François-Albert Angers

Directeur de l'Institut d'Économie appliquée de l'École des Hautes Études Commerciales,
Université de Montréal

Avec la collaboration de Pierre Harvey et Jacques Parizeau

Professeurs d'économie, HEC, Montréal

(1960)

ESSAI SUR LA CENTRALISATION

**ANALYSE DES PRINCIPES
ET PERSPECTIVES CANADIENNES**

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Courriel: jean-marie_tremblay@uqac.ca

Site web pédagogique : <http://www.uqac.ca/jmt-sociologue/>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

François-Albert Angers,
avec la collaboration de Pierre Harvey et Jacques Parizeau

ESSAI SUR LA CENTRALISATION. ANALYSE DES PRINCIPES ET PERSPECTIVES CANADIENNES.

Montréal : Les Presses de l'École des Hautes Études Commerciales et Les Éditions de la Librairie Beauchemin, 1960, 331 pp.

M Jacques Parizeau, économiste et ancien premier ministre du Québec, nous a accordé, le 18 septembre 2006 son autorisation de diffuser la totalité de ses publications. L'autorisation accordée au téléphone a été confirmée par écrit par M. Parizeau lui-même.

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les citations : Times New Roman, 12 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2004 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format
LETTR (US letter), 8.5'' x 11''

Édition numérique réalisée le 30 avril 2007 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.

François-Albert Angers,
avec la collaboration de Pierre Harvey et Jacques Parizeau

ESSAI SUR LA CENTRALISATION.
Analyse des principes et perspectives canadiennes.

Montréal : Les Presses de l'École des Hautes Études Commerciales et Les Éditions de la Librairie Beauchemin, 1960, 331 pp.

Table des matières

Avertissement

PREMIÈRE PARTIE

Centralisation et décentralisation en thèse générale

Chapitre I.

Centralisation et décentralisation devant les faits.

1. Position fondamentale du problème : les grandes hypothèses unificatrices et centralisatrices - confrontation avec une analyse minutieuse de la réalité
2. L'aventure des sociétés humaines : l'histoire est plutôt cyclique que linéaire - l'Europe est plus décentralisée aujourd'hui qu'aux époques historiques antérieures
3. Les nouveautés américaines et leur influence sur les structures politiques : les illusions du phénomène des nouveaux continents - les nouvelles tendances décentralisatrices dans les petites nations
4. Les causes profondes de la contre-offensive décentralisatrice
5. Les fondements du régionalisme : la division en région des faits administratifs est naturelle et comme nécessaire
6. Les nouvelles perspectives du monde contemporain : les effets du progrès technique sur les possibilités de décentralisation

Chapitre II.

Centralisation et sciences sociologiques.

1. Les premiers vagissements des sciences humaines : la méthode déductive d'abord en honneur en sociologie - l'apparition du concept de « groupe » - la géographie devient régionaliste - l'évolution régionaliste des autres sciences sociales : anthropologie, écologie, sociologie

2. [L'éclosion de la sociologie régionaliste](#) : l'évolution sociologique vers le régionalisme - les théories de Giddings - la sociologie régionale
3. [La synthèse sociologique de Ralf Linton](#)
4. [Le rôle et les limites de la centralisation](#) : l'unité est plutôt un présupposé de la centralisation, que celle-ci n'est la condition de celle-là - le témoignage de la psychiatrie
5. [Lewis Mumford et l'hypothèse régionaliste de civilisation](#)

Chapitre III. **Centralisation et sciences économiques.**

1. [Le splendide isolement des économistes](#) : la science économique reste la science la plus attachée aux tendances centralisatrices
2. [Les tendances centralisatrices de la théorie économique la plus pure](#) : la centralisation anarchique - le rôle des développements techniques dans la persistance du point de vue centralisateur
3. [Les impurs](#) : les tendances nationalistes dans l'économie - les thèses de List et de Manoilescu
4. [L'évolution vers plus de régionalisme](#) : extension régionaliste des théories nationales - la régionalisation de la théorie des prix
5. [Régionalisme et croissance](#) : la centralisation est fondée sur une fausse application de la théorie des coûts
6. [Centralisation et concentration économique](#) : les nouvelles tendances de l'évolution technique sont favorables à la décentralisation
7. [Conclusion](#) : l'esprit centralisateur des économistes résulte d'un manque de concrétisation des théories

Chapitre IV. **Centralisation et sciences administratives ou politiques.**

- I. [Centralisation administrative](#) :
 1. [La centralisation à son meilleur](#) : les sciences administratives poussent à la centralisation

2. [L'entrée en scène de la décentralisation](#) : considérée sur une longue période, la centralisation administrative comporte des inconvénients - la centralisation administrative trouve ses limites dans la capacité limitée des cerveaux humains
3. [Les illusions centralisatrices](#) : sous certains aspects la centralisation coûte cher - l'efficacité économique ou financière n'est pas la seule à considérer
4. [Opinions de quelques spécialistes](#)

II. [Centralisation politique](#) :

1. [Les origines de la pensée politique moderne](#) : la pensée politique du XIXe siècle est en réaction contre l'autoritarisme politique et l'anarchie administrative
2. [Le fédéralisme et sa signification](#) : l'apparition du fédéralisme - les tendances réelles du fédéralisme
3. [Où est la vraie démocratie](#) : les conclusions de la Commission américaine sur les relations intergouvernementales - les normes fédéralistes

Chapitre V.

[La voie royale de la centralisation : les subventions.](#)

1. [Relations entre subventions et centralisation](#)
2. [L'exemple de l'Angleterre](#) : les raisons fondamentales du caractère centralisateur des subventions
3. [Le point de vue des commissions d'enquête américaines](#)

Chapitre VI.

[Conclusions de la première partie.](#)

1. [Il y a une thèse décentralisatrice](#)
2. [Les éléments d'une théorie de la croissance](#)
3. [Fédéralisme et cultures](#)

DEUXIÈME PARTIE

Centralisation et contrôle économique

Chapitre I.

Les antécédents politiques du keynésianisme.

1. Le climat économique de la Confédération : les caractères de la politique économique canadienne avant 1930 - la tendance générale au libéralisme - les premières théories interventionnistes
2. Les nouveaux points de vue issus de la crise : les premières expériences interventionnistes - la politique monétaire d'après Irving Fisher
3. Puis, Keynes vint : l'apparition de la Théorie Générale

Chapitre II.

Keynes et le keynésianisme de l'immédiat après guerre.

1. Portée et données fondamentales de la théorie keynésienne : classicisme et keynésianisme - la théorie de Keynes
2. Les conditions et limites trop souvent oubliées : les postulats simplificateurs - les cadres de fonctionnement
3. Les dépassements de la théorie tels que vus par Keynes lui-même : la suppression du cadre et ses effets - le rôle de l'intérêt - les conditions psychologiques de succès de la théorie
4. Les premiers post-keynésiens américains et leurs conclusions : le keynésianisme cyclique de Hansen - le keynésianisme fonctionnel de Lerner - les hésitations de Samuelson - Keynes et Fisher

Chapitre III.

Le caractère keynésien de la politique canadienne d'après-guerre.

1. Les tendances de la politique économique canadienne avant la crise de 1929 : le libéralisme canadien d'avant 1914 - les effets du dirigisme des années de guerre 1914-1918 - le libéralisme des années 1925 à 1930

2. [Les transformations de la politique économique sous le régime Bennett](#) : l'évolution vers l'inflationnisme
3. [Espoirs et déceptions engendrés par les nouvelles politiques monétaires](#) : l'optimisme de reprise - le choc de 1937 et l'orientation keynésienne
4. [Les sources d'une nouvelle pensée économique](#) : le rapport Sirois
5. [La guerre, terrain propice pour des expériences nouvelles](#) : la politique de guerre - la préparation de l'après-guerre
6. [L'acceptation définitive de la théorie keynésienne](#) : les propositions de 1945

Chapitre IV.

La validité politique de la théorie keynésienne.

1. [Théorie et pratique : la nature des théories](#) ; le degré de réalisme de la théorie de Keynes : les confusions de termes - les éléments fixes de la théorie ne le sont pas dans la réalité - la théorie de Keynes ne peut valoir que dans des cas particuliers
2. [Le degré de réalisme de la théorie de Keynes](#)
3. [La valeur réaliste des concepts fondamentaux](#) : le rôle de la fonction de consommation
4. [Le degré de valeur pratique du type d'analyse keynésien](#) : la discussion de Keynes reste située autour de la limite comme la discussion classique - équilibre global ne signifie pas équilibre réel - Keynes a fait la théorie du cas spécial de dépression
5. [Les abus d'application du keynésianisme au Canada après 1945](#)

Chapitre V.

La validité théorique de la construction keynésienne.

1. [La théorie keynésienne a été fortement discutée](#) : l'opinion de Harris - les analyses de la History of Economic Thought de Haney
2. [Y a-t-il véritablement eu une révolution keynésienne](#) : la théorie keynésienne n'est pas aussi révolutionnaire qu'on l'avait cru au début la normali-

té des équilibres de sous emploi est douteuse le potentiel des besoins non satisfaits et la dynamique économique

3. [La théorie de Keynes reste à prouver](#) : la démonstration keynésienne souffre de rigidité mathématique

Chapitre VI.

Keynes et le problème de la centralisation des pouvoirs.

Par PIERRE HARVEY,
professeur à l'École des Hautes Études commerciales

1. [La politique économique selon Keynes](#) : s'agit-il d'une simple action sur le taux de l'intérêt - les prescriptions de politique économique dites keynésiennes se trouvent dans la Théorie Générale - la Théorie Générale et le problème de la centralisation - la limite à fixer aux ambitions de la politique économique
2. [L'intérêt et la monnaie](#)
3. [Les finances publiques](#) : la dette publique : Keynes et le budget cyclique - budget cyclique et décentralisation
4. [Les finances publiques](#) : l'impôt
5. [Les finances publiques](#) : la stabilisation des finances locales

Chapitre VII.

Les post-keynésiens et la politique économique contemporaine.

Par Jacques Parizeau,
professeur à l'École des Hautes Études Commerciales de Montréal

1. [Prolongements et transformations de la théorie keynésienne](#) : la Théorie Générale du financement de la guerre sans inflation - fiscalité et politique économique : effets des travaux empiriques sur l'évolution de la théorie - les spécifications outrancières
2. [À la recherche d'une politique applicable](#) : les difficultés d'application d'un programme anticipé - les difficultés de prévisions des effets - l'adultération de la théorie au contrôle de la pratique

3. [Les post-keynésiens et l'économie internationale](#) : les travaux de Joan Robinson - les études empiriques et leur conclusion sur l'élasticité - la fin des illusions : Orcutt
4. [Le retour au classicisme monétaire](#)

Chapitre VIII.
Conclusion de la deuxième partie

[Bibliographie](#)

ESSAI SUR LA CENTRALISATION.
Analyse des principes et perspectives canadiennes.

Avertissement

[Retour à la table des matières](#)

Le présent ouvrage fait partie d'un ensemble de trois études. Le problème de la centralisation y est envisagé, d'abord dans son ensemble, puis dans chacun des deux domaines où il s'est posé avec le plus d'acuité au Canada, en ces dernières années : la fiscalité et la sécurité sociale.

La première étude, objet de cette édition-ci, examine donc les aspects les plus généraux de ce problème fondamental : les grands principes qui inspirent la politique ou l'administration, et qui découlent de la sociologie et de l'économie. Les deux autres couvriront, en somme, des aspects particuliers du même sujet ; mais qui méritent un traitement à part, en raison de la multitude des problèmes techniques et culturels de nature spéciale qu'ils soulèvent.

L'analyse qui suit se déroulera en deux parties bien distinctes. La première aborde l'ensemble de la question, dans ses fondements sociologiques, économiques, politiques et administratifs. La seconde sera exclusivement consacrée au contrôle et à la stabilité économiques, dans leurs rapports avec la centralisation ; on s'y intéressera plus spécialement aux théories les plus en vogue dans l'après-guerre (1945-1955).

C'est avec la conscience bien nette d'avoir tout au plus amorcé le sujet que l'auteur a qualifié son étude d'essai. Ce travail a été commencé dans les cadres de la Commission royale d'Enquête sur les Problèmes constitutionnels (pour la province de Québec), mieux connue sous le nom de Commission Tremblay. Bien que ce fût, des trois études mentionnées, la plus générale, - ou peut-être précisément parce que c'était la plus générale -, c'est elle qui fut abordée en dernier. Le temps manqua pour qu'elle pût être poussée vraiment à fond. Pris aujourd'hui par d'autres besognes plus pressantes, l'auteur ne voit pas quand il pourra jamais retrouver l'occasion de reprendre ce travail. Et il aperçoit sans doute mieux que quiconque tout ce qu'il lui resterait à accomplir pour le présenter comme une étude vraiment finie.

Des amis ont néanmoins été assez indulgents pour le convaincre que l'ouvrage tel quel, méritait d'être publié. Le fait est que les efforts de synthèse du problème de la centralisation, envisagé dans tous ses aspects, sont plutôt rares. Nous sortons d'une assez longue période de l'histoire de l'humanité (longue à l'échelle des générations humaines, quoique fort courte à l'échelle de l'évolution universelle - là gît d'ailleurs la difficulté), pendant laquelle le progrès, dicté surtout par le développement des économies, s'est effectué sous le signe de la centralisation. À l'intérieur d'un tel cycle, les esprits se laissent facilement prendre à l'idée que la centralisation est la loi du progrès. On finit même par la confondre ou l'identifier avec l'idée d'unité, qui hante depuis toujours la conscience universelle.

Soutenable, cette hypothèse demande toutefois, comme toutes les hypothèses, à être vérifiable par une analyse minutieuse des événements contemporains, aussi bien que des tendances de l'histoire envisagée sur une très longue période. Car elle ne va pas de soi. L'unité est aussi parfaitement concevable en termes de diversification des phénomènes. On peut même dire qu'à l'état brut à tout le moins, c'est ainsi que la nature se présente à nous dans toutes ses manifestations. Quant à savoir si l'unité dans la diversité doit nécessairement évoluer vers l'unification du type monolithique, rien n'est moins prouvé. Et le serait-ce en tant que tendance générale, qu'il ne s'ensuivrait pas que toute solution centraliste soit toujours bonne et toujours indiquée pour faire face aux exigences de tel moment particulier de l'histoire ; ni que

toute forme particulière de centralisation soit vraiment celle qui conviendrait à la ligne de l'évolution générale.

Ce caractère de réaction contre des conclusions ou des formules trop simplistes, qui ont été récemment monnaie courante, est sans doute ce qui a pu paraître intéressant et original à ceux qui ont déjà pris connaissance du texte qui suit. À tout événement, l'auteur s'est décidé à le publier avec l'espoir d'inciter d'autres chercheurs à reprendre l'étude et à la faire avancer. Le sujet est vaste. Il exigerait une connaissance aussi profonde et étendue que possible de l'histoire du monde, tant dans le domaine des événements que des idées, aussi bien qu'une certaine maîtrise de la sociologie et de l'économie. Il y aurait là de quoi occuper toute une vie d'homme.

Au cours de mon travail pour la Commission, deux de mes collègues, MM. Pierre Harvey et Jacques Parizeau, m'ont été particulièrement précieux en poursuivant parallèlement à mon étude générale, des études théoriques spéciales sur des aspects particuliers de la théorie keynésienne et de ses développements post-keynésiens. Je n'ai pas cru utile, ni même peut-être équitable, de reprendre à mon compte la partie qu'ils avaient su aborder avec tant de maîtrise. Je leur ai donc tout simplement donné la parole quand le moment est venu de bâtir les chapitres VI et VII de la seconde partie.

ESSAI SUR LA CENTRALISATION.
Analyse des principes et perspectives canadiennes.

PREMIÈRE PARTIE

**CENTRALISATION
ET DÉCENTRALISATION
EN THÈSE GÉNÉRALE**

[Retour à la table des matières](#)

**1re partie :
Centralisation et décentralisation en thèse générale**

Chapitre I

Centralisation et décentralisation devant les faits

1. Position fondamentale du problème

[Retour à la table des matières](#)

La centralisation n'est qu'un aspect du problème plus général de la croissance continue des organismes et de leur dimension optimum. Un raisonnement simpliste incite tout d'abord à croire plus fort, plus résistant et plus efficace tout ce qui est gros. Sur le plan politique ou administratif, la concentration dans les mains d'un seul apparaît ainsi plus efficace. Elle assurerait une plus grande liberté d'action, une action plus rapide, plus cohérente, mieux intégrée comme on dit aujourd'hui.

Un anthropologue de grand renom, le R.P. Teilhard du Chardin, soumettait même vers les années 1936 une théorie de l'évolution universelle vers le grand, le gros, le collectif. Une loi de concentration continue, d'extension incessante des territoires ou communautés soumises à une même autorité, agirait d'une façon manifeste dans l'histoire du monde. De la famille à la tribu, de la tribu à la cité, de la cité à la nation, le monde évoluerait, en somme, vers l'inter-nation et peut-être l'unité complète et finale des sociétés humaines.

Les développements économiques du dernier siècle et demi ne contribuent d'ailleurs pas peu à créer une impression de cet ordre. L'histoire économique du monde, il est vrai, nous montre plutôt, à première vue, le progrès associé à la division et à la spécialisation plutôt qu'à la concentration. La division du travail a été, en fait, la grande constante de l'évolution économique du monde. La famille primitive elle-même a vite compris les avantages de la spécialisation pour le progrès de la productivité. La spécialisation, qui ouvrait la porte sur l'économie d'échange, devait ensuite contribuer à la désagrégation de la famille patriarcale comme unité économique et orienter le monde vers les formes individualistes (artisanales) d'organisation. La division du travail au sens strict vint ensuite scinder le travail de l'artisan en de multiples opérations. Puis la machine remplaça l'homme pour une bonne partie de ces opérations. Mais de nouveaux métiers et de nouvelles professions apparurent et apparaissent encore qui, tous, continuent et continuent sous nos yeux de se subdiviser. Les médecins, les avocats, les économistes, les comptables, etc., se spécialisent aujourd'hui comme hier le fabricant d'épingles, le cordonnier ou le forgeron ont laissé leur fonctions se scinder en opérations spécialisées.

Cependant la division implique elle-même la concentration. Pour atteindre aux degrés de spécialisation des métiers qui a eu cours dès l'antiquité, il a fallu une famille patriarcale ou tribale : la famille simple d'aujourd'hui n'aurait pas pu occuper chacun des individus qui la compose à une seule tâche. La concentration des artisans dans des manufactures a fourni, historiquement, l'occasion de concevoir la division industrielle du travail ; elle la supposait d'ailleurs et aurait dû être réalisée si ce n'eut été chose faite. Ainsi chaque subdivision nouvelle des formes de travail, chaque type de spécialisation suppose l'existence d'une communauté plus large pour que chaque individu puisse trouver, par l'échange ou une forme quelconque d'association, le moyen de satisfaire tous ses besoins. À cause même de la spécialisation, les communautés ne peuvent arriver à se suffire à elles-mêmes qu'en s'élargissant ; et à défaut d'y parvenir, elles ne progressent qu'en acceptant d'entretenir des relations nouvelles avec d'autres communautés. Dans ce dernier cas, les communautés ainsi reliées tendront d'autant plus à s'intégrer, avec le temps, que leurs relations seront plus nombreuses, plus fréquentes et plus nécessaires.

De telles vues générales sont d'autant plus facilement reçues et transformées en thèses politiques centralisatrices qu'elles correspondent à l'une des aspirations fondamentales de l'humanité : celle de l'unité. Confirmées par les grands phénomènes que nous venons de rappeler, elles nous paraissent implantées au cœur de l'homme comme un signe d'une destinée ultime à laquelle l'évolution naturelle des faits sociaux le conduit presque par la main, et comme malgré lui. Mais les grandes hypothèses qu'on en tirent restent plutôt hasardeuses au plan de l'action immédiate, quand il s'agit d'accepter ou non telles solutions centralisatrices particulières.

Vus de très haut les paysages humains décèlent peut-être des objectifs grandioses, qui échappent à l'oeil de l'observateur préoccupé par les problèmes quotidiens. Mais la vision de ces buts ou idéaux ne nous renseigne guère sur les moyens d'y arriver. Ceux-ci doivent tenir compte de longs cheminements inévitables à travers des obstacles tels que, pour les vaincre, il faille parfois s'engager dans des voies fort peu apparentées avec la ligne droite. La vision idéale ne nous indique pas davantage les formes particulières que devront revêtir les structures pour que l'unité rêvée soit viable, c'est-à-dire vraiment en conformité avec un destin humain sur lequel toutes les disciplines, en dehors de la foi, n'apportent guère autre chose que des préfigurations assez vagues.

En fait, bien des réalités historiques ou analytiques portent à croire qu'aux facteurs d'unité s'opposent des facteurs de diversités qui doivent également avoir un sens. Si bien que l'analyse minutieuse des faits, qui ne contredit pas pour autant les grandes hypothèses unificatrices, montre au moins que leur réalisation dans le temps est extrêmement lente. Lente au point qu'il est plutôt difficile d'en déduire une loi vraiment expérimentale du progrès continu en termes de grossissement ou de concentration des unités sociales. Les thèses en ce sens sont surtout des déductions faites à partir des facteurs nouveaux que le progrès technique a introduits dans le monde au cours du dernier siècle et demi : progrès économique selon les lignes déjà indiquées, rapidité des transports, facilité des communications, qui permettent des contacts plus nombreux entre les hommes des divers points du globe.

Des déductions de cet ordre, sur des faits si récents à l'échelle de l'histoire du monde, ne peuvent être que fort approximatives. Nul ne

sait vraiment où nous allons. Et les premiers efforts de prévision seront sûrement déjoués, au moins en partie, par la multitude des faits contingents inconnus et imprévisibles qui seront suscités par ces facteurs nouveaux eux-mêmes. L'un des plus significatifs parmi ces faits contingents, et qui nous hante à l'heure actuelle comme un véritable cauchemar, n'est-il pas la possibilité que le progrès lui-même conduise à la destruction d'une partie importante de l'humanité ? Les facteurs qui ont tant rapproché les hommes, physiquement parlant, aboutiraient ainsi à une véritable pulvérisation des manifestations matérielles ou techniques de notre civilisation, et peut-être à un nouveau départ à partir de bases redevenues primitives. L'histoire de la Tour de Babel, en dépit de son Antiquité, n'a pas perdu toute actualité !

