Compte rendu de B. Lemoine, L'Ordre de la dette, La Découverte, 2016

Olivier Pilmis

▶ **To cite this version:**

Olivier Pilmis. Compte rendu de B. Lemoine, L'Ordre de la dette, La Découverte, 2016. 2017, pp.343 - 346. hal-01658228

HAL Id: hal-01658228

https://sciencespo.hal.science/hal-01658228

Submitted on 7 Dec 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Benjamin Lemoine, *L'Ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché**

par **Olivier Pilmis****

Retraçant la façon dont une catégorie comptable s'est instituée en « problème » pour l'action publique, Benjamin Lemoine propose une sociologie *politique*, aussi bien dans l'acception académique du déploiement d'une réflexion prenant pour objet le politique, que critique, puisqu'il s'agit de dénaturaliser des « évidences » et de rappeler combien elles sont la conséquence de choix et de contingences. À certains égards, la thèse défendue dans l'ouvrage apparaît dès le clin d'œil à Sade en sous-titre, qui associe implicitement « l'État » à la vertu et le marché au vice. Dans la lignée des travaux de Michel Callon et de Yannick Barthe sur les controverses socio-techniques, l'auteur s'attache à retracer l'histoire des problématisations successives de la dette, en se fondant sur l'exploitation d'archives du ministère des Finances et la réalisation d'une campagne d'entretiens, notamment auprès de certains de ceux qui en ont été les protagonistes. Finalement, l'auteur entreprend la chronique d'un dessaisissement consenti, voire d'un asservissement volontaire, de l'État aux logiques et technologies financières, ayant conduit à faire de la dette l'un des critères centraux à partir desquels s'oriente l'action publique. L'ouvrage propose *ipso facto* une sociologie de l'administration et de certains de ses segments, en particulier la direction du Trésor au sein du ministère de l'Économie et des Finances, acteur principal d'une « mise en crise endogène, [d']un travail de sape émanant de l'intérieur des structures de l'État » (p. 59). Traitant d'un sujet potentiellement technique, *l'Ordre de la dette* propose un récit incarné des luttes, débats et controverses qui ont accompagné la mise en marché de la dette publique, rompant ainsi avec l'idée d'un processus qui se serait déroulé sans heurts et de manière pacifiée. Peut-être inconsciemment, il répond au vœu formulé par Ian Hacking d'une étude sur « la construction de l'idée du déficit » (I. Hacking, *Entre science et réalité. La construction sociale de* quoi *?*, La Découverte, 2008, p. 30, souligné dans l'original).

La première partie de l'ouvrage retrace comment les marchés financiers sont progressivement devenus « la seule solution possible » au financement de l'État, à la faveur d'un verrouillage technologique en occultant les alternatives. La seconde décrit comment cette option marchande a conduit à faire de la dette, puis de la dépense publique, un outil privilégié de « mesure » de l'État et une contrainte pour l'ensemble de l'appareil public. L'entreprise de dénaturalisation au cœur de l'ouvrage s'accompagne d'une anamnèse, celle du financement de l'État durant la majeure partie des Trente Glorieuses, avant qu'il n'emprunte presqu'exclusivement le canal des marchés obligataires. Jusqu'au milieu des années 1970, le recours à l'emprunt est parcimonieux : l'auteur rappelle que le ratio dette/PIB demeure alors aux alentours de 15-20 %, contre environ 98 % au milieu des années 2010. Les besoins de financement public sont satisfaits, à partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale, par le biais du « circuit du Trésor », arrangement technique qui organise le système financier autour de la direction du Trésor du ministère des Finances, en lui permettant de capter les liquidités d'un réseau de « correspondants » tenus de déposer leur trésorerie sur son compte à la Banque de France. Il est complété par un mécanisme de souscription forcée de bons du Trésor par le système bancaire en proportion des dépôts. L'ensemble assure à l'État un afflux régulier et stable de ressources rendant possibles les politiques économiques

* Benjamin Lemoine (2016), *L'Ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 308 p.

** Chargé de recherche CNRS, Centre de sociologie des organisations (CNRS – Sciences Po)
Centre de sociologie des organisations (CSO), 19 rue Amélie, 75007 Paris, France
o.pilmis@cso.cnrs.fr

des Trente Glorieuses sans que soit nécessaire de recourir à l'emprunt sur les marchés.

La résurgence du souci de l'inflation à partir de la fin des années 1960 conduit à la remise en cause d'un système de financement qui s'en accommode comme de la « part maudite » de son objectif de croissance. Cette orthodoxie monétaire n'a toutefois pas d'existence *sui generis*, mais s'incarne dans des pans particuliers de l'État et des individus. La lutte entre partisans et détracteurs du « circuit du Trésor » met ainsi aux prises les ministères « dépensiers » et le Commissariat Général au Plan, d'un côté, et de l'autre, la direction du Trésor et la Banque de France ; de même qu'elle oppose de fait François Bloch-Lainé à Antoine Pinay, Jacques Rueff et, plus tard, Valéry Giscard d'Estaing. Pour les critiques du système alors en vigueur, son remplacement par des mécanismes marchands permettrait de faire triompher la vérité des prix, de prendre en conséquence la mesure du coût effectif du financement public et, finalement, d'inculquer une saine discipline. Cette transformation s'appuie, d'une part, sur l'apparition de techniques de mise en marché, telle l'adjudication et, d'autre part, sur la promotion de certaines formes de classification des opérations de financement comme la distinction entre financement monétaire et non-monétaire qui permet de justifier le recours au marché comme modalité de canalisation d'une épargne préexistante tandis que le « circuit du Trésor » participerait inévitablement d'une création monétaire par définition inflationniste. Ces conflits s'apparentent dans une large mesure à des luttes de définition autour de ce que seraient les pratiques légitimes, *i.e.* « modernes », et illégitimes, ou « archaïques », de financement de l'État. La primauté donnée aux marchés obligataires justifie la mise en place à partir des années 1970 d'un environnement réglementaire et économique favorable à leur épanouissement. Les mesures conduites dans ce cadre renforcent les choix antérieurs : alors que la mise en place des marchés obligataires est présentée comme « le » moyen de parvenir à un financement non-inflationniste de l'État, leur mise en place rend l'engagement à enrayer l'inflation plus impérieux encore. Ce mouvement n'est pas sans susciter de conflits entre les promoteurs des marchés obligataires (comme la direction du Trésor) et les défenseurs des ressources fiscales (comme la direction du Budget). Entamée à la fin des années 1960, l'entreprise de naturalisation du projet de mise en marché d'une dette obligataire s'achève au début des années 1980 : elle ne se présente plus alors comme le résultat d'événements contingents mais comme une nécessité technique. Problème technique appelant des solutions techniques, question économique plutôt que politique, la mise en marché de la dette publique est mise en forme et partiellement autonomisée de l'administration.

L'adoption d'une solution marchande pour subvenir aux besoins de l'État s'accompagne d'un travail de construction de ce marché, *i.e.* des conditions de la rencontre entre l'offre et la demande de valeurs d'État. La technique de l'adjudication devient la forme privilégiée de transactions – c'est elle qui commande l'échange et préside à l'établissement du prix. Du côté de la demande, un réseau de clients est stabilisé à travers l'apparition du format de « spécialistes en valeurs du Trésor ». Surtout, l'offre est l'objet d'importants investissements de forme à travers la mise en place progressive, entre 1999 et 2001, d'une agence (la future Agence France Trésor), afin d'autonomiser la dette du pouvoir politique et de parachever son apparente neutralité. Que ce désencastrement ne soit que partiellement réalisé dans le cas français, *i.e.* que l'offreur opérant sur le marché de la dette ne soit pas un *pur* acteur économique mais soit également animé de motivations politiques, ne gêne toutefois guère les opérateurs de marché, régulièrement en quête d'une dette bénéficiant du crédit associé à l'État. Du reste, ceci invite à nuancer la thèse de l'auteur selon laquelle l'État serait devenu un emprunteur et un acteur économique comme un autre – la réputation dont il continue à jouir sur les marchés contribue à le singulariser.

Le premier fil argumentatif décrivant comment des choix politiques avaient été effectués de manière à constituer une technologie comme neutre et irréversible est solidaire d'un second, qui met en évidence comment ces évolutions ont, dans le même temps, institué une contrainte pour l'action publique. À partir du début des années 1980, la dette publique tend à devenir l'étalon à partir duquel une décision politique est qualifiée de « bonne » ou « mauvaise », en particulier quand s'impose le raisonnement causal qui fait d'une dépense publique excessive la seule source de la dette. Cette idée anime l'opposition de certains fonctionnaires du Trésor (comme Michel Camdessus ou Jean-Yves Haberer) au plan de relance initié par le gouvernement Mauroy : « Les années 1980 constituent un moment de purification historiographique : pour expliquer la naissance et le développement de la dette obligataire, la mise en accusation de la dépense publique excessive et de la relance ratée est substituée au refus de la création monétaire et à l'abandon d'un financement du Trésor réglementé » (p. 106). La contrainte exercée

sur l'action publique se renforce par la suite, jusqu'à la création de l'Agence France Trésor qui confère une importance particulière à la direction du Trésor en l'autorisant à juger des décisions prises par les autorités politiques et les autres ministères.

Les évaluations *performatives* de l'action publique sont assises sur des chiffres et des indicateurs qui, loin d'être les véhicules neutres d'une vérité objective, sont eux-mêmes l'objet de controverses. C'est en particulier le cas du ratio dette/PIB de 60 % dont l'Union économique et monétaire impose le respect à ses membres, si bien que les administrations sont tenues d'« *anticiper les effets maastrichtiens de toute décision* » (p. 172, souligné dans l'original). Les débats autour des mesures de la dette mettent régulièrement en lumière l'articulation entre les enjeux de qualification et de quantification. Ainsi, considérer les engagements de retraite de l'État comme un « passif » conduirait, mécaniquement, à une augmentation considérable du niveau de la dette publique, et signerait le primat accordé à la « dette financière » par rapport à la « dette sociale » (due aux citoyens). L'exemple des retraites souligne également que le « problème » de la dette repose sur une opération de « condensation » du futur dans le présent et fait l'hypothèse d'une parfaite immuabilité de l'environnement institutionnel et politique, qu'il s'agisse des politiques mises en œuvre par les gouvernements, de la situation des finances publiques ou du taux de croissance de l'économie.

Les controverses se nouent autour des conventions comptables qui président à la mesure. La dette n'est en effet envisagée que dans sa définition « brute », *i.e.* comme une simple addition de passifs. Or, adopter une conception de la dette « nette » prenant en compte les actifs dont dispose l'État, réduirait nécessairement un indicateur comme le ratio dette/PIB et amènerait donc à relativiser le « problème » que pose la dette. Un tel changement de point de vue obligerait également à ne pas envisager la dette sous le seul angle des dépenses mais à faire également porter le regard sur les ressources dont dispose l'État. C'est notamment l'enjeu soulevé par le traitement comptable de la recapitalisation des banques par l'État après la crise des *subprimes*. L'importance des opérations conduites et la volonté de faire apparaître au bilan les actifs représentés par les banques secourues a mené à la création effective de la catégorie comptable de « dette nette », qui apparaît par exemple en mars 2009 dans les publications de l'INSEE et, plus généralement, a souligné les apories de l'application de technologies financières et comptables à l'acteur public (dont les actifs sont difficiles à évaluer). Mais les controverses sur la « bonne » manière de mesurer l'État et ses finances n'ont pour autant pas mené à une remise en cause de la dette comme « problème ».

La constitution de la dette en « véritable problème public, doté d'une dramaturgie, de chiffres chocs et de métaphores édifiantes » (p. 196) suppose enfin de construire un espace de discussion et de débat dont la « dette » serait le cœur. Dans cette perspective, l'émergence de la figure des « générations futures » envers lesquelles les générations présentes auraient une responsabilité apparaît comme un moyen d'incarner les futures « victimes » d'une gestion « irresponsable ». Dans la construction publique du problème de la dette comme prioritaire et appelant des solutions immédiates, l'auteur prête attention à deux épisodes particuliers. Un premier s'organise autour du rapport sur la dette publique confié en 2005 par le ministre de l'Économie et des Finances à Michel Pébereau, et qui contribue à inscrire la dette publique à l'agenda politique avec le projet de réduire la dépense publique, notamment en orchestrant la fuite d'informations alarmistes dans la presse. Un second se déroule durant la campagne présidentielle de 2007 et voit les candidats des différents partis se soumettre pour un temps à l'injonction d'un chiffrage du coût budgétaire de leurs promesses électorales, en particulier à l'initiative du site Internet « Débat 2007 » lancé par l'Institut de l'Entreprise. Ce projet ne parvient toutefois pas à s'imposer totalement, les dernières semaines précédant le scrutin voyant l'apparition d'un manifeste antichiffrage porté notamment par des économistes néo-keynésiens, et par la réhabilitation du politique au détriment d'évaluations comptables renvoyées à de la simple « intendance ».

Le récit de la disciplinarisation de l'État par la dette puis la dépense publique paraît s'inscrire dans la continuité des travaux de Michel Foucault sur la gouvernementalité ou les effets des taxinomies. Il est d'autant plus étonnant que l'auteur ne les discute à aucun moment de son ouvrage. Mais, surtout, l'histoire que narre Benjamin Lemoine pâtit de l'absence de certains acteurs qui participent de la construction de la dette et de la dépense publique comme « problème », voire « danger ». Il est ainsi surprenant que ne soit jamais mentionné le rôle d'une institution comme la Cour des comptes qui, au moins depuis l'édiction de la loi organique relative aux lois de finances en 2001, est devenue l'incarnation d'une orthodoxie budgétaire stricte pour l'ensemble de l'administration publique. Les conditions et les effets de cette mutation auraient sans doute gagné à être évoqués, sinon analysés. Une remarque similaire

pourrait être faite à propos d'institutions internationales ou supranationales comme le Fonds monétaire international ou la Commission européenne, dont les injonctions ne sont évoquées dans l'ouvrage que rapidement. De même, alors que les débats autour de la catégorisation d'un phénomène économique comme monétaire sont présents à plusieurs endroits du texte, le rôle propre de la Banque de France demeure très largement inexploré, alors que l'étude des relations qu'elle entretient, avant comme après son indépendance en 1993, avec la direction du Trésor aurait sans doute permis d'éclairer davantage la constitution de la dette comme « problème ». Ces points aveugles de la recherche dont *l'Ordre de la dette* restitue certains résultats sont vraisemblablement le reflet des zones d'ombre des archives consultées (essentiellement celles du ministère des Finances), conduisant non pas à surestimer le rôle de certains pans de l'État mais à rendre invisible celui d'autres. La richesse du matériau exposé dans l'ouvrage (et que manifestent paradoxalement quelques allers et retours chronologiques qui, ici ou là, peuvent parfois perdre le lecteur) souligne avec force les vertus heuristiques de la démarche entreprise par l'auteur. Aussi ces remarques constituent-elles moins une critique qu'une invitation à compléter l'enquête, en transférant l'interrogation qui la guide à d'autres terrains et d'autres institutions.