, Princeton University Press.
- North Douglass, Weingast Barry (1989), « Constitutions and commitment the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England », *The Journal of Economic History*, vol. XLIX, n° 4, p. 803-832.
- Reinhart Carmen, Rogoff Kenneth (2010), *Cette fois, c'est différent. Huit siècles de folie financière*, Paris, Pearson, [éd. originale : 2009].



SciencesPo.

Centre d'histoire

- Sonenscher Michael (2007), *Before the Deluge. Public Debt, Inequality, and the Intellectual Origins of the French Revolution*, Princeton University Press.
- Stasavage David (2003), *Public Debt and the Birth of the Democratic State, France and Great Britain, 1688-1789*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stasavage David (2011), *States of Credit. Size, Power, and the Development of European Polities*, Princeton, Princeton University Press.