La préhistoire nous fournit d'ailleurs des exemples de ce processus. La nature a déjà réussi à faire grand dans l'aventure de la vie. Le monde a connu son ère des plantes géantes, des animaux géants, des insectes géants. Ceux-ci ne trouvèrent apparemment pas la force dans la grosseur, puisqu'ils ne surent pas résister à l'évolution de la vie sur la planète et disparurent pour faire place à des espèces plus petites et, à cause de cela semble-t-il, plus résistantes. Le gigantisme chez les hommes, tout en restant synonyme d'une certaine force, est aussi associé à la lenteur, à la nonchalance, par conséquent à une difficulté plus grande de résistance à la lutte et d'adaptation au changement ; et cela par opposition à la vivacité, à la rapidité d'action, à la facilité d'adaptation de l'individu plus petit.

Sans doute, il tombe aussi sous le sens commun que l'excès de petitesse est un facteur de faiblesse, qui conduit aussi à la disparition des espèces, par incapacité de réaliser. Pourtant, il ne peut évidemment pas s'agir d'une petitesse en soi, qui définirait une vertu de la grosseur en soi. L'infiniment petit, par exemple, apparaît en définitive comme la forme la plus résistante et la plus permanente de vie, peut-être parce qu'il est plus proche de son principe même. Plus simple, impliquant moins de composition, moins d'organisation, moins de superstructure, il est moins susceptible de se décomposer, de se désorganiser ou de se muer en d'autres formes aussi complexes, mais différentes. Ainsi la grosseur et la petitesse prises en elles-mêmes, ou sous un autre jour la centralisation ou la décentralisation en soi, n'auraient pas de sens bien déterminé. Il y aurait des dimensions propres à chaque

type d'êtres, selon leurs structure et le milieu dans lequel ils sont destinés à évoluer. Le problème de dimension d'un être donné ne conduirait pas à rechercher le maximum, mais bien l'optimum.

2. L'aventure des sociétés humaines

[Retour à la table des matières](#)

Les sociétés humaines n'ont pas commencé par le gigantisme. Il a fallu qu'elles se développent, elles aussi, à partir de leurs cellules constitutantes. L'élargissement du cadre familial et la formation des tribus et des cités a donc nécessairement été la première série de phénomènes dans l'histoire sociale du monde. Sur ces faits fondamentaux sont venus se greffer les phénomènes politiques de conquêtes, d'alliances dynastiques, déterminés parfois par des motifs économiques, parfois aussi par le seul jeu des ambitions personnelles ou d'autres passions humaines. Ainsi se formèrent les Empires, sans altérer la plupart du temps la texture de base des sociétés.

Il y a donc là, sans aucun doute, l'esquisse d'un mouvement vers la centralisation, la concentration, bref le grossissement ou l'agrandissement des sociétés. Mais c'est simplifier l'histoire à l'extrême que d'en dégager un mouvement continu vers une centralisation progressive, qui devrait conduire le monde à une unité complète et rigide, comparable sur le plan mondial à ce que pouvait être à l'origine la société patriarcale. Au-delà d'un stage de formation du type cellulaire (familles, tribus, cités), l'histoire devient plutôt cyclique que linéaire ; et en fonction d'une tendance qui ne devient nette qu'à force de simplifier les réalités. Certes, on peut considérer comme deux étapes d'un type cellulaire élargi, la formation des nations au XVe et au XVIe siècle et la tendance marquée vers l'organisation d'une société internationale au XXe siècle. Mais avant d'en tirer des conclusions trop rapides en faveur de la centralisation et contre la décentralisation, il conviendra d'en mieux apprécier le caractère et la signification.

Observons tout d'abord que la formation des nations n'a pas correspondu à une évolution vers des unités sociales plus grandes, mais à

la consolidation ou à la cristallisation d'un nouveau type de conscience sociale, par suite d'un ensemble de circonstances diverses. L'interprétation centralisatrice nous fait voir le monde comme un ensemble de pays de plus en plus grands du point de vue de l'autorité gouvernante ; et nous incite à croire que l'avenir appelle une évolution vers un monde un et unique. Mais telle n'est pas vraiment la réalité historique, du moins pas sous tous ses aspects. Dans l'histoire, depuis la plus haute antiquité, nous voyons plutôt les empires se former, grandir et prospérer pendant un temps variable, puis tomber en décadence et se dissoudre comme si leur grandeur même finissait par leur être un poids intolérable.

À travers toute la période historique, une analyse minutieuse ne montre pas tant que cela qu'il y ait eu une tendance à l'agrandissement des unités sociales et politiques. Ceux qui décèlent une telle évolution se contentent trop souvent de considérer l'évolution de notre monde occidental depuis le moyen âge jusqu'à nos jours. Ou quand ils font allusion aux grands empires perse, assyrien, égyptien, grec ou même romain, pour comparer leur petitesse relative à certains grands États modernes, ils négligent les exemples que nous fournit l'Extrême-Orient. Dès la plus haute antiquité, la Chine constitua un immense Empire, présentant graduellement des caractéristiques nationales à une échelle territoriale comparable à n'importe laquelle des grandes nations modernes. Et aucun empire n'atteignit probablement jamais les dimensions de l'empire mongol des Genghis-Khan et des Tamerlan, au 13^e et au 14^e siècle, qui engloba toute la Russie actuelle, la Chine, l'Anatolie et même une partie de l'Inde.

D'ailleurs même en Europe, jamais n'a été atteint depuis, un degré d'unité comparable à celui qui fut réalisé au moyen âge, en dépit de l'existence de ses multiples cités (en Italie particulièrement) et des nombreux domaines (France et Allemagne) qui se morcelaient ou se reconstituaient au gré des mariages et des faits de guerre. L'Europe est alors relativement une, en dépit même de ses divisions intestines et du fait que le patriotisme était avant tout une réalité provinciale.¹ Elle est unifiée dans l'idéal chrétien, qui la distingue du reste du monde, et

¹ Textes choisis d'Ambroise Paré, Sociétés des Belles Lettres, Paris, 1953, p. 282, note 7.

connaît un patriotisme européen qui atténue l'importance et la signification des cloisonnements domaniaux ou communaux. L'histoire du XVI^e au XIX^e siècle nous fait ensuite assister à la formation d'une série de nations à l'intérieur du complexe européen. En consolidant leurs positions sur le territoire national, les chefs d'État y effectueront une centralisation croissante des pouvoirs à l'intérieur, mais les cloisonnements internationaux se font de plus en plus hermétiques.

En ce moment particulier le développement national a marqué un recul plutôt qu'un progrès de l'évolution vers une supposée unification. La plupart des nouvelles nations occupent, relativement parlant, un territoire exigu. En dépit de cela, il leur faudra bien souvent recourir à la force pour assurer leur unité par la soumission de groupes nationaux moins puissants, au groupe national dominant. Si bien qu'avec la libération graduelle des Balkans du joug de la Turquie au cours du XIX^e siècle, et la défaite des puissances germano-autrichiennes en 1918, l'Europe se retrouvera plus morcelée, de 1919 à 1940, qu'elle l'avait été depuis bien longtemps. Les nationalités subjuguées reprennent leur liberté et veulent se constituer en nations. Par ailleurs, sur les territoires du Moyen-Orient autrefois occupés par les grands empires assyrien, perse, égyptien, grec, rien d'aussi concentré n'existe plus aujourd'hui ; pas plus que sur le pourtour méditerranéen de l'Empire Romain. À l'heure actuelle, la Russie soviétique s'essaie à intégrer un certain nombre de ces vieilles nations dans le complexe russo-communiste ; alors que le reste de l'Europe parle d'États-Unis d'Europe. Il serait prématuré de tabler sur le succès de ces deux opérations, assez problématiques encore, pour en dégager la preuve d'un mouvement unitariste irrésistible.

3. Les nouveautés américaines et leur influence sur les structures politiques

[Retour à la table des matières](#)

Le peuplement de l'Amérique contribue cependant pour une bonne part à créer l'impression d'une évolution vers des États plus grands. Avec la formation du Canada, des États-Unis, du Brésil et de l'Argen-

tine, auxquels on peut ajouter l'Australie, le nombre des États continentaux s'est accru dans l'ordre absolu comme dans l'ordre relatif. Mais ces nouveaux développements sont assez peu caractéristiques d'une évolution comme celle qu'on prétend déceler. Ils ne sont pas un fait d'évolution par rapport à un état préalable du reste du monde qui, nous venons de le voir, évolue depuis trois ou quatre millénaires selon des tendances extrêmement diverses et circonstanciées d'une époque à l'autre. Ils constituent un fait nouveau dont le sens pour l'avenir nous reste totalement inconnu, faute d'appui dans le passé pour asseoir une projection.

Des populations européennes se sont déversées en masse, à un moment donné, sur un vaste continent double, pratiquement inhabité. Complètement dépayssées, elles ont dû s'habituer à un milieu nouveau. Préoccupées de repousser sans cesse plus loin la frontière de la mise en exploitation, elles n'ont guère eu le temps de s'arrêter et de réfléchir à leur destin de peuple. Les dimensions des États se sont fixées un peu au hasard des conquêtes ; et il s'y est produit des brassements de population d'un genre un peu spécial et passablement nouveau dans l'histoire du monde. Il s'agit d'expériences en somme récentes et encore peu significatives. La dimension des États n'y est pas à proprement parler le point d'arrivée d'une longue et nécessaire évolution. Elle constitue plutôt un point de départ, rendu possible par la présence de conditions historiques très particulières. Il appartiendra à l'histoire des siècles à venir d'en déterminer la validité.

Il est d'ailleurs remarquable que dans ces expériences d'un caractère nouveau, on n'ait nulle part jugé bon ou possible de recourir aux formules centralisées d'organisation courantes en Europe. Pour des raisons historiques, et aussi administratives ou politiques, la formule fédérative de gouvernement a été préférée à la formule centralisée. Certes, cette expérience n'a pas encore assez d'histoire à son acquit pour qu'il nous soit possible d'en fixer dès maintenant le sens définitif. Les centralisateurs ou les pessimistes tiennent facilement qu'elles ne constitue qu'une étape entre la centralisation et l'émiettement, étape rendue nécessaire par des exigences historiques contingentes, appelée par suite à évoluer presque nécessairement vers la centralisation. D'autres, au contraire, y voient la formule de l'avenir : celle qui conduira le

monde à un ordre pluraliste, plus conforme selon eux aux exigences de l'homme et de son destin.

Dans cette dernière hypothèse, le fédéralisme deviendrait un chaînon dans l'évolution du monde vers l'unité. Mais il s'agirait d'une unité ou d'une centralisation fort différente de la centralisation traditionnelle. Elle se rattacherait à une théorie qui paraîtrait plus conforme aux réalités préhistoriques et historiques, et qui pourrait être formulée ainsi : une forme particulière de centralisation atteint toujours, à un moment donné, des limites qui rendent nécessaire l'invention de nouvelles formes si l'on veut qu'un processus de grossissement puisse continuer son développement.' L'unité rigide n'apparaîtrait possible qu'aux petits organismes. Leur survie, au fur et à mesure qu'ils grandissent, serait fonction de leur capacité de concilier une certaine unité, avec la diversité croissante des parties et des fonctions qu'exige un corps plus grand.

Il existe actuellement plus de faits pour supporter cette hypothèse que celle d'une centralisation toujours croissante du monde, prise en termes absolus. Les tendances centralisatrices qui se sont manifestées dans presque toutes les fédérations au cours du dernier quart de siècle, sous l'influence d'un ensemble de circonstances diverses, sont encore trop récentes pour qu'il soit justifiable de leur prêter une valeur fondamentale. Rien ne nous permet d'affirmer qu'elles ne seront pas corrigées au cours du prochain quart ou demi-siècle par des réactions en sens contraire. Encore une fois, les thèmes centralisateurs qui s'en inspirent s'appuient plutôt sur certains éléments nouveaux de la vie des sociétés modernes auxquels nous avons fait allusion en un paragraphe précédent et dont nous reparlerons.

Par ailleurs, dans des cadres nationaux beaucoup plus petits, mais où la centralisation politique et administrative a été poussée presque à son extrême limite, comme en France et en Italie, il existe depuis le milieu du XIXe siècle déjà une réaction décentralisatrice qui a débouché, après la guerre de 1939-1945, sur le plan politique. Dans ces deux pays, après plus d'un siècle dans un cas et plus d'un demi-siècle dans l'autre, d'administration hautement centralisée, « on s'est montré

disposé, écrit Mario Einaudi dans *Foreign Governments* ², à réviser la distribution des pouvoirs entre le centre du gouvernement et les territoires locaux, quand vint le moment de rédiger les nouvelles constitutions » (traduction).

En France, la tentative a été plus modeste qu'en Italie. La Constitution de la Quatrième République, cependant, a reconnu l'existence d'unités territoriales appelées communes et départements ; et l'article 87 leur conférait le privilège de s'administrer elles-mêmes par l'intermédiaire d'un conseil élu au suffrage universel. ³ L'évolution concrète vers la décentralisation a été freinée, toutefois, par le maintien temporaire de l'ancien état de chose en vertu de l'article 88 ⁴ lui-même régi par l'article 89, qui laissait aux lois organiques le soin de réglementer la mise en application de l'article 87. On sait que la Cinquième République, malgré le caractère plus autoritaire de sa Constitution, promet de s'orienter encore plus vigoureusement dans la voie de la décentralisation, qu'elle a largement ouverte sur le plan plus élevé de l'Empire français pris dans son ensemble.

La constitution italienne est, elle, franchement régionaliste. Dans la plupart des cas, les anciennes provinces italiennes servent de cadre territorial à la décentralisation politique. Le pays est ainsi réparti en dix-neuf régions, formant des unités pourvues d'autonomie. Certaines régions comme la Sicile, la Sardaigne, le Val d'Aoste, le Trentin-Haut-Adige et le Friuli-Venezia-Giulia ⁵ jouissent même de pouvoirs spéciaux ou privilégiés, soit parce qu'elles montrent des tendances autonomistes plus accentuées, soit parce que l'existence de minorités y exige un traitement spécial. ⁶

² Prentice-Hall, New-York, 1949, p. 248.

³ *Ibid.*

⁴ Cet article prévoit que des représentants de l'État s'occuperont dans chaque département de coordonner l'activité des agences de l'État, de faire valoir l'intérêt national et d'exercer un contrôle administratif sur les unités territoriales. Le préfet continue donc à remplir son rôle traditionnel. *Ibid.*, p. 248.

⁵ Ces trois dernières régions sont des régions-frontières, respectivement de la France et de la Suisse, de l'Autriche, et de la Yougoslavie.

⁶ *Foreign Governments, op. cit.*, p. 249.

Naturellement, l'autonomie de ces provinces ne peut pas se comparer à celle dont jouissent les provinces ou États de la plupart des fédérations constituées à partir d'une situation différente. Elle s'exerce en matière d'administration locale, de police, d'organisation des marchés publics, de bien-être et de santé, d'écoles professionnelles, d'urbanisme, de tourisme, de transports en commun, d'agriculture et de forêts, sous une surveillance plus étroite du gouvernement central et national. Dans l'état actuel des choses, nous dit M. Einaudi :

« (...) Les régions ont été pourvues d'une juridiction suffisante pour être en mesure d'accomplir localement un certain nombre de fonctions utiles ; et fournir aux citoyens, l'occasion qui leur faisait auparavant défaut, de s'exercer aux actes de citoyenneté ou d'administration, et de pratiquer une certaine indépendance d'esprit (*independent thinking*). Le gouvernement, cependant, s'est réservé de tels moyens de contrôle que la possibilité, pour les régions, de se révéler un important terrain d'expérience en idées nouvelles, paraît problématique » ⁷ (traduction).

Étant donné qu'il s'agit d'une évolution à partir d'un état de centralisation totale, il n'y a pas à s'en surprendre, ni à tirer la conclusion que plus de décentralisation n'a pas été réalisée parce que la chose n'était ni possible, ni désirable. Le fait lui-même d'une recherche de la décentralisation après une longue expérience de la formule supposément idéale est déjà suffisamment significatif.

Ces expériences elles-mêmes sont d'ailleurs indéterminées. Dans les deux cas de la France et de l'Italie, elles n'ont constitué qu'un compromis entre deux tendances politiques, dont l'une reste favorable à la centralisation et l'autre réclame une plus forte décentralisation. Ce qui est plus significatif encore que le texte et la structure des nouvelles constitutions, c'est l'apparition d'un parti de la décentralisation (le parti des Chrétiens démocrates) non seulement administrative, mais même politique, dans des pays, et plus particulièrement en France, où l'unité est déjà réalisée depuis au-delà d'un siècle et qui paraissaient avoir atteint au summum de la perfection administrative conçue sous le joug de la centralisation.

⁷ *Ibid.*, p. 249.

4. Les causes profondes de la contre-offensive décentralisatrice

[Retour à la table des matières](#)

Naturellement les voies de la décentralisation sont aussi longues et ardues que celles de la centralisation. Elles ont à affronter le même genre d'obstacles, notamment des intérêts établis dans une situation de fait donnée, et qui placent des personnes et des groupes en état de partie liée avec les institutions existantes. Des résistances s'amorcent qui tempèrent les réalisations prévues et jugées désirables par les autorités responsables. Aussi le processus de décentralisation, en particulier en France où la Constitution était encore plus prudente, ne s'est-il mis en branle que très lentement. D'autant plus lentement que les circonstances d'après-guerre, tant du point de vue politique que du point de vue économique et social, ont créé d'abord un véritable état d'urgence, générateur dans tous les pays et dans tous les temps de mesures temporaires plutôt rigides. Mais les torts causés à la France par la centralisation semblent militer pour que le mouvement amorcé se continue.

Dans l'appendice I à l'Annexe au Rapport de la Commission Tremblay, M. Patrick Allen, professeur à l'École des Hautes Études commerciales de Montréal, apporte, sur le sujet, des faits et des témoignages auxquels on se référera avec avantage. Il montre également comment a pris naissance, en France, d'où il s'est propagé à travers le reste du monde comme une des théories importantes des diverses sciences de l'organisation humaine, le concept du régionalisme. C'est pour avoir connu plus vite qu'ailleurs les inconvénients d'une administration centralisée, en raison d'une plus ancienne expérience de la centralisation, que la France a vu naître dès le milieu du XIX^e siècle et s'amplifier sans cesse depuis, jusqu'aux événements plus récents dont nous avons parlé, ce parti de la décentralisation, appuyé sur une tradition qui a fait école dans le domaine de la sociologie et de la philosophie sociale et politique.

Déjà en 1938, avant donc la poussée centralisatrice des dernières années, résultant apparemment bien plus d'un complexe psychologique accidentel de temps de guerre que de la seule pression des événements, Lewis Mumford avait enregistré l'action puissante des forces décentralisatrices, non seulement à l'échelle internationale, mais même à l'échelle nationale. De toutes les grandes nations d'Europe, l'Allemagne, notait-il, avait seule échappé à cette influence « en raison même du fait que ce pays, avant l'arrivée des Nazis, avait constitué l'exemple frappant d'un fédéralisme qui avait, en gros, répondu aux besoins autonomistes régionaux et culturels ».⁸ (traduction.) Les divers gouvernements essayèrent d'utiliser leurs systèmes d'éducation, notamment l'enseignement de l'histoire, pour enrayer l'expansion de ces idées, qui évoquaient pour eux le spectre de la désunion nationale. Ils s'employèrent à ridiculiser les régionalistes en affectant de les considérer comme des attardés, de les qualifier de séparatistes. Mais rien n'y fit. Le mouvement n'a cessé de prendre de l'ampleur. Si bien, dit Mumford à ce moment, « qu'il y a aujourd'hui un plus grand nombre d'États qu'il n'y en avait au XIXe siècle ; et ce qui est peut-être plus important encore : il y a actuellement un plus grand nombre de langues nationales parlées qu'il y a un siècle. L'effort de consolidation politique poursuivi au mépris des réalités régionales s'est heurté à des obstacles inattendus. A travers le blanchissage officiel de 'l'unité nationale', commencent à sortir les couleurs de fond inscrites dans les réalités géographiques, économiques et culturelles »⁹ (traduction).

C'est qu'en définitive, la nécessité de la décentralisation n'est pas un simple fait de hasard, ou l'expression d'une pure manifestation d'égoïsme individuel, qu'il faut chercher à réduire au nom de l'intérêt général. Elle correspond, au contraire, aux exigences les plus immédiates et les plus concrètes de la vie. La diversité est, en effet, de règle dans la nature. Tout ce que celle-ci produit est individualisé à un point qui doit sûrement confiner à l'absurdité pour ceux qui croient à la valeur de l'uniformité. Malgré l'existence de milliards d'êtres humains à l'heure actuelle, comme à travers le temps, les ressemblances parfaites d'un individu à l'autre sont rarissimes, si même elles existent. Et il en

⁸ Lewis Mumford, *The Culture of Cities*, Harcourt, Brace & Co., New-York, 1938, p. 359.

⁹ *Ibid.*

est ainsi pour les milliards d'individus de toutes les espèces animales et végétales.

Au plan social, la centralisation ou l'organisation apparaît plutôt comme une donnée abstraite, une rationalisation à posteriori de la façon de régir les relations humaines en vue de leur conférer un degré supérieur d'efficacité. Expérimentalement, au-delà de la famille, société fondamentale et naturelle, absolument indispensable à la survie de l'individu dans la nature, les autres formes de société paraissent ne s'imposer que par des nécessités extérieures : désir de se protéger militairement contre des familles plus puissantes ou plus développées, désir de se procurer certains avantages matériels résultant de techniques plus productives rendues possibles par des associations plus vastes, etc., etc.

Certes la philosophie, du moins la philosophie catholique ¹⁰, nous incite à estimer que ces contraintes extérieures vers une vie sociale plus large ne sont pas accidentelles. Elles seraient comme partie des desseins providentiels et obligeraient en quelque sorte l'homme à fuir le repliement sur lui-même et à rechercher le mode de vie qui est indispensable à l'épanouissement de sa personnalité. Il n'en reste pas moins qu'elles se présentent toujours à lui sous un aspect particulier seulement de ses exigences totales. À cause de cela, elles tendent à créer des conflits incessants et permanents entre l'individualité, qui est la réalité première, et la sociabilité, qu'il doit pratiquer pour enrichir cette individualité.

