

systemes  
PRATIQUE

Sous la direction de  
Xavier CABANNES  
et Christophe PIERUCCI

# Connaître la dette publique

**LGDJ** un savoir-faire de  
**Lextenso**



Sous la direction de  
Xavier CABANNES  
et Christophe PIERUCCI

# Connaître la dette publique



© 2021, LGDJ, Lextenso  
1, Parvis de La Défense  
92044 Paris La Défense Cedex  
[www.lgdj-editions.fr](http://www.lgdj-editions.fr)  
ISBN 978-2-275-09270-6  
ISSN 0987-9927

# Sommaire

Liste des auteurs .....	7
Introduction : enjeux et possibilités d'une connaissance de la dette publique .....	9
<b>PARTIE I</b>	
<b>L'ÉMERGENCE DE LA QUESTION DE LA CONNAISSANCE DE LA DETTE PUBLIQUE .....</b>	<b>15</b>
<b>CHAPITRE 1</b>	
La connaissance de la dette publique sous l'Ancien Régime .....	17
<b>CHAPITRE 2</b>	
Entre dette morale et dette publique : les pensions de la monarchie au XVIII <sup>e</sup> siècle .....	29
<b>PARTIE II</b>	
<b>LA TRANSPARENCE DE LA DETTE PUBLIQUE .....</b>	<b>41</b>
<b>CHAPITRE 1</b>	
Les chiffres de la dette garantie .....	43
<b>CHAPITRE 2</b>	
L'information sur la dette locale .....	57
<b>CHAPITRE 3</b>	
La transparence de la dette sociale .....	69
<b>CHAPITRE 4</b>	
Peut-on savoir qui détient la dette de l'État ? .....	87
<b>PARTIE III</b>	
<b>INSTITUTIONS ET DETTE PUBLIQUE .....</b>	<b>95</b>
<b>CHAPITRE 1</b>	
Le Parlement et la connaissance de la dette publique .....	97

<b>CHAPITRE 2</b>	
<b>L'Union européenne, Eurostat et la connaissance des dettes publiques nationales.....</b>	<b>109</b>
<b>PARTIE IV</b>	
<b>L'INSCRIPTION DE LA DETTE, INSTRUMENT JURIDIQUE DE CONNAISSANCE DE LA DETTE .....</b>	<b>121</b>
<b>CHAPITRE 1</b>	
<b>L'inscription des pensions des fonctionnaires et le service des pensions de l'État .....</b>	<b>123</b>
<b>CHAPITRE 2</b>	
<b>Inscrire la dette dans le droit, inscrire l'État dans la durée.....</b>	<b>133</b>
<b>Conclusion : connaître la dette au-delà des imaginaires .....</b>	<b>147</b>

# Liste des auteurs

Cet ouvrage est l'aboutissement de recherches sur le thème de la connaissance de la dette publique, conduites dans le cadre d'un projet commun entre Fondafip (Association pour la fondation internationale de finances publiques) et le Centre Maurice Hauriou (EA 1515) de l'université de Paris.

**Katia BLAIRON**

*Maître de conférences en droit public à l'université de Lorraine, IRENEE (EA 7303)*

Le Parlement et la connaissance de la dette publique

**Romain BOURREL**

*Maître de conférences en droit public à l'Université Grenoble Alpes (UGA), Centre de recherches juridiques (CRJ – EA 1965)*

L'inscription des pensions des fonctionnaires et le service des pensions de l'État

**Michel BOUMER**

*Professeur émérite de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

Conclusion : connaître la dette au-delà des imaginaires

**Xavier CABANNES**

*Professeur à l'université de Paris, Centre Maurice Hauriou (EA 1515)*

Introduction : Enjeux et possibilités d'une connaissance de la dette publique

**Benoît CARRÉ**

*Docteur en histoire (Université de Lille, IRHIS), chercheur postdoctoral à l'Université de Trèves*

Entre dette morale et dette publique : les pensions de la monarchie au XVIII<sup>e</sup> siècle

**Matthieu CONAN**

*Professeur agrégé de Droit public à l'École de Droit de la Sorbonne, co-directeur du département Sorbonne Fiscalité & Finances publiques de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS) – Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

Les chiffres de la dette garantie

**Étienne DOUAT**

*Agrégé de droit public, Professeur à la Faculté de Droit, CREAM-EA n° 2038, de l'université de Montpellier, Vice-président de la SFFP*

