

# Guerre et État au XVIII<sup>e</sup> siècle

---

*Essai*

# Faire la guerre et faire l'État

## Nouvelles perspectives sur l'essor de l'État développementaliste\*

*Steve Pincus et James Robinson*

**L'émergence de l'État développementaliste moderne** aurait été, selon un récit courant, un phénomène propre aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Bien que les causes de cette émergence fassent l'objet d'un vif débat chez les spécialistes, ceux-ci s'accordent sur le fait qu'il s'agit d'une histoire qui débute après la fin des guerres napoléoniennes. Partout en Europe, et de manière diverse et variée, les États ont cherché pour la première fois à améliorer les conditions de vie de la majorité de leur population selon ce mouvement développementaliste (*developmentalism*) qui aurait été impensable aux époques antérieures. La plupart des travaux abordant la question font commencer leur récit à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>, tandis que d'autres, comme ceux de David Roberts, expliquent que les « spécialistes du XVIII<sup>e</sup> siècle ne découvrent sans surprise que peu d'éléments dans le gouvernement *whig* de Sir Robert Walpole ou le gouvernement *tory* de William Pitt le Jeune pour étayer la thèse selon laquelle le gouvernement central, voire les juges de paix, firent davantage pour les classes inférieures que de dispenser une aide aux plus démunis<sup>2</sup> ».

\* La recherche menée pour la rédaction de cet article a reçu le soutien de l'Institute for New Economic Thinking. Nous remercions Catherine Arnold, Natalie Basinska, Margaret Coons et Alex Fisher pour leur aide.

1 - Bentley B. GILBERT, *The Evolution of National Insurance in Great Britain: The Origins of the Welfare State*, Londres, Michael Joseph, 1966, et Susan PEDERSEN, *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State: Britain and France, 1914-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, constituent deux cas exemplaires bien que très différents.

2 - David ROBERTS, *Victorian Origins of the British Welfare State*, New Haven, Yale University Press, 1960, p. VII.

Avant le XIX<sup>e</sup> siècle, toujours selon le même récit, les États n'étaient à proprement parler que des entreprises « fiscales-militaires », vouées à faire la guerre et à dégager les ressources nécessaires à cet effet. Les États apparurent en tant que tels entre le XV<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècle partout en Europe. Ces États prémodernes se montraient indifférents au bonheur et à la prospérité de leur population. La plupart des travaux considèrent les guerres entre États comme une condition préalable à leur constitution, qui devint leur raison d'être. Pour reprendre le propos classique de Charles Tilly, « la guerre a fait l'État, et l'État a fait la guerre<sup>3</sup>. » L'historien précise ainsi : « la guerre engendra le tissu européen des États nationaux et la préparation à la guerre créa les structures internes des États à cet effet<sup>4</sup>. » La réduction importante du nombre des États à l'époque moderne, d'une part, et la consolidation de leur structure, d'autre part, s'explique par la fréquence de leurs affrontements. Seuls les régimes qui développèrent une forte capacité étatique purent s'affirmer dans une époque monopolisée par les guerres incessantes. Sur ce point, les historiens de l'économie et de la fiscalité, les sociologues, les politologues et les économistes tombent tous d'accord<sup>5</sup>.

3 - Charles TILLY, « Reflections on the History of European State Making », in C. TILLY (dir.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 42. Cette théorie a été souvent reprise : John A. HALL et G. John IKENBERRY, *The State*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1989, p. 40-41 ; Stephen CONWAY, *War, State, and Society in Mid-Eighteenth-Century Britain and Ireland*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 275.

4 - Charles TILLY, *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe, 990-1990*, trad. par D.-A. Canal, Paris, Aubier, [1990] 1992, p. 132.

5 - Richard BONNEY et W. Mark ORMROD, « Crises, Revolutions and Self-Sustained Growth: Towards a Conceptual Model of Change in Fiscal History », in W. M. ORMROD, M. BONNEY et R. BONNEY (dir.), *Crises, Revolutions and Self-Sustained Growth: Essays in European Fiscal History, 1130-1830*, Stamford, Shaun Tyas, 1999, p. 1-21, ici p. 2 ; Philip T. HOFFMAN et Jean-Laurent ROSENTHAL, « The Political Economy of Warfare and Taxation in Early Modern Europe: Historical Lessons for Economic Development », in J. N. DROBAK et J. V. C. NYE (dir.), *The Frontiers of the New Institutional Economics*, San Diego, Academic Press, 1997, p. 31-55, ici p. 35 ; Jan GLETE, *War and the State in Early Modern Europe: Spain, the Dutch Republic and Sweden as Fiscal-Military States, 1500-1660*, Londres, Routledge, 2002, p. 216 ; Anthony GIDDENS, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, vol. 2, *The Nation State and Violence*, Berkeley, University of California Press, 1985, p. 112 ; Hendrik SPRUYT, « War, Trade, and State Formation », in C. BOIX et S. C. STOKES (dir.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 211-236, ici p. 214-215 ; Timothy BESLEY et Torsten PERSSON, « The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics », *American Economic Review*, 99-4, 2009, p. 1218-1244, ici p. 1218 ; Nicola GENNAIOLI et Hans-Joachim VOTH, « State Capacity and Military Conflict », *Review of Economic Studies*, 82-4, 2015, p. 1409-1448. Les historiens du Moyen Âge et de la Renaissance ont démontré que ces travaux avaient tort de considérer que l'émergence de l'État avait commencé à l'époque moderne et le font remonter au XIII<sup>e</sup> siècle : Katia BÉGUIN et Jean-Philippe GENET, « Fiscalité et genèse de l'État : remarques introductives », in K. BÉGUIN (dir.), *Ressources publiques et construction étatique en Europe, XIII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, IGPDE-Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2015, p. 3-26 ; Jean-Philippe GENET, « Ambiguïtés d'un modèle, enjeux d'un programme », in W. P. BLOCKMANS, J. BORGES DE MACEDO et J.-P. GENET (dir.), *The Heritage of the Pre-Industrial European*

Dans cet article, nous défendons l'idée que la notion d'« État fiscal-militaire » est inappropriée, surtout lorsqu'il s'agit de décrire l'un des cas paradigmatiques de la formation des États modernes, la Grande-Bretagne. Premièrement, même en analysant en détail les revenus fiscaux et les dépenses des États européens, on observe une variation significative de la part dédiée aux activités militaires d'un pays à l'autre. Certes, celles-ci ont drainé presque la totalité des revenus de la Russie et de l'Espagne, mais cela fut moins le cas pour la France ou les Provinces-Unies et, ironiquement, encore moins pour la Grande-Bretagne, qui y consacrait une proportion moindre de ses ressources que les autres gouvernements européens. Deuxièmement, les travaux empiriques existants sont biaisés en ce qu'ils ne tiennent pas compte d'autres sources de dépenses importantes en dehors du domaine militaire, telles que les primes et les retenues qui ne furent pas enregistrées dans les différents livres de compte, ce qui eut pour effet de sous-évaluer le poids unique et massif des investissements de l'État britannique dans le développement de ses colonies. Troisièmement, l'historiographie, ne se focalisant avec précision que sur les revenus et les dépenses, ignore de larges pans de l'activité étatique. En particulier, la perspective adoptée ne tient pas compte des efforts visant à créer des institutions économiques d'importance. Ce genre d'institution n'était pas spécifique à la Grande-Bretagne : la France était au moins aussi active dans ce domaine. Pourtant, ces investissements eurent pour effet de séparer la France, la Grande-Bretagne et les Provinces-Unies des autres États européens, dont l'économie fonctionnait sur un mécanisme fiscal-militaire *stricto sensu*. Enfin, nous suggérons que l'État britannique – ainsi que d'autres États modernes, de manière très probable – ne fut pas forgé par les guerres, et que cela explique pourquoi il se montra moins prompt à s'engager dans des conflits armés.

## La dimension idéologique de l'économie politique moderne

La thèse belliciste – ou fiscale-militaire – de la formation des États modernes fournit un modèle plausible et séduisant, fondé sur l'idée communément admise que les penseurs modernes avaient à leur disposition des outils conceptuels limités.

*State: The Origins of The Modern State in Europe, 13th to 18th Century*, Lisbonne, Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, Divisão de Publicações, 1996, p. 261-278; W. Mark ORMROD, « Parliament, Political Economy and State Formation in Later Medieval England », in P. C. M. HOPPENBROUWERS, A. JANSE et R. STEIN (dir.), *Power and Persuasion: Essays on the Art of State Building in Honour of W. P. Blockmans*, Turnhout, Brepols, 2010, p. 123-139; Jean-Philippe GENET, *La genèse de l'État moderne*, Paris, PUF, 2003, surtout p. 11-32; Wim BLOCKMANS, *A History of Power in Europe: Peoples, Markets, States*, Anvers, Fonds Mercator Paribas, 1997, p. 163-201; *Id.*, « Les origines des États modernes en Europe, XIII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles : état de la question et perspectives », *Archives et bibliothèques de Belgique*, 61, 1990, p. 331-347; Andrea ZORZI, « Lo Stato territoriale fiorentino (secolo XIV-XV). Aspetti giurisdizionali », *Società e storia*, 50, 1990, p. 799-825; Julius KIRSHNER, « The State is 'Back In' », et Giorgio CHITTOLINI, « The 'Private', the 'Public', the State », in J. KIRSHNER (dir.), *The Origins of the State in Italy, 1300-1600*, Chicago, University of Chicago Press, 1996, respectivement p. 1-10 et 34-61.

Selon les historiens, si les fondateurs des États à l'époque moderne élaborèrent des structures fiscales-militaires hautement régulées, fondées sur un prélèvement de ressources extérieures, c'est donc qu'ils disposaient d'un ensemble restreint de notions d'économie politique dans lequel puiser. Avant le XIX<sup>e</sup> siècle, les hommes d'État adhéraient à la pensée mercantiliste et les États qu'ils créaient étaient destinés seulement à faire la guerre et à se procurer les ressources nécessaires pour combattre. Le sociologue danois Gøsta Esping-Andersen suggère que les économistes politiques libéraux du XIX<sup>e</sup> siècle se distinguaient à peine de leurs critiques conservateurs et marxistes lorsqu'ils dénonçaient le fait que les États européens formés auparavant « soutenaient les privilèges absolutistes, le mercantilisme protectionniste et une corruption envahissante<sup>6</sup> ». Les *Free Traders* britanniques et l'école historique allemande n'étaient pas d'accord sur grand-chose, si ce n'est sur le fait que les États modernes étaient mercantilistes<sup>7</sup>. Les historiens d'aujourd'hui s'appuient sur cette analyse pour revendiquer l'existence d'un consensus mercantiliste au XVIII<sup>e</sup> siècle en Grande-Bretagne et à travers l'Europe. Selon Charles Maier, « l'empire britannique fit ses débuts en tant que structure mercantiliste » et demeura ainsi jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle<sup>8</sup>. Les économistes Ronald Findlay et Kevin O'Rourke ont qualifié la période allant de 1650 à 1780 d'« âge du mercantilisme<sup>9</sup> ». À cette époque, qui prit fin durant le XIX<sup>e</sup> siècle, les gouvernements étaient convaincus que la notion de terre était une contrainte économique à laquelle on ne pouvait s'opposer, qu'il n'y avait aucune possibilité de croissance économique globale, et qu'ainsi le commerce était un jeu à somme nulle. L'analyse de Niall Ferguson à propos de l'empire britannique est bien connue : « La thèse qui dit que l'économie serait un jeu à somme nulle est l'essence même de ce qui fut appelé plus tard le mercantilisme<sup>10</sup>. » Dans un ouvrage récent et non moins diffusé, Christopher Bayly parvient à des conclusions similaires :

*Au XVIII<sup>e</sup> siècle, les guerres étrangères avaient tourné autour de la question du « mercantilisme ». Théoriciens et idéologues de l'Ancien Régime étaient convaincus que la richesse du monde constituait une somme finie. Pour que quelqu'un puisse avoir une plus grosse part du gâteau, il fallait que celle de quelqu'un d'autre diminue<sup>11</sup>.*

6 - Gøsta ESPING-ANDERSEN, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, trad. par F.-X. Merrien, Paris, PUF, [1990] 1999, p. 22.

7 - Sur les liens nécessaires entre les concepts du mercantilisme et la thèse belliciste de la formation de l'État, voir Rafael TORRES SÁNCHEZ, « The Triumph of the Fiscal-Military State in the Eighteenth Century: War and Mercantilism », in R. TORRES SÁNCHEZ (dir.), *War, State and Development: Fiscal-Military States in the Eighteenth Century*, Pampelune, EUNSA, 2007, p. 13-34.

8 - Charles S. MAIER, *Among Empires: American Ascendancy and Its Predecessors*, Cambridge, Harvard University Press, 2006, p. 273.

9 - Ronald FINDLAY et Kevin H. O'ROURKE, *Power and Plenty: Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*, Princeton, Princeton University Press, 2007, p. 227.

10 - Niall FERGUSON, *Empire: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power*, New York, Basic Books, 2003, p. 17.

11 - Christopher A. BAYLY, *La naissance du monde moderne, 1780-1914*, trad. par M. Cordillot, Paris, Les Éd. de l'Atelier/Le monde diplomatique, [2004] 2007, p. 223.

Selon Joel Mokyr, « la règle fondamentale régissant le monde mercantiliste [stipule], que le jeu économique, et surtout le commerce entre les nations, s'équilibre sans cesse, de sorte que les gains de chaque agent ou de chaque économie se produisent inévitablement aux dépens de l'autre <sup>12</sup> ».

Avant la fin de l'âge mercantiliste, étant donné que tous les États fonctionnaient avec la règle de l'économie « finie », toute dépense étatique pour de nouveaux projets de développement ou de nouvelles infrastructures était proprement impensable. La seule façon de financer de nouveaux projets était nécessairement de s'en remettre à l'expansion territoriale, et les profits obtenus des conquêtes devaient être réinvestis dans l'industrie militaire pour protéger ces nouveaux territoires des prédateurs potentiels. Il est courant de lire que les bases économiques qui prévalaient lors de l'émergence de ces États rendaient impossible l'exercice des fonctions que nous associons communément avec celles de l'État moderne. Les défenseurs de la thèse fiscale-militaire laissent entendre que c'est avec la Révolution française qu'un changement de paradigme intervint <sup>13</sup>.

Cependant, nous savons désormais que l'économie politique fut l'objet d'un vif débat à l'échelle européenne tout au long du XVII<sup>e</sup> et du XVIII<sup>e</sup> siècle. À aucun moment il n'exista de consensus mercantiliste. De nombreux penseurs européens célèbres, allant des frères de la Court (aux Pays-Bas) à John Locke (en Angleterre) et Adam Smith (en Écosse), rejetaient l'idée qu'il pouvait y avoir des limites à la croissance économique. L'ingéniosité et le travail humains créaient la possibilité d'un accroissement des richesses presque sans limite <sup>14</sup>. Alors que les défenseurs de la thèse belliciste inféraient que les gouvernements existaient seulement pour préserver les vies et les propriétés des sujets, un grand nombre de penseurs des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles admettaient que l'accroissement des ressources créait les conditions d'une existence plus heureuse <sup>15</sup>. Les hommes d'État, comme le démontraient John Trenchard et Thomas Gordon dans les *Cato's Letters*, étaient responsables de la « richesse, de la sécurité et de la sérénité des royaumes <sup>16</sup> ». Joseph Priestley était

12 - Joel MOKYR, *The Enlightened Economy: An Economic History of Britain, 1700-1850*, New Haven, Yale University Press, 2009, p. 64.

13 - Christopher STORRS, « The Fiscal-Military State in the 'Long' Eighteenth Century », in C. STORRS (dir.), *The Fiscal-Military State in Eighteenth-Century Europe: Essays in Honour of P. G. M. Dickson*, Farnham, Ashgate, 2009, p. 1-22, ici p. 19. Il est intéressant de remarquer que l'école de pensée – de plus en plus à la mode – qui défend la thèse d'une formation des États en partant du bas (*bottom-up*) postule également qu'il y aurait eu un bouleversement épistémique au début du XIX<sup>e</sup> siècle, sans pour autant avancer de périodisation nouvelle. J. GLETE, *War and the State...*, *op. cit.*, p. 1-2.

14 - Steve PINCUS, « Rethinking Mercantilism: Political Economy, the British Empire, and the Atlantic World in the Seventeenth and Eighteenth Centuries », *William and Mary Quarterly*, 3<sup>e</sup> s., 69-1, 2012, p. 3-34.

15 - Herbert Lawrence GANTER, « Jefferson's 'Pursuit of Happiness' and Some Forgotten Men », *William and Mary Quarterly*, 2<sup>e</sup> s., 16-4, 1936, p. 558-585 ; Garry WILLS, *Inventing America: Jefferson's Declaration of Independence*, Garden City, Doubleday, 1978, p. 150-164.

16 - John TRENCHARD et Thomas GORDON, *Cato's Letters; or, Essays on Liberty, Civil and Religious, and Other Important Subjects [1720-1723]*, éd. par R. Hamowy, Indianapolis, Liberty Fund, 1995, vol. 1, n° 12, p. 67.

certain « que nul ne pouvait douter du fait que le bonheur de la communauté tout entière était la finalité ultime du gouvernement <sup>17</sup> ». Pour l'abbé Raynal, « un État ne doit avoir qu'un objet, et cet objet est la félicité publique <sup>18</sup> ». Selon la déclaration mémorable de Thomas Jefferson, « les gouvernements sont établis parmi les hommes » pour asseoir le droit à « la vie, à la liberté et à la recherche du bonheur » <sup>19</sup>. Pour un nombre non négligeable de penseurs modernes, les États avaient la responsabilité et la capacité d'accomplir beaucoup plus que l'exercice seul de la guerre.

Ainsi, les tenants de la thèse belliciste se fourvoient en pensant que les États modernes consacraient leurs ressources à faire la guerre car leurs gouvernants ne pouvaient pas imaginer autre chose. Loin de considérer qu'ils vivaient dans un monde à somme nulle, beaucoup de penseurs modernes jugeaient que les États devaient promouvoir la prospérité économique et le bonheur ici-bas pour leurs sujets, et que la croissance économique produisait les ressources nécessaires à cet effet.

## La guerre : objectif unique des États modernes ?

Si les tenants de la thèse belliciste ont tort d'imaginer que les modernes avaient un horizon imaginaire réduit, ont-ils raison de maintenir que les États modernes consacraient la totalité de leurs revenus à la guerre ? Penchons-nous sur l'État britannique à l'époque des Lumières, puisqu'il incarne la quintessence de l'État libéral moderne. Les bellicistes insistent sur son caractère exclusivement fiscal-militaire. Margaret Levi explique ainsi : « L'État britannique du XVIII<sup>e</sup> siècle était une machine fiscale et guerrière [qui] n'était pas encore extrêmement impliquée dans les programmes sociaux ou d'éducation <sup>20</sup>. » Patrick O'Brien ajoute : « Pendant environ quatre siècles après 1453, aucun État européen ne voulait admettre qu'il existait une corrélation entre la croissance économique et les politiques sociales, évoquant au contraire un phénomène de contingence <sup>21</sup>. » L'État britannique au XVIII<sup>e</sup> siècle « avait surtout fait une chose », selon J. Mokyr : « il avait payé pour combattre d'autres États, et avait levé des fonds pour financer cette activité ». L'activité du gouvernement « qui avait structuré les politiques sociales », insiste-t-il, n'était « presque qu'une pensée d'après-coup » <sup>22</sup>. Les Britanniques créèrent au XVIII<sup>e</sup> siècle un instrument de guerre calibré à la perfection.

17 - Joseph PRIESTLEY, *An Essay on the First Principles of Government, and on the Nature of Political, Civil, and Religious Liberty*, Dublin, James Williams, 1768, p. 64.

18 - Guillaume-Thomas RAYNAL, *Histoire philosophique et politique des établissements et du commerce des Européens dans les deux Indes*, La Haye, Gosse, 1774, t. 7, p. 256.

19 - Déclaration d'indépendance des États-Unis d'Amérique, 1776.

20 - Margaret LEVI, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press, 1988, p. 143.

21 - Patrick K. O'BRIEN, « The History, Nature and Economic Significance of an Exceptional Fiscal State for the Growth of the British Economy, 1453-1815 », *London School of Economics: Economic History Working Papers*, n° 109/08, 2008, <http://www.lse.ac.uk/economicHistory/pdf/wp109.pdf>.

22 - J. MOKYR, *The Enlightened Economy...*, *op. cit.*, p. 392.

Cette histoire semble d'autant plus plausible quand on se focalise sur la remarquable croissance quantitative de l'État britannique au XVIII<sup>e</sup> siècle. John Brewer a démontré que, après la Glorieuse Révolution de 1688-1689, le Parlement avait voté une quantité impressionnante de nouveaux impôts et avait créé des moyens encore plus élaborés pour soulager les dettes de guerre de plus en plus nombreuses. Ce nouveau Léviathan ne finança pas seulement une armée dont l'importance augmenta fortement, et une flotte de plus en plus dominante, mais les soutint aussi avec une cohorte d'officiers responsables des impôts<sup>23</sup>. En se focalisant sur l'accroissement de l'État en termes de taille et en choisissant d'analyser l'armée du duc de Marlborough et la flotte de Horatio Nelson, les historiens se sont convaincus et ont convaincu leurs lecteurs que la Grande-Bretagne était devenue durant le XVIII<sup>e</sup> siècle le premier « État fiscal<sup>24</sup> ».

Cependant, lorsqu'on se concentre sur l'évolution de l'État britannique et lorsqu'on détaille la croissance de ses forces armées, on est alors confronté à une tout autre histoire, que révèle l'analyse comparative. Au cours de la période moderne, les États dédiaient dans toute l'Europe un pourcentage tout à fait remarquable de leurs revenus à des mesures fiscales-militaires. À la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, les dépenses militaires drainaient plus de trois quarts des revenus de l'État en France<sup>25</sup>, 88 % au Danemark, 90 % en Russie et 93 % dans l'Autriche des Habsbourg<sup>26</sup>. On aurait tort de penser que la guerre n'était que le jeu des rois : au cours de la même période, les Provinces-Unies consacrèrent plus de 80 % de leurs revenus à la guerre<sup>27</sup>. La plupart des États européens augmentèrent encore davantage leurs dépenses relatives aux affaires fiscales-militaires tout au long du XVIII<sup>e</sup> siècle. « L'accroissement de la proportion des ressources dédiées à la guerre est la grande catastrophe de la dépense publique », conclut Martin Körner<sup>28</sup>.

Les problèmes soulevés par les études comparatives sur les dépenses sont bien connus, mais les travaux qui analysent en détail la situation individuelle de chaque État confirment l'impression générale. La Russie consacrait des ressources phénoménales à la guerre au cours des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, malgré relativement

23 - John BREWER, *The Sinews of Power: War, Money, and the English State, 1688-1783*, Londres, Unwin Hyman, 1989, p. 30, 66-68 et 114-126.

24 - Richard BONNEY, « Introduction », in R. BONNEY (dir.), *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200-1815*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 1-15, ici p. 14.

25 - Katia BÉGUIN, *Financer la guerre au XVII<sup>e</sup> siècle. La dette publique et les rentiers de l'absolutisme*, Paris, Champ Vallon, 2012, délivre l'analyse la plus complète de l'État français fiscal-militaire au XVII<sup>e</sup> siècle.

26 - Martin KÖRNER, « Expenditure », in R. BONNEY (dir.), *Economic Systems and State Finance*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 393-422, ici p. 411.

27 - *Ibid.*

28 - *Ibid.*, p. 416 ; Joël FÉLIX et Frank TALLETT, « The French Experience, 1661-1815 », in C. STORRS (dir.), *The Fiscal-Military State...*, *op. cit.*, p. 147-166, ici p. 155, donnent un chiffre moins important pour la France, mais indiquent qu'il s'agit d'une évaluation sous-estimée. Voir James C. RILEY, « French Finances, 1727-1768 », *The Journal of Modern History*, 59-2, 1987, p. 209-243. Nous utilisons les graphiques de M. Körner pour établir une comparaison, puisqu'il utilisait la même méthode de calcul pour tous les cas étudiés.



peu de changements institutionnels, ce qui amena certains historiens à la qualifier d'« État garnison <sup>29</sup> ». « Les gouvernements Bourbon accrurent peu à peu leur contrôle sur les finances de l'Espagne <sup>30</sup> », si bien que, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, les dépenses militaires du royaume ibérique éclipsaient celles de la Grande-Bretagne en pourcentage de son budget annuel <sup>31</sup>. Ainsi, Frédéric-Guillaume I<sup>er</sup> de Brandebourg, en Prusse, investit plus de 80 % de ses revenus dans son armée entre 1713 et 1732, alors que la paix dominait <sup>32</sup>. Le Saint-Empire romain germanique n'était pas en reste. « La monarchie moderne des Habsbourg se plaçait parmi les États les plus impressionnants quant aux capacités militaires », écrit Michael Hochedlinger, puisque « les dépenses de l'État, pas encore accaparées par des dépenses dans d'autres domaines du secteur public, étaient entièrement dominées par le budget militaire » <sup>33</sup>. Cela fait écho aux arguments de Peter Dickson qui affirme que l'Autriche des Habsbourg était « surtout concernée par la construction d'un pouvoir fiscal et militaire important, plutôt que par le bien-être de ses sujets <sup>34</sup> ». De la même manière, alors que la part de budget que la Savoie consacrait à son engagement militaire était proportionnellement moindre que celle de la Prusse des Brandebourg ou de la monarchie des Habsbourg, elle était supérieure à celle de la Grande-Bretagne <sup>35</sup>. En France, même au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, quand l'État prit un tournant important en termes de développement, « les bâtiments royaux demeuraient [...] les projets de dépenses publiques les plus importants <sup>36</sup> ».

29 - Janet HARTLEY, « Russia as a Fiscal-Military State, 1689-1825 », in C. STORRS (dir.), *The Fiscal-Military State...*, *op. cit.*, p. 125-146, ici p. 126-129; Richard HELLIE, *The Economy and Material Culture of Russia, 1600-1725*, Chicago, University of Chicago Press, 1999, p. 536; Chester DUNNING et Norman S. SMITH, « Moving Beyond Absolutism: Was Early Modern Russia a 'Fiscal-Military' State ? », *Russian History*, 33-1, 2006, p. 19-44, ici p. 43.

30 - Javier CUENCA ESTEBAN, « Was Spain a Viable Fiscal-Military State on the Eve of the French Wars ? », in S. CONWAY et R. TORRES SÁNCHEZ (dir.), *The Spending of States: Military Expenditure during the Long Eighteenth Century; Patterns, Organisation, and Consequences, 1650-1715*, Sarrebruck, Verlag Dr. Muller, 2011, p. 247.

31 - *Ibid.*, p. 249.

32 - John CHILDS, *Armies and Warfare in Europe, 1648-1789*, Manchester, Manchester University Press, 1982, p. 180. Les historiens ont récemment mis l'accent sur le fait que la formation de l'État de Prusse était moins due à une dynamique descendante que ce qui avait été dit auparavant. Mais cette observation ne contredit pas le montant vertigineux des sommes dédiées à la guerre : Karin FRIEDRICH, *Brandenburg-Prussia, 1466-1806: The Rise of a Composite State*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, p. 30-36; Christopher CLARK, *Iron Kingdom: The Rise and Downfall of Prussia, 1600-1947*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 2006, p. 243-246.

33 - Michael HOCHEDLINGER, « The Habsburg Monarchy: From 'Military-Fiscal State' to 'Militarization' », in C. STORRS (dir.), *The Fiscal-Military State...*, *op. cit.*, p. 55-94, ici p. 63.

34 - Peter G. M. DICKSON, *Finance and Government under Maria Theresa, 1740-1780*, Oxford/New York, Clarendon Press/Oxford University Press, 1987, vol. 1, p. 15, et vol. 2, p. 114.

35 - Christopher STORRS, « The Savoyard Fiscal-Military State in the Long Eighteenth Century », in C. STORRS (dir.), *The Fiscal-Military State...*, *op. cit.*, p. 201-235, ici p. 214.

36 - James B. COLLINS, *The State in Early Modern France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 184-193. Le cœur du colbertisme français n'était pas tant le soutien

Ces données comparatives suggèrent qu'il subsistait deux groupes d'États dans l'Europe continentale du XVIII<sup>e</sup> siècle. La France et les Provinces-Unies consacraient de larges sommes à la chose militaire, mais ces deux puissances d'Europe du Nord, dont les intérêts coloniaux étaient importants, investissaient également dans le développement de projets de génie civil. La Russie, la Prusse, le Danemark, le Saint-Empire romain germanique et l'Espagne, à l'inverse, affectaient presque tout leur budget au financement de l'armée. Les données relatives aux dépenses militaires pour l'Europe moderne peuvent être comparées de manière significative à celles dont nous disposons pour l'Antiquité classique. Des travaux récents ont montré que l'Empire romain dépensait presque 80 % de ses revenus pour son armée<sup>37</sup>. Les souverains ptolémaïques d'Égypte dédiaient aussi 78 % de leur budget à leur armée, ce qui a conduit un historien à conclure à une ressemblance avec la situation européenne au cours de la période moderne<sup>38</sup>.

L'État britannique au XVIII<sup>e</sup> siècle se distinguait de ce schéma historique que l'on retrouvait au même moment ailleurs en Europe. La part de ses investissements dans le développement d'infrastructures civiles et coloniales était sensiblement plus importante qu'en France et dans les Provinces-Unies, et dépassait de loin celle de la Russie, de la Prusse et du Saint-Empire romain germanique, les monarchies comme les républiques mettant l'accent sur les dépenses dans une optique fiscale-militaire. Dans les années 1720, par exemple, dette et remboursements de prêts mis de côté, 35 % des dépenses britanniques étaient consacrées aux initiatives économiques et sociales<sup>39</sup>. Après la Glorieuse Révolution, l'État britannique s'appliqua tout autant à l'expansion militaire qu'à une croissance économique sans limite. Alors même qu'il développait considérablement son armée et sa flotte, il augmenta aussi ses investissements dans les infrastructures civiles et le développement colonial.

financier de l'État aux initiatives commerciales – même si cela était parfois le cas – que « l'inspection des manufactures ». Philippe MINARD, *La fortune du colbertisme. État et industrie dans la France des Lumières*, Paris, Fayard, 1998, p. 10. Colbert, il est vrai, cherchait à créer et financer des industries publiques, comme celle des Gobelins, et à en subventionner d'autres. Mais la guerre de Hollande (1672-1678) « ferma la porte aux flots de subventions en direction de l'industrie, du commerce et du secteur de la construction navale » : Charles Woolsey COLE, *Colbert and a Century of French Mercantilism*, New York, Columbia University Press, 1939, vol. 2, p. 551.

37 - Richard DUNCAN-JONES, *Money and Government in the Roman Empire*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 45.

38 - Christelle FISCHER-BOVET, *Army and Society in Ptolemaic Egypt*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 74-75.

39 - On pourrait soutenir que l'un des moyens par lesquels l'État fiscal-militaire réussissait à multiplier les dépenses publiques reposait sur la création d'un marché fort pour entretenir la dette publique, celle-ci pouvant être mobilisée par la suite pour financer les dépenses à la fois civiles et militaires. Cependant, on peut opposer l'argument suivant : comme le montre la figure 1, durant les périodes de guerre, au cours desquelles la dette était la plus élevée, les dépenses civiles se trouvaient réduites à une peau de chagrin, alors qu'en période de paix, une fois la dette remboursée, les dépenses civiles augmentaient de nouveau. En somme, il n'est pas démontré que la capacité à creuser la dette était corrélée au financement des dépenses publiques.

« L'époque depuis la révolution [de 1688-1689] se distingue par des principes d'une nature très différente », explique l'économiste politique écossais Sir John Sinclair à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle :

*L'État a pris l'apparence d'une grande entreprise : il pose son regard au-delà des événements immédiats, et des exigences pressantes du moment ; il constitue des systèmes de contrôle tout en faisant des profits immédiats ; il emprunte des fonds pour cultiver, défendre ou acquérir des possessions lointaines en espérant pouvoir les rembourser avec largesse grâce aux bénéfices qu'ils auront rapportés. [...] En résumé, il propose pour lui-même un plan qui vise une accumulation perpétuelle et un agrandissement qui, selon qu'il est bien ou mal effectué, doit soit aboutir à la possession d'un large et puissant empire, soit à sa ruine totale<sup>40</sup>.*

Les données élémentaires du rapport Chisholm de 1869 analysées par J. Brewer confirment que l'État britannique dépensait une proportion sans précédent de ses revenus pour le développement et le soutien de la société civile<sup>41</sup>. Ces dépenses civiles étaient parfois très importantes, par exemple dans les années 1720 quand elles atteignirent temporairement 45 % des dépenses nettes totales. De plus, comme ces dernières augmentaient de manière constante durant le siècle, ce pourcentage représentait une augmentation continue en termes de dépenses civiles absolues<sup>42</sup>.

Ainsi, la dynamique britannique divergeait de manière significative par rapport à celles des autres États européens. Ce résultat fait écho à l'argument de J. Brewer qui énonçait que, en Grande-Bretagne, « les dépenses militaires du moment s'élevaient à un pourcentage variant de 61 % à 74 % de la dépense publique durant les grandes guerres de l'époque », un investissement certes imposant, mais qui « représente un pourcentage plus modeste des ressources nationales que celui de bien d'autres pays »<sup>43</sup>. L'analyse statistique conforte l'idée que la nature fiscale-militaire de l'État britannique au XVIII<sup>e</sup> siècle « est très largement surinterprétée<sup>44</sup> ».

40 - John SINCLAIR, *The History of the Public Revenue of the British Empire*, Londres, W. and A. Strahan, 1785-1790, vol. 1, p. 4-5.

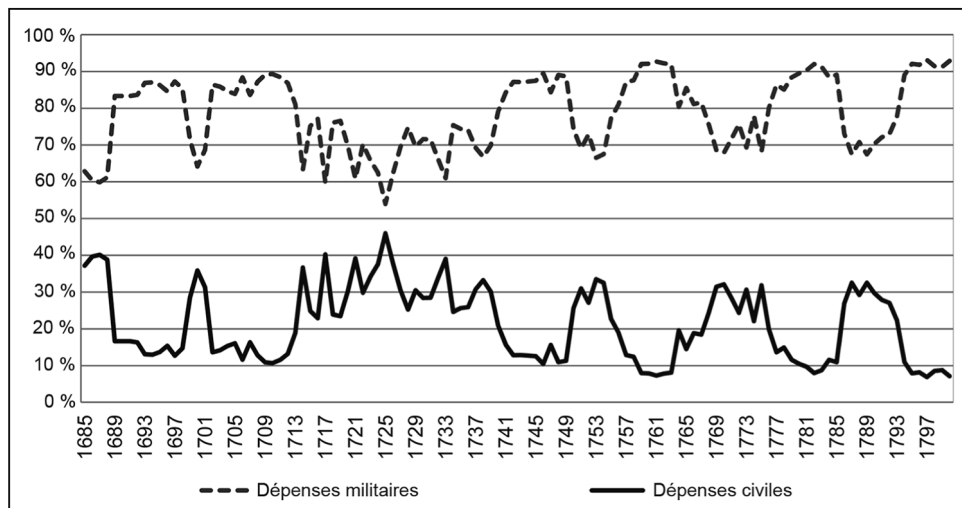
41 - *Public Income and Expenditure of Great Britain*, Londres, s. n., 1869 (ci-après *Chisholm Report*).

42 - Janice E. THOMSON, *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1994, p. 97-105, et Philip J. STERN, *The Company-State Corporate Sovereignty and the Early Modern Foundation of the British Empire in India*, Oxford, Oxford University Press, 2011, ont souligné le rôle important joué dans la politique britannique par les acteurs non étatiques, comme la Compagnie britannique des Indes orientales et la Compagnie de la baie d'Hudson. Même si l'on analysait ces compagnies comme étant des entités complètement séparées de l'État, leurs dépenses militaires étaient relativement peu importantes avant la création du *dīwani* (droit de collecter les impôts) en 1765. Peu de temps après, les coûts de l'armée en Inde furent inclus dans les dépenses globales militaires de l'État.

43 - J. BREWER, *The Sinews of Power...*, *op. cit.*, p. 40.

44 - Joanna INNES, *Inferior Politics: Social Problems and Social Policies in Eighteenth-Century Britain*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 74. Nos résultats statistiques semblent faire écho aux données produites par J. BREWER, *The Sinews of Power...*, *op. cit.*, p. 40.

Figure 1 – Pourcentage des dépenses militaires et civiles par année fiscale complète (1690-1800)



Sources : Chisholm Report. Nous avons représenté les données du rapport Chisholm concernant les dépenses militaires et civiles de la Grande-Bretagne et avons calculé la fraction du pourcentage des dépenses totales qu'elles représentaient en excluant les remboursements de prêts et les intérêts.

Quels secteurs, hormis l'engagement militaire, étaient alimentés par les flux de revenus du gouvernement britannique, devenus au fil du temps de plus en plus importants ? Notre analyse en révèle une large variété. Si l'État britannique allouait des sommes d'une modestie prévisible aux chaires nouvellement créées de *Regius Professors* d'histoire à Oxford et Cambridge ainsi qu'à la rémunération des professeurs de lettres modernes, de l'historiographe royal et des nouveaux professeurs d'arabe au sein des mêmes universités, de même qu'à l'enseignant de mathématiques dédié aux ingénieurs de sa Majesté<sup>45</sup>, il dépensait des montants bien plus importants pour la voirie publique à travers le royaume et pour le nettoyage des égouts. Il devint de plus en plus commun au fil du siècle de décerner des prix pour les découvertes scientifiques. En 1732, le ministère des Finances (*British Treasury*) alloua 14 000 £ à Sir Thomas Lombe « pour sa découverte du procédé et son invention des machines destinées à fabriquer de l'organsin<sup>46</sup> ». Dans les années 1770, les gouvernements britanniques distribuaient avec parcimonie des prix et des primes substantielles pour « la découverte du procédé qui permettait de transformer l'eau salée en eau douce », pour « avoir délivré des conseils visant à prévenir la maladie touchant les bovins », pour « les découvertes et expéditions au pôle Sud », pour « la conduite d'expériences destinées à prévenir les incendies dans les

45 - *Chisholm Report*, t. 1, p. 73 et 79.

46 - Thomas WEBSTER, *Reports and Notes of Cases on Letters Patent for Inventions*, Londres, Thomas Blenkarn, 1844, p. 38.

bâtiments », pour « l'obtention d'une teinture verte pérenne » ou encore pour « la teinture écarlate »<sup>47</sup>. De manière occasionnelle, le ministère des Finances dédiait des sommes considérables à la construction de ponts, comme le pont de Westminster de 1743<sup>48</sup>. L'État accorda des fonds notables aux maîtres d'école et aux écoles publiques (*charity schools*). Des sommes plus importantes furent versées (de manière continue pendant un demi-siècle au XVIII<sup>e</sup> siècle) au soutien des communautés immigrantes pauvres, dont les protestants français<sup>49</sup>, et à l'accueil des réfugiés palatins en Irlande et en Amérique de Nord. L'État leva également des fonds pour soutenir la construction de nouvelles églises et le financement des prêtres de l'Église anglicane en Nouvelle-Angleterre et sur le continent. De 1746 à 1755, il délivra chaque année une compensation non négligeable aux fermiers pour « leurs pertes dues à l'infection touchant les bovins<sup>50</sup> ». Et, bien sûr, à partir des années 1750, le gouvernement finança le British Museum.

Pourtant, ce n'est pas en Angleterre que l'État britannique était le plus actif financièrement, mais ailleurs dans l'empire : en Écosse, en Irlande et dans les colonies d'outre-mer<sup>51</sup>. Bien que le Parlement britannique ait voté au XVIII<sup>e</sup> siècle davantage de lois concernant l'Angleterre que l'Écosse ou les plantations outre-mer, c'est à ces régions qu'il alloua le plus de ressources. On relève ainsi dans les registres du ministère des Finances des mentions fréquentes d'un soutien aux hôpitaux et aux salaires des officiers en poste dans les Caraïbes. De plus en plus de moyens furent destinés à la création d'une structure impériale, ce qui allait de la construction de forts en Afrique au soutien du gouvernement de William Penn en Pennsylvanie, en passant par le remboursement des propriétaires terriens en Caroline du Sud, l'aide à « l'établissement d'une colonie en Géorgie », la subvention allouée aux « survivants de l'incendie de Charlestown en Caroline du Sud », ainsi que celle qui était destinée à « l'installation des soldats et des officiers démobilisés, etc. dans la colonie de la Nouvelle-Écosse »<sup>52</sup>. Sinclair estima *a posteriori* que l'État britannique avait dépensé plus de 100 000 £ pour développer l'infrastructure civile de Géorgie et plus de cinq fois cette somme en Nouvelle-Écosse<sup>53</sup>. En 1756,

47 - *Chisholm Report*, t. 1, p. 167 et 171.

48 - *Ibid.*, t. 1, p. 111.

49 - *Ibid.*, t. 1, p. 15 et 17.

50 - *Ibid.*, t. 1, p. 117.

51 - À propos des colonies nord-américaines, voir John J. McCUSKER et Russell R. MENARD, *The Economy of British America, 1607-1789*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1985, p. 341-342. Selon John BREWER et Eckhart HELLMUTH, « Introduction: Rethinking Leviathan », in J. BREWER et E. HELLMUTH (dir.), *Rethinking Leviathan: The Eighteenth-Century State in Britain and Germany*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 1-21, ici p. 16, au moment où les groupes politiques en Grande-Bretagne « s'étaient préparés à accepter un formidable dispositif fiscal-militaire si celui-ci était supervisé par le Parlement, chaque tentative du gouvernement central de mettre en place une politique intérieure systématique demeurait un anathème ». Cela n'est vrai que si l'on se concentre sur le cas de l'Angleterre, et non pas sur celui des colonies, de l'Écosse et de l'Irlande.

52 - *Chisholm Report*, t. 1, p. 121.

53 - J. SINCLAIR, *The History of the Public Revenue...*, *op. cit.*, vol. 3, p. 64.

le gouvernement britannique voua 115 000 £ au « financement de services dans les colonies de la Nouvelle-Angleterre, de New York et du New Jersey<sup>54</sup> ». Après la guerre de Sept Ans (1756-1763), il consacra des moyens à « la mise en place des institutions civiles » au sein des nouvelles colonies de Florides orientale et occidentale, ainsi qu'à la Sénégambie et au paiement de salaires à Québec. Dans les années 1770, l'État britannique dépensa des sommes importantes pour la construction du « port de la Barbade<sup>55</sup> ». « Au cours de l'année 1781, on vota la somme de 120 000 £ pour le soutien aux habitants de la Barbade et de la Jamaïque qui avaient subi le passage d'un ouragan violent », rapporta Sinclair<sup>56</sup>. Le contraste entre l'activité étatique dans les colonies et en Angleterre était important. Après que des incendies eurent détruit de grandes portions des villes de Warwick (1694), de Buckingham (1725), de Blandford Forum (1731), de Stony Stratford (1742) et de Wareham (1762), toutes furent rebâties avec des fonds locaux plutôt que centraux. De manière similaire, le nouveau port de Whitehaven fut développé avec l'aide financière de trois générations de la famille Lowther<sup>57</sup>.

L'État britannique fut également profondément impliqué dans le développement de la société civile écossaise<sup>58</sup>. Il était commun de penser qu'au « moment de l'Union, le système féodal existait dans toute sa force dans les endroits les plus reculés d'Écosse. Dans ces districts sauvages et montagneux, les chefs des différents clans jouissaient d'un pouvoir presque total sur les personnes et les propriétés de leurs vassaux. » Ainsi, au cours du règne de George II, le Parlement britannique autorisa un investissement massif pour réduire à néant le pouvoir des chefs. Le gouvernement *whig* « prit la résolution d'acheter les droits et les privilèges dont ils se réclamaient ; et on alloua 152 037 £ à cette tâche »<sup>59</sup>. Durant la même période, il alloua des ressources substantielles au développement de la pêche et de l'industrie du lin en Écosse par l'intermédiaire des *Commissioners and Trustees for Improving Fisheries and Manufactures in Scotland* ; ces derniers signalaient en 1738 « avec grande satisfaction » que la « manufacture de lin sous leur protection se portait bien »<sup>60</sup>. Entre 1727 et 1815, le gouvernement donna plus de 235 000 £ pour le développement de l'industrie écossaise de la toile et plus de 150 000 £ pour la production du lin. Des sommes encore plus importantes furent dédiées au

54 - *Chisholm Report*, t. 1, p. 135.

55 - *Ibid.*, t. 1, p. 163 et 173.

56 - J. SINCLAIR, *History of the Public Revenue...*, *op. cit.*, vol. 3, p. 88 ; Stuart B. SCHWARTZ, *Sea of Storms: A History of Hurricanes in the Greater Caribbean from Columbus to Katrina*, Princeton, Princeton University Press, 2015, p. 98-99.

57 - Peter BORSAY, *The English Urban Renaissance: Culture and Society in the Provincial Town, 1660-1770*, Oxford, Oxford University Press, 1989, p. 46 et 90-97.

58 - Ce thème est développé en détail pour l'époque allant de 1730 à 1778 par Christopher A. WHATLEY, *Scottish Society, 1707-1830: Beyond Jacobitism, towards Industrialisation*, Manchester, Manchester University Press, 2000, p. 99-113.

59 - J. SINCLAIR, *History of the Public Revenue...*, *op. cit.*, vol. 3, p. 62.

60 - The National Archives (ci-après TNA), Londres, T1/297, fol. 51-52r. « The Report of the Commissioners and Trustees for Improving Fisheries and Manufactures in Scotland », 20 janv. 1738.

développement de la pêche écossaise<sup>61</sup>. De manière intéressante, comme John Styles le note, « à la fois en Irlande et en Écosse, l'État était plus prompt à mettre à disposition des fonds publics pour encourager et réguler cette production qu'en Angleterre<sup>62</sup> ». De plus, au cours de la période, les finances publiques britanniques furent beaucoup mises à contribution pour améliorer les routes et les ponts dans les « régions du Nord ». Par exemple, à cinq reprises entre 1751 et 1757, un total de 24 000 £ fut alloué pour les « routes au Nord<sup>63</sup> ». Il est difficile de lire le rapport Chisholm ou bien les minutes du ministère des Finances sans conclure que l'État britannique du XVIII<sup>e</sup> siècle était fortement impliqué dans la promotion ou le lancement de programmes sociaux, ou que les politiques sociales n'étaient pas secondaires.

Les investissements effectués en Écosse et dans les colonies n'étaient pas des frais militaires déguisés. Le gouvernement britannique allouait bel et bien des moyens substantiels à l'armée dans ces régions, mais ceux-ci étaient inclus dans le budget militaire. En Géorgie, par exemple, James Oglethorpe expliquait que « les frais pour l'amélioration de la colonie, le gouvernement civil et les présents aux Indiens ne [pouvaient] être réduites à un montant annuel inférieur à 5 000 £<sup>64</sup> ». Contrairement aux frais militaires, ces sommes devaient être discutées et approuvées par le Parlement. Les administrateurs de la Géorgie firent savoir de manière explicite que l'argent qu'ils réclamaient était « nécessaire au défraiement des dépenses du gouvernement civil, à l'entretien des personnes nouvellement arrivées, à la préservation d'une bonne harmonie avec les Indiens et au soutien à la modernisation de la province dans le domaine de la culture de la soie, du vin, de l'huile et d'autres produits; des dépenses que les tiers privés n'étaient pas capables de supporter<sup>65</sup> ». En Jamaïque, les coûts militaires et civils étaient nettement séparés. Au total, on pensait que le gouvernement britannique octroyait 30 000 £ par an pour les besoins de la colonie, une somme dont presque la moitié était dépensée pour protéger l'île des attaques espagnoles et pour défendre les plantations de sucre lors des révoltes des Marrons<sup>66</sup>. En Écosse, le ministère des Finances britannique établit clairement une distinction entre les dépenses allouées à la promotion du développement et les coûts liés à la protection du pays contre l'invasion française et les révoltes des jacobites. Sinclair nota : « Pour ce qui est des routes dans les Highlands en Écosse, leur maintien fut inclus pendant de nombreuses années dans les dépenses extraordinaires de l'armée et leur budget ne fit pas l'objet d'un

61 - Julian HOPBIT, « The Nation, the State and the First Industrial Revolution », *The Journal of British Studies*, 50-2, 2011, p. 307-331, ici p. 327; Bob HARRIS, « Scotland's Herring Fisheries and the Prosperity of the Nation, c. 1660-1760 », *The Scottish Historical Review*, 79-1, 2000, p. 39-60.

62 - John STYLES, « Spinners and the Law: Regulating Yarn Standards in the English Worsted Industries, 1550-1800 », *Textile History*, 44-2, 2013, p. 145-170.

63 - *Chisholm Report*, t. 1, p. 125, 127, 129, 131, 133 et 137.

64 - TNA, CO 5/640/2, fol. 233r, James Oglethorpe (Frederica, Georgia) à Harman Verelst, 22 nov. 1738.

65 - TNA, CO 5/654/1, fol. 109r, Georgia Trustees (Westminster) à Sir Robert Walpole, 22 juin 1737.

66 - TNA, CO 5/654/1, fol. 109 r-v.

vote séparé<sup>67</sup>. » En fait, l'analyse des rapports du ministère des Finances sous-estime les dépenses civiles coloniales, dans la mesure où la rémunération des officiers coloniaux civils relevait de la liste civile, soit la dotation annuelle propre au souverain.

Le contraste avec les investissements coloniaux français est considérable. L'entretien du Canada et de l'île Royale dépendait du budget naval français. Dans son analyse détaillée des dépenses françaises pour les colonies, Catherine Desbarats pointe l'orientation presque exclusivement militaire des sommes levées. Selon elle, « si le Canada, et plus tard la Louisiane et l'île Royale semblaient initialement prometteurs pour les intérêts commerciaux, à la fois publics et privés, à partir des années 1750, les officiers de la marine ne voyaient la Nouvelle France presque qu'en termes strictement militaires et stratégiques<sup>68</sup> ».

Quant à l'Espagne, elle dépendait aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles d'un transfert unilatéral des « découvertes massives d'argent extrait, travaillé et transformé en monnaie dans les vice-royaumes du Pérou et de la Nouvelle Espagne<sup>69</sup> ». Les réformes des Bourbons, portées par le cardinal Julio Alberoni et le ministre José Patino, ne se focalisèrent pas sur le financement du développement colonial, mais sur la prise de contrôle espagnole du commerce colonial aux mains de ses rivaux impériaux et sur l'accroissement des flots de revenus depuis les Amériques en direction des coffres royaux<sup>70</sup>. Or, nous savons à présent que la grande majorité des revenus levés dans les colonies espagnoles outre-Atlantique restèrent aux Amériques et furent dépensés pour une variété de projets militaires et civils. Cependant, sur ce point, le ministère des Finances espagnol « ne nota aucune dépense pour les colonies<sup>71</sup> ». Le développement colonial espagnol était soutenu exclusivement par des fonds coloniaux, souvent transférés d'une région à une autre.

Durant le XVIII<sup>e</sup> siècle, l'État britannique consacra une part de plus en plus importante de ses revenus aux projets de développement plutôt qu'aux projets administratifs. Au début de cette période, presque toutes les dépenses civiles étaient inscrites dans la liste civile, c'est-à-dire consacrées au paiement des officiers de l'État. À la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, même s'il y eut une extension significative du nombre d'officiers coloniaux ainsi rémunérés, les coûts administratifs s'étaient

67 - J. SINCLAIR, *History of the Public Revenue...*, *op. cit.*, vol. 3, p. 61.

68 - Catherine DESBARATS, « France in North America: The Net Burden of Empire during the First Half of the Eighteenth Century », *French History*, 11-1, 1997, p. 1-28, ici p. 27.

69 - Stanley J. STEIN et Barbara H. STEIN, *Silver, Trade, and War: Spain and America in the Making of Early Modern Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2000, p. 260.

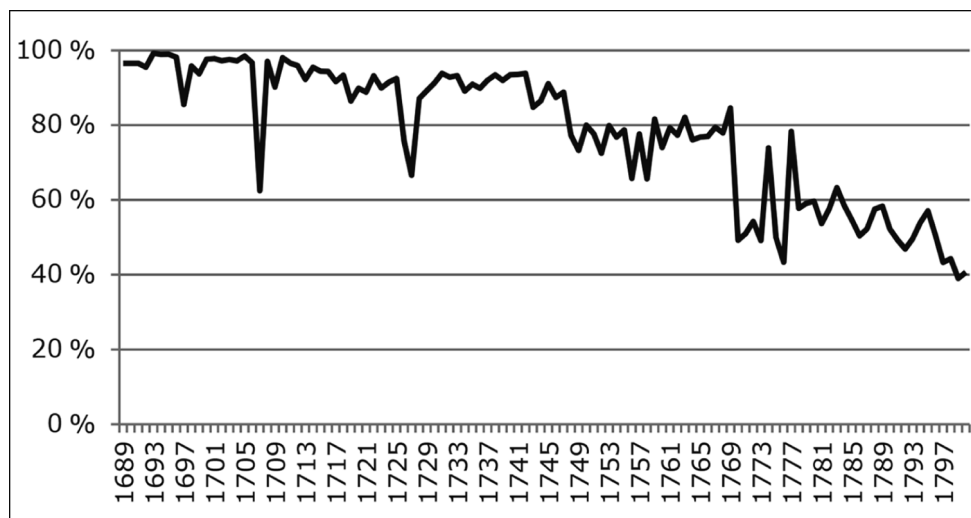
70 - Allan J. KUETHE et Kenneth J. ANDRIEN, *The Spanish Atlantic World in the Eighteenth Century: War and the Bourbon Reforms, 1713-1796*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 68-130.

71 - Regina GRAFE et Alejandra IRIGOIN, « A Stakeholder Empire: The Political Economy of Spanish Imperial Rule in America », *The Economic History Review*, 65-2, 2012, p. 609-651, citation p. 623. Leurs comparaisons avec les dépenses britanniques se focalisent sur la toute fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et n'incluent pas les corrections dues à l'omission des retenues et des primes.



réduits à moins de 50 % des dépenses civiles. Les données du rapport Chisholm montrent que la part des dépenses publiques incombant à la liste civile a décliné de manière constante durant tout le XVIII<sup>e</sup> siècle. Bien que quelques-unes des hausses budgétaires aient été associées directement aux périodes de guerre, la plupart ne l'étaient pas. Les années 1720 et 1760, deux périodes de paix pour la Grande-Bretagne, connurent alors une hausse significative des dépenses non administratives.

**Figure 2 – Pourcentage des dépenses publiques incombant à la liste civile (1689-1797)**



Sources : Chisholm Report.

Ces données sous-estiment de manière significative les dépenses britanniques en termes de développement social car elles ne tiennent pas compte des primes versées par l'État et des retenues opérées sur certaines sommes. Il faut noter qu'à la fois les primes (subventions versées pour le développement de certains produits) et les retenues (correspondant aux droits d'importation sur des produits coloniaux ensuite réexportés) étaient payées avant même que les revenus correspondants n'entrent au ministère des Finances. Elles étaient ainsi exclues du compte rendu officiel des dépenses de l'État britannique, et n'apparaissent donc pas dans le rapport Chisholm. Ce dernier établissait de manière régulière la liste des « primes versées pour encourager l'accroissement de la culture du chanvre et du lin en Écosse », mais le montant de ces primes ne fut enregistré qu'après 1801. Immédiatement après la révolution de 1688-1689, l'État anglais fixa de manière permanente des prix sur le maïs en Angleterre<sup>72</sup>. Les douanes ne tinrent jamais compte de cette

entrée d'argent et, ainsi, ces dépenses ne furent jamais comptabilisées dans les livres de comptes. Pendant une période très courte entre 1739 et 1752, on compta le montant des primes<sup>73</sup>. Dans les années 1760, le comte de Shelburne, un radical, s'appliqua vainement à en finir avec les données manquantes concernant les finances d'État britanniques et fit le compte des primes et des retenues prélevées sur les comptes des douanes durant les années 1750 et 1760<sup>74</sup>. Les chiffres pour cette courte période de temps nous font penser que l'omission des primes et des retenues dans le livre de comptes conduit à sous-estimer de manière importante les initiatives de l'État britannique relatives au développement. « Davantage de fonds furent utilisés pour stimuler l'activité économique en Grande-Bretagne entre 1689 et 1800 que nous le pensions auparavant », conclut Julian Hoppit<sup>75</sup>. Le poids financier de la contribution de l'État britannique au développement devrait être revu à la hausse en tenant compte des primes et des retenues sur les produits des colonies dans la mesure où, à partir du milieu du siècle, leur montant dépassait les sommes dépensées en Angleterre.

Les primes et les retenues furent en effet de plus en plus utilisées pour encourager le développement dans les colonies des fournitures navales, du lin, du chanvre, du bois, de la fonte, de l'indigo, de la soie et d'une quantité d'autres marchandises<sup>76</sup>. Après les années 1760, il était clair que le montant des primes attribuées dans les colonies dépassait largement le revenu procuré par n'importe quel autre nouvel impôt levé par le ministre George Grenville<sup>77</sup>. Il est utile de comparer les chiffres du tableau 1 aux dépenses publiques totales. En 1750, par exemple, quand les primes atteignaient la somme de 373 441 £, la dépense publique totale était d'à peine plus d'un million de livres. Le fait d'inclure les

73 - « An Account of the Money paid out of the Customs for all bounties, except Corn, Christmas 1739 to Christmas 1752 », TNA, CUST 37/62.

74 - William Clements Library (ci-après WCL), Shelburne Papers, vol. 111, p. 357, « An Account of the Total Amount of Bounties and Drawbacks paid out of the Revenue of Customs 1754-1766, 10 February 1767 » ; WCL, Shelburne Papers, vol. 111, p. 361, « An Account of the Total Amount of all Bounties and Drawbacks paid out of the Revenue of the Excise, 1754-1766 ».

75 - Julian HOPPIT, « Bounties, the Economy and the State in Britain, 1689-1800 », in P. GAUCI (dir.), *Regulating the British Economy, 1660-1850*, Farnham, Ashgate, 2011, p. 139-160, ici p. 140.

76 - Francis YONGE, *A View of the Trade of South Carolina*, Londres, 1722, p. 7 ; British Library, Londres (ci-après BL), Add 35910, fol. 5r, « Memorial on Linen » [env. 1750], Hardwicke Papers ; BL, Add 35910, fol. 119-122, « State of the Case Relating to the Importation of American Iron » [env. 1760], Hardwicke Papers ; *New York Mercury*, 714, 1<sup>er</sup> juill. 1765, n° 714, p. [2] ; BL, Add 33030, fol. 91-92, Barlow TRECOTHICK, « Committee on the American Papers », 11 fév. 1766 ; « Estimate of the Civil Establishment of West Florida, 24 June 1764-24 June 1765 », in R. C. SIMMONS et P. D. G. THOMAS (éd.), *Proceedings and Debates of the British Parliaments Respecting North America 1754-1783*, Millwood, Kraus International, 1982-1986, t. 2, p. 36 ; « George Grenville, 14 January 1766 », *ibid.*, p. 87 ; Thomas WHATELY, *Considerations on the Trade and Finances of this Kingdom*, Londres, J. Wilkie, 1766 [2<sup>de</sup> éd.], p. 111.

77 - *Gentleman's Magazine*, 36, mars 1766, p. 107.

Tableau 1 – Montants totaux des primes et des retenues en livres sterling (1740-1752)

S. PINCUS · J. ROBINSON

Année	Soies	Toiles de lin	Sucre raffiné	Voiles	Poudre à canon	Spiritueux	Indiennes (textiles)	Pêche à la baleine	Hening (toiles de chanvre)	Mais	Total
1740	9 083 £	-	3 809 £	1 146 £	624 £	61 £	-	948 £	-	36 297 £	51 969 £
1741	9 037 £	-	4 339 £	1 234 £	453 £	27 £	-	948 £	-	28 860 £	44 898 £
1742	10 887 £	-	3 702 £	1 227 £	786 £	90 £	-	948 £	-	108 260 £	125 901 £
1743	12 464 £	211 £	6 022 £	994 £	1 135 £	197 £	-	524 £	-	138 511 £	160 057 £
1744	9 378 £	772 £	4 856 £	687 £	844 £	229 £	-	2 298 £	-	98 643 £	117 707 £
1745	8 168 £	902 £	4 454 £	595 £	1 460 £	64 £	-	2 473 £	-	137 131 £	155 248 £
1746	9 710 £	4 516 £	3 505 £	1 465 £	1 416 £	338 £	-	1 024 £	-	99 386 £	121 359 £
1747	10 764 £	6 552 £	2 727 £	2 095 £	1 287 £	271 £	-	1 024 £	-	141 123 £	165 844 £
1748	11 280 £	8 722 £	2 224 £	2 687 £	1 172 £	499 £	-	1 024 £	-	202 638 £	230 246 £
1749	11 072 £	8 592 £	9 695 £	1 487 £	897 £	370 £	166 £	1 366 £	-	228 566 £	262 211 £
1750	13 588 £	8 309 £	10 556 £	1 959 £	1 298 £	435 £	1 385 £	10 507 £	-	325 405 £	373 441 £
1751	13 022 £	8 617 £	7 273 £	3 108 £	1 306 £	602 £	749 £	16 531 £	188 £	-	-
1752	13 398 £	6 816 £	3 214 £	499 £	567 £	46 £	316 £	17 231 £	920 £	-	-

Source : TNA, CUST 37162

primes a pour effet d'augmenter les dépenses publiques d'un tiers. En ne tenant pas compte des dépenses dans la liste civile, les dépenses en termes de développement apparaissent encore plus importantes.

Même en intégrant au calcul les primes et les retenues, la promotion par l'État britannique du développement social et économique demeure sous-estimée. Comme les Provinces-Unies et la monarchie française, l'État britannique entreprit de grands projets pour créer des institutions destinées à encourager la croissance économique. Alors que, dans les colonies, le gouvernement dépensait directement afin de créer des infrastructures, en Angleterre, il était beaucoup plus prompt à faciliter les dépenses locales ou privées qui passaient par l'encouragement des institutions, tout en faisant attention à ne pas heurter les sensibilités et les traditions locales. Le Parlement vota de nombreuses lois peu coûteuses pour le gouvernement central, mais qui eurent un effet institutionnel dynamique. Le Workhouse Act de 1723, par exemple, était une « loi libérale » (*permissive act*) qui aboutit à une « forte vague » (*powerful current*) de fondations de nouveaux hospices<sup>78</sup>. Avec le vote du Workhouse Act et d'autres mesures libérales, « les dépenses pour les pauvres doublèrent en termes réels<sup>79</sup> » entre 1696 et 1750. La Banque d'Angleterre, nous le savons à présent, octroya de nombreux prêts pour soutenir le développement des manufactures<sup>80</sup>. De manière similaire, l'explosion législative conduisit à l'amélioration des routes et à un accroissement massif des investissements des acteurs étatiques locaux dans les infrastructures<sup>81</sup>. Ce qui se passait en Angleterre avec les dépenses locales et le soutien aux institutions n'était cependant pas exceptionnel dans l'Europe moderne<sup>82</sup>. Depuis longtemps, des structures locales assuraient la prise en charge des nécessiteux, comme dans les Provinces-Unies, où des indices forts laissent penser que l'investissement au niveau local était un phénomène bien en place qui s'accroissait<sup>83</sup>. La véritable spécificité de l'État britannique concerne les investissements à l'échelle impériale.

Pourquoi l'État britannique au XVIII<sup>e</sup> siècle innova-t-il par rapport à ses prédécesseurs et à ses contemporains ? Pourquoi investissait-il relativement plus dans ces domaines ? Selon notre hypothèse, c'est la révolution de 1688-1689 qui marqua

78 - J. INNES, *Inferior Politics...*, *op. cit.*, p. 30.

79 - Paul SLACK, *The English Poor Law, 1531-1782*, Londres, Macmillan, 1990, p. 32.

80 - Cette donnée est établie dans le cadre d'une recherche que nous menons en ce moment au sein des archives de la Banque d'Angleterre, Londres, ADM 7.

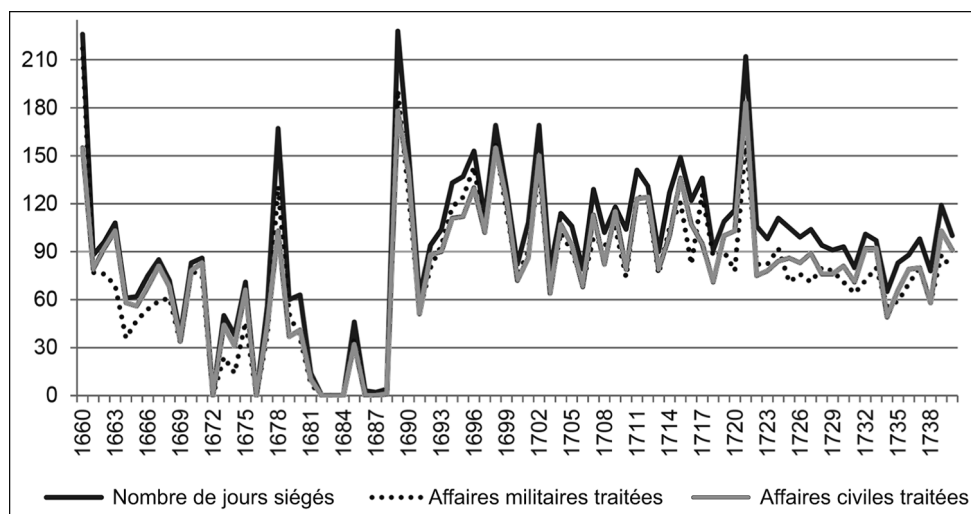
81 - Dan BOGART, « Did the Glorious Revolution Contribute to the Transport Revolution? Evidence from Investment in Roads and Rivers », *Economic History Review*, 64-4, 2011, p. 1073-1112, ici p. 1075.

82 - Michael J. BRADDICK, *State Formation in Early Modern England, c. 1550-1700*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 101-175.

83 - Philip S. GORSKI, *The Disciplinary Revolution: Calvinism and the Rise of the State in Early Modern Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 2003, p. 39-77. Les articles publiés dans Wim BLOCKMANS, André HOLENSTEIN et Jon MATHIEU (dir.), *Empowering Interactions: Political Cultures and the Emergence of the State in Europe, 1300-1900*, Farnham, Ashgate, 2009, montrent que la formation de l'État britannique dans une dynamique ascendante n'étaient pas un phénomène propre à ce pays, mais commun à d'autres régions d'Europe de l'Ouest et du Nord.

un changement profond dans la nature même de l'État britannique<sup>84</sup>. Il est intéressant de noter que les problèmes sociaux et économiques tenaient une place centrale au sein des discussions des sessions parlementaires à la fois avant et après 1688, et que même si la Chambre des Communes siégea beaucoup plus souvent après cette date, ces problèmes restaient autant débattus que les questions fiscales-militaires.

**Figure 3 – Nombre de jours de séances parlementaires et de discussions consacrés aux affaires militaires et civiles (1660-1740)**

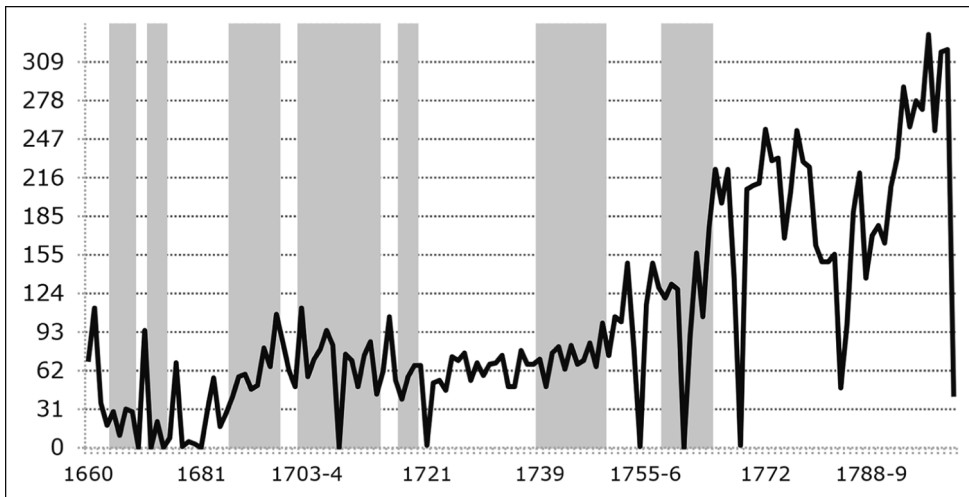


Sources : Journal of the House of Commons, vol. 6-23, 1648-1741. Trois variables sont ici représentées. La première (ligne noire) matérialise le nombre total de jours durant lesquels le Parlement fut en session chaque année entre 1660 et 1740. On distingue un grand pic après 1688. Nous avons ensuite indiqué si durant une journée en particulier les discussions portaient sur les dépenses militaires (ligne en pointillé), ou s'il était question de débats sur les dépenses civiles (ligne grise). Ces deux dernières séries se comportent de manière très similaire à la première.

Loin d'être simplement focalisé sur les enjeux militaires, comme la vision belliciste le sous-entend, le Parlement était en fait tout autant tourné vers les enjeux civils entre 1660 et 1740. Ce qui changea à la suite de la Glorieuse Révolution n'est pas tant le sujet des discussions des membres du Parlement que leur capacité à agir sur ces débats. Après 1688-1689, le Parlement vota de plus en plus de lois, or il est évident que ce n'était pas la guerre qui le conduisait à prendre un rôle plus actif en tant que législateur.

84 - Steven C. A. PINCUS et James A. ROBINSON, « What Really Happened during the Glorious Revolution ? », in S. GALIANI et I. SENED, *Institutions, Property Rights, and Economic Growth: The Legacy of Douglass North*, New York, Cambridge University Press, 2014, p. 192-222 ; Daron ACEMOGLU et James A. ROBINSON, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York, Crown, 2012, p. 182-212 ; Steve PINCUS, *1688: The First Modern Revolution*, New Haven, Yale University Press, 2009.

Figure 4 – Nombre de lois votées par le Parlement (1660-1798)



Sources : Julian HOPPIT, « Patterns of Parliamentary Legislation, 1660-1800 », *The Historical Journal*, 39-1, 1996, p. 109-131. Nous représentons le nombre total de lois adoptées par le Parlement entre 1660 et 1798, ce qui montre de manière simple l'accroissement du rôle du Parlement sur la période. Les zones grisées représentent les périodes durant lesquelles la Grande-Bretagne était en guerre.

Après 1688, les rois se sentirent obligés de se tourner vers les leaders de la majorité au Parlement pour former un gouvernement. Cela permit aux partis d'avancer plus facilement leurs agendas politiques respectifs, ce qui, durant presque tout le XVIII<sup>e</sup> siècle, concernait presque exclusivement les Whigs<sup>85</sup>.

Loin d'accepter l'idée mercantiliste qui suppose que le commerce est un jeu à somme nulle et que la croissance économique ne peut se développer qu'en s'emparant des richesses d'un État ennemi, les Whigs souscrivaient à l'idée que c'était le travail qui créait les richesses et que, ainsi, les gouvernements pouvaient promouvoir la croissance économique en soutenant les manufactures à la fois en Grande-Bretagne et dans les colonies. Membre du Bureau du commerce, Locke maintenait que « si nous estimions avec justesse les choses dont nous nous servons, et que nous mesurions les différents coûts qui s'y rapportent, ce qui en elles est dû à la nature, ou au travail, nous trouverions qu'elles sont constituées, pour la plupart d'entre elles, à 99% par le travail<sup>86</sup> ». Bernard Mandeville, économiste politique *whig*, abondait en ce sens : « Le bonheur de toutes les sociétés dépendra toujours des fruits de la terre et du travail des gens. » Les matières premières travaillées, insistait-il, « sont un trésor plus sûr, plus réel et plus intarissable que

85 - Gary W. COX, « War, Moral Hazard, and Ministerial Responsibility: England after the Glorious Revolution », *The Journal of Economic History*, 71-1, 2011, p. 133-161, se focalise sur l'essor du cabinet gouvernemental. Les institutions qui rendirent cet essor possible créèrent également les conditions nécessaires au régime des partis.

86 - John LOCKE, *Second Treatise of Government*, éd. par C. B. Macpherson, Indianapolis, Hackett, 1980, p. 24-25.

l'or du Brésil ou l'argent de Potosí »<sup>87</sup>. L'un des prédécesseurs de Locke, Carew Reynell, argumenta cela en détail. La base de la force nationale, selon Reynell, était le travail plus que le territoire, la manufacture plus que les matières premières.

*Ce sont les fabricants d'une marchandise en vente qui emploient les gens et qui produisent le plus grand profit, [...] bien que les matières originales ne soient pas dans le pays, comme les soies par exemple, leur fabrication emploie une abondance de personnes, qui apportent avec elles d'autres choses par exportation. Ce sont les manufactures qui doivent faire le travail, [...] ce qui n'aura pas seulement pour effet d'augmenter le nombre de personnes impliquées dans le processus, mais aussi de stimuler le commerce et son avancement*<sup>88</sup>.

L'industrie mettait en marche un processus qui rendait la propriété infinie ; le commerce n'était pas un jeu à somme nulle :

*Dans les endroits de forte concentration de populations liées à l'entreprise de la manufacture, les gens consomment à satiété toutes les marchandises locales, comme les biens des commerçants, toutes sortes de victuailles, les vêtements, et d'autres produits nécessaires à la vie de tous les jours, tout en employant de nombreux artisans travaillant le bois, et le fer, pour produire des outils et d'autres instruments propres à leur vocation, ce qui a pour résultat de maintenir et même d'augmenter le nombre de cultivateurs, de commerçants et d'artisans de toute sorte ; [...] et, lorsque ces populations augmentent en nombre, ils s'emparent d'autres industries et font profiter les uns et les autres, et ceci sans fin*<sup>89</sup>.

« Même si nous sommes une nation déjà grande », conclut Reynell, « il nous est facile de devenir dix fois plus riches encore »<sup>90</sup>.

Convaincus par ces théories politiques et économiques, les Whigs cherchaient à mettre en place un programme politique de développement qui promouvrait les industries en créant une économie de travail avec des revenus significatifs. C'est la raison pour laquelle la Banque d'Angleterre *whig* accordait des prêts à taux réduits aux fabricants. Dans le même temps, les législateurs *whigs* encourageaient la construction de routes et de canaux, et ceux de leurs membres dans la Chambre des Communes et au Bureau du commerce soutenaient l'afflux de vagues successives d'immigrants au XVIII<sup>e</sup> siècle. Après la révolution de 1688-1689, ils créèrent les institutions nécessaires à la mise en place de leur programme à l'échelle nationale<sup>91</sup>.

87 - Bernard MANDEVILLE, *The Fable of the Bees ; or, Private Vices, Publick Benefits*, Londres, J. Roberts, 1714, p. 178-179.

88 - Carew REYNELL, *A Necessary Companion ; or, The English Interest Discovered and Promoted*, Londres, William Budden, 1685, f. A5v-A7r, (a1)v-(a2)r, 5, 17-18, 48 (signalons au passage l'admiration de Locke pour les travaux de Reynell : Bodleian Library, Oxford, ms. Locke, c. 30, fol. 18-19).

89 - *Ibid.*

90 - *Ibid.*

91 - Pour une critique plus large de la notion de mercantilisme et des écueils interprétatifs induits par l'emploi abusif du terme, voir S. PINCUS, « Rethinking Mercantilism... », art. cit.

Les Britanniques développèrent au XVIII<sup>e</sup> siècle un État relativement fort et remarquablement efficace, qu'on ne pourrait définir de manière étroite comme fiscal-militaire. À la même période, durant laquelle ils investirent de lourds moyens dans la création d'armées massives et de flottes capables de causer la défaite de leurs plus grands rivaux européens, ils dédièrent aussi une portion relativement plus petite de leurs revenus à des enjeux qui ne peuvent être définis comme strictement fiscaux-militaires. Les Whigs, bien sûr, développèrent ces idées bien avant l'explosion de la législation et des dépenses au XVIII<sup>e</sup> siècle. L'institutionnalisation des partis politiques à partir de 1688-1689 permit l'application en de nombreux domaines économiques de l'idéologie *whig*, ce qui rendit possible la formation de l'État développementaliste.

## Les guerres ont-elles fait les États ?

L'État britannique consacrait une part significative de ses revenus à d'autres secteurs que la guerre, précisément car celle-ci ne fut jamais une fin en soi. La participation des Britanniques à des conflits entre 1689 et 1763 réalisait le programme sociopolitique *whig*. L'historiographie belliciste soutient que les États modernes faisaient la guerre pour se protéger d'éventuels prédateurs, mais elle n'a généralement pas prêté attention aux importants débats contemporains à propos des grandes guerres du XVIII<sup>e</sup> siècle, qui exposent clairement le souci non pas seulement d'assurer la sécurité mais aussi de promouvoir le bonheur des citoyens britanniques.

Il est vrai que, après 1688, l'État anglais puis britannique s'engagea dans un projet ambitieux d'empire et dans une série de guerres très intenses avec d'autres États. Toutefois, même cette expérience ne reflète pas la version des événements qui domine l'historiographie belliciste de l'État. L'État anglais, après 1688, ne fut pas contraint de se développer afin de survivre selon quelque logique « darwinienne » qui aurait consisté à triompher des États faibles. Au contraire, même les tentatives d'augmenter les impôts en Angleterre, et plus généralement en Grande-Bretagne, afin de financer une marine et une armée plus importantes faisaient le jeu des ambitions politiques *whig*. Sous les Tories qui avaient des ambitions militaires beaucoup plus limitées et se montraient peu enclins à accroître la dette nationale, le développement de l'État n'était pas fatalement provoqué par les conflits. Les Whigs menèrent des projets qui eurent comme effet de renforcer l'État afin de promouvoir des stratégies plus agressives sur le plan commercial et géopolitique. Ce furent les aspirations politiques qui provoquèrent la formation de l'État, et non la logique de la guerre.

L'hypothèse selon laquelle les guerres façonnèrent les États ignore l'élément idéologique dans la fabrique des politiques étrangères. Les guerres ne s'imposaient pas aux gouvernements. Elles résultaient de l'initiative des leaders politiques de les faire à des moments spécifiques, à des fins spécifiques. Certes, le déroulé et l'issue des conflits demeuraient imprévisibles, mais les dirigeants avaient bel et bien à l'esprit des objectifs précis qu'ils mobilisaient pour susciter l'adhésion populaire. Différents motifs de faire la guerre se succédèrent, fondés sur des visions



concurrentes de la société, et eurent des effets sociaux distincts. Par exemple, les Whigs et les Tories s'opposaient sur leur vision de la société, de l'utilité de la guerre, et eurent donc des positions divergentes à propos de la guerre de Succession d'Espagne. Les Whigs, parmi lesquels Daniel Defoe, avaient exigé que les Britanniques entrent en guerre contre la France afin d'éviter la création d'une hégémonie franco-espagnole des Bourbons. Dès le départ, ils s'inquiétèrent de ce qu'une union possible entre la richesse des Amériques espagnoles et la puissance déjà considérable de la couronne française pût permettre à Louis XIV de réaliser une « monarchie universelle ».

Ainsi, l'auteur polémiste *whig* Charles Povey écrit que « la guerre avait commencé afin de brider le pouvoir de la France et de l'Espagne, ainsi que d'assujettir cette dernière, dans le but de faire croître le commerce britannique » dans les Amériques espagnoles<sup>92</sup>. Les Whigs pensaient qu'il était à la fois plus efficace sur le plan économique et plus réaliste sur le plan militaire de causer la défaite des forces des Bourbons conjointes en Europe pour les forcer à ouvrir le marché des Amériques espagnoles dans un moment de paix, plutôt que d'essayer de combattre les Espagnols dans le Nouveau Monde. Joseph Addison, qui était alors le sous-secrétaire d'État *whig*, pensait qu'une offensive contre les Espagnols dans les Indes devait être « un projet collatéral plutôt que [le] but principal », à cause de l'incertitude inhérente aux expéditions navales de longue durée. Le moyen le plus sûr « d'amener la France à accepter [les] conditions [britanniques] », explique-t-il, était « de lui opposer des multitudes de soldats et de les surpasser en nombre » en Europe<sup>93</sup>. Les Whigs étaient ainsi préparés à emprunter de larges sommes pour financer les armées de terre déjà massives et victorieuses du duc de Marlborough. Ils placèrent directement le poids fiscal sur ce qu'ils estimaient être le secteur le moins productif de l'économie, à savoir la propriété foncière. En résumé, les Whigs faisaient la guerre pour promouvoir les manufactures britanniques. Ils voulaient une paix qui ouvrirait de nouveaux marchés au profit des secteurs qu'ils considéraient comme les plus dynamiques de l'économie. Les Whigs étaient satisfaits de créer un État plus fort qui défendrait les manufactures britanniques par l'intermédiaire de la guerre, mais aussi d'un mécanisme social ambitieux, tel le fait d'encourager l'immigration en masse de populations originaires du Palatinat afin de développer de nouvelles manufactures en Irlande et dans les colonies nord-américaines.

Les Tories rejetaient ce raisonnement. Ils se lamentaient des effets de transformation sociale induite par l'État *whig*. À l'époque de la révolution, le futur secrétaire d'État *tory* Henry St. John rappelait que « les produits financiers de ceux qui ont de l'argent ne pouvaient pas encore rivaliser avec la plus-value de la terre, que ce soit dans la nation ou au Parlement ». Tout ceci à présent avait changé, expliquait St. John au comte d'Orrery en 1709 :

92 - Charles POVEY, *An Enquiry into the Miscarriages of the Four Last Years Reign*, Londres, s. l., 1714, p. 18.

93 - Joseph ADDISON, *The Present State of the War, and the Necessity of an Augmentation Consider'd*, Londres, J. Morphew, 1708, p. 16-19.

*il y a maintenant vingt ans que nous sommes engagés dans les guerres les plus coûteuses que l'Europe ait jamais connues. [...] Le coût entier de cette charge [était payé par] la plus-value de la terre, durant tout ce temps [...]. [Le résultat fut qu']une nouvelle plus-value fut créée sur la fortune des propriétaires terriens, et la somme des nouvelles terres encore inconnues il y a vingt ans a augmenté au point d'être égale à la Terra firma de notre île. [...] Les propriétaires terriens devinrent pauvres et abattus<sup>94</sup>.*

À leur arrivée au pouvoir en 1710, les Tories voulaient surtout renverser ce nivellement social qu'ils déploraient. Alors qu'ils s'accordaient avec leurs adversaires *whigs* sur les craintes suscitées par le projet d'unité de la France et de l'Espagne sous l'égide de la Maison de Bourbon, leurs ambitions militaires étaient très différentes.

Parce qu'ils étaient persuadés que la richesse n'était pas infinie, les Tories considéraient que la meilleure façon de payer la dette de guerre et de maîtriser les Bourbons était de se dessiner un vaste empire territorial dans la partie sud de l'Amérique espagnole. Ils étaient convaincus que cela leur permettrait de saisir une part non négligeable des vastes richesses des mines d'argent péruviennes et brésiliennes. En 1711, ils créèrent la Compagnie des mers du Sud à la fois pour être le bras commercial de ce vaste et nouvel empire territorial et pour assumer le remboursement de la dette nationale qui s'accumulait rapidement. Ainsi, les Tories pensaient s'assurer que la Grande-Bretagne demeurerait une société de propriétaires terriens, et non de manufactures. En conséquence, au lieu de dépenser de grandes sommes pour soutenir les grandes armées de terre qui combattaient en Europe, les Tories choisirent de financer une large flotte pour conquérir Buenos Aires et Valdivia, prévoyant que, au lieu de requérir davantage d'investissements, elle serait remboursée par la saisie de larges butins de guerre<sup>95</sup>.

Ces politiques militaires inconciliables avaient des conséquences très variées sur la nature de l'État. La stratégie *whig* requérait des investissements massifs dans la machine de guerre, la révision de la dette nationale et la promotion des manufactures britanniques. À l'inverse, les Tories espéraient réduire la taille de l'État en accroissant celle de l'empire. Les différents types de guerre ont fait naître différents types d'États, et la détermination d'une stratégie ne répondait pas à une inexorable logique purement militaire, mais, avant même le commencement de la guerre, aux préférences sociales qui informaient les politiques des partis.

La guerre de Succession d'Espagne est un des exemples parmi tant d'autres qui démontre que la guerre et la construction de l'État relevaient du choix politique. Au début du XVII<sup>e</sup> siècle, par exemple, un groupe important émergea parmi les parlementaires, demandant « le renforcement de l'État » pour poursuivre des

94 - Bodleian Library, Oxford, Eng. Misc. e. 180, fol. 4-5, Henry St. John (Bucklebury) à Orrery, 9 juill. 1709.

95 - Sur les agendas politiques rivaux des Whigs et des Tories concernant l'économie politique et la construction étatique durant la guerre de Succession d'Espagne, voir Steve PINCUS, « Addison's Empire: Whig Conceptions of Empire in the Early 18th Century », *Parliamentary History*, 31-1, 2012, p. 99-117.

politiques anti-espagnoles très agressives ; il fut mis en échec par ceux qui à la cour voyaient les Néerlandais comme une menace plus grande<sup>96</sup>. À la fin des années 1690, après que Guillaume III d'Orange-Nassau eut développé avec succès la machine d'État afin de combattre les armées massives de Louis XIV, les Tories forcèrent avec succès le roi à réduire son armée de 66 000 à 10 000 hommes. J. Hoppit évoque Robert Harley et ses alliés, dont le but était de provoquer « le flétrissement de l'État central et le retour à l'indépendance locale<sup>97</sup> ». De nouveau, durant les dernières années de la guerre de Sept Ans, les partisans politiques débattirent du fait de réduire ou non le poids de l'État, qui avait augmenté de manière forte sous le leadership de William Pitt l'Ancien. Après 1763, l'administration de Grenville commença ce que William Ashworth décrivit comme « le démembrement de l'État fiscal-militaire<sup>98</sup> ». Du début du XVII<sup>e</sup> jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, les politiciens britanniques débattirent du fait de faire ou non la guerre et, à plusieurs reprises, juste après la fin des campagnes les plus victorieuses, les partis réussirent à persuader le Parlement de défaire la machine d'État qu'ils avaient érigée durant la guerre. La formation de l'État dans la Grande-Bretagne moderne est loin d'être la conséquence inéluctable de la concurrence entre nations.

Les comparaisons à l'échelle européenne confirment que la construction de l'État était un choix politique plutôt qu'une réponse nécessaire au conflit international. La monarchie espagnole était la plus grande puissance européenne au XVI<sup>e</sup> et au début du XVII<sup>e</sup> siècle ; c'est à cette époque qu'elle développa ce que les historiens ont qualifié de « premier État fiscal-militaire ». Cependant, plus tard dans le XVII<sup>e</sup> siècle, le plus grand et plus riche empire d'Europe fit l'expérience d'une « dévolution administrative qui se matérialisait par un affaiblissement sérieux de nombreuses caractéristiques centralisatrices et bureaucratiques du système espagnol ». Le résultat fut que, à partir de la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, « l'Espagne était dotée d'une structure militaire connectée à et modelée par des réseaux d'entrepreneurs, d'aristocrates et de notables des villes, au lieu d'être un État fiscal-militaire moderne structuré par le gouvernement central »<sup>99</sup>. Les monarques espagnols Habsbourg choisirent clairement de déléguer leur État par opportunisme politique,

96 - Robert BRENNER, *Merchants and Revolution: Commercial Change, Political Conflict, and London's Overseas Traders, 1550-1653*, Londres, Verso, 1993, p. 661 ; Thomas COGSWELL, *The Blessed Revolution: English Politics and the Coming of War, 1621-1624*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989 ; Simon ADAMS, « Spain or the Netherlands? The Dilemmas of Early Stuart Foreign Policy », in H. TOMLINSON (dir.), *Before The English Civil War: Essays on Early Stuart Politics and Government*, New York, St. Martin's Press, 1984, p. 79-101.

97 - Craig ROSE, *England in the 1690s: Revolution, Religion, and War*, Oxford, Blackwell, 1999, p. 94 ; Julian HOPBIT, *A Land of Liberty? England 1689-1727*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 156.

98 - William J. ASHWORTH, *Customs and Excise: Trade, Production, and Consumption in England, 1640-1845*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 318 sq. ; Justin DU RIVAGE, « Taxing the Empire: Political Economy and the Ideological Origins of the American Revolution, 1747-1776 », Ph. D., Yale University, 2013, p. 143.

99 - J. GLETE, *War and the State...*, *op. cit.*, p. 127 et 137.

tandis que, dès la première moitié du siècle suivant, leurs successeurs Bourbons construisirent avec succès un nouvel appareil fiscal-militaire dans la première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>100</sup>. Les Néerlandais choisirent également, après leur victoire lors de la guerre de Succession d'Espagne, de réduire leur État fiscal-militaire, alors que leur économie était l'une des plus dynamiques d'Europe<sup>101</sup>. L'explication de ces dynamiques changeantes, comme l'interprétation de la manière dont s'est structuré le développement de l'État britannique, ne peut se contenter de retracer l'évolution de la taille de l'État en examinant des schémas chronologiques successifs des guerres; cela demande une analyse précise et détaillée des choix politiques.

La situation de la Grande-Bretagne au XVIII<sup>e</sup> siècle soulève de sérieuses questions sur la guerre et le paradigme de la construction de l'État. La fabrication de l'État britannique ne fut pas la conséquence inéluctable de la guerre internationale. Les hommes politiques britanniques cherchaient autant à modeler la société qu'à créer une machine de guerre efficace. Les guerres ne façonnèrent pas la Grande-Bretagne, de la même manière que l'État britannique n'était pas exclusivement une machine de guerre.

Nous ne sommes pas les premiers historiens à émettre des réserves quant au paradigme de l'État fiscal-militaire. Ceux qui s'intéressent à la formation des États envisagée en partant du bas (*bottum-up*) ou à l'histoire sociale de l'État avaient déjà noté que « les États modernes déployaient des ressources pour soutenir et créer des écoles, des orphelinats, des prisons, des hospices, des fonds communs caritatifs, des diaconats, des fraternités, des consistoires, des inquisitions, et beaucoup d'autres organisations dont les buts principaux étaient la socialisation, la régulation et la normalisation – et non la coercition ou l'extraction de ressources<sup>102</sup> ». Ils décrivent des réseaux fournis, concentrant les aides sociales et les institutions, mis en place par « le gouvernement local et une gouvernance non étatique<sup>103</sup> ».

Le récit que nous proposons ici est quelque peu différent. Sans minimiser l'importance des structures sociales locales et non étatiques en Angleterre, en Grande-Bretagne et dans toute l'Europe au XVIII<sup>e</sup> siècle, les politiciens britanniques

100 - Agustín GONZÁLEZ ENCISO, « A Moderate and Rational Absolutism: Spanish Fiscal Policy in the First Half of the Eighteenth Century », in R. TORRES SÁNCHEZ (dir.), *War, State and Development...*, *op. cit.*, p. 109-132.

101 - C. STORRS, « The Fiscal-Military State... », art. cit., p. 11.

102 - P. S. GORSKI, *The Disciplinary Revolution...*, *op. cit.*, p. 165-166. Pour le cas anglais, voir Steve HINDLE, *The State and Social Change in Early Modern England, c. 1550-1640*, Basingstoke, Macmillan, 2000; M. J. BRADDICK, *State Formation...*, *op. cit.*

103 - P. S. GORSKI, *The Disciplinary Revolution...*, *op. cit.*, p. 166. Il faut souligner que M. J. BRADDICK, *State Formation...*, *op. cit.*, retrace l'histoire de la transition entre la formation de l'État local et la formation de l'État national. J. GLETE, *War and the State...*, *op. cit.*, a fait remarquer avec beaucoup de perspicacité que cette interprétation de l'histoire adopte également une chronologie qui fait émerger l'État moderne au XIX<sup>e</sup> siècle.

qui se trouvaient au cœur de l'État s'impliquèrent de plus en plus à cette époque dans la promotion du développement social, l'éducation, l'amélioration des infrastructures et les aides sociales. Alors que de nombreux États consacraient un pourcentage toujours plus large de leurs revenus au domaine fiscal-militaire, la Grande-Bretagne prêtait de plus en plus attention à d'autres enjeux, surtout hors de l'Angleterre. Les hommes d'État britanniques étaient plus prompts que leurs homologues sur le continent à financer directement des aides pour répondre aux désastres, pour améliorer les infrastructures et pour innover technologiquement.

On peut se demander s'il existe un lien entre cette configuration unique de la Grande-Bretagne – la combinaison d'un État développementaliste *britannique* et d'un soutien continu aux structures sociales au niveau local *en Angleterre* – et son nouveau statut d'empire. Les rois anglais, bien sûr, possédaient depuis la nuit des temps des territoires outre-mer, mais ceux-ci avaient toujours été liés à la personne du roi, et non à l'État anglais. C'est seulement avec la création en 1696 par le Parlement anglais du Bureau du commerce, dans le but explicite de gouverner les affaires commerciales de l'Angleterre et de son empire, que le pays devint un État impérial. Tandis que le Parlement de la Grande-Bretagne, relativement frileux quant à une centralisation des structures sociales en Angleterre qui aurait heurté les sensibilités locales, préférait voter des lois libérales, le gouvernement britannique était plus enclin à entreprendre de grands programmes sociaux dans les colonies. Ainsi, le Parlement dépensa la plupart de l'argent réservé aux migrants étrangers pour faciliter leur installation dans les colonies et en Irlande. Quand Charleston, en Caroline du Sud, connut un incendie dévastateur en 1740, l'État britannique offrit une aide importante après le désastre. Il ne centralisa jamais les structures sociales d'une manière comparable à ce que firent les autres États européens à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Mais ceci est peut-être dû au fait qu'il créa un État développementaliste impérial centralisé au-dessus de l'État anglais plus décentralisé. Les politiciens britanniques consacrèrent leur énergie et leurs ressources fiscales à sculpter un nouvel État impérial, laissant aux localités anglaises le soin d'élaborer des institutions dédiées au progrès social en Angleterre. En d'autres termes, l'État britannique fit en sorte qu'il pût exister à l'intérieur de l'Angleterre, au niveau local et non gouvernemental, davantage d'aides sociales ambitieuses alors que, à l'extérieur de l'Angleterre, l'État impérial s'impliquait de manière plus directe<sup>104</sup>.

Non seulement l'État britannique intervenait dans la société civile, surtout hors de l'Angleterre, mais il est difficile de relier son apparition à l'ordre militaire international. La Grande-Bretagne développa en effet les éléments constitutifs d'un État moderne entre 1500 et 1800. Toutefois, il est impossible d'expliquer la mise en place effective du monopole de la violence, d'une administration bureaucratique ou d'un système fiscal plus rationnel comme étant la réponse inévitable à la violence interétatique. Au lieu de cela, comme le démontre le débat entre les

Whigs et les Tories, chaque étape dans ce processus fut le résultat de choix politiques difficiles et contestés. La politique, et non la guerre, façonna l'État britannique. L'État qui en émergea façonna à son tour le nouveau visage de l'État politique impérial.

*Steve Pincus*  
*Yale University*

*James Robinson*  
*University of Chicago*

Traduction d'Élodie Grossi