Dans ces conditions, la centralisation s'impose dans les faits uniquement comme un instrument utile à la vie des diversités. Par rapport aux feuilles d'un même arbre, toutes différentes les unes des autres à travers les caractéristiques générales de l'espèce, l'arbre lui-même, le tronc, est une centralisation, mais qui n'existe que pour fournir aux feuilles les éléments nécessaires à leur vie propre. L'uniformité que la centralisation réalise n'a par suite de sens qu'en fonction des éléments qui sont également, de la même façon et dans la même proportion, nécessaires aux unités individuelle. Sur le plan politique, selon l'ex-

¹⁰ Cf. Louis Lachance, *L'humanisme politique de saint Thomas*, Éditions du Lévrier, Ottawa, 1939.

pression de Henry-C. Thompkins, « elle n'est désirable que dans les matières qui affectent tous les citoyens de la même façon dans la nation » ¹¹ (traduction). Elle n'a de sens que si elle est une politique de souplesse, capable de tenir compte des diversités, donc des exigences décentralisatrices.\

Naturellement il faut admettre que le respect intégral, total, absolu des diversités pourrait rendre impossible toute centralisation ou empêcher celle-ci de jouer le rôle qu'on peut lui assigner dans l'orientation de l'humanité vers l'unité. D'autre part, le fait historique de l'assimilation de divers peuples et la façon dont se sont formées les nations prouvent sans nul doute que la pression de la centralisation sur les diversités constitue un facteur d'évolution vers l'unité. Sans soulever ici le problème de l'équité des pressions ainsi exercées (toutes les assimilations n'ont pas été, loin de là, réalisées dans la justice), mais seulement celui de l'efficacité, l'expérience prouve non moins cependant que les politiques d'unification par voie de centralisation forcée aboutissent souvent au résultat contraire : à la rupture du degré d'unité qui existait déjà. Encore ici, il apparaît que la centralisation ne peut jamais être un à priori ou une règle également praticable, ou toujours praticable de la même façon dans tous les cas.

Pour un grand nombre de cas et de situations, la réalité impose des formes mitigées ou graduées de centralisation. Entre les individus et les sociétés, il existe des groupements intermédiaires d'individus qui paraissent souvent mieux adaptés à l'exécution de certaines fonctions centralisées que la direction centrale générale. Après la réalité de l'individu, la réalité la plus immédiate nous montre une « régionalisation » des phénomènes. Cela est vrai partout : histoire, administration, politique, commerce, littérature, agriculture, orographie, hydrographie, flore et faune, minéralisation, éducation, sport, etc., etc. ¹²

¹¹ *Thirteen Reports*, American Bar Association, 1891, p. 147.

¹² Odum and Moore, *American Regionalism*, Henry Holt, New-York, 1938, p. 5.

5. Les fondements du régionalisme

[Retour à la table des matières](#)

Une preuve indirecte de la puissance du phénomène régionaliste réside dans l'usage instinctif que s'estiment obligés d'en faire tous ceux qui veulent aborder certains problèmes en fonction d'une échelle territoriale un peu vaste. Ce qui se passe aux États-Unis, pays où rien ne semble mettre en cause l'unité politique pour le moment, est fort instructif à ce sujet. Des cartes géographiques sur lesquelles on peut apercevoir le pays sectionné en une série de compartiments forts divers constituent, nous disent Odum et Moore, l'outil normal de n'importe quel groupe d'administrateurs. Pour leurs fins, les fonctionnaires des gouvernements, des industriels, des organismes philanthropiques ou religieux régionalisent et sous-régionalisent le territoire américain ; les États, les comtés et les villes sont divisés en districts et en sous-districts. « C'est là, écrivent les auteurs sus-mentionnés, une conséquence de la grandeur du pays et des problèmes administratifs qui en résultent » ¹³ (traduction). Chaque bureau, département ou service s'est généralement fabriqué ses propres régions, correspondant avec ses besoins administratifs. Les entreprises ont jugé bon de multiplier leurs sièges sociaux en fonction des exigences régionales, allant souvent jusqu'à constituer autant de compagnies différentes pour chaque territoire. Les écoles assignent leurs bourses à tant d'élèves choisis par région. Les comptoirs postaux ont différents catalogues pour différentes parties du pays. Etc. Etc.

On s'imagine volontiers que de telles pratiques ne sont pas le résultat d'un désir de compliquer les choses à plaisir ; au contraire, elles se développent « en dépit de la volonté des administrateurs de vendre le même produit exactement de la même manière à travers tout le pays » ¹⁴ (traduction). Elles n'ont pas été non plus le fruit de vues théoriques préalables, puisqu'en l'occurrence c'est vers la centralisa-

¹³ *Ibid.*, p. 189.

¹⁴ *Ibid.*, p. 213.

tion que les tendances les plus générales s'exprimaient. Elles se sont imposées dans les faits, pendant que « les théoriciens de l'économie se montraient très réticents à reconnaître que leurs explications rationnelles ne convenaient pas aussi bien à telle région qu'à telle autre » ¹⁵ (traduction). En fonction d'une série d'expédients inventés au fur et à mesure des besoins, la science de l'administration telle qu'issue de l'expérience, s'est comportée selon les normes « d'une théorie du mercantilisme régional, qui assumerait que la nation est trop large et trop complexe pour qu'une administration efficace soit possible par l'intermédiaire d'un seul poste central » (traduction).

Les hommes d'affaires se sont en somme inclinés devant les faits. L'homme de la Nouvelle-Angleterre a beau voyager dans la même automobile que le citoyen de la Côte du Pacifique, il doit se produire, après la sortie de l'usine, des changements ou des additions aux voitures selon qu'elles sont dirigées vers telle partie du pays plutôt que vers telle autre. ¹⁶ Dans le cas d'autres produits comme les chapeaux, le vêtement, la nourriture, les chaussures, les instruments de chauffage, les instruments aratoires les différences sont considérables d'une région à l'autre. La marque de commerce et le lieu de fabrication peuvent être uniformes, mais les produits doivent être différents. Et même quand ceux-ci sont strictement identiques, les facteurs qui conditionnent leur distribution conduisent à la pratique du régionalisme.

Odum et Moore nous apportent, à ce sujet, l'exemple du commerce de librairie. Rien n'est, de soi, plus susceptible de standardisation. C'est le même livre qui est offert dans tout le pays ; du moins en ce qui concerne l'ensemble du territoire américain, car l'on sait que pour traverser commodément certaines frontières, certains ouvrages ou certaines revues doivent s'astreindre à des éditions spéciales. Il n'en reste pas moins que les maisons d'éditions américaines indiquent différents lieux de publication pour leurs ouvrages, ou même entretiennent des sièges sociaux régionaux (*regional headquarters*). Quels avantages recherchent-elles ? Ils sont variés :

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid., p. 217.

« Si les exemplaires d'un livre quelconque sont les mêmes pour la Floride et l'Idaho, le nombre total d'exemplaires vendus ou le nombre par mille têtes de population sera différent d'un État à l'autre. Au surplus, que le livre soit vendu dans quelque genre de magasin que ce soit, le meilleur genre de publicité, les conditions de crédit à intervenir entre l'éditeur et le détaillant, la rapidité et le coût de la livraison, sont des éléments qui varieront, avec d'autres d'ailleurs. Le souci de l'efficacité exigera que des gérants régionaux jouissent d'une latitude suffisante dans leurs actes d'administration pour pouvoir en tirer le meilleur parti » ¹⁷ (traduction).

Face à de tels problèmes, les hommes d'affaires, à défaut ou peut-être grâce à l'absence de théories savantes, se laissèrent guider par les besoins du consommateur. « Les régions d'affaires ne portent la marque, ni des géographes (*map makers*), ni du gérant des livraisons ou du gérant des ventes, ni d'un spécialiste en marketing. Elles s'établissent spontanément en fonction des gens qui vivent dans chaque région. Le commerce suit la population, comme elle est, là où elle vit, et surtout là où elle dépense son argent ». ¹⁸ (traduction). Ce n'est pas d'abord en pensant à la simplification administrative qu'ils se déterminent, comme la chose est bien souvent la règle dans les officines gouvernementales. Les gouvernements peuvent se payer ce luxe parce que la rentabilité n'y est pas recherchée, ce qui dispense du souci de se conformer aux goûts des administrés, sous réserve des craintes électorales. Les hommes d'affaires doivent davantage concevoir l'efficacité et la productivité dans les termes d'une satisfaction au moins apparente du public, d'une stimulation du désir d'acheter. La simplification administrative n'intervient qu'après coup, en fonction des lignes d'action déterminées au préalable par les facteurs de marché.

Selon quel principe la politique décentralisatrice des hommes d'affaires est-elle conduite ? Elle consiste à n'imposer aux unités décentralisées de l'entreprise qu'un très petit nombre de règles ; celles qu'il est absolument indispensable de généraliser pour maintenir la bonne réputation de la maison. Quant au reste, les unités locales sont laissées absolument libres.

¹⁷ Ibid., p. 220.

¹⁸ Ibid., p. 219.

« L'achalandage (d'une politique décentralisatrice), écrivent Odum et Moore, ... paraît souvent résulter, en partie du moins, d'une bonne identification avec la région. Il provient en bonne part de ce que la firme s'adapte aux mœurs, aux idées et aux idéaux du territoire desservi. (...) Ainsi, la compagnie-mère d'une chaîne de vingt-cinq magasins à rayons confirme que chacun de ses magasins est administré comme s'il constituait un magasin indépendant ; au delà de quelques règles fondamentales, c'est le gérant local qui décide. Plusieurs grandes entreprises distribuant un produit hautement standardisé ont d'ailleurs été jusqu'à constituer autant de compagnies affiliées qu'elles admettaient de régions ; parfois ; une par État. La compagnie de téléphone qui contrôle la majeure partie des lignes téléphoniques américaines apporte un bon exemple de cette pratique. Soit dit en passant, chacune des filiales porte la désignation régionale dans son nom officiel : Southern Bell Telephone Company ». ¹⁹ (traduction).

Il faut d'ailleurs voir les deux chapitres (VIII et IX) où, pendant 48 pages, les mêmes auteurs accumulent une multitude de faits précis, pris dans tous les domaines, pour bien établir la généralité expérimentale du fait de la décentralisation administrative selon le mode géographique de la division régionale. Cette généralité n'est pas seulement le résultat de différences purement volontaires, qu'on pourrait alors estimer « artificielles ». Elle prend racine dans les différenciations que la nature même a voulu établir entre les diverses portions de notre globe, tant dans les configurations, la nature des sols, les réseaux hydrographiques, le climat, la répartition des ressources. Elles obligent les hommes, tous semblables par l'espèce, à se régionaliser, dans leurs modes de vie aussi bien que dans leurs modes de pensée.

6. Les nouvelles perspectives du monde contemporain

[Retour à la table des matières](#)

Certes, depuis le début du XIXe siècle, les progrès techniques ont quelque peu changé la face du monde. La rapidité toujours croissante des transports et des communications a rendu les rapports entre humains de plus en plus étroits d'une partie du globe à l'autre. L'échange

¹⁹ Ibid., p. 226.

des produits et des idées en est devenu plus facile et permet d'envisager un plus grand degré d'unité, de similitude des modes de vie et de pensée. Indépendamment des ressources du sol et des particularités du climat, un citoyen du monde peut aujourd'hui, grâce à la facilité des échanges, connaître le même genre de vie qu'un autre citoyen placé dans des conditions toutes différentes. La science, en développant la technique du produit synthétique, rend même possibles d'autres combinaisons : la fabrication, à partir d'éléments disponibles presque partout, de produits similaires ou susceptibles de substitution facile à des produits autrefois caractéristiques de conditions naturelles particulières. Un monde un et uniforme paraît réalisable même à l'échelle mondiale.

La réalité de ces conditions nouvelles et des possibilités qu'elles recèlent est indiscutable. Les conclusions qu'on en tire en faveur d'une centralisation croissante inévitable et même désirable de l'organisation du monde le sont-elles autant ? Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'elles ne sont pour le moment que le fruit d'une généralisation peut-être hâtive ; et toutes les tentatives de centralisation immédiate, en fonction de cette évolution probable, sont prématurées. Prématurées, puisque si vraiment ces faits nouveaux doivent aboutir à un monde nouveau, unifié dans ses façons de penser et dans ses façons de vivre, la chose est loin d'être encore réalisée. En tirer argument pour imposer la centralisation immédiatement serait exposer celle-ci aux échecs d'une résistance et en retarder, plutôt que d'en hâter l'avènement définitif. Si tel doit être le fruit de notre civilisation, il importe de le laisser mûrir avant de vouloir le cueillir. Et cela n'est pas moins vrai à l'intérieur des pays, surtout des pays du type continental, qu'à l'échelle mondiale.

Non seulement ces tentatives seraient-elles prématurées, mais les thèses sur lesquelles on les appuie sont également hâtives. Elles reposent sur des raisonnements qui, selon l'expression, jouent « sur le velours » de l'argumentation intellectualiste, abstraction faite de toute notion de résistance, de frottements, de réactions. Les distances sont supprimées techniquement ; elles ne le sont pas économiquement. Nous accélérons les mouvements, mais pour y arriver nous devons accroître les coûts. Par suite, l'uniformisation des modes de vie est peut-être techniquement réalisable, mais il est vraisemblable qu'économiquement elle sera beaucoup plus difficile, du moins au niveau de

la masse des populations. Dans un pays riche en bois, mais pauvre en pierre, il est techniquement possible que tout le monde ait sa maison de pierre par le jeu des échanges avec les pays riches en pierre ; mais économiquement la maison de pierre y coûtera toujours plus cher que la maison de bois, parce qu'elle exigera plus d'efforts. Ne restera-t-elle pas toujours alors l'apanage du petit nombre ?

De plus, les distances ont beau être techniquement supprimées, elles n'en existent pas moins. Les contacts personnels à longue distance ne restent en somme accessibles qu'à une fraction des populations ; et pour la plupart des gens, ils sont occasionnels. De plus, ils ne sauraient, pour l'ensemble des administrés, être assimilables aux contacts qui s'établissent sur le plan local. Ils n'ont jamais le même caractère d'intimité, de continuité, de pénétration, qui est si utile pour l'application des politiques en fonction d'une parfaite connaissance du milieu. Même avec les perfectionnements, au moins actuels, de l'avion, du téléphone, de la radio et de la télévision, une administration centralisée ne peut pas connaître et être connue de la même façon qu'une administration municipale. De plus, dans la mesure où elle peut l'être autant, ce sera à un coût supérieur, c'est-à-dire au prix d'une dépense considérable d'énergie pour assurer l'efficacité des moyens de communication. Dans une administration plus petite, la recherche du même objectif n'en exigera à peu près aucune.

Telles sont les données qui se dégagent, d'une façon inéluctable, de l'examen des faits ; au moins dans l'état actuel du monde et pour autant qu'il nous est possible de prévoir, sans verser dans l'utopie ou sans dépasser dans le temps la limite des quelques générations sur le sort desquelles nous pouvons avoir des raisons de nous interroger. Examinons maintenant les positions que prennent, en face de ces faits, les diverses sciences de l'homme.

**1re partie :
Centralisation et décentralisation en thèse générale**

Chapitre II

Centralisation et sciences sociologiques

1. Les premiers vagissements des sciences humaines

[Retour à la table des matières](#)

Par tradition, les sciences de l'homme, plus encore que toutes les autres sciences, ont montré de fortes tendances philosophiques. Habitué par la philosophie à se préoccuper surtout de l'essentiel, beaucoup de savants ont eu tendance à partir, dans la construction des sciences humaines expérimentales, d'une conception de l'homme partout identique à lui-même, d'une conception universaliste, puis à en déduire un certain nombre de conséquences. De celle-ci découlent ensuite normalement des solutions politiques considérées comme idéales... donc désirables ou même nécessaires.

Au plan des sciences du type expérimental, cela a conduit à des simplifications abusives de la réalité, à des politiques simplistes ou excessivement simplificatrices. En se contentant de bâtir la sociologie ou l'économie sur des « postulats » empruntés le plus souvent à la philosophie, plutôt que sur l'observation minutieuse des faits, des faits contingents importants se trouvaient négligés. Il est vrai que méthodo-

logiquement parlant, il n'en résultait que des hypothèses à vérifier ensuite dans la réalité. Mais en pratique, on s'est contenté trop souvent de vérifications bien hâtives avant de proclamer véridiques des hypothèses auxquelles on s'était attaché.

Ce n'est pas le lieu ici d'entamer une discussion méthodologique sur la valeur de cette façon de procéder, à laquelle on a donné le nom de méthode déductive. L'expérience prouve qu'elle permet indiscutablement d'arriver à des résultats intéressants ; plus séduisants parfois que ceux de la méthode inductive, parce que le savant arrive plus vite à des théories d'ensemble par l'utilisation de vérités plus générales déjà dégagées par les disciplines philosophiques. De plus en plus, cependant, il est admis qu'elle conduit souvent à des erreurs d'appréciation assez graves dans des sciences qui se proposent généralement d'expliquer pourquoi les faits contingents ou immédiats sont ce qu'ils sont. Le savant y est induit à commettre, en somme, le même genre d'erreur que le philosophe qui prétendrait déduire la réalité contingente de sa connaissance des réalités essentielles. ²⁰

À tout événement, le postulat universaliste, celui de l'homme un et partout semblable à lui-même, domina tout d'abord les sciences de l'homme. Au plan politique, il était éminemment favorable aux simplifications centralisatrices, puisqu'il incitait à considérer les hommes comme pouvant être gouvernés partout de la même façon. Après une période de spéculations par trop générales, les hommes de science se sont cependant aperçus qu'ils aboutissaient ainsi à des généralisations forcées. Toute une école en vint donc à substituer au postulat universaliste, ce qu'ils appelèrent le postulat « régionaliste. » ²¹ Mais celui-là même parut insuffisant à bien d'autres, à cause de son étendue même. De plus en plus, les sociologues se mirent à s'intéresser à des « groupes humains » plus petits.

Le concept de groupe est aujourd'hui appelé le « concept-clef en sociologie. » ²² Le petit groupe est reconnu comme jouissant seul de

²⁰ Odum & Moore, op. cit. ; Georges Gurvitch, *La sociologie au XXe siècle*, Presses Universitaires de France, Paris 1947, p. ix, et aussi p. 141.

²¹ Odum & Moore, op. cit.

²² Logan Wilson, dans Georges Gurvitch, p. 141.

la qualité de « continuité historique dans la vie des hommes organisés en société... » ²³ (traduction). Et l'auteur précédemment cité continue, en guise d'explications, par ceci :

« Les associations professionnelles (*trades*), les corporations (*guilds*), les religions, les classes, les nations, les empires, les cultures et les civilisations, tout cela a été voué à l'éclatement, à la destruction, à l'anéantissement. Mais à travers tous les processus de désintégration sociale, les petits groupes ont survécu. (...) Le fait est si frappant qu'il nous suggère de considérer le groupe comme étant l'unités sociale de base » (traduction).

Comment en est-on venu là méthodologiquement ? Voyons ce que nous dit George-C. Homans. ²⁴

« (...) Les premiers sociologues, ceux de la génération de Comte et de Spencer et leurs successeurs, ceux de la génération de Pareto, de Durkheim et de Max Weber excellèrent dans les grandes synthèses, d'ailleurs faibles (*inadequate*). La troisième génération, celle de l'entre-deux guerres (1920-1940), abandonna cette voie (*shunned the example of its predecessors*) ; s'attachant seulement à certaines suggestions de leurs prédécesseurs, ils préparèrent d'excellentes études détaillées de groupes sociaux particuliers. Ce genre de travail conduisait à la formulation de plusieurs hypothèses, mais limitées par le champ même dont elles étaient tirées. Leurs auteurs les exposèrent dans cette perspective, comme valables uniquement pour les groupes étudiés. Ils ne tentèrent pas de les généraliser par rapport à un ensemble, ou même d'une certaine multiplicité de groupes. Bien que ce provincialisme fut sage en son temps, la génération actuelle des sociologues sent de nouveau le besoin de synthèses (...) En sociologie, on a empilé les faits ; il faut maintenant les digérer. Cependant, malgré le besoin de synthèses que nous éprouvons, nous ne devons pas oublier que la génération précédente nous a appris à rester modestes dans nos objectifs. Nous savons maintenant que l'étude des sociétés nous engage dans des complexités sans fin. Peut-être est-il impossible d'envisager une synthèse sociologique valable pour l'ensemble d'une communauté sociale ou d'une nation, mais il apparaît au moins tout juste possible d'en esquisser une qui vaudrait pour le petit groupe. »

Autrement dit, les hommes de science prennent conscience du fait que si une connaissance expérimentale de l'homme peut aboutir, ce

²³ Bernard De Vot, Préface de *The Human Group*, par George-C. Homans, Harcourt, Brace & Co., New-York, 1950, p. xii.

²⁴ Ibid., p. 3.

sera en partant des diversités et en refusant de généraliser au delà de ce qui apparaît réellement constant à travers ces diversités.

Les géographes paraissent avoir été les premiers à orienter les sciences humaines dans cette voie. Les écrits régionalistes devinrent abondants, en géographie, dès le XIXe siècle.²⁵ « Il est vrai, nous dit R.-B. Hall²⁶, que le nombre des théories régionales était presque aussi abondant que le nombre des théoriciens » ; mais cela n'invalide pas le concept en soi, comme le même auteur le fait d'ailleurs remarquer. Le phénomène régional n'échappe pas à la règle ordinaire des faits sociaux : la complexité. Les régions dictées par les données de la géographie physique ne coïncident pas toujours avec celles de l'activité humaine. Et à l'intérieur des diverses formes de l'activité humaine, les réalisations, réparties en différents genres (économique, religieux, artistique, etc.), ne se recoupent pas toujours sur les mêmes frontières. Mais comme le dit Hall :

« Il ne s'ensuit pas qu'il n'existe aucune interrelation, ni aucun jeu d'influences mutuelles qui marquent une région et lui donnent une physionomie particulière, parfaitement reconnaissable même si elle échappe à une définition de contours ou à une analyse trop précise. Il nous suffit, à chacun, de considérer notre propre milieu, ou notre propre expérience, pour nous convaincre de cette vérité. Aux États-Unis, il y a un « cotton belt », un « midwest », un « Pacific slope », etc., qui sont et ont été des éléments vivants de la nation ; et qui paraissent destinés à continuer de jouer leur rôle propre. Qu'on n'ait pas réussi à les analyser ou à les décrire comme pourrait l'être un produit chimique quelconque ne prouve pas qu'ils sont inexistants ; cela prouverait plutôt que nos techniques actuelles restent insuffisantes pour aborder de telles études dans le domaine social »²⁷ (traduction).

La plus grande contribution des géographes fut cependant de montrer que la géographie agit sur l'homme et tend par suite à être un facteur de diversité non seulement du point de vue orographique ou économique, mais aussi bien culturel et humain. Une fois la part faite des exagérations auxquelles ont donné lieu les théories de l'influence du milieu sur l'homme, une première conscience était ainsi prise de diffé-

²⁵ Odum & Moore, op. cit., pp. 277-302.

²⁶ Ibid., p. 301.

²⁷ Ibid.

rences nécessaires et inévitables entre les diverses communautés humaines. L'homme lui-même entrainait dans les études géographiques (géographie humaine). Les géographes devaient d'ailleurs y apprendre que le phénomène culturel joue en définitive, sur le plan humain, un rôle plus important que les pures descriptions physiques. « Peut-être bien, écrivait R.B. Hall dans les *Annals of the Association of American Geographers* (XXV), que ce dont le régionaliste a le plus besoin c'est d'une série d'études systématiques des cultures plutôt que d'études poussées d'après le point de vue classique de la configuration physique » (traduction).

Les anthropologues, à leur tour, durent vite constater les différences profondes de cultures qui séparent les communautés humaines. Et comme ces différences se trouvent presque nécessairement associées à un élément spatial, la classification des cultures équivaut, en définitive, à une classification régionale. L'étude des cultures des nombreuses tribus indiennes d'Amérique a alors conduit les savants à constater la grande diversité des comportements humains, soit en fonction des mêmes circonstances, soit dans des circonstances diverses. ²⁸

L'écologie, ou science des relations entre les organismes et leur environnement, aboutissait aux mêmes conclusions, non seulement sur le plan humain, mais aussi bien sur le plan particulièrement à l'écologie humaine et mettra de l'avant une conception moins rigide de la région. On soulignera alors que la caractéristique de la région n'est pas l'indépendance d'un espace donné dans ses rapports avec les autres territoires qui l'entourent. L'individualité d'une région lui vient des différences qui la distinguent des autres et qui proviennent des forces et facteurs qui y conditionnent la vie. ²⁹

²⁸ Ibid., p. 306 et s.

²⁹ Ibid., p. 324 et s.

2. L'éclosion de la sociologie régionaliste

[Retour à la table des matières](#)

Les sociologues s'engagèrent bientôt dans la même voie. La réalité les y obligeait. Préoccupés avant tout de l'homme, ils avaient eu tendance d'abord à le considérer indépendamment de son milieu, du moins exprimé en termes géographiques. Quand les grandes généralisations à l'échelle humaine se révélèrent insuffisantes, ils passèrent d'abord à l'étude des végétal ou animal. L'Université de Chicago s'intéressa tout groupements particuliers, des phénomènes de classes, de groupes divers, y compris un intérêt croissant pour les particularités ethniques. Le concept de culture prit alors une place dominante en sociologie. Même chez les sociologues qui ne s'abandonnèrent pas au « postulat régionaliste », qui allèrent jusqu'à prétendre ne pas voir de sens sociologique à une telle conception, l'idée fondamentale en était retenue sous une autre forme : celle de la classification des cultures selon leur aire géographique d'occupation (*culture area concept*).³⁰ Certains ethnologues iront plus loin, tel Carl Wissler, qui disait, en 1930 : « L'approche régionaliste est fondamentale dans toute étude des problèmes de culture... une étude qui ignore le caractère régional du phénomène culturel ne saurait être décisive (...) Les erreurs des anthropologues de l'école évolutionniste viennent principalement de ce qu'ils ne s'appuyaient pas sur des études régionales »³¹ (traduction).

L'importance de cette évolution de la sociologie du point de vue qui nous occupe ici tient d'abord en ce que le phénomène de la régionalisation des problèmes humains et des cultures s'est imposé à la science comme une réalité sans la compréhension de laquelle la vie des sociétés humaines ne peut pas être bien expliquée. Les sociologues ont dû alors envisager les sociétés comme des unités régionalisées, personnalisées ; non plus seulement comme des agglomérats d'hommes quelconques, susceptibles de dimensions indéterminées et

³⁰ Ibid., p 394 et s.

³¹ *Conference on Regional Phenomena, 1930, Appendice A, p. 3.*

d'extension illimitée. Pour former une société, il ne suffira plus au sociologue d'avoir des hommes : il lui faudra des hommes particularisés par un contexte social régionalisé. Autrement dit, le caractère d'humanité ou de rationalité, commun à tous les hommes, n'apparaîtra plus suffisant pour qu'une véritable société puisse se constituer et remplir son rôle.

Les sociologues ont accepté cette théorie sociale non pas à partir d'un préjugé nationaliste (la plupart des sociologues partirent au contraire d'un tout autre point de vue, nous l'avons signalé), mais parce que leurs études expérimentales les ont conduits à admettre que ce sont ces données-critères qui président à l'intégration et la désintégration des sociétés.³² Or comme les gouvernements sont destinés à orienter le destin des sociétés, on aperçoit assez bien quelles seront les conséquences de ces conclusions scientifiques sur la nécessité de centraliser ou de décentraliser l'administration, ainsi que sur les formes de centralisation ou de décentralisation à adopter dans chaque cas.

Le sociologue américain Giddings fut l'un des pionniers dans cette voie, dès la fin du XIXe siècle. La société lui apparaît comme « un nombre relativement important d'être humains, disposés en groupes familiaux qui restent associés, relativement et approximativement en permanence, de génération en génération. »³³ La condition essentielle

³² Au sujet du caractère tout expérimental du concept d'aire culturelle, Russell Gordon-Smith écrivait ce qui suit dans *Social Forces*, VII p. 421 :

If one admits, as all scientifically minded persons must, that the classification of cultural data is prerequisite to valid factorization, two questions immediately present themselves : What is to be the unit of investigation ? and What should be the basic principle of classification ? Presumptive answers to these questions are quite worthless. Only by an empirical study of the artifacts, the symbols and the traditional procedures, which constitutes objectively the culture of various peoples, can the unit of investigation and the principle of classification be determined. The culture-area is empirical grouping of cultural data in which the unit of investigation and the principal of classification have been derived from direct observation of the facts and of their temporal and spatial distributions. It is therefore receiving more and more attention from sociologists who are less interested in the chauvinistic defence of some sociological system than in a truly scientific analysis of collective human behavior.

³³ *Civilization and Society*, Henry Holt & Co., New-York, 1932, p. 32. A relatively large number of human beings that are disposed in family groups and

d'existence d'une telle société, c'est la similitude de pensée (*like-mindedness*) des groupes familiaux. Pour qu'il y ait société, précise-t-il :

« (...) Il faut qu'un grand nombre d'individus soient, dans l'ensemble, identiques par leurs structures mentales (*mental makeup*). Ils doivent avoir les mêmes intérêts. Ils doivent avoir tendance à réagir à peu près de la même manière en fonction des événements (*feel about things in much the same way*) ; à penser de la même façon à leur sujet, et à arriver aux mêmes conclusions. Imaginez, par exemple, que l'on essaierait de conduire un gouvernement démocratique sans que la multitude s'intéresse aux mêmes choses, désire les mêmes choses... ! Une vraie vie sociale n'est possible que quand il y a une bonne propension à la similitude de pensée (...) » ³⁴ (traduction).

Partant de telles constatations, l'auteur ne manquera pas d'apercevoir qu'idéalement, les frontières des pays devraient correspondre à ce qu'il appelle des « frontières naturelles », qu'il définit comme englobant les gens de même souche par le sang, l'hérédité, la culture, le langage, les traditions, la religion, etc. Malheureusement, constate-t-il : « Ces facteurs d'organisation politique, qui correspondent à la soi-disant auto-détermination ne coïncident pas, par ailleurs, avec les grands faits géographiques et avec la répartition des ressources naturelles » ³⁵ (traduction). Il en résulte un dilemme qu'il se contente de poser : les peuples ne vivront pas en paix s'ils n'ont pas accès à toutes les matières premières nécessaires pour assurer leur vie et leur épanouissement. D'autre part, si l'on prétend les réunir tous ensemble sur la base des nécessités économiques et géographiques, et leur refuser le droit de se gouverner eux-mêmes, la guerre n'en surviendra pas moins. Le problème d'une organisation pacifique du monde lui paraît donc insoluble à la fois dans l'émiettement et dans la centralisation absolue. La solution sociologique parfaite, nous indique-t-il ailleurs, est dans l'assimilation, c'est-à-dire « la mise en dénominateur commun (*the bringing together in a common understanding*) des attitudes mentales,

these family groups maintain a relatively approximately permanent association generation after generation.

³⁴ Ibid., pp. 32-33.

³⁵ Ibid., p. 150.

des idées, des croyances, et de la culture des différents peuples » ³⁶ (traduction).

En attendant, les modes de gouvernement ne peuvent reposer que sur des sociétés, car les peuples hétérogènes sont ingouvernables :

« (...) L'explication des difficultés (*breakdown*) et du chaos qui s'introduit dans les affaires gouvernementales est d'une grande simplicité. Il existe, dans l'histoire des grandes agglomérations de population dans le monde (*large areas of the population of the world*), des épisodes nombreux dont nous pouvons tirer tous les renseignements nécessaires pour étudier cette question.

Le Mexique a une population composée d'éléments très varies, et plutôt incompatibles. Le vieux fond espagnol n'accepterait pas volontiers de se soumettre au gouvernement des métis indiens ; et les Nègres ajoutent aux raisons de conflits. Le résultat de cette situation, au Mexique, depuis le temps de l'invasion de Cortez, a été l'alternance entre la dictature, le plus souvent du type militaire le plus impitoyable, et la faillite gouvernementale ou le chaos dans l'impossibilité de faire respecter quelque régime de loi que ce soit. (...)

La même situation se retrouve dans les gouvernements des grandes villes américaines - New-York, Chicago, etc. Pourquoi avons-nous des gouvernements municipaux aussi dégénérés ? Simplement parce que nos villes sont peuplées de gens qui ne peuvent pas arriver à travailler ensemble. Chacun a des intérêts différents, et veut ou tout conduire ou tout saccager.

(...)

On pourra croire qu'en raisonnant ainsi, je présume implicitement que certaines classes de peuples sont beaucoup supérieures à d'autres. Je n'ai aucun doute que cela soit exact, mais là n'est pas ici la question. Le vrai point en jeu, c'est justement que ce ne sont pas les inégalités, même mentales, qui sont en cause, mais les différences d'attitudes, les différents points de vue, les variétés de croyances et d'objectifs. Si vous avez trop de ces différences dans une population, vous ne pouvez pas réaliser un type de gouvernement populaire qui soit ordonné et pacifique. Si vous voulez un gouvernement populaire, il vous faut des gens qui sont capables & travailler ensemble, qui ont par conséquent des idées similaires et qui ne

³⁶ Ibid., p. 343.

passeront pas la majeure partie de leur temps à se démolir les uns les autres » ³⁷ (traduction).

La fusion des points de vue de la géographie et de l'écologie avec la sociologie donne d'ailleurs naissance à une sociologie proprement régionaliste. Elle met en valeur la complexité des sociétés humaines, qui sont en partie régionalisées parce qu'elles reçoivent une profonde empreinte du milieu ; mais qui, contrairement aux sociétés animales ou végétales, imprègnent également le milieu et lui impose des transformations. Ainsi enraciné dans le milieu, le caractère impérieux des différences culturelles s'impose encore davantage à la politique, même pour celui qui refuserait de reconnaître une place ou des droits aux éléments volontaristes de la culture. Les sociologues sont cependant obligés de reconnaître que ces éléments volontaristes, généralement reliés à des conceptions religieuses, sont en fait les plus difficiles à vaincre. ³⁸

Par cette évolution vers Plus de réalisme, toute la sociologie devint en somme régionaliste, même si tous les sociologues ne se réclament pas de l'école régionaliste. Naturellement cela n'implique pas que tous les sociologues soient favorables à la décentralisation. Cette dernière attitude est d'ordre politique et suppose d'autres options que celles qui peuvent être tirées d'une simple constatation des faits. Mais pour autant qu'il s'agira de sociologues ayant un certain respect des droits de l'individu et de la personne humaine, soucieux de voir se réaliser une véritable démocratie, leurs tendances seront franchement décentralisatrices parce que ce sont ces tendances qui correspondent le mieux à la réalité du comportement en société.

³⁷ Ibid., pp. 339-341.

³⁸ Ibid., p. 239. Aussi Radhakamal Mukerjee, *Regional Sociology*, Century, New-York, 1920.

3. La synthèse sociologique de Ralph Linton

[Retour à la table des matières](#)

Prenons comme type de cette conception, l'ouvrage de Ralph Linton, intitulé *The Study of Man*, publié en 1936 pour la première fois, mais constamment réimprimé depuis et qui demeure considéré comme un texte fondamental. Il ne s'agit pas d'un ouvrage à proprement parler savant ou spécialisé, mais d'une sorte de manuel où l'auteur a cherché à ramasser les conclusions « qui lui paraissaient acquises au delà des écoles particulières qui les ont formulées » (traduction). Dès les premiers chapitres de l'ouvrage, il dégage la culture comme le fait le plus important de l'histoire de l'homme et des sociétés humaines.

La culture est en partie un fait utilitaire, et par suite subit l'influence du milieu dans lequel vit un groupe d'hommes donné. Mais elle n'est pas un fait purement utilitaire. L'homme n'invente pas uniquement sous le coup de la nécessité, mais aussi bien parce que son esprit insatisfait sent le besoin de s'exercer à l'invention. Cette tendance de l'esprit humain est, peut-être encore plus que les différences de milieu, une cause de différenciation dans la culture des divers groupes humains. Si seuls les aspects utilitaires intervenaient, un principe commun, celui de la plus grande utilité, de la plus grande efficacité, régirait au moins l'activité de tous les groupes humains. Mais comme la culture comporte une part de « fantaisie », les différentes cultures ne sont pas susceptibles de montrer, et effectivement ne montrent pas, un développement uniforme en fonction du critère d'efficacité. Dans chaque culture, certains aspects sont négligés, d'autres plus poussés. Et ce ne sont naturellement pas partout les mêmes. Certains groupes d'hommes montrent plus d'intérêt pour un certain type d'activité que d'autres, de sorte que l'orientation même des cultures varie d'un groupe à l'autre. « Si la culture, écrit l'auteur, ...

« ... telle l'hérédité sociale des animaux, était seulement un moyen d'assurer la survivance de l'espèce, on pourrait s'attendre que son enrichissement

progressif ralentisse, puis s'arrête. Alors, tous les problèmes qui sont liés à la permanence des sociétés pourraient éventuellement être résolus, et des techniques développées en vue d'atteindre le maximum d'efficacité. Mais telle n'a pas été la ligne d'évolution de la culture. Chaque société a mis au point, d'une façon passablement satisfaisante, des techniques appropriées à la solution de tous les problèmes qu'elle a dû affronter-- mais de là, elle ne s'est pas mise à rechercher de nouvelles techniques, toujours meilleures, sur tous les points. Au contraire, chaque société s'est satisfaite de tenir certains aspects de sa culture à ce qu'on pourrait appeler le niveau de la stricte nécessité (necessity level), alors que les autres aspects étaient, au contraire, poussés bien au delà de ce point ». ³⁹

Les sociétés sont le résultat des cultures et fonctionnent d'autant mieux que les éléments qui les composent sont moins hétérogènes. ⁴⁰ Mais à la base de toutes les sociétés, on retrouve le groupe local - bande, horde, tribu, village -, qui en constitue comme l'armature et l'élément permanent. ⁴¹ De ce point de vue, notre civilisation moderne a engendré un fait nouveau, dont il est difficile de prévoir les conséquences : la désintégration du groupe local naturel comme base de l'organisation sociale. « La ville moderne, avec la multiplicité de ses organisations de toutes les sortes imaginables, nous offre l'image d'une foule d'individus qui ont perdu leurs bandes et qui cherchent à y suppléer de la façon la plus erratique et la plus maladroite. De nouvelles formes d'association, basées sur l'affinité, les intérêts économiques ou civiques, surgissent de partout ; mais aucune de ces formules ne paraît Jusqu'ici s'être révélée capable d'assumer les fonctions primaires du groupe local auprès de l'individu. La participation au Club Rotary ne remplace pas des voisins amicaux » (traduction).

L'auteur estime que c'est là un état transitoire. Il est vrai que la soudaineté du progrès a engendré ainsi un état de chose qui aurait été impensable auparavant, ou qui ne se produisait que dans des circonstances catastrophiques auxquelles les sociétés ne savaient pas résister. « A moins cependant que toute l'expérience du passé doive être mise de côté, la société reviendra à un ordre. Ce que sera cet ordre, nul ne saurait le prévoir. Toutefois, la puissance virtuelle du groupe local

³⁹ Op. cit., Appleton-Century, New-York, 1936, p. 87. (traduction).

⁴⁰ Ibid., pp. 106-111.

⁴¹ Ibid., pp. 229-230.

pour le contrôle de l'individu comme pour la satisfaction de ses besoins psychologiques est si grande, qu'il semble peu probable qu'on puisse s'en dispenser » (traduction). De ce point de vue, ceux qui profitent des circonstances actuelles pour tirer la conclusion que le groupe local est désormais inutile et que ses fonctions peuvent et doivent être centralisées, commettraient donc au moins une imprudence, sinon une erreur grave pour l'avenir des sociétés humaines.

La tribu ou son équivalent n'est cependant pas un simple agrégat de familles ou de bandes familiales. Les groupes associés sur un même territoire ne constituent pas d'emblée une tribu ou une nation. Celle-ci ne prend naissance que si les différents groupes se sentent unis dans un idéal commun et ont pris ainsi l'habitude de se considérer comme des semblables par rapport aux groupes voisins dont ils estiment différer. Ainsi, ni la contiguïté et la continuité d'occupation dans un territoire, ni la communauté de langue, de culture et d'origine ne créent en elles-mêmes la nation, quoiqu'elles en facilitent la formation. À plus forte raison est-il évident que si une autorité centrale réussit à soumettre différents groupements aux mêmes règles, elle n'a pas par le fait même constitué une nation ou une tribu. Ainsi organisés les groupements pourront éventuellement travailler ensemble pacifiquement, mais ils se sépareront dès que l'autorité centrale cessera d'exercer son action. « L'existence de la tribu repose sur des facteurs psychologiques. Si ces facteurs font défaut, le groupe ne devient jamais une entité fonctionnelle. Dès, au contraire, qu'ils se manifestent, celle-ci fonctionne sans même qu'il soit besoin d'en formaliser les rouages ». ⁴² (traduction).

Ces observations universelles conduisent l'auteur à la conclusion suivante :

« Le lecteur qui aura suivi jusqu'ici se sera fait une idée passablement claire de la signification du terme *culture*. Celui-ci s'est trouvé défini de diverses façons, et a été utilisé en maintes occasions. Le lecteur devrait aussi avoir une vue claire de la nature de la société ; et il a dû se rendre compte que la culture et la société sont placées dans un état de dépendance mutuelle. Ni l'une ni l'autre ne saurait exister comme entité fonctionnelle, sans combinaison des deux (*exist as a functioning entity without the*

⁴² Ibid., p. 233.

other). C'est la culture commune qui donne à une société son esprit de corps, rendant possible l'association des membres dans la vie et dans le travail, avec un minimum de confusion et d'accrochages ». ⁴³ (traduction).

Toutefois, les cultures peuvent être décomposées en trois éléments. Des données universelles, communes à tous les individus de la tribu ou nation ; des données de spécialisation, interdépendantes mais propres à certains individus ou groupes d'individus : principalement des techniques ; des données particulières, purement individuelles, et sans liaison avec aucune des catégories socialement organisées du groupe, mais qui peuvent être partagées par divers individus dans des écoles, chapelles, etc. À quoi il faudrait ajouter les originalités individuelles, qui ne font pas partie d'une culture nationale, mais peuvent jouer un rôle important dans son évolution en se transmettant à d'autres et en se généralisant. ⁴⁴

La culture ainsi comprise dans ses éléments ne peut guère exister qu'au niveau local, pour autant qu'on exige une véritable communauté de pensée au moins sur l'ensemble des données universelles. Pour assouplir le concept, l'auteur préfère garder la notion de culture au niveau national ou tribal, et appliquer aux unités locales plus parfaitement intégrées la notion de sous-culture. Une culture serait alors formée d'un ensemble de sous-cultures caractérisées par le fait qu'elles diffèrent peu les unes des autres sur le plan des données universelles, et fortement (intégration complémentaire) au niveau des données de spécialisation.

Muni de cet outil précis d'analyse, l'auteur est ensuite en mesure d'examiner la culture par l'intérieur, d'étudier comment et sous quelles influences les cultures évoluent ; de voir quand et comment elles peuvent être menacées dans leurs assises mêmes, se transformer et disparaître ; comment elles réagissent au contact des cultures étrangères et à quelles conditions elles peuvent en absorber des éléments tout en gardant leur identité. Nous ne suivrons pas l'auteur dans ces considérations, qui nous éloigneraient de notre sujet principal. Nous en avons vu assez pour laisser apercevoir comment la sociologie aboutit à la

⁴³ Ibid., p. 271.

⁴⁴ Ibid., pp. 272-274.

constatation que le groupe culturel est en somme la clef de toute formation sociale, et par suite la base normale de tout gouvernement efficace.

Celui-ci apparaîtra lorsque la culture réussit vraiment à constituer une société, c'est-à-dire à se développer dans un cadre régional approprié. La société culturelle devient alors une société politique. Elle existe, insiste l'auteur, non pas pour brimer l'individu, mais au contraire pour lui permettre de s'épanouir. C'est pourquoi il est si important que chaque individu puisse se sentir gouverné selon les données de la culture à laquelle il appartient. Cette nécessité psychologique, estime l'auteur, a été négligée par trop de chercheurs. ⁴⁵

Naturellement, toute vie sociale impose aux individus certaines limites à la satisfaction de leurs désirs. Chacun est en mesure de s'adapter à certaines de ses brimades ; et d'autant mieux qu'elles portent sur des points plus secondaires. Mais chacun a aussi sa limite. Tout individu qui est poussé à cette limite devient alors une force de désintégration par les mesures qu'il essaiera de prendre pour se protéger. C'est pourquoi d'ailleurs l'hétérogénéité des conceptions culturelles rend impossible le gouvernement efficace d'un groupe d'hommes. A plus forte raison peut-on déduire de ces constatations que le gouvernement d'une société par des individus appartenant à une autre société, et selon des données qui correspondent aux éléments culturels de cette autre société, constitue quelque chose d'impensable au point de vue sociologique ; et probablement quelque chose d'insensé au point de vue politique, sauf bien entendu si l'on admet l'oppression ou l'impérialisme comme un mode normal d'organisation politique.

D'une façon générale, la sociologie moderne oriente donc directement les esprits vers ce qu'on appelle les formes pluralistes ou hautement décentralisées de gouvernement. Linton lui-même ne se prononce pas catégoriquement : son ouvrage n'en est pas un de politique. Mais il tire des faits les conclusions qui s'imposent et qui ouvrent nécessairement la porte à de telles solutions

⁴⁵ Ibid., p. 412.

« Malgré 6,000 ans d'expérimentation, le problème de l'organisation et du gouvernement des États n'a jamais été parfaitement résolu. Le monde moderne, même s'il dispose de toute l'expérience de l'histoire, en est encore à s'attaquer au problème selon des voies différentes et avec des résultats peu significatifs. Une chose cependant semble certaine. Les États les plus heureux, au sens technique du terme, sont ceux où les attitudes de l'individu par rapport à l'État s'apparentent le plus aux attitudes de l'individu non civilisé envers sa tribu. Si les membres d'un État ont des intérêts communs et une culture commune, avec l'unification des volontés que cela comporte, n'importe quelle forme de gouvernement, ou presque, va fonctionner efficacement. Si ces membres manquent de ce sentiment d'unité, aucun système de gouvernement, ni multiplication des lois, n'aboutira à un État efficace et à des citoyens satisfaits. Comment établir une telle unité et comment la maintenir à travers une vaste population, tout particulièrement dans les populations mouvantes où les contacts personnels intimes sont réduits à un minimum ? Tel est probablement le plus important problème auquel nous avons à faire face aujourd'hui ». (traduction).

4. Le rôle et les limites de la centralisation

[Retour à la table des matières](#)

L'étude des données sociologiques ne porte donc pas à croire que la centralisation à outrance soit la solution du problème. La société paraît bien régie par les mêmes lois que la plupart des autres organismes ; la vie y est surtout intense et permanente au niveau le plus proche de la cellule primaire. Et cela pour la même raison : c'est à ce niveau que les éléments sont les plus simples et par conséquent leur unité et leur homogénéité plus réalisable. Plus le groupe est vaste et exige le concours d'un nombre important de cellules, plus s'accroissent les facteurs de diversité, d'abord par la multiplication même des sujets agglomérés, et ensuite par la difficulté plus grande de maintenir entre tous, les contacts fréquents et unificateurs. Or comme il n'y a sociologiquement de société, donc de gouvernement légitime et efficace, que là où se trouve réalisée une certaine unité, on voit que la logique des faits sociologiques vient confirmer, en somme, la règle spontanément adoptée par les hommes d'affaires dans la régionalisation de leurs opérations. Plus vastes et plus variés sont les groupements que l'on veut soumettre à un même gouvernement, plus ce gouvernement devra li-

miter son action à un nombre réduit de questions. ce qui suppose que des gouvernements intermédiaires seront chargés d'administrer les autres aspects de l'administration sur lesquels l'unité de pensée n'existe pas pour tous les groupes, mais se matérialise pour certains groupes pris ensemble, ou pour les individus par rapport à chaque groupe.

Ce sont des conclusions scientifiques qui rejoignent intégralement la déclaration fameuse de Thomas Jefferson :

« (...) Ce n'est pas par la consolidation ou la concentration des pouvoirs qu'un bon gouvernement est réalisé, mais par leur distribution. Ce grand pays (les États-Unis) ne serait-il pas déjà divisé en États, qu'il faudrait y procéder, afin que chacun puisse faire pour lui-même ce qui le concerne directement, et qu'il peut réaliser mieux qu'une autorité éloignée. Chaque État, ensuite, est divisé en comtés, qui doivent chacun prendre soin de ce qui relève d'une juridiction locale. Puis chaque comté a ses townships ou districts, pour administrer les plus petits détails. Et enfin, chaque district a ses fermes, que gouverne chaque propriétaire individuel. Devrions-nous attendre que Washington nous dise quand semer, et quand récolter, que nous manquerions souvent de pain. C'est par une telle répartition des soucis, allant en gradation du général au particulier, que la multitude des affaires humaines peut être le mieux administrée, pour le bien et la prospérité de tous » ⁴⁶ (traduction).

C'est d'ailleurs également la conclusion à laquelle conduit la philosophie thomiste, dont tout le monde connaît la règle, telle que formulée dans ce qu'on appelle le principe supplétif. Deux sciences-clefs - la philosophie qui considère l'homme dans son principe et dans sa fin, et la sociologie qui le spécifie en partant de ses comportements - arrivent donc en définitive aux mêmes conclusions, l'une en fonction de ce qui est nécessaire à la nature de l'homme et l'autre en regard de ce qui est efficace.

La centralisation n'apparaît ni dans l'une ni dans l'autre comme une condition nécessaire ou importante de l'unité ; quoique les deux admettent qu'en vertu de l'exercice de l'autorité (philosophie) ou de l'imposition de règles ou de contacts (sociologie), elle puisse en somme réaliser une unité factice, susceptible de se muer avec le temps en unité réelle. Mais les deux, en faisant intervenir le principe de la liberté

⁴⁶ Odum & Moore, op. cit., p. 366.

(philosophie) ou les conditions d'efficacité (sociologie) opinent plutôt que l'unité est la condition préalable de la centralisation. L'autorité n'est vraiment dans l'ordre que quand elle sait se faire accepter. Et il est clair qu'au plan sociologique, toute centralisation qui impose des mécontentements trop profonds à certains individus ou qui viole les concepts d'un trop grand nombre d'individus, engendre des forces de désintégration et non d'unité.

D'après les plus récents ouvrages de sociologie ⁴⁷, il y va non seulement du contentement de l'homme et de la facilité de manoeuvre dans l'administration gouvernementale, mais de l'avenir même de la civilisation. Cette théorie se rattache à l'importance de plus en plus grande que, grâce aux études de sociologie, les savants sont amenés à conférer au groupe local et à la vie des groupes. Toutes les civilisations se sont développées à partir des groupes ; toutes, elles ont été caractérisées par l'action prédominante de l'un des groupes. Celui-là possédait à un plus haut point que les autres les qualités éminentes de la civilisation en cause. Il réussissait à réaliser d'une façon ou de l'autre une unité qui permettait à tous de pratiquer ensuite la collaboration sur une haute échelle et de développer par là des techniques plus efficaces que celles qui sont praticables au niveau du groupe individualisé. Mais toutes à date, sauf les civilisations occidentales, encore jeunes, semblent avoir péri de ce qu'au fur et à mesure de l'agrandissement s'est amenuisée la vie des groupes. Un moment est ainsi venu où la classe dominante s'est vu incapable de continuer à diriger, où l'organisation centralisée n'a pu se soutenir et est comme tombée en pièces, où une foi commune a cessé de commander le respect des citoyens. ⁴⁸

La psychiatrie, nous dit Homans, vient ici au secours de la sociologie. Elle semble établir définitivement « que l'intégration (*membership*) dans un groupe est un soutien pour l'homme ; elle la met en état de soutenir son équilibre face aux épreuves (*shocks*) ordinaires de la vie, et l'aide à élever des enfants qui pourront, à leur tour, être heureux

⁴⁷ Cf. George-C. Romans, op. cit.

⁴⁸ Ibid., pp. 454-456.

et dynamique » ⁴⁹ (traduction). Qu'advient-il quand le groupe disparaît ?

« (...) Si le groupe se désagrège, ou si l'individu abandonne le groupe dans lequel il jouait un rôle (*he was a valued member*), et si au surplus il ne trouve aucun nouveau groupe auquel il peut s'intégrer (*to which he can relate himself*), il connaîtra sous la pression des circonstances (*stress*), des désordres de pensée, de sentiment et de comportement. En pensée, il sera sujet à des obsessions et ne pourra établir toutes les références nécessaires à la réalité ; il souffrira d'anxiété et d'irritation, et éprouvera des sentiments destructeurs à son égard et à l'égard des autres ; il se comportera comme s'il était sujet à contrainte, quoique d'une façon erratique. Et si le système d'éducation, qui rend un homme capable d'entrer aisément en relation avec les autres, est lui-même social, l'individu en question n'en élèvera pas moins, en tant qu'homme solitaire, des enfants inférieurs en sens social (*social capacity*). C'est d'ailleurs un cercle vicieux : la dissociation d'un groupe en une génération peut rendre les hommes moins capables d'association à un groupe dans la génération suivante. Une civilisation qui, dans son processus de croissance, détruit la vie des petits groupes laissera les hommes et les femmes solitaires et malheureux » ⁵⁰ (traduction).

Bref, la société disparaît et devient « un amas de particules individuelles sans aucun lien les unes avec les autres ».

Certes, nous dit l'auteur, il ne s'agit pas d'être contre toute centralisation. Dans un certain sens, la civilisation est liée à un certain degré de centralisation. Elle se réalise toujours sociologiquement, à partir d'une cellule initiale, par l'habileté à faire travailler ensemble plusieurs cellules sous un contrôle unique. D'un autre côté, au fur et à mesure que le processus se développe, les phénomènes de circulation, de communication et de contrôle dans l'ensemble deviennent plus difficiles ; et si la vie du groupe inférieur en est affectée, l'individu devient de moins en moins bien conditionné psychologiquement. L'histoire prouve, au surplus, que les solutions de force n'assurent pas la permanence des civilisations ; elles paraissent au contraire hâter plutôt leur décadence. Les progrès de la civilisation par le jeu des centralisations n'apparaissent donc possibles que si celles-ci prennent des formes nouvelles au fur et à mesure qu'elles étendent leur champ d'action.

⁴⁹ Ibid., p. 457.

⁵⁰ Ibid.

Formes nouvelles dont le nœud consisterait à pouvoir étendre le champ du contrôle social sans enlever aux différents groupes, à différents niveaux, la possibilité d'une vie propre. Par ailleurs, il semble en découler que les limites même de la centralisation et du contrôle social sont sociologiquement déterminées non pas tant par les techniques ou les considérations administratives, que par la capacité de centraliser ou de contrôler en plein accord avec les groupes et sans nuire à leur vie propre. Cela implique nécessairement un strict minimum de contrôle au centre et le plus d'initiative possible à la périphérie.

5. Lewis Mumford et l'hypothèse régionaliste de civilisation

[Retour à la table des matières](#)

Les sociologues franchement régionalistes vont naturellement plus loin dans leurs vues sur l'évolution d'une civilisation selon des lois qui en assurerait la survie. La thèse de Lewis Mumford, dans ses deux livres *Technics and Civilization* ⁵¹ et *The Culture of Cities* ⁵², est particulièrement impressionnante. Le principe fondamental en est « la primauté de la vie, et d'organismes autonomes, quoique perpétuellement interreliés, comme sources de vie. » ⁵³ « L'autonomie d'un organisme, continue-t-il plus loin, si nécessaire à (*characteristic of*) sa croissance, à son renouvellement et à sa réfection, ne conduit à l'isolement ni dans le temps ni dans l'espace » ⁵⁴ (traduction). Cette confusion, qu'entretiennent certains esprits, provient de ce qu'ils se sont trop habitués à penser en termes de machines plutôt que d'organismes vivants. « Tant que la machine a dominé, dit Mumford, ...

« ... les gens ont pensé quantitativement en termes d'expansion, d'extension, de progrès, de multiplication mécanique, de puissance. Avec le concept d'organisme qui domine, nous commençons à penser qualitative-

⁵¹ Harcourt, Brace & Co., New-York, 1934.

⁵² Harcourt, Brace & Co., New-York, 1938.

⁵³ *Culture of Cities*, op. cit., p. 301.

⁵⁴ Ibid., p. 302.

ment, en termes de croissance, de normes, de formes, d'interrelations, d'implications, d'associations, et de sociétés » ⁵⁵ (traduction).

La réalité nous impose alors une -organisation du monde selon la « perspective régionaliste ». Il n'y a pas, en effet, la contradiction qu'on a voulu voir entre unité et diversité :

« (...) plus on est intimement en contact (*thoroughly acquainted with*) avec les faits géographiques et les faits sociaux, plus on se persuade (*keenly aware*) qu'unité et différenciation sont deux phénomènes qui marchent la main dans la main. Quiconque veut parler d'unité, trouve qu'évidemment la race humaine est une. Mais quiconque cherche des différences, trouve non seulement des types nationaux et régionaux différents, mais aussi bien d'importantes différences entre un Florentin et un Napolitain, ou un citoyen de Glasgow et un citoyen d'Edimbourg, même des différences de langage, d'accent, de postures et de sentiments entre des villages qui sont à un jour de marche les uns des autres. Puis, on s'approche de l'unité primordiale qu'est l'individu pour constater qu'on n'a pas encore découvert deux empreintes digitales semblables. L'unité n'annule pas les différences ; et les différences ne sapent nullement les forces d'une unité dynamique.

Il existe donc deux sortes d'unité qui doivent être nettement distinguées : l'unité par suppression, qui universalise une seule manifestation (*pattern*) de vie ; et l'unité par inclusion, par laquelle une multiplicité de manifestations vitales, ou bien se découvrent des éléments communs, ou se constituent en éléments dans une manifestation (*configuration*) plus complexe, qui les incluent toutes. L'unité par suppression s'établit en détruisant des relations organiques et en réduisant les phénomènes compliqués de la vie à un système plus simple. Ce procédé est impliqué dans tous les processus de généralisation intellectuelle. Et quand une telle conformité procrustéenne, une telle uniformité ou une telle unanimité (*unisson*) sont recherchées par l'administrateur politique, on n'a peut-être pas suffisamment souligné jusqu'à quel point il fait violence à la réalité. On n'a peut-être pas suffisamment signalé que la méthode elle-même, comme procédé d'intellection, a été inventée pour parer aux évidentes (*inherent*) limitations de l'esprit, qui nous obligent à sacrifier l'exactitude en étendue pour satisfaire aux exigences pratiques du moment. Même s'il est possible de traiter un être humain comme s'il était une unité arbitraire, un parmi mille nouveaux-nés en une certaine journée, ou un parmi dix milliers de contribuables tombant dans une certaine catégorie de revenu, on ne l'empêche pas pour autant d'être une réalité sociale complexe » ⁵⁶ (traduction).

⁵⁵ Ibid., p. 303.

⁵⁶ Ibid., p. 310.

L'unité réalisée par suppression ne saurait donc convenir au processus social. Celui-ci doit s'appuyer sur un milieu naturel qui est précisément la région, une fois convenablement définie. Loin de diminuer en importance avec le progrès de la civilisation, le fait régional, au contraire, en acquiert. « De sorte que la conception populaire selon laquelle la technologie moderne a réduit l'importance de l'habitat naturel est exactement à l'opposé de la vérité :

ainsi en est-il de l'idée que les différences régionales s'amenuisent avec la disparition de l'isolement. (...) Loin de disparaître avec l'isolement, les différences régionales deviennent plus accentuées ; car chaque nouvelle occupation, chaque nouveau centre d'intérêt social fait ressortir une colonisation jusqu'alors inconnue et qui modifie le comportement (*pattern*) commun. Les différences régionales primitives peuvent disparaître avec les contacts interculturels ; mais les nouvelles différences s'approfondissent. À moins que la région elle-même ne soit complètement déflorée par un effort métropolitain visant à effacer tous les modes de vie qui ne reflètent pas sa propre image. C'est là un fait sociologique de portée universelle » ⁵⁷ (traduction).

En fait les politiques dites d'unification, entreprises en vertu d'une foi en ce qui est grand et gros, ont tout simplement négligé les facteurs géographiques, économiques et culturels. « La souveraineté de l'État est censée polariser toutes les relations. En réalité, elle ajoute à la confusion, parce qu'elle tente de supprimer (*displace*) les allégeances naturelles en faveur de l'unité. En général, l'unification politique s'est identifiée avec la *dérégionalisation* : c'est également vrai Pour les États fédéraux, comme les États-Unis, et pour les États unitaires, comme la France. À mesure que les pouvoirs et les territoires du gouvernement central se sont accrus, les pouvoirs des régions locales et des villes se sont évanouis. (...) Finalement, chaque État a atteint l'état pathologique qui a été spirituellement décrit par un critique français comme étant caractérisé par l'apoplexie au centre et la paralysie aux extrémités » ⁵⁸ (traduction). Il en est résulté un peu partout la réaction décentralisatrice ou régionaliste, plutôt surprenante si vraiment le

⁵⁷ Ibid., p. 313.

⁵⁸ Ibid., p. 348.

bien-être de l'humanité appelle, comme on le prétend, encore plus de centralisation.

Cette réaction résulte du sentiment de frustration que l'homme ressent au fur et à mesure que, sous l'effet d'une centralisation outrée, son univers se mécanise et qu'il s'y perd, comme un rouage sans grande signification dans une immense machine. La solution humaine exige la transformation de l'État, d'un outil de puissance en un outil de service. Ce qui suppose tout d'abord un type d'organisation où les contrôles ne seront pas arbitraires et les allégeances demandées au citoyen, fictives ou imaginaires. Seul un système politique régionalisé peut permettre l'organisation du monde sur cette base. L'auteur le voit construit en fonction des cinq considérations suivantes :

- 1° le monde moderne en est un d'interdépendance, non plus d'isolement ;
- 2° cependant, la base de cette interdépendance ne peut pas être autre chose que l'organisation régionale, qui seule permet de tenir compte des réalités géographiques et culturelles ;
- 3° le problème consiste à créer des structures qui permettront les intégrations régionales convenables et les relations inter-régionales ;
- 4° les institutions et les relations humaines changent avec le temps, alors que les conditions géographiques demeurent relativement fixes. « Par suite, il est important de maintenir les structures (*pattern*) politiques et culturelles en état de rajustement, en fonction des lignes plus rigides qui fondent les régions primordiales. Mais il n'est pas moins important d'admettre, avec le professeur Roland Dixon, qu'il y a *des raisons de croire... que très souvent, la puissance d'une culture, sa force virile et son dynamisme (energy), sa vitalité même, dépendront dans une mesure importante (no small measure) de la résistance (tenacity) de la fibre construite sur les effets d'environnement* » ;
- 5° « il importe de supprimer progressivement les frontières locales administratives ou les frontières régionales qui recoupent les

configurations de régions, de même que les groupements de régions non conformes aux territoires inter-régionaux ou provinciales. Cela veut dire la décentralisation des pouvoirs politiques et la reconstitution de centres locaux d'initiative et de contrôle ; mais aussi un système de liaisons plus étroites entre régions par l'intermédiaire de l'État-Service, et l'établissement de zones de collaboration dépassant de beaucoup les frontières de l'État national » ⁵⁹ (traduction).

Sans aucun doute, les hommes politiques trouveront que c'est là un plan idéaliste. Il l'est sûrement dans une certaine mesure, puisqu'il ne tient pas compte des ambitions personnelles ou collectives, mais seulement de ce qui ressort d'un examen de la réalité sociologique comme moyen d'assurer la permanence d'un état de civilisation, étant donné ce qu'est l'homme dans l'ensemble de ses comportements sociaux. Le sociologue ne prétend évidemment pas que ce plan se réalise dans notre ère. Il dit seulement que s'il ne se réalise pas, notre civilisation est appelée à entrer d'ici un temps quelconque dans une phase de décadence et de désintégration. N'est-ce pas suffisant pour démontrer que la centralisation n'a pas, au moins sur le plan humain, toutes les vertus de l'efficacité qu'on prétend lui trouver pour justifier ce qui n'est bien souvent qu'une politique de puissance ou de domination ?

⁵⁹ Ibid., pp. 366-368.

**1re partie :
Centralisation et décentralisation en thèse générale**

Chapitre III

Centralisation et sciences économiques

1. Le splendide isolement des économistes

[Retour à la table des matières](#)

De toutes les sciences de l'homme, les sciences économiques sont probablement celles qui ont le plus contribué et qui, encore à l'heure actuelle, contribuent encore le plus au développement et au maintien d'une conception centralisée de l'organisation politique. Et cela, plus particulièrement en ce qui concerne l'idée de réduire au minimum le nombre des gouvernements et d'agrandir les territoires soumis à une même autorité politique.

Fondamentalement, la chose s'explique par le fait que l'économie est celle des sciences de l'homme qui, jusqu'à aujourd'hui, est restée le plus fidèle à ses antécédents philosophiques et à la méthode déductive. Encore aujourd'hui, la plupart des économistes se rattachent à la méthode dite classique, hautement abstraite, satisfaite de tirer ses conclusions de quelques éléments ou facteurs choisis comme princi-

paux. Pardessus le marché, l'école classique en économie se rattache plus spécialement au courant de pensée philosophique utilitariste. Combinant le tout à la pratique moderne de la division des sciences, elle a construit son système d'explications sur la base très exigüe, quoique suffisamment réaliste à maints points de vue, de l'homme exclusivement préoccupé de son intérêt économique exprimé en termes de productivité ou de satisfaction matérielle maximum.

Ainsi isolée dans un espace scientifique relativement limité, la science économique a normalement accusé des tendances d'autant plus centralisatrices que la matière économique elle-même est précisément celle, où comme nous l'avons vu, les sociologues ont noté un conflit, apparemment irréductible, entre les aspects culturels et la répartition des ressources. Ensemble de données et circonstances aggravé par le fait qu'une science jeune, ainsi que le signalent Odum et Moore, est portée « à simplifier les problèmes afin de les pouvoir mieux saisir et d'inventer les techniques qui permettront de les comprendre, au moins avec un certain degré de précision ». Ainsi, les théories classiques, ayant été conçues à un niveau d'abstraction où le temps et l'espace étaient souvent exclus, étaient peu disponibles aux points de vue régionaux, qui compliquaient indûment les schémas « en appelant l'idée que différentes régions de la terre ont des qualités distinctives et des systèmes de relations différents, dignes de considération » ⁶⁰ (traduction).

En fonction d'une telle position théorique, les économistes ont donc eu tendance à ne s'intéresser, en définitive qu'à de grandes vérités générales, soumises à l'existence de conditions bien spéciales et en quelque sorte idéales, valables pour l'homme partout et toujours dans ces conditions. Le malheur est qu'ils n'en ont pas été assez conscients et qu'ils ont cru trop souvent pouvoir transposer directement leurs conclusions dans la réalité concrète ou dans la politique, sans adaptation. Nombreux furent leurs déboires tant du point de vue de leur aptitude à bien expliquer les événements que de l'efficacité de leurs suggestions politiques. Pour que le tout fonctionnât, il aurait fallu que les conditions réelles fussent conformes aux conditions hypothétiques dans lesquelles les théories avaient été formulées. Et c'était loin d'être

⁶⁰ Op. cit., p. 347.

toujours le cas. Mais trop lancés, bien des économistes allèrent alors jusqu'à raisonner comme si les mobiles non économiques devaient être considérés comme anormaux, transitoires, et par conséquent négligeables en longue période. Ils se sont peu préoccupés de les intégrer à l'explication économique pour la compléter ; ils se sont plutôt comportés comme s'ils attendaient les jours meilleurs où seul l'intérêt économique conditionnerait les hommes et rendrait la théorie valide.

Ainsi pendant que la sociologie évoluait dans le sens que nous avons vu, l'économie, elle, restait en somme dans le même sillon. Il y eut bien le courant de l'école historique en Allemagne et des écoles positives et institutionnalistes aux États-Unis surtout, dont nous reparlerons dans la seconde partie de ce mémoire. Mais elles ne commençaient qu'à aboutir quand elles furent comme enveloppées par l'éclat de ce qu'on a appelé la révolution keynésienne, nouvelle orientation et rajeunissement du vieux courant classique. Pareille attitude ne s'explique pas uniquement par une fantaisie ou un aveuglement propre aux économistes, ou encore par le fait qu'ils auraient la prétention d'avoir raison contre tout le monde. Elle tient probablement d'abord de ce que la science économique s'est développée à une époque où les relations économiques s'effectuaient à l'intérieur des nations et sur un plan purement individualiste. Le social ou le collectif n'avait à proprement parler pas de place dans l'économie : il ne jouait que le rôle d'un cadre extérieur, d'une garantie juridique à l'ombre de laquelle l'économie pouvait évoluer librement. La sociologie de cette économie aurait été, en somme, celle d'un ensemble d'individus sans autres liens sociaux que ceux qui leur étaient commandés par leur intérêt économique individuel. A ce point de vue, l'*homo æconomicus* n'était pas si loin d'être la réalité dans le champ proprement économique de l'activité humaine.

À partir de cette donnée, si maigre qu'elle fût par rapport à l'ensemble des relations humaines, les économistes disposaient de beaucoup plus de matériaux, et de matériaux beaucoup plus précis d'étude que les autres sciences de l'homme. L'économie aboutit toujours à du quantitatif : quantités de biens, quantités de monnaie, de capitaux, de travailleurs, d'outillage, etc., etc. Malgré le caractère limitatif du postulat fondamental de l'intérêt économique, le champ des déductions possibles était vaste. Il s'ouvrait sur des observations directes, sur des

démonstrations mathématiques, etc. Il y avait là tout un mécanisme, en quelque sorte indépendant de l'homme (à un moment donné), mécanisme qu'il importait d'illustrer en vue de délimiter les possibilités de l'action humaine en fonction de lois vraiment rigides. Les économistes se sont surtout complus dans cette partie de leur champ d'analyse et y ont d'ailleurs remporté des succès estimables. Leur tort, en face de certains problèmes qui exigeaient davantage, a été de ne pas toujours savoir sortir de cette technique et de l'estimer significative et définitive à tous les échelons. Le sort des individus les a toujours préoccupés ; le sort des sociétés les a laissés comme indifférents.

Dans la mesure où les relations économiques peuvent mettre en jeu le sort des sociétés, il est sans doute évident que la maximisation du rendement en fonction de l'individu exclusivement considéré ne sera pas toujours l'image de son véritable intérêt, même économique. Comme la société, et bien plus encore comme une certaine société correspondant à sa culture, lui est indispensable pour se réaliser dans sa plénitude d'homme ; puisque cette société constitue au surplus le cadre dont a besoin l'activité économique pour se développer normalement, il est impossible à l'individu de dire : « Périssent la société pourvu que j'atteigne au maximum possible de bien-être économique ». Ou si l'on veut, disons qu'il lui est possible de le dire, mais en assumant un risque de désagrégation sociale qui, s'il se produit dans sa génération, aboutira vraisemblablement à lui enlever le bien-être même qu'il avait prétendu s'assurer ainsi. C'est à une telle perspective que l'on aboutit quand on rejoint le problème de la centralisation, comme nous le montrent bien les conclusions de la sociologie. Les économistes y sont généralement peu préparés. S'étant donné à croire, comme le disent Odum et Moore, qu'une seule et même théorie « peut être construite qui conviendra exactement à toutes les régions et à toutes les situations, ils ne voient ni raison ni excuses qui les justifieraient de prendre en considération une théorie du régionalisme » ⁶¹ (traduction).

⁶¹ Odum & Moore, op. cit., p. 346.

2. Les tendances centralisatrices de la théorie économique la plus pure

[Retour à la table des matières](#)

Les attitudes pratiques - car le problème est peu traité en théorie économique proprement dite ⁶² - que prennent les économistes sur le problème de la centralisation découlent souvent de façon trop exclusive des prémisses qu'ils se font à partir des conclusions ou des constatations de l'économie envisagée selon le point de vue restreint que nous avons vu. Toutes ces conclusions ne tendent d'ailleurs pas, à première vue, vers la centralisation. Ainsi la théorie de la libre concurrence en constitue même l'antithèse. Toutefois, cette antithèse aura la conséquence, curieuse pour l'observateur superficiel, mais au fond logique, qu'au nom de la libre concurrence, le théoricien libéral réprouvera toutes les formes d'organisation intermédiaire entre l'individu et l'État. Toutes les fois par suite qu'il lui faudra concéder la nécessité de l'intervention, il la pensera centralisée, centrée sur l'État et sur l'État seul.

À son avis, cependant, le fait n'est pas censé être fréquent. En général, l'économie fonctionnera donc selon le plus haut degré de décentralisation que l'on puisse imaginer : une espèce d'anarchie. Mais alors, sur le plan pratique, le plan des localisations économiques, le jeu naturel des forces en présence aboutira presque nécessairement à la centralisation géographique de l'activité. Au moins pendant toute la période où la totalité des ressources n'a pas besoin d'être exploitée pour satisfaire aux besoins de la population, l'activité se centralisera aux points où les facteurs seront le plus avantageux du point de vue rendement et coût.

⁶² Cependant à ce sujet, voir un petit opuscule de Tinbergen » *Centralization and Decentralization in Economic Policy*, North-Holland Pub. Co., Amsterdam, 1954.

Quant la discussion des problèmes économiques s'élèvera ainsi à l'échelon international, mettant alors en jeu l'avenir de diverses sociétés nationales, et non plus seulement des intérêts individuels, les économistes de l'école déductive, les plus nombreux et les plus influents, continueront de faire abstraction des sociétés. Ils raisonneront comme si les nations doivent disparaître devant l'intérêt économique individuel immédiat. En s'en tenant au strict résultat économique quantitatif, ils recommanderont le libre-échange, en démontrant aisément que la productivité économique sera nécessairement supérieure si on laisse la concurrence diriger l'application des forces de travail aux points où elles sont susceptibles de fournir le plus fort rendement. La libre circulation des hommes et des capitaux permettra, à ceux qui ne peuvent pas trouver à s'employer sur le territoire national ainsi conditionné, de se déplacer à leur gré et d'aller s'installer dans les territoires les plus riches. Tous les individus du globe s'en trouveront ainsi enrichis. Quant aux nations, certaines évidemment se dépeupleront, alors que d'autres se congestionneront !

Les développements de la technique, au cours du XIX^e siècle, allaient cependant introduire la centralisation dans l'économie d'une façon plus directe : par l'organisation de la production dans la concentration industrielle et *financière*. Le grand établissement industriel et la coalition des entreprises en trusts et cartels deviennent des modes d'organisation rationnelle ou scientifique des facteurs de la production. La supériorité du grand établissement sur le petit s'affirme, en effet, à travers tout le XIX^e siècle. Étant *donné les* caractéristiques de la technique moderne de production, il permet seul la production en grand, qui concilie des situations apparemment contradictoires et rend possible la trinité idéale de l'efficacité économique : des profits plus forts, des salaires plus élevés et des prix de vente plus bas, tout éléments éminemment favorables à l'expansion de la production et des ventes. Par ailleurs, la coalition des entreprises devient synonyme d'économie de frais, de meilleure répartition et utilisation des facteurs, etc. Il est vrai qu'un certain flottement se manifeste alors dans la pensée économique. Ce qui est considéré comme bon au chapitre de la production est plus discuté au chapitre de la circulation : la *concentration économique* peut alors signifier le monopole et ses dérivés, qui constituent une atteinte au principe de la concurrence.

En dépit de cet inconvénient, le prestige de la centralisation reste grand. Karl Marx proclamera une loi de la concentration pratiquement illimitée des entreprises, qui présuppose un rendement *indéfiniment croissant* avec la centralisation. Les auteurs discuteront de la limite de la *concentration plus* en termes de ce qui n'est pas du domaine de la grande entreprise (travaux qui ne s'accommodent pas de la série) qu'en vue de déterminer s'il y a des limites à cette grandeur dans les domaines qui lui sont particuliers. Quant au dilemme soulevé par le dualisme *avantage de la grande entreprise* et *inconvénient du monopole*, il conduira finalement au rejet de l'économie libérale et à l'idée d'une *intervention* et d'un contrôle nécessaires de l'État dans le domaine économique. La centralisation économique paraît alors devoir appeler la centralisation politique : les États, pour réussir dans leur contrôle, devront être à la dimension des trusts et des cartels, qui sont eux-mêmes devenus nationaux et même *internationaux*.

Une philosophie pragmatique de l'économie conduit d'ailleurs à des conclusions identiques, ainsi que nous l'avons vu au chapitre 1. Dans la description du mouvement progressif de l'économie, ce qui frappe l'économiste c'est le fait *constant d'un* agrandissement nécessaire de l'unité économique complète. La division des tâches et du travail, qui constitue comme la loi fondamentale du progrès économique, étend en effet constamment le champ des solidarités. Et la technique est venue ajouter à cette exigence. Parce qu'elle coûte cher, au point de vue capitalisation, elle n'est *économiquement applicable* que si elle peut débiter de grandes quantités, ce qui veut dire, ou bien moins d'entreprises pour alimenter un marché *constant*, ou bien surtout couvrir un marché de plus en plus étendu.

Personne ne contestera, encore moins un économiste, qu'il y ait là des faits généraux importants, des faits qui prennent sans aucun doute une place de plus en plus considérable dans l'évolution du monde. Comme nous le verrons ci-après cependant, ce sont des données dont nous *n'avons pas* encore fait le tour complet, parce qu'elles sont trop récentes. Ce sont aussi des données qui, ainsi formulées sans *considération* de temps, de lieu, de circonstances, ne permettent pas sans mise au point de tirer des *conséquences pratiques* dans tels ou tels cas particuliers.

3. Les impurs !

[Retour à la table des matières](#)

En fait, il y a eu des économistes pour contester, sur le plan même de la théorie économique, les conclusions classiques. Ils l'ont fait soit en proclamant la nécessité d'élargir les postulats avant d'arriver à des conclusions théoriques, soit en tenant un compte suffisant des *notions d'espace* et de temps. C'est dans la discussion des relations internationales que les divergences se sont manifestées d'abord, du point de vue qui nous intéresse spécialement ici.

L'économiste allemand Frédéric List notamment, a amorcé cette discussion sur le plan théorique même. Il le fit en introduisant dans la théorie un postulat supplémentaire : celui de la nationalité, et un objectif nouveau : la création de forces productives, plutôt que la réalisation immédiate du maximum de valeurs échangeables. Il reproche à Adam Smith de s'être attaché à une hypothèse cosmopolite. « Tous les hommes y ont été supposés dès à présent réunis en une grande communauté, d'où la guerre serait bannie. Dans une telle hypothèse, en effet, l'humanité se composant d'individus isolés, leurs intérêts individuels comptent seuls, et l'on ne peut justifier aucune entrave mise à leur liberté économique. Mais entre l'homme et l'humanité, l'histoire a mis les nations (...). Chaque homme fait partie d'une nation, et sa prospérité individuelle dépend au plus haut point de la puissance politique de celle-ci ». ⁶³

Dans ces conditions, la politique économique devra être pratiquée au moins sous le signe de la décentralisation internationale. Chaque nation devra chercher à organiser ses forces productives et elle aura d'autant plus besoin d'avoir une politique propre qu'elle devra rivaliser avec des nations qui ont déjà de l'avance sur elle dans leur développement. List touchait d'ailleurs là à une autre faiblesse de la théorie

⁶³ Gide et Rist, *Histoire des doctrines économiques*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1947, vol. I, p. 300.

économique générale quand il s'agit de l'appliquer : pour que les exigences nationales trouvent satisfaction dans le libéralisme économique, il faut supposer que tous les territoires disposent de ressources et ont atteint, en quelque sorte ensemble, un niveau donné de développement qui les mettent en mesure de se faire une concurrence normale. ⁶⁴ L'expérience devait prouver que le pays le plus avancé peut empêcher, par des mesures hostiles, l'industrie naissante de se développer dans un autre pays, même si elle est aussi avantageusement placée que l'autre du point de vue de sa « vocation naturelle ».

Plus récemment, un auteur roumain, Manoil Manoilescu, devait renforcer encore la thèse de List en montrant que l'industrie donne des rendements tellement supérieurs à l'agriculture, qu'accepter une vocation naturelle agricole, c'est pour une nation accepter d'occuper un rang économique inférieur. Du point de vue national, par conséquent, l'industrialisation peut présenter un intérêt économique certain, même s'il faut pour cela encourir les inconvénients de prix industriels accrus par une politique protectionniste. ⁶⁵ Elle permet une plus grande richesse et un plus haut niveau de vie à l'intérieur de la nation que si la conclusion classique était acceptée et si le pays se contentait d'échanger ses produits agricoles contre les produits industriels d'un autre pays. Encore ici, un autre présuppose implicite de la théorie classique ne correspond pas exactement à la réalité : pour que la division internationale du travail soit toujours avantageuse par rapport à un territoire donné, il faut que la rentabilité des divers types d'activité qui serviront de base aux échanges soit comparable.

⁶⁴ Sans parler d'autres conditions politiques, comme un état suffisant de sécurité internationale pour que les nations engagées dans une telle politique ne craignent aucune agression.

⁶⁵ Gide & Rist, op. cit., pp. 800-802.

4. L'évolution vers plus de régionalisme

[Retour à la table des matières](#)

Bientôt cependant, on devait s'apercevoir que ces considérations relatives au commerce international ont autant de valeur à l'intérieur du même pays, sur le plan des relations interrégionales, surtout quand il s'agit d'un immense pays à l'échelle continentale. Les premiers économistes avaient cru devoir expliquer les relations internationales par une théorie spéciale dite des coûts comparés : si les pays jugent opportuns d'effectuer des échanges entre eux, même quand ils pourraient éventuellement produire eux-mêmes les denrées importées, c'est parce que le coût du produit exporté est pour chaque pays échangiste relativement moins élevé que le coût du produit importé s'il fallait le fabriquer sur le territoire national.⁶⁶ Ce sont d'autres économistes de l'école classique (Pareto, Edgeworth, Marshall) qui devaient la récuser, non pas comme argument sans valeur, mais comme argument non spécifique au commerce international. « Elle peut aussi bien s'appliquer, dira Pareto, à des individus qui composent un agrégat économique. »⁶⁷ En somme, on considérera de plus en plus, en économie, que le commerce international ne s'explique pas autrement que le commerce interrégional à l'intérieur d'une nation, qu'il s'en distingue surtout par la possibilité plus grande d'opposer des obstacles politiques au commerce libre.

En même temps que la théorie du commerce international évoluait, les économistes libéraux, tout en maintenant la thèse générale du libre échange comme la plus favorable à tous, admettaient de plus en plus d'atténuations et d'exceptions en pratique. Fidèles cependant à leurs postulats fondamentaux, ils n'acceptent les mesures protectionnistes qu'à titre de mesure temporaire, en vue d'éviter des inconvénients sociaux, politiques, militaires ou même économiques aux pays tels que

⁶⁶ Ibid., pp. 737-739.

⁶⁷ Cité par Gide & Rist, op. cit., p. 742.

constitués.⁶⁸ Autrement dit, ils continuent de considérer la théorie fondamentale par rapport à l'ensemble de l'univers pris comme un tout et à estimer que l'avantage économique maximum surviendrait dans cette hypothèse.

Cependant, avec l'intégration de la théorie du commerce international dans la théorie générale de l'équilibre économique, les arguments des protectionnistes fondamentaux, ceux de List et de Manoilesco, devenaient aussi bien valables pour ce qui est du développement des diverses régions d'un même pays, tout particulièrement dans les pays de dimension continentale. L'argument de List en particulier, appuyé sur des exemples historiques indiscutables comme entre autres celui du développement américain en concurrence avec l'économie britannique, intervient aussi bien dans la mise en valeur d'un pays neuf considéré en lui-même. Les régions qui ont été développées en premier vont disposer d'un avantage initial qui peut nuire pendant longtemps au développement d'autres régions du pays, peut-être fondamentalement plus avantagées au point de vue disposition et utilisation des ressources. Un gouvernement centralisé, dans cette hypothèse, donc incapable en règle générale de pratiquer des politiques discriminatoires par rapport aux diverses Parties du territoire, ne sera pas le gouvernement le plus favorable au meilleur développement économique. Il laissera jouer, d'une façon brutale, le phénomène des coûts comparés entre les diverses régions du pays. Un gouvernement régionalisé, intéressé à favoriser le développement régional, paraîtrait alors le plus susceptible d'assurer la meilleur mise en valeur du territoire.

D'ailleurs quelques trop rares économistes, même chez les partisans de la thèse libre-échangiste, ont commencé à s'éveiller au fait que le fonctionnement concret de l'économie en général et dans toutes et chacune de ses manifestations ne peut pas se dispenser de tenir compte du fait régional. Berthil Ohlin, notamment, a développé ce thème dans son *Interregional and International Trade*.⁶⁹ Ohlin fait remarquer que la théorie classique explique le mécanisme économique comme s'il n'y avait qu'un seul marché, aboutissant à la formation d'un

⁶⁸ Gide & Rist, op. cit., pp. 797-800.

⁶⁹ Harvard University Press, 1933.

seul prix. Or, dit-il, pour comprendre l'équilibre réel des prix en fonction de cette théorie, il faut tenir compte de la géographie :

« Comme question de fait, la distribution géographique des facteurs productifs est importante. L'activité industrielle doit s'adapter à l'offre des différents facteurs dans les différents lieux ; car les approvisionnements eux-mêmes ne peuvent se déplacer en fonction de la demande des diverses industries que dans une certaine mesure. Dans certaines conditions, quelques-uns des facteurs, il est vrai, peuvent se déplacer librement. Mais d'autres ne le peuvent pas. Et tous ceux que l'on classe habituellement dans un groupe, sous le vocable *nature*, sont complètement immobiles. Ce seul fait rend nécessaire une analyse générale du rôle de l'espace dans le mécanisme des prix ». ⁷⁰ (traduction).

L'auteur explique ensuite que les prix des marchandises,

aussi bien que des facteurs de production, ont des chances alors de devenir bien différents de ce qu'ils paraissent devoir être quand on raisonne à partir de la présomption du marché unique. Les obstacles au mouvement des marchandises, notamment les frais de transport qui constituent l'élément important d'une théorie des prix tenant compte de l'espace, ne sont presque jamais pris en considération dans les traités généraux d'économie, sauf en ce qui concerne le commerce international. Or « l'espace est un facteur aussi significatif à l'intérieur des nations, que dans les relations internationales. » D'une théorie du prix unique, on passe ainsi à une théorie plus compréhensive du « marché à prix multiples », où « les prix d'une marchandise ou d'un facteur donné varieront entre les diverses parties du marché, dans la relation exacte du coût nécessaire pour surmonter les obstacles de communication » ⁷¹ (traduction).

Dans une telle perspective, la théorie générale des prix devient elle-même régionalisée. C'est la réalité qui le veut, insiste Ohlin :

« (...) Le point de départ d'une telle recherche tient en ce que tous les prix, des biens aussi bien que des agents, sont en définitive, dans chaque région, et à n'importe quel moment donné, déterminés par la demande des biens et les possibilités de les produire. La première dépend de deux circonstances

⁷⁰ Ibid., p. 4.

⁷¹ Ibid.

que l'on peut considérer comme connues dans le problème de la formation du prix : 1), les besoins et les désirs des consommateurs, et 2) les conditions de propriété des facteurs de production, qui affectent les revenus individuels, et par suite la demande. L'approvisionnement des biens, d'autre part, dépend en fin de compte de 3) l'offre des facteurs de production, et 4) des conditions physiques dans lesquelles se réalise la production.

(...)

Dans chaque région, par suite, nous avons un mécanisme de prix, dépendant de ces quatre éléments, en fonction desquels se déterminent en même temps les prix des marchandises et ceux des agents de production. La question qui se pose est de savoir comment s'établiront les relations de l'un à l'autre, pour que le prix relatif des biens coïncide entre deux régions isolées, alors qu'aucun commerce interrégional ne peut intervenir. Quand ces relations sont différentes, les prix relatifs le sont aussi, et le commerce interrégional apparaîtra ». ⁷² (traduction).

Ainsi, selon Ohlin, le concept de région paraît-il indispensable même dans les constructions de la théorie économique pure. Et non seulement d'une façon univoque, mais avec un certain raffinement. La similitude d'étalon monétaire est une base de régionalisation valable, vu qu'il en résulte certainement un jeu de relations plus intimes qu'entre des territoires qui sont ainsi différenciés : c'est déjà le propre de la régionalisation nationale. Mais entre des groupes de districts ainsi liés, les facilités de circulation ne sont pas toujours aussi grandes qu'entre les districts considérés à l'intérieur de chaque groupe. C'est un autre élément qui peut rendre utile, sinon nécessaire, de régionaliser ou de sous-régionaliser ces groupes, en vue de mieux comprendre les réactions de l'offre et les mouvements des marchandises :

« Des régions de différents types doivent donc être envisagées. Les salaires et les taux d'intérêts peuvent être sensiblement les mêmes sur un territoire donné, à cause de la grande mobilité du travail et du capital ou de la similitude de l'outillage, alors que les différentes parties du territoire peuvent différer fortement sur d'autres points. De plus, les biens et les facteurs de production peuvent circuler aisément entre certaines régions, et très difficilement entre d'autres ». ⁷³ (traduction).

⁷² Ibid, p. 14.

⁷³ Ibid.

Il paraît donc convenable à l'auteur de considérer le monde, du point de vue de l'analyse économique, comme un vaste ensemble subdivisé successivement en régions, sous-régions et districts. Les critères à appliquer pour effectuer cette subdivision pourront varier avec le problème à étudier. Mais dans l'ensemble, il suggère de considérer comme sous-région des territoires où les ressources sont similaires, la mobilité du travail et du capital très grande, et la facilité de circulation des biens, relativement plus grande entre les districts considérés qu'entre d'autres.

On ne saurait se dispenser, précise Ohlin, d'attacher de l'importance à une telle sous-régionalisation :

« (...) La distribution des facteurs productifs, des ressources et des facilités de production à l'intérieur d'un pays affectent non seulement la localisation interne des industries, mais aussi la distribution internationale de la production et du commerce. Les pays qui disposent de très bons moyens de transport intérieur attirent des industries différentes de celles qui se dirigeront vers les pays qui en sont mal pourvus, même si les autres conditions de production sont similaires. Un niveau de salaire uniformément élevé dans un pays et un niveau moyen de salaire égal au précédent mais avec des variations régionales, affecteront différemment le commerce international des deux pays en cause.

On ne pourra vraiment négliger les circonstances qui déterminent la localisation intérieure dans deux régions, par exemple deux pays, pour une étude de la structure de la production et du commerce des deux, que si ces deux régions sont faites de sous-régions ou *cellules* similaires. Dans la plupart des cas, une telle similarité est inexistante. Une analyse du type classique (...), qui néglige les problèmes de localisation intérieure, ignore ainsi des éléments essentiels du problème ». ⁷⁴ (traduction).

Comme le spécifient Odum et Moore, ce n'est pas là prétendre que les théories abstraites ne valent rien ; mais bien que l'abstraction est mal faite si elle ne s'appuie pas sur de tels éléments. En regardant le monde comme étant fait d'une série de territoires différenciés, le régionalisme constate une réalité fondamentale. « De telles différences, écrivent Odum et Moore, sont aussi importantes que les similitudes

⁷⁴ Ibid., pp. 232-233.

sous-jacentes ; et la reconnaissance de ce fait est essentielle pour toute théorie qui veut être pratiquement utilisable » ⁷⁵ (traduction).

5. Régionalisme et croissance

[Retour à la table des matières](#)

Les conséquences de l'introduction d'un point de vue régional dans la théorie économique, encore trop peu reconnues et considérées par les économistes, vont d'ailleurs plus loin que la pure théorie. Elles soulèvent la question de savoir si tout bien considéré, un développement rationnel et progressif de toutes les virtualités régionales d'un pays, ou nationales du monde, ne valent pas mieux en définitive que les avantages économiques purement immédiats de la concentration de l'économie dans les régions et les nations les plus avantagées. En définitive, il faut bien noter que dans la théorie classique elle-même il ne s'agit que d'un avantage temporaire, même s'il faut admettre que le temporaire peut ici signifier des développements à l'échelle séculaire. Au fur et à mesure que croîtra la population du globe et que les ressources les moins avantageuses devront être utilisées, les régions d'abord abandonnées devront être remises en valeur et de nouvelles populations devront retourner aux lieux que d'autres auront quittés.

Par rapport à l'ensemble de la situation, il n'est pas certain que l'avantage individuel d'une productivité générale plus élevée soit celui qui doive en définitive primer. Comme les économistes se sont peu préoccupés de ces aspects de la question, demandons à un sociologue particulièrement intéressé aux aspects économiques de la sociologie de nous exposer un autre point de vue. Après avoir insisté sur le caractère inéluctable des régionalisations (différences de climat, de structure géologique et de topographie), Mumford note que la spécialisation économique courante ne tient plus compte des possibilités régionales qui en résultent. Son optique l'amène à « se concentrer sur une forme particulière d'industrie et à la pousser à sa limite sans tenir

⁷⁵ Op. cit., pp. 346-347.

compte des autres formes d'arts ou de travaux » ⁷⁶ (traduction). L'Angleterre, par exemple, s'est spécialisée dans l'industrie mécanique et a laissé languir l'agriculture. Dans chaque localité on a accepté la domination d'une industrie, que ce fût l'industrie de l'acier, ou celle du coton, sans aucune préoccupation de diversification. « Le résultat d'une telle attitude, écrit l'auteur, ...

... a été l'appauvrissement et le rétrécissement de la vie sociale, en même temps que l'insécurité économique (*precarious industry*). A cause de la spécialisation, toute une gamme de virtualité régionales a été négligée. Un gaspillage de frais de transport en est suivi pour des produits qui auraient pu être efficacement fabriqués dans n'importe quelle localité. Et chaque fois que l'industrie unique fermait ses portes, tout s'écroulait. Bien plus, le système supprime le stimulant psychologique et social qu'engendre la multiplicité des occupations et des modes de vie ou de pensée. En somme : industrie instable, vie sociale bouleversée, appauvrissement des ressources intellectuelles, et souvent environnement physique ruiné » (traduction).

Des individus on tiré avantage de cette situation sous forme de profits élevés ; mais « quand on apprécie à sa juste valeur la place de l'environnement dans l'écologie humaine, on ne saurait s'empêcher d'estimer que le sacrifice de ces diverses virtualités aux seules exigences des industries mécaniques constitue une atteinte au bien-être de l'humanité » (traduction). Autrement dit, ces profits se sont formés à des prix qui, même en termes de rendement économique, mais sur le plan social, se sont révélés trop onéreux.

D'ailleurs d'ajouter ici l'auteur, on oublie de faire entrer en ligne de compte le coût politique et économique des guerres et des destructions qu'elles provoquent. Deux grandes guerres mondiales, en particulier, ont résulté assez directement de la division du monde en deux grandes zones économiques : la zone de production mécanique et la zone de production primaire, pour le maintien ou la modification desquelles, selon le cas, les grandes puissances se sont lancées dans des compétitions navales, et finalement dans des conflits armés. ⁷⁷ Selon la même ligne de raisonnement, on oublie aussi de compter, dans les coûts réels de la production centralisée, ceux d'entre eux qui sont indirects ; c'est-

⁷⁶ *Technics and civilization*, op. cit., 171-172.

⁷⁷ Ibid., p. 193.

à-dire qui n'apparaissent Pas dans les états comptables des entreprises concernées, parce qu'ils sont reportés sur l'ensemble de la population d'une façon ou d'une autre. Les progrès ne se jugeant, en effet, dans le système individualiste, qu'en fonction de la comptabilité des entreprises considérées une à une, une augmentation de rentabilité sur un point peut en définitive n'être acquis que par le transfert d'une charge à une autre unité, ou même que par la création de charges supplémentaires à d'autres.

Par exemple, la centralisation est à l'origine des grandes métropoles et des difficultés qu'elles engendrent. Des coûts inutiles en résultent qui exigent une productivité supplémentaire, mais sans valeur réelle autre que de soutenir le système (ex. : les transports en commun dans une grande ville). Si le système lui-même disparaissait, ils pourraient être économisés et être encourus pour des fins de production directe. Dans bien des cas, il paraît évident que la régionalisation permettrait de les supprimer ou d'en diminuer le poids sans réduire la productivité générale, peut-être même en l'accroissant. Il y aurait alors gain net en satisfaction disponible. Un citoyen de Montréal ne manquera pas d'être sensible à la description que Mumford fait du Phénomène.

On l'appelle, nous dit-il, « congestion ». ⁷⁸ C'est l'entrave au mouvement et l'engorgement des espaces ; c'est le manque de bureaux, le manque de maison, la foule. L'automobile elle-même, qui véhiculait tant d'espoirs, en est réduite à la démarche du piéton. « Confusion, entassement, efforts inutiles (*costiveness*), tels sont les sous-produits caractéristiques de la congestion métropolitaine » (traduction). Ils finissent par la rendre financièrement inacceptable, même si elle était humainement tolérable.

« Les limites purement physiques de la congestion métropolitaine, continue l'auteur...

...s'établissent en fonction de trois données : l'approvisionnement en eau, la rencontre d'autres développements métropolitains avec lesquels elle se

⁷⁸ *The Culture of Cities*, op. cit., pp. 241-244.

confond, et finalement, le coût des transports en commun mécanisés quand les banlieues sont trop loin du centre. Mais d'autres sérieux handicaps apparaissent bien avant que les deux points entrent en jeu » (traduction).

Quant à l'approvisionnement d'eau, il faut pénétrer de plus en plus loin dans l'arrière pays : déjà 100 milles pour New-York au moment où écrivait l'auteur (années '30). Résultat : augmentation du coût - pour chaque famille au fur et à mesure que la ville grandit.

Et que dire des transports ? Leur coût est considérable, et certains aspects de ce coût échappent d'ailleurs à tout calcul. Il y a l'investissement que représente l'installation, notamment quand il s'agit d'un métro. Puis la dépense d'exploitation annuelle ; mais aussi une déperdition d'énergie humaine : « l'usure physiologique, les effets psychologiques dépressifs de l'ennui et de la fatigue de cet exténuant périple quotidien entre le dortoir et le bureau ».

« Pensons au nombre d'heures-hommes, se comptant par multiples de millions, stupidement perdues dans ce transport quotidien de corps humains. Minutes et heures qui, aux moments de pointe de la circulation, ne peuvent même pas servir à s'administrer le vulgaire anesthésique qu'est la lecture du journal quotidien Ajoutons-y l'effet dépressif d'un voyage dans des conditions inconfortables, le danger de contamination par maladies infectieuses qui résulte de l'entassement dans les voitures, les désordres gastro-intestinaux causés par la tension et l'anxiété des retards sur l'heure officielle d'arrivée à l'usine ou au bureau ».

La décentralisation organisée de l'industrie et la subdivision de la zone métropolitaine en une série de centres fonctionnels pourraient éliminer ces problèmes. Mais la congestion a elle-même engendré un système d'intérêt qui la protège. « La congestion a, originellement, fourni l'excuse pour la construction d'un métro ; le métro devient ensuite l'excuse de la congestion ».

« La congestion se cristallise en une pyramide de prix, de rente foncière et d'hypothèques. Tout effort de réorganisation de la métropole selon des normes rationnelles la menace d'effondrement : il engendrerait une dévaluation du centre de la cité. (...) À cause de cela presque chaque banque, chaque compagnie d'assurance, chaque détenteur du fonds de terre, et finalement chaque déposant aux banques détient une part dans le soutien de la congestion.

Gigantesques bulles de savon d'ailleurs que tous ces espoirs. Au cours du dernier siècle, le coût des services mécaniques nécessaires pour assurer le fonctionnement des métropoles congestionnées n'a cessé de s'accroître. Si bien qu'en dépit des richesses fabuleuses qui se sont empilées dans les métropoles, la municipalité elle-même se trouve toujours en face de dépenses qui dépassent ses moyens ou ses revenus. À défaut d'avoir attaqué le problème sur une base de planification rationnelle du point de vue tant économique que social, la métropole multiplie lei ; palliatifs mécaniques ».

Et toujours la congestion s'aggrave. Car chacun de ces services spéciaux accroît le nombre des travailleurs qui s'en viennent à la ville. Pour assurer à ceux-ci les approvisionnements et services dont ils ont besoin, il faut d'autres travailleurs, d'autres commerçants, d'autres professionnels. Le Processus congestif fait boule de neige. Il faut de nouveaux services municipaux, de nouvelles maisons. « Et quand leur coût croissant en rend impossible l'administration par l'entreprise privée, la municipalité elle-même en assume le fardeau. » C'est ce qu'on peut appeler, dit l'auteur ironiquement : « le socialisme par défaut ». S'y ajoutent, l'accroissement dans l'importance relative des vols, la délinquance, plus de cours, plus de prisons, plus de policiers : le maintien de l'ordre et de la loi devient lui-même une cause de dépenses considérables.

Tout cela se paie. Dans une certaine mesure, il entre imperceptiblement dans le coût des produits fabriqués par le centre métropolitain. Mais une forte partie se perd en détérioration des conditions dans lesquelles vivent les familles : pas d'espace, pas de jardin, pas de points de vue rafraîchissant dans l'environnement, etc. Il en résulte des conséquences auxquelles il faut faire face à un moment donné. « Quand tous les coûteux succès de la congestion sont ainsi réduits à des termes rationnels, il ne reste plus beaucoup d'arguments pour la défendre ». ⁷⁹

Ces remarques et réflexions ne peuvent pas manquer de nous suggérer que les avantages économiques dérivant apparemment de la centralisation nationale ou mondiale, selon la théorie économique classi-

⁷⁹ *The Culture of Cities*, op. cit., pp. 241-244

que, ne sont bien souvent que purement immédiats. Ils sont le fait d'une politique qui ne se préoccupe pas des conséquences que ses gestes peuvent avoir sur l'ensemble des relations humaines, économiques autant que sociales, dans l'avenir. Certes, il ne s'agit pas de dénier que des résultats aient été ainsi obtenus. Ce qui est moins clair, c'est que la centralisation ait été la meilleure solution et qu'un effort de planification régionale n'aurait pas dans l'ensemble produit des résultats encore supérieurs.

6. Centralisation et concentration économique

[Retour à la table des matières](#)

Des remarques identiques s'imposent pour ce qui est de la centralisation sous son aspect concentration économique et financière des entreprises. On a semblé pendant longtemps se demander s'il y avait une limite à ces agrandissements continuels. A priori, on aurait dû y croire en fonction de la loi du rendement non proportionnel. On aurait pu observer également que la concentration n'a pu se continuer, à la fin du XIXe et au début du XXe siècle, que par des mutations de formes. Sans l'invention de la société par actions, il est assez évident aujourd'hui que le progrès technique aurait dû s'arrêter, figé dans la forme qu'avaient les entreprises vers le milieu du XIXe siècle. C'est la compagnie par actions qui a rendu possible la concentration nécessaire de capitaux. Ainsi, une concentration économique plus poussée n'a pu se réaliser que par un appel à la décentralisation. C'est ainsi que Karl Marx a pu avoir à la fois tort et raison en affirmant sa loi de la concentration capitaliste.

La concentration des entreprises s'est continuée parce que les fortunes se sont décentralisées et que s'est partagé le fruit de l'industrialisation entre une masse de petits épargnants qui va sans cesse grandissante. Ainsi ont été déjouées les prévisions de Marx qui, devant le mouvement de concentration amorcé, avait vu les fortunes se centraliser aux mains d'un nombre de plus en plus petit d'individus de plus en

plus riches, alors que la masse devait s'enfoncer dans une misère de plus en plus profonde. Ce qui s'est réellement produit confirme les indications que nous a déjà fournies la sociologie, à savoir qu'un processus de grossissement ne saurait se continuer indéfiniment que s'il sait faire une part croissante aux diversités au fur et à mesure qu'il étend davantage son champ d'action sur des points de plus en plus limités et de plus en plus précis.

Depuis les années '30 d'ailleurs, bien des indications nous sont données que la formule du XIXe siècle a de nouveau atteint une limite, non plus cette fois à cause de l'impossibilité d'accumuler des capitaux, mais des difficultés d'administration. Il est devenu classique maintenant de discuter de ce problème en faisant valoir qu'au fur et à mesure du grossissement des entreprises, les frais croissants de contrôle combinés aux coulages que le contrôle ne parvient plus à éviter, finissent par coûter assez cher pour annuler les avantages techniques ou administratifs attendus de la grosseur. Et ce sont là les seuls éléments quantitatifs. Les économistes n'insistent pas assez sur les dépenses sociales accrues, dont les hommes d'affaires, eux, se plaignent amèrement. Il est évident que la concentration des entreprises a rendu extrêmement facile l'organisation syndicale et qu'il en résulte, sous des formes très diverses, une augmentation des coûts de la grande entreprise. Il ne peut faire de doute qu'à l'avenir, les relations industrielles seront beaucoup plus faciles à conduire et beaucoup moins coûteuses dans des entreprises plus petites. L'expérience de la crise de 1930 a d'ailleurs montré qu'en cas de difficultés économiques, la grande entreprise offre plus de danger de déséquilibres et contribue davantage à paralyser des secteurs entiers de l'économie, au lieu d'affecter quelques entreprises marginales seulement.

Il existe au surplus d'autres indications que la centralisation économique sur le plan industriel et financier a peut-être atteint son apogée. C'est la technique qui a d'abord donné l'impulsion au mouvement de concentration industrielle. Le XIXe siècle a été le siècle du développement de machines de plus en plus grosses, exigeant des entreprises aux dimensions de plus en plus considérables. Il ne va pas de soi qu'il en doive toujours être ainsi. Comme dans tous les débuts, on peut croire que nous avons connu là l'époque de la technique sous sa forme la plus grossière. Avec les raffinements qui viennent ensuite, la tech-

nique se rapprochera sans doute davantage de la nature : plus de souplesse et plus de diversité.

Mumford a fort bien souligné cette liaison entre grosseur et imperfection dans *Technics and Civilization*.⁸⁰ Il montre qu'avant le téléphone, les difficultés de communications obligeaient à centraliser sur un même site toutes les unités qui devaient être soumises à la même administration. Par ailleurs, la machine à vapeur incitait les ingénieurs à installer autant d'unités productives que possibles sur un même arbre, ou à une distance aussi réduite que possible de la chaudière à vapeur afin de limiter au minimum les pertes de chaleur par condensation. Les machines devaient s'aligner le long de l'arbre unique et il fallait ensuite éviter d'allonger les courroies de transmission à cause de la perte d'énergie par friction et des dangers d'accident. Le chassé-croisé des courroies aurait d'ailleurs constitué un obstacle, aux transports internes par grues.

La découverte de l'électricité a commencé, pour sa part, à mettre le progrès technique à la portée d'unités économiques de production beaucoup plus petites. Le moteur électrique permet de multiplier les installations diversifiées à volonté et de les disposer comme on le veut. Sur le plan purement technique ces installations diverses peuvent devenir sans inconvénient autant de petites entreprises, voire même des industries domestiques. Même si elles n'atteignent pas au même degré de perfection technique, elles peuvent compenser par une plus grande aptitude à se conformer aux caprices du marché, à pouvoir soutenir une production irrégulière (moins d'accumulation de stocks et de *pertes*), *parce* que ses charges fixes administratives *peuvent être* réduites à un minimum. Au fur et à *mesure que* sont résolus, au surplus, les problèmes de transmission du fluide électrique à longue distance, les possibilités de décentralisation s'étendent aussi bien au plan géographique qu'au plan de l'organisation.

La *découverte de* nouvelles matières premières, comme les matières plastiques, pointent dans le même sens. Capables de se substituer à des matières naturelles comme les métaux, *elles* simplifient les procédés de fabrication. Ces matériaux, qui se travaillent plus *facilement*,

⁸⁰ Op. cit., pp. 224-226.

exigent un mécanisme moins compliqué et permettent des usines d'une dimension réduite. De sorte que le travail mécanique pourrait bien connaître le même genre d'évolution que le travail humain, c'est-à-dire se perfectionner par spécialisation ou subdivision des opérations. Avec des machines plus petites, plus simples, et la répartition des opérations, la fabrication d'un même objet peut se répartir entre plusieurs petits ateliers mécaniques, quitte à réaliser l'assemblage en un ou plusieurs endroits. Sans doute en résultera-t-il un accroissement des solidarités, comme ce fut le cas avec l'avènement de la division du travail ; mais ce qui sera rendu nécessaire pour y faire face, ce ne sera pas une centralisation serrée comme celle qui a caractérisé le XIXe siècle. Il faudra de nouvelles formes d'organisation qui sauront, comme cela semble être la règle, organiser les solidarités dans un système assez souple pour concilier la double nécessité de l'unité dans la diversité.

Il n'est donc plus toujours aussi sûr qu'il y a cent ans, que la concentration soit toujours un avantage sous n'importe quelle forme. Et, disait Henry Ford lui-même, cité par Mumford ⁸¹, « à quoi bon centraliser s'il n'en résulte pas d'économies. Si nous allions, par exemple, centraliser toute notre production à Détroit, nous devrions y employer environ 8,000,000 de personnes. (...) Pourquoi le ferions-nous pour un produit qui doit se vendre à travers tout le pays ? Depuis plusieurs années, nous fabriquons dans des succursales tout ce qu'il leur est possible de fabriquer pour la région qu'elles desservent. Un bon manufacturier, bien spécialisé dans son produit et qui contrôlerait sérieusement son affaire ferait mieux qu'une succursale. (...) À nos débuts, nous avons cru que nous devions avoir toutes nos machines avec leur ligne d'assemblage, de même que la ligne finale d'assemblage, sous un même toit. Mais au fur et à mesure que nous gagnions de l'expérience, nous avons compris que chaque partie du produit constituait une affaire par elle-même. Le problème se ramenait à faire fabriquer chaque partie là où elle pouvait l'être le plus efficacement, alors que la ligne finale d'assemblage pouvait pratiquement être située n'importe où. Nous prîmes alors conscience de la flexibilité de la production moderne, de même que des économies qui pouvaient être réalisées en supprimant des transports inutiles ».

⁸¹ Op. cit.

L'un des domaines où cette évolution vers la décentralisation est le plus patent à l'heure actuelle, c'est probablement celui des transports. Il y a une trentaine d'années, les transports avaient atteint un haut point de concentration, selon les méthodes en honneur dans l'économie du XIXe siècle. Cette concentration s'était réalisée sur deux plans, comme partout ailleurs : le plan de l'établissement et le plan de l'entreprise. À cette époque, compagnie de transport par chemins de fer et par paquebots ou cargos rivalisaient d'ardeur pour construire les plus grosses locomotives, capables de tirer les plus longs trains à une vitesse croissante, et les plus gros navires. Cette étape a correspondu, dans le transport, à celle de la grosse production industrielle ; l'étape de la force motrice à vapeur, rigide, non dégrossie, capable d'un puissant déploiement de force, mais obligeant à asservir le transport au parcours d'un rail. En même temps, les compagnies ne cessaient de se fusionner, de se combiner, afin d'arriver à se grossir assez financièrement pour pouvoir supporter cette armature technique extrêmement coûteuse.

Avec les progrès de la science et l'invention du moteur à explosion, tout a changé. Des moteurs plus petits ont pu être économiquement utilisables et permettre à la multiplicité des autobus et des camions d'assurer les services de transport d'une façon beaucoup plus souple et plus économique que la grosse unité à vapeur. Les entreprises elles-mêmes se sont multipliées dans un domaine où les avantages de la grosseur sont évidemment limités : l'expérience prouve qu'en général la petite compagnie possédant quelques autobus arrive à supporter la concurrence de la grande, qui en exploite des flottes. D'ailleurs dans le domaine des chemins de fer et des paquebots, la course aux grandes unités de production s'est arrêtée avec la crise. Là également, on a constaté qu'il y avait des limites à la grosseur ; et que des unités plus petites que les dernières mises en chantier pendant la période 1925-1930 se révélaient en définitive plus économiques.

Le même phénomène semble se reproduire partout. Il y a quelques années, l'usage d'un tracteur sur une ferme signifiait nécessairement l'abandon de la ferme moyenne d'une centaine d'acres pour la ferme de mille acres. Aujourd'hui, les compagnies, sous l'impulsion donnée par Ford au mouvement, vendent des tracteurs d'utilisation parfaitement

économique sur la ferme de 100 acres. Et l'on pourrait multiplier les exemples dans maints domaines. L'avènement de l'ère atomique apportera de nouveaux développements qui devraient militer dans l'avenir pour encore plus de souplesse, quoique à l'heure actuelle -comme ce semble être la loi générale et comme le signe d'une maladresse initiale partout - les installations qui génèrent l'énergie atomique soient plutôt marquées du signe du gigantisme.

En somme, estimait déjà Mumford en son temps, « plus gros ne veut plus nécessairement dire meilleur : la flexibilité d'exploitation est le nouveau signe de l'efficacité en production industrielle. Dans la mesure où la concentration conserve sa force, elle est plus un phénomène de marché, qu'un fait technique ; et mis de l'avant par d'astucieux financiers qui trouvent, dans la grande organisation, un meilleur médium pour leurs manipulations financières, leurs inflations des valeurs d'actif, et leurs contrôles monopolistiques ». ⁸²

7. Conclusions

[Retour à la table des matières](#)

Comme on peut le voir, les tendances centralisatrices des économistes seraient passablement moins fortes s'ils s'intéressaient davantage à suivre les évolutions concrètes de la réalité, au lieu de conclure rapidement à partir de certaines indications générales insuffisamment qualifiées. Même l'exemple de la concentration du premier quart du vingtième siècle aurait besoin d'être soigneusement analysé avant de l'utiliser comme argument pour prouver le mouvement irrésistible de l'économie vers la centralisation. Ce que Mumford suggère en conclusion, comme la seule justification de la concentration au moment où il écrit en a été l'une des causes importantes dans la période d'entre les deux grandes guerres mondiales. Il est notoire qu'à ce moment, le mouvement de concentration a été conduit par des financiers plus que par des industriels et des techniciens ; et cela souvent plus en vue de

⁸² Op. cit., pp. 224-226.

créer des titres pour alimenter un marché affamé de spéculation que pour satisfaire des exigences techniques ou administratives.

Nous semblons plutôt vivre à l'heure actuelle une période de transition, où les phénomènes de concentration continuent de jouer, mais entremêlés à des phénomènes nouveaux à tendances décentralisatrices, qui pourraient bien se révéler plus significatifs pour l'avenir. Autrement dit, la situation actuelle pourrait bien correspondre à l'apogée des formes pratiquées au cours du XIX^e siècle et du premier quart du XX^e. L'automatisation, en particulier, peut fortement contribuer à accentuer le mouvement vers des unités de production plus petites et plus décentralisées géographiquement et juridiquement. Quand un seul homme suffira à assurer le fonctionnement d'une unité, il sera encore plus facile techniquement, à des unités relativement petites et très spécialisées, de fonctionner sur une base qui pourra se rapprocher fort de la petite entreprise domestique d'autrefois.

Encore une fois les solidarités n'en seront pas pour cela moindres entre les diverses parties du monde ou d'un pays. Elles en seront probablement accrues. Mais il ne faut pas confondre les solidarités, qui exigent la collaboration, avec la centralisation, qui prétend résoudre les problèmes de solidarité sans avoir besoin de la collaboration. Ce problème en fait dépasse de beaucoup les possibilités de l'économiste comme tel ; et il n'est pas possible de présumer, sur la base des seules considérations économiques, que la chose est réalisable ou même désirable. En fait, nous l'avons vu, les indications que l'on peut dégager de l'histoire du monde et des sociétés humaines pointeraient plutôt dans la direction contraire. Dans une perspective plus vaste, il ne paraît pas y avoir de contradiction entre l'internationalisme et le nationalisme, entre l'unité nationale et le régionalisme, entre le fédéralisme et le provincialisme pour autant que les données économiques sont concernées. Au contraire, la formule de l'unité dans la diversité apparaît partout comme la seule capable de faire progresser des solutions d'ensemble applicables à des territoires plus vastes.

D'ailleurs, il faut sans doute voir un signe des temps nouveaux en économie dans le fait que la décentralisation a réussi à pénétrer dans le sanctuaire de la science la plus pure et à trouver grâce même en fonction d'un raisonnement mathématique rigoureux, exprimé dans le

langage le plus moderne, des variables endogènes et des variables exogènes. Après avoir consacré un ouvrage à rechercher le niveau auquel les paramètres politiques ou instruments de politique économique doivent être fixés pour atteindre certains objectifs quantitatifs, en supposant qu'il n'existe qu'un agent politique et que tous les agents s'entendent assez bien pour équivaloir à l'unité, Tinbergen a introduit dans son modèle le concept de politique économique décentralisée. Cela le conduit à la conclusion que même du point de vue purement quantitatif, il y a avantage à décentraliser les pouvoirs relativement à tout instrument qui peut être qualifié de neutre. Parmi les autres, au surplus, il s'en trouve dont la centralisation est dite négative, c'est-à-dire dont la centralisation ne s'imposerait qu'en vue de réduire des possibilités de conflits et aurait pour effet de produire un résultat quantitatif inférieur.' C'est déjà un point d'acquis, et il s'en ajoutera bien d'autres dès qu'on voudra bien tenir compte d'un plus grand nombre de facteurs qualitatifs.

Comme l'avait déjà noté Lucien Brocard, dans la *Revue économique internationale* de novembre 1931, concevoir l'organisation économique en partant de l'internationalisme par opposition au nationalisme, ou du nationalisme par opposition au régionalisme, c'est prendre le problème à l'envers, puisqu'il n'y a jamais eu dans le monde de collaboration méthodiquement organisée à l'échelle internationale que quand ont existé d'abord « des économies nationales très fortement constituées, représentées par des États, par des groupements privés nationaux, en relations avec l'État, qui agissent au nom des intérêts communs à tous les membres de chaque nation ». Et à l'intérieur des nations, similairement, « si les membres de chaque nation peuvent aujourd'hui collaborer entre eux avec tant d'efficacité d'un bout à l'autre du territoire national, c'est qu'ils sont eux-mêmes groupés dans des régions, dans des localités, dans des communes qui constituent, elles aussi, des organismes administratifs et économiques, grâce auxquels peuvent être coordonnés et défendus les intérêts généraux de tous leurs habitants ». Comment peut-on fermer les yeux sur cette réalité historique et chercher à construire l'économie sur l'hypothèse imaginative d'un internationalisme ou d'un centralisme pur qui ne peut trouver aucun appui ailleurs que dans l'esprit ou dans des faits observés sur une trop courte période ?

Comme l'a bien montré Lucien Brocard dans le même texte, les faits locaux et régionaux, dans leur banalité, masquent de telles conséquences d'ordre technique, économique, juridique et humain, qu'ils constituent autant de cellules individuelles dont la signification et la portée ne pourront jamais être supprimées à l'intérieur d'un tout plus grand sans menacer l'existence même de celui-ci :

« L'évolution économique, si rapide depuis un siècle, précise-t-il, a exercé sur l'Économie régionale et sur son organisation une influence profonde et complexe, dont la portée a été bien souvent méconnue. Cette influence s'est exercée dans deux sens différents et opposés : d'abord (ce que tout le monde voit) dans le sens de l'amoindrissement des facteurs constitutifs de l'Économie régionale, mais aussi (et c'est ce que souvent l'on ne voit pas) dans le sens de leur renforcement ».

Les influences qui ont amoindri les facteurs constitutifs de l'Économie régionale et, par là-même, diminué son autonomie, se rattachent à toutes les causes qui agissent dans le sens de l'élargissement du cercle de la collaboration, de la compénétration des régions, de leur intégration dans l'Économie nationale »

Puis, ayant détaillé et analysé ces causes, il continue :

« Par le jeu combiné de toutes ces causes, les localités tendent à s'intégrer, à se fondre dans les régions, et les régions dans l'Économie nationale, qui gagne en unité, en cohésion, ce qu'elles perdent en autonomie. (...) Quand on réfléchit à la puissance croissante de ces influences, dont les résultats vont s'accumulant, on est porté à admettre avec les esprits enclins à l'abstraction et à la généralisation que les régions, les localités ne sont plus que des survivances du passé, appelées à disparaître sans laisser aucune trace. Mais c'est ici qu'il faut se mettre en garde contre le danger de prolonger par la pensée, par l'imagination, des évolutions dont le développement se heurte à des influences qui survivent à ces évolutions et qui parfois sont renforcées par elles ».

En somme, en dépit de toutes les forces intégrationnistes on ne pourra jamais faire qu'il n'y ait dans le travail, au moins au niveau de l'exécution, de la surveillance et des contrôles, un aspect fondamentalement localisé, en fonction duquel s'établiront « des liens de solidarités beaucoup plus étroits que tous les autres ». Par ailleurs ces localisations seront enrichies par la qualité croissante des moyens et des hommes résultant du progrès lui-même. Les hommes plus entrepre-

nants, plus actifs, mieux renseignés qui formeront ces cellules locales, étant « plus capables de gérer leurs intérêts, plus avides d'initiatives, de responsabilités, plus aptes à en faire bon usage, supporteront plus impatiemment les contraintes du pouvoir central et aspireront à s'administrer eux-mêmes, ce qui devient d'autant plus nécessaire que les organismes à gérer deviennent plus nombreux et plus complexes ».

Dans la mesure où ces conclusions sont valables, la régionalisation des gouvernements, dans une coordination appropriée avec les gouvernements nationaux, puis internationaux serait en quelque sorte une nécessité pour assurer le développement économique rationnel du globe. Contrecarrer ces influences, ainsi que le montre l'exemple de la France, c'est inciter les hommes à désertir les régions, c'est créer un état de chose humain qui peut engendrer, sous l'apparence d'une certaine efficacité économique, la congestion et la mauvaise utilisation des ressources. La science économique devra, semble-t-il, en venir à de telles conclusions, comme les autres sciences de l'homme. Le mouvement en ce sens y est encore moins avancé qu'ailleurs, mais il est nettement amorcé.

**1re partie :
Centralisation et décentralisation en thèse générale**

Chapitre IV

Centralisation et sciences administratives ou politiques

- I -

Centralisation administrative

1. La centralisation à son meilleur

[Retour à la table des matières](#)

Les sciences administratives incitent aisément à la centralisation. Ainsi que l'expriment Herbert-A. Simon et Chester-I. Barnard ⁸³, « chacun à moins qu'il n'ait un sens des conséquences lointaines, se sent plus en sécurité si c'est lui qui décide au lieu de s'en remettre à un subordonné. Le supérieur se fait une raison de cette centralisation à plusieurs points de vue : il est plus qualifié ou mieux entraîné que son subordonné ; si c'est lui qui décide, il sera certain que la décision est conforme à ses vœux » (traduction).

A toute personne qui a un sens développé de l'action et de ses responsabilités, qualités éminentes du bon administrateur, la centralisation s'impose donc à l'esprit comme la première, la meilleure et la plus facile des solutions à tout problème qui se présente. Elle assure d'une façon parfaite aux mains de la personne compétente, l'action experte,

⁸³ *Administrative Behavior*, MacMillan, New-York, 1947, p. 236.

une coordination absolue des efforts et un exercice sans défaillance des responsabilités nécessaires.⁸⁴ Elle est synonyme d'efficacité, de rapidité et de flexibilité dans l'action.⁸⁵

« Les avantages de la centralisation, écrit Willoughby⁸⁶ tiennent en ce qu'elle assure le maximum de contrôle ; elle garantit que tout le travail est réalisé de la même façon et en accord avec les mêmes pratiques ou principes généraux ; elle rend plus difficiles à commettre les abus administratifs qui surviennent dans des matières comme l'embauchage et les relations du personnel, l'achat et l'utilisation des approvisionnements, etc. » (traduction). Sur le plan des administrations politiques s'ajoutent des avantages que nous détaille Maurice Hauriou :⁸⁷

« Les administrés y trouvent de grandes commodités. Elle assure certains services très généraux en répartissant les charges sur l'ensemble du pays ; par la hiérarchie, elle assure une grande régularité et une grande moralité de l'administration, (...) ; selon une expression de Dupont-White, la centralisation est impartiale comme la loi, parce que l'administration centrale voit les choses de haut et de loin et qu'elle ne s'embarrasse pas des querelles de clocher ; elle réalise des économies, elle est une pépinière d'administrateurs habiles et probes. Enfin, l'uniformité des procédés administratifs, la simplification des rouages, leur coordination, la concentration des affaires, font que les administrés, en s'adressant à la mairie, à la préfecture ou au ministère, sont assurés d'être mis sur la bonne piste, ce qui leur économise des démarches ».

Ces données correspondent d'ailleurs avec une expérience humaine générale. Le dicton « on n'est jamais si bien servi que par soi-même » milite en un sens pour la décentralisation quand on y pense bien (et nous verrons que la décentralisation est avant tout un système pensé par rapport à la centralisation, qui procède tout d'abord de l'impulsion), mais dans l'immédiat il entraîne effectivement l'administrateur à la centralisation : ramener tout à soi. Tout homme qui a de la valeur

⁸⁴ Ibid., p. 234.

⁸⁵ *Encyclopedia of Social Sciences*, vol. 3, p. 312.

⁸⁶ W.F. Willoughby, *Principles of Public Administration*, The Brookings Institution, Washington, 1927, p. 154.

⁸⁷ *Précis élémentaire de droit administratif*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1930, p. 23.

s'imaginer bien (et voit à peu près toujours, ses appréhensions confirmées à l'expérience) qu'en déléguant ses pouvoirs à d'autres, il risque de les voir moins bien exécutés (du moins tel qu'il les comprend). S'il partage ses fonctions entre plusieurs, il sait inévitables des divergences de conceptions et d'interprétations qui vont ruiner l'unité et la cohérence parfaite de l'action, même à partir des mêmes principes ou mots d'ordre. Idéalement parlant, au niveau des grandes vérités générales de l'administration, la centralisation offre des avantages irremplaçables. Or, nous l'avons vu aux chapitres précédents, à cette grande vérité générale est venu s'ajouter le jeu des techniques et l'intégration de la centralisation dans les cadres de l'organisation scientifique du travail administratif et de la rationalisation des entreprises.

La centralisation est donc la tentation à laquelle est en butte tout administrateur, tentation à laquelle il peut se justifier de succomber en invoquant de nombreuses exigences d'ordre technique. La centralisation est sans doute la clé de voûte de tout système administratif. La science administrative s'y attache au premier abord comme à un principe fondamental : pas d'administration sans centralisation, sans une certaine centralisation en tout cas. Et elle tendra d'autant plus vers cet idéal qu'elle envisagera tout d'abord le point de vue de l'administrateur, point de vue d'efficacité technique, qu'elle est portée à confondre avec la satisfaction des administrés. Et pourtant les traités de droit ou de science de l'administration font une part plus ou moins large, selon les tendances de l'auteur, mais une part toujours significative à la décentralisation. D'où vient cela ?

2. L'entrée en scène de la décentralisation

[Retour à la table des matières](#)

C'est qu'à la réflexion et à l'expérience, en fonction des « conséquences lointaines » comme le disent Simon et Barnard, et même de certaines impossibilités immédiates manifestes, il faut bien admettre que la centralisation, parfaite en théorie, exige en pratique de nombreuses adaptations. Nous sommes alors en face d'un véritable para-

doxe, à savoir que la centralisation réalisera d'autant plus sûrement son idéal que le domaine à administrer sera moins étendu. Au fur et à mesure que le champ d'action s'étend, l'administrateur centralisateur s'aperçoit qu'il ne peut plus suffire à tout. Débordé par les exigences de sa tâche, il finit par être inefficace. Il doit alors déléguer ses pouvoirs à d'autres. Si bien que la capacité de se décharger sur d'autres d'une partie de ses responsabilités et de diriger un personnel plutôt que d'exécuter soi-même, sera considérée comme l'une des qualités éminentes du grand administrateur. La décentralisation s'impose donc d'elle-même dans les faits.

« Si le même organe, écrit Maurice Hauriou, est chargé de préparer les décisions, de les prendre et de les exécuter, le temps matériel lui manquera pour en prendre beaucoup ; mais si un organe est déchargé des soins multiples que demandent la préparation des affaires et leur exécution, il aura matériellement le temps de prendre beaucoup de décisions ». ⁸⁸ Avec l'augmentation continue du champ d'action, le même phénomène se reproduira aussi bien au niveau des décisions. De sorte que l'administrateur devra admettre non seulement la décentralisation de l'exécution, mais aussi bien celle des décisions. Il apprendra à se réserver les décisions les plus importantes et à respecter l'autonomie de ses subordonnés dans les questions secondaires. S'il ne peut s'y résigner, il devra ou bien accepter de rester petit, ou bien se condamner à l'inefficacité. Tout homme d'affaires s'est heurté à des problèmes de ce genre au fur et à mesure du développement de son entreprise. Il a ainsi touché du doigt la réalité élémentaire mais inéluctable en fonction de laquelle nous avons vu partout jusqu'ici, en sociologie comme en économie, que l'agrandissement, le grossissement exigent non seulement des adaptations de formules, mais des changements dans la forme même des institutions.

La décentralisation s'impose donc comme une nécessité à l'expérience, de même que la nécessité de la centralisation s'impose à la raison. C'est pourquoi les théories centralisatrices ont tendance à découler naturellement des théories scientifiques économiques, sociologiques ou administratives fondées sur les grandes idées générales et élevées à un haut degré d'abstraction ; alors que les théories décentralisa-

⁸⁸ Op. cit., p. 22.

trices s'imposent davantage à l'observateur minutieux et aux théories scientifiques bâties selon le processus expérimental.

Cependant, même dans le domaine des théories abstraites, l'excès de centralisation n'est toujours le résultat que d'un excès de simplification des éléments en jeu. A la réflexion, certaines données générales supplémentaires ne manquent pas d'apparaître qui appellent plus de nuances dans les conclusions. De plus, quand la centralisation est envisagée sous un jour exclusivement pratique, il arrive souvent qu'elle soit préférée à la décentralisation en vertu des avantages immédiats qu'elle présente sur le plan purement technique. Alors un point de vue d'ensemble incite à voir le problème autrement. C'est ce qui faisait dire à Sir Charles Harris :

« Si je me présente devant vous en avocat convaincu de la décentralisation, c'est un peu à la façon des convertis à la foi au Moyen Age. Au début de mon service, le manque de connaissance générale et de compréhension des grands principes dont faisaient foi les décisions et les actes des autorités locales qui venaient à ma connaissance, m'impressionnaient beaucoup. Pendant des années, grandit en moi la conviction qu'une large mesure de contrôle actif à partir du centre produirait et de l'efficacité et de l'économie dans l'administration. Et encore aujourd'hui, si je m'en tenais à des cas particuliers et à des résultats immédiats, je n'éprouverais aucun doute sur la valeur d'une telle conviction. Mais c'est quand on en vient (...) à vouloir saisir la forêt aussi bien que les arbres, que nos certitudes disparaissent » ⁸⁹ (traduction).

Ainsi, nous disent Simon et Barnard, il est généralement pris pour acquis que quand la chose est possible dans le temps dont il dispose, les décisions émanant du supérieur seront toujours plus compétentes que celles du subordonné. « Cela ne peut être vrai, cependant, que si les renseignements sur lesquels la décision doit être appuyée sont également accessibles aux deux. Lorsque la décision doit être prise dans un temps fixe, ou lorsqu'il y a séparation géographique, ce peut être loin d'être le cas. Les faits peuvent être directement accessibles au subordonné, et très difficilement communicables au supérieur. L'isolement des sphères supérieures de la hiérarchie administrative, en ce qui

⁸⁹ Cité par Simon & Barnard, op. cit., pp. 235-236.

concerne un monde de faits disponibles en première main aux sphères inférieures, est un phénomène administratif courant. » ⁹⁰ (traduction).

Autrement dit :

« La coordination des agissements de plusieurs personnes exige la communication d'un plan. Si complexes et si puissants que soient les moyens mis en œuvre pour réaliser une telle coordination, leur efficacité n'est jamais comparable au pouvoir de coordination que constitue le système nerveux d'un seul individu. Quand les éléments du plan sont réductibles à un diagramme ou à un plan, comme dans le cas d'un bateau ou d'un pont, la coordination entre plusieurs peut se réaliser jusque dans les moindres détails. Mais le mécanisme coordonnateur d'un bon pianiste, ou d'un ingénieur utilisant toute son habileté et ses connaissances à la solution d'un problème de préparation d'un plan, sont quelque chose de beaucoup plus compliqué.

L'utilisation efficace d'un procédé de spécialisation en vue d'accroître le rendement suppose, ou bien qu'aucune coordination n'est requise entre les parties spécialisées de la tâche entière, ou bien que cette coordination peut être assurée par les techniques disponibles à cet effet. Si ni l'une ni l'autre de ces deux conditions n'existe, il faut sacrifier la spécialisation afin de pouvoir utiliser le mécanisme coordonnateur d'un cerveau individuel. Ce n'est pas très facile d'enfiler une aiguille si une personne tient le fil, et une autre l'aiguille. L'objectif en ce cas est d'associer le fil et l'aiguille en un même point ; ce que la coordination de plusieurs agissements indépendants ne peut faire aussi bien que la coordination des deux mains dirigées par un même système nerveux humain ». ⁹¹ (traduction).

Ainsi les mêmes raisons générales qui, au point de départ, suggèrent la centralisation : l'unité et la coordination plus parfaite de l'action qui est possible aux mains d'un seul homme, militent en faveur de la décentralisation dès que la capacité du cerveau humain est dépassée par rapport au temps ou au contact vivant avec les problèmes. Afin de retrouver les mêmes avantages, c'est à la décentralisation dans sa forme la plus large, celle des autonomies, qu'il faut recourir pour que chaque problème puisse autant que possible profiter du contrôle absolu d'