La transparence de la dette sociale

**Sébastien EVRARD**

*Maître de conférences en histoire du droit à l'Université de Lorraine*

La connaissance de la dette publique sous l'Ancien Régime

**Matthieu HOUSER**

*Maître de conférences en droit public à l'Université de Bourgogne-Franche-Comté*

L'information sur la dette locale

**Céline HUSSON-ROCHONGAR**

*Maître de conférences en droit public à l'université de Picardie-Jules Verne, CURAPP-ESS (UMR 7319)*

Inscrire la dette dans le droit, inscrire l'État dans la durée

**Jean-Luc MATT**

*Maître des requêtes au Conseil d'État*

La transparence de la dette sociale

**Christophe PIERUCCI**

*Maître de conférences à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, ISJPS-CERAP (UMR 8103)*

Introduction : Enjeux et possibilités d'une connaissance de la dette publique

**Tristan SADEGHI**

*Juriste et enseignant en droit public*

Peut-on savoir qui détient la dette de l'État ?

**Céline VIESSANT**

*Professeur des universités, Aix Marseille-Université, Centre d'études fiscales et financières (EA 891), Secrétaire général de la SFFP*

L'Union européenne, Eurostat et la connaissance des dettes publiques nationales

# Introduction : enjeux et possibilités d'une connaissance de la dette publique

Les crises que nous traversons depuis quelques années (crise économique et financière de 2007-2008, crise sanitaire et économique de la Covid-19) ont mis la question de la dette au cœur du débat public, soulignant ainsi l'intérêt d'une véritable connaissance de l'endettement public. Dette publique et connaissance de la dette sont effectivement indissociables. La connaissance de la dette est, d'abord, l'un des caractères permettant de distinguer historiquement la dette publique d'autres pratiques. L'endettement des cités ou des États devient en effet « dette publique » lorsqu'il cumule plusieurs traits : il n'est plus « l'engagement d'une personne (...) mais de la collectivité dans son ensemble » ; il bénéficie d'une certaine continuité, au sens où « les engagements pris par un monarque ou un gouvernement sont par principe respectés par leur successeur » ; enfin, « la troisième caractéristique concerne la connaissance de la dette », « la notion de dette publique ne [trouvant] un certain achèvement que dans la mesure où elle acquiert une relative stabilité et unité [ce qui] suppose qu'elle soit bien identifiée »<sup>1</sup>. Mais la connaissance de la dette est aussi et surtout un enjeu politique et social (1). Or, s'il existe aujourd'hui une information chiffrée, fiable et accessible sur l'endettement des administrations publiques (2), elle ne permet pas, à elle seule, une réelle connaissance de la dette publique (3).

## 1. Les enjeux politiques et sociaux d'une connaissance de la dette

Connaître le niveau d'endettement et la structure de la dette est avant tout essentiel à la poursuite de l'action publique. La connaissance de la dette participe pleinement de la construction du « crédit public » : l'information sur la dette contribue – avec d'autres éléments – à inspirer aux investisseurs la confiance dans la capacité de l'État à les rembourser et dans les perspectives de futurs revenus retirés de leurs placements. Or, ce « crédit » apparaît crucial dans le contexte d'un « régime permanent de dette » caractérisé

1. J.-Y. Grenier, « Dettes d'États, dette publique », in J. Andreau et al. (dir.), *La dette publique dans l'histoire*, IGPDE-CHEFF, 2006, p. 5.

par la constance du « financement des dépenses publiques courantes (...) au moyen de l'emprunt »<sup>2</sup>.

La connaissance de la dette constitue également un enjeu d'ordre démocratique. La transparence de l'action publique, censée favoriser la participation des citoyens et leur contrôle de l'action publique, doit aussi concerner ses modes de financement et leurs conséquences économiques et sociales. Elle importe particulièrement lorsque le niveau de la dette sociale, celui de la dette locale ou de la dette de l'État viennent justifier l'orientation des politiques publiques ou la redéfinition d'équilibres sociopolitiques structurants (réforme des retraites, délimitation des interventions de l'État...). La connaissance de la dette est aussi une question politique essentielle dans le contexte européen. L'information des instances européennes sur les dettes publiques nationales est ainsi déterminante pour l'intégration européenne et la stabilité de la monnaie unique. L'épisode de la dissimulation des chiffres de sa dette par la Grèce a d'ailleurs montré comment certaines pratiques pouvaient provoquer une crise de confiance menaçant la stabilité de l'ensemble de la zone euro. La qualité des données transmises par les États est donc centrale et son évaluation régulière prévue par le droit européen (v. le règlement du Conseil n° 479/2009 du 25 mai 2009).

Sans viser à l'exhaustivité, il convient encore de souligner qu'une bonne connaissance de la dette permet de mesurer et préserver la justice entre générations. Comme le relèvent certains auteurs à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle, contracter un emprunt public « est, en quelque sorte, une association des générations futures aux générations présentes, et un secours exigé de la postérité »<sup>3</sup>. Or, il paraît peu équitable de faire peser sur les générations suivantes le coût du remboursement de la dette lorsqu'elle vise à assurer la couverture de charges immédiates. Il en va toutefois autrement d'emprunts qui permettent de financer des dépenses publiques dont les générations à venir pourront bénéficier. La connaissance de l'endettement et de son rôle dans le financement des politiques publiques apparaît alors essentielle, dans la mesure où elle permet de savoir pour combien et surtout *pour quoi* les administrations publiques engagent les « générations futures ».

---

2. *Ibid.*, p. 14.

3. *Encyclopédie méthodique. Finances*, Paris et Liège, Panckoucke et Plomteux, t. 1, 1784, p. 519.

## 2. L'existence d'une information fiable sur la dette publique

Nécessaire à plus d'un titre, comme on le voit, la connaissance de la dette peut sembler chose acquise. Il existe en effet de longue date une information fiable concernant les volumes et la structure de la dette, notamment en France, situation qui alimente le sentiment assez répandu de connaître la dette publique.

L'indétermination des temps anciens concernant les chiffres de la dette est assurément révolue. Disposer de données précises et les diffuser est devenu une préoccupation des pouvoirs publics dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. L'État s'est doté progressivement des moyens de produire des données fiables et, en un peu plus de deux siècles, la dette est véritablement passée de l'ombre à la lumière. L'histoire retient avant tout le *Compte-rendu au Roi* établi en 1781 par Necker (alors directeur général des finances), premier à connaître de par son édition un succès auprès du public<sup>4</sup>. C'était jusqu'alors « une chose très difficile, en France, que de former au juste le tableau de la dette nationale » remarquait-on et « ce n'est que depuis 1781, que l'on peut en avoir un aperçu, en faisant le relevé des dépenses extraordinaires qui sont énoncées dans le compte mis sous les yeux du roi et de la nation, comme applicables aux intérêts de la dette publique »<sup>5</sup>. La maîtrise et la connaissance des chiffres étaient alors les priorités. Il s'agissait de maîtriser la technique même du « compte » et d'en stabiliser la forme pour parvenir à quantifier avec précision recettes, dépenses et déficits, afin de maîtriser les emprunts et de connaître les économies à réaliser<sup>6</sup>. La protection du crédit public était l'un des objectifs affichés de ce compte : « si le maintien du crédit est intéressant pour les créanciers de l'État, s'il importe à la puissance du souverain, il est également précieux aux contribuables, puisque c'est par le crédit qu'ils sont préservés de ces tributs au-dessus de leurs forces »<sup>7</sup>.

La création, principalement à l'initiative de Cambon, du *Grand livre de la dette publique non viagère* en 1793, puis en 1794 du *Grand livre de la dette viagère*, avait pour but, entre autres, de connaître la dette de l'État, nébuleuse englobant différentes catégories de

4. Il n'est pas le premier en son genre : v. C. J. Mathon de la Cour, *Collection de comptes-rendus, pièces authentiques, états et tableaux concernant les finances de France depuis 1758 jusqu'en 1787*, Lausanne, 1788.

5. *Encycl. méthodique*, op. cit., t. 1, p. 530.

6. V. E.-C. de Loménie de Brienne, *Compte-rendu au Roi*, Imprimerie royale, 1788.

7. *Compte-rendu au Roi*, Imprimerie royale, 1781, p. 15.

titres<sup>8</sup>. Pour cela, Cambon proposa de retirer et annuler les anciens titres de créance pour n'en former qu'un seul : « toute la dette publique non viagère reposera sur un titre unique, on verra disparaître de suite tous les parchemins et paperasses de l'Ancien Régime : toute la science des financiers pour connaître la dette publique, consistera dans une addition du grand livre »<sup>9</sup>. L'objectif était de rationaliser la dette publique non viagère, véritable dédale de titres plus ou moins anciens et de conditions toutes différentes, en la réunissant et en l'unifiant dans le Grand livre. Un décret d'août 1793 organisa donc la remise obligatoire de ces anciens titres de créance à la trésorerie nationale, leur destruction et, en contrepartie, l'inscription des montants correspondants au *Grand livre de la dette publique*. Avec la création de ce registre, l'État s'est ainsi doté d'un système de « comptabilité plus facile et plus rapide » lui procurant la « facilité (...) de bien connaître tout son passif »<sup>10</sup>.

Malgré certains soubresauts, la maîtrise de la connaissance de la dette de l'État s'est ensuite perfectionnée, au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, pour aboutir au suivi actuel, permanent et précis. Chaque mois, le ministère des Finances et l'Agence France Trésor publient le montant et la composition de la dette de l'État, leur évolution, ainsi que les principales informations relatives aux adjudications. L'INSEE dresse tous les trimestres un bilan de la dette des administrations publiques, éléments complétés par une présentation des ratios de finances publiques rapportés au produit intérieur brut (déficit public, dette brute et dette nette...). D'autres informations proviennent notamment d'initiatives privées, comme ce « compteur [en ligne] de la dette publique » prétendant en égrener les variations quotidiennes, parfois mis en avant par les gouvernants.

### 3. De l'information sur la dette à la connaissance de la dette publique

Une information chiffrée et globalement fiable concernant la dette publique est ainsi aisément accessible. Elle pourrait même sembler envahissante parfois, du fait de l'importance donnée aux enjeux structurels des finances publiques dans le débat public.

---

8. V. X. Cabannes, « Le Grand livre de la dette publique. Étude préliminaire », in J.-F. Boudet et C. Lequesne Roth (dir.), *Les administrations publiques à l'épreuve de leur dette*, Mare & Martin, 2019, p. 27.

9. Rapport servant d'instruction sur la dette publique, 14 août 1793, « signé par Cambon fils aîné, Chabot, Delaunay [d'Angers], Ramel, Mallarmé » [Caen, de l'imprimerie Nationale, chez G. Le Roy, 1793], p. 72.

10. M. Marion, *Histoire financière de la France depuis 1715*, t. 3, Rousseau, 1921, p. 78.

Mais au-delà des chiffres, l'information est-elle suffisante au regard des transformations de la dette, devenue en quelques décennies une dette de marché et une dette de l'ensemble des administrations publiques ? La transparence de différents aspects essentiels de la dette publique est-elle véritablement assurée et ce, au profit de l'ensemble des acteurs concernés ? Les différents « publics de la dette » peuvent-ils, par exemple, savoir avec précision qui détient la dette de l'État français ou celle des organismes de sécurité sociale, ou certaines données demeurent-elles accessibles aux seules autorités publiques ?

Plus généralement, information et connaissance de la dette se recourent-elles exactement ? Le Parlement, bien informé des chiffres des finances publiques, est-il suffisamment amené à connaître de la dette publique ? À la différence des États-Unis, où le plafonnement contraignant du recours à l'endettement situe la question de la dette au cœur des équilibres institutionnels de l'État fédéral, il n'existe pas de limitation comparable en France, en dépit des innovations de la LOLF (v. art. 34, § 9) et des objectifs pluriannuels inscrits dans les lois de programmation des finances publiques. Les assemblées n'ont guère l'occasion de débattre régulièrement de l'endettement en séance publique.

La connaissance de la dette repose, en outre, sur des éléments qui ne sont pas neutres. La dette publique ne constitue pas une réalité matérielle immédiatement observable, mais un phénomène social sujet à de multiples définitions et délimitations. Les règles européennes de discipline budgétaire visent ainsi une dette « brute » qui « ne rend compte qu'en partie de la situation financière des administrations et de la soutenabilité des finances publiques, puisqu'elle ignore les actifs détenus par les administrations publiques »<sup>11</sup>. La dette publique nette – qui désigne les passifs financiers des administrations publiques retranchés de leurs actifs financiers – donnerait à voir une réalité différente. Étant plus sensible aux variations du marché, elle est cependant moins aisément sujette à réglementation et contrôle. D'autres options portent, par exemple, sur l'assimilation à la dette publique de certains contrats (à l'exemple des partenariats publics-privés), mais aussi d'« engagements » juridiquement étrangers à la notion de dette publique et qui composeraient néanmoins une « dette implicite » (futures pensions de retraites des fonctionnaires) ou encore, de la « dette garantie »,

11. Rapport d'information P. Marini, Sénat, n° 549, juill. 2009.

c'est-à-dire des emprunts souscrits par divers organismes auxquels l'État a apporté sa garantie, dont l'importance peut varier en fonction des registres comptables.

D'autres facteurs encore troublent la possibilité de connaître la dette. Est-il utile de rappeler qu'avec le retentissant *Rapport Pébereau* de 2006 la dette publique est devenue « un véritable problème public tangible, doté (...) de chiffres chocs et de métaphores édifiantes reprises par les éditorialistes et représentants politiques »<sup>12</sup> ? Sous l'intitulé *Rompre avec la facilité de la dette publique*<sup>13</sup>, ce texte a privilégié une explication de la dette en France par la dérive des dépenses publiques, tout comme il a délibérément choisi d'« inclure au cœur des comptes de l'État, "en tant que dettes", ses engagements en matière de retraites hors bilan (ce qui revient à appliquer les standards propres aux sociétés privées) »<sup>14</sup>. Ce répertoire est désormais mobilisé couramment au soutien de choix politiques majeurs. Quant à la présentation chiffrée de l'endettement public, sa « reprise sans mise à distance [et] son exposition médiatique »<sup>15</sup> témoignent souvent d'un usage politique des émotions peu propice à la connaissance de la dette<sup>16</sup>.

On l'aura compris à travers ces quelques propos introductifs, la connaissance de la dette est une nécessité, constamment renouvelée par les changements de la dette publique elle-même, mais aussi par les évolutions du contexte institutionnel, économique et politique. Parmi d'autres mouvements, la brusque hausse de la dette publique sous l'effet de la crise sanitaire, entre la fin 2019 (2 380 Md€) et le premier trimestre 2021 (2 739 Md€), est venue rappeler cette nécessaire connaissance. L'ouvrage s'ordonne autour de quatre grands mouvements, afin d'en restituer les principaux enjeux historiques, politiques et juridiques, ainsi que les limites actuelles : l'émergence de la question de la connaissance de la dette publique (partie I), la transparence de la dette publique (partie II), les institutions politiques et la dette (partie III) et l'inscription, instrument juridique de la connaissance de la dette (partie IV).

---

12. B. Lemoine, *L'ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, La Découverte, 2016, p. 196.

13. *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale* (Doc. fr., 2006).

14. B. Lemoine, *op. cit.*, p. 200.

15. *Idem*, *Le Monde* 8 oct. 2014.

16. V. not. C. Pierucci, « La dette publique de la France : de la panique à la sérénité ? », *Cahiers français*, n° 401, 2017, p. 87.

Partie I

**L'ÉMERGENCE DE LA QUESTION  
DE LA CONNAISSANCE  
DE LA DETTE PUBLIQUE**



# Chapitre 1

## La connaissance de la dette publique sous l'Ancien Régime

*« On a toujours dit que les finances sont les nerfs de l'État et il est vrai que c'est le point d'Archimède, qui étant fermement établi, donne les moyens de mouvoir tout le monde »*

*Richelieu, Testament politique, ch. 9, section 7.*

En ces temps où l'essor inexorable de la dette publique des États inquiète – sera-t-elle remboursée un jour ? –, observer le comportement du passé apporte des éléments riches d'information. Pour ce faire, on se propose de revenir dans les temps où l'Ancien Régime entretenait des relations difficiles avec la notion de dette<sup>1</sup>. Mais on ira à l'essentiel pour se conformer à la brièveté imposée de l'exercice. La dette est entendue comme l'ensemble des obligations que l'État a contractées envers ses créanciers et qu'il s'engage à rembourser. Pour le monarque, l'enjeu est évident : il doit trouver les financements indispensables au bon fonctionnement des institutions royales (justice, guerre...). Mais quand le roi emprunte, souvent auprès de particuliers aux débuts de l'époque capétienne, c'est en son nom personnel ; une telle situation n'est pas satisfaisante car les juristes prétendent que l'engagement juridique de chaque roi lui est personnel et qu'il ne lie nullement ses successeurs. Si l'on admettait une telle règle, les créanciers seraient, à chaque changement de monarque, ruinés. Dès lors, cette première époque est dépassée quand d'autres outils de financement sont à la disposition du roi. Au <sup>xvi</sup><sup>e</sup> siècle, la dette est désormais contractée par la puissance publique et elle se transmet entre souverains. Mais les souverains ont considéré qu'il valait mieux emprunter qu'imposer, pour

1. J.-M. Gorges, *La dette publique. Histoire de la rente française*, Guillaumin, 1884 ; A. Vührer, *Histoire de la dette publique en France*, Berger-Levrault, 1886 ; G. Béaur, J. Andreau et J.-Y. Grenier (dir.), *La dette publique dans l'histoire*, CHEFF, 2006 ; M.-L. Legay, *La banque-route de l'État royal : la gestion des finances publiques de Colbert à la Révolution*, Éd. EHESS, 2011 ; G. Beaur et L. Quennouëlle-Corre, *Les crises de la dette publique*, 2019.

éviter le risque politique et repousser à plus tard le paiement des échéances. Le temps long joue en faveur de l'État et la nécessité aussi : on insinue ainsi que la dette étatique « est la fille de la guerre ».

Mais pourquoi cette dette ? Pourquoi l'épargnant prend-il le risque de prêter aux pouvoirs publics ? Quelles sont les recettes étatiques des pouvoirs publics pour attirer l'épargnant et maintenir la confiance en échange de laquelle il peut attirer des capitaux ?

Des éclairages ont été apportés à la notion de dette, avec des dérives en matière de déficit budgétaire qui atteignent leur paroxysme à la fin du premier conflit mondial<sup>2</sup> et qui affaibliront tant les États européens. En tout cas, le mécanisme de la dette tel qu'on le connaît, tout imparfait qu'il soit, sera assez efficace pour offrir des financements durant plusieurs siècles à un État impécunieux. En dépit d'une forte hausse de la fiscalité – tant directe qu'indirecte –, l'État royal reste en permanence à la recherche de fonds ; sa trésorerie est si tendue qu'il retarde au besoin le paiement des dépenses ordinaires. Pour se faire pardonner, la monarchie s'engage à apporter ordre et régularité dans ses finances, mais elle remet à plus tard le respect de ses engagements. Certes, il y eut des moments de rigueur où l'État, poussé par des personnalités exceptionnelles (Sully, Colbert et Turgot), s'efforce de réduire ses dépenses et d'accroître ses recettes, et impose de la méthode dans des finances au désordre inextricable.

Pour revenir sur cette notion de dette, on s'attachera à constater l'émergence de la dette publique – et ses moyens (I) ; puis les écueils liés à cette dette (II).

## **I. L'émergence d'une dette publique**

Depuis la fin du <sup>xii</sup>e siècle, la monarchie française s'est dotée des premiers moyens efficaces pour établir son budget, aussi primitif soit-il<sup>3</sup>. Mais le temps de la dette publique vient après ; le roi doit surmonter les obstacles que la féodalité met sur ses premiers pas budgétaires ; or les revenus de son domaine sont nettement insuffisants.

---

2. À ce moment, la dette publique française, grossie des énormes déficits publics accumulés durant le conflit, s'élève à près de 240 % du PNB.

3. V. la bibliographie éclairante de J. Baldwin, *Philippe Auguste et son gouvernement*, Fayard, 1991 ; et F. Lot et R. Fawtier, *Le premier budget de la monarchie française, le compte général de 1202-1203*, 1932.

En particulier, il doit offrir la confiance nécessaire que tout créancier doit avoir envers son débiteur, y compris quand honneur et liberté sont en jeu – ainsi pour le roi Jean II, fait prisonnier au désastre de Poitiers<sup>4</sup>. Les besoins financiers de l'État sont l'effet de prodigalités personnelles, d'une politique de bâtiments royaux (les châteaux de Fontainebleau, Chenonceaux...), de la guerre en Italie, tous éléments qui exigent d'importants fonds. Or la monarchie a déjà accru la fiscalité (notamment sur les aides) et ne peut l'élever davantage – des émeutes paysannes étant toujours à craindre. Parmi les moyens employés qui évoquent « le génie fiscal » français, on trouve trois grands outils liés à la dette publique (dont deux sont créés en 1522), au premier rang desquels on rencontre les offices.

## A. La création des offices : un emprunt à très long terme

Trois étapes chronologiques jalonnent cette histoire des offices. La première est celle de 1467, lorsque l'ordonnance édictée par le roi Louis XI érige en principe la règle de l'inamovibilité de l'office. Tout titulaire est garanti que son emploi ne lui sera pas retiré – hors cas de forfaiture, décès ou démission. Vient ensuite 1522, année où le roi François I<sup>er</sup> crée le bureau des parties casuelles auprès de la Chancellerie, chargé de la vente des emplois de l'administration, la situation militaire en Italie ayant conduit à une débâcle militaire<sup>5</sup>. Désormais, pour attirer l'épargne privée et convaincre les Français de la confier à l'État dans le long terme, on leur offre un statut honorable, un produit de placement fiable et l'honneur de financer les services publics<sup>6</sup>.

Puis, en 1604, Paulet invente la taxe qui porte son nom : elle offre l'hérédité aux porteurs d'office à la condition qu'ils s'acquittent d'un droit annuel d'1/60<sup>e</sup> de la valeur de l'office. Cette taxe rencontre un si grand succès qu'en 1620, elle représente 20 % des recettes fiscales. Par la suite, des vagues d'offices pleuvent sur le royaume en fonction des besoins à court terme. Ainsi pour les guerres de Louis XIV, où l'office nourrit les recettes fiscales, en créant des emplois parfois absurdes. Les offices se présentent comme un outil de trésorerie permanente de l'État – et un quart de sa dette.

---

4. Les Anglais fixent sa rançon à 3 millions d'écus, dont 400 000 pour obtenir la libération du roi. Est ainsi émis le franc à cheval, d'un poids de 3,885 g d'or (1360).

5. Le retard du paiement de la solde conduit nombre de soldats à quitter l'armée ; leur moral est en berne. Pour cela, le grand argentier Semblançay sera pendu.

6. De 200 millions en 1614, la valeur des offices atteint 420 millions en 1665 (soit trois ans de budget), 730 en 1789.

Quand les révolutionnaires interdisent le système des offices, ils s'engagent à rembourser les propriétaires selon leur valeur estimative.

Mais ce premier moyen ne suffit pas ; un second apparaît au même moment : la rente.

## **B. L'outil de la dette à moyen terme : les rentes de l'Hôtel de Ville**

Sous François I<sup>er</sup>, en septembre 1522, des rentes sont créées. Dans le préambule des lettres patentes, le roi invoque la puissance des adversaires du pays (Anglais, Espagnols) et la nécessité dans laquelle il se trouve de renforcer l'armée. Mission est confiée aux prévôts et échevins de la ville de Paris de lever cette somme, d'où le nom de rentes sur l'Hôtel de Ville, formule qui rencontre un grand succès. Sous le court règne d'Henri II, les rentes se développent car les dépenses publiques atteignent des sommets. Après son décès, sa veuve Catherine réunit les notables et leur dévoile que la dette publique s'élève à 42 millions de livres (1560). Les états généraux réunis formulent plusieurs propositions : les députés protestants suggèrent de vendre les biens du clergé, afin que leur vente soit affectée au remboursement des dettes publiques. Pareille suggestion conduit le clergé à proposer, par le contrat de Poissy, d'offrir un don spontané à l'État (9,6 millions de livres décaissées sur 6 ans) et de s'engager à offrir une dizaine de millions de livres supplémentaires sur dix ans. Charles IX, pressé, emprunte sous le couvert de rembourser les dettes échues... Sous son règne chaotique, la dette gonfle de 16 millions, soit davantage que lors des trois règnes précédents (François I<sup>er</sup>, Henri II, François II).

Lorsque Henri IV parvient sur le trône, son surintendant des finances Sully s'efforce de clarifier la situation des comptes publics (1594). De graves irrégularités s'étaient déroulées ; des financiers avaient diverti les recettes publiques à leur profit, inventé des dettes fictives... Aussi le fisc est-il débiteur de l'énorme somme de 300 millions – dont la moitié repose sur des écritures fictives. Sully ordonne que les dettes issues de dons gratuits, immunités ou privilèges achetées au roi, présents destinés aux enfants de France soient éteintes sans remboursement. Pour les autres, une commission judiciaire devait vérifier les titres de créance et annuler ceux qui paraissaient contraires à la raison. Mais la régence contestée de Marie de Médicis est une époque de troubles financiers. Quatre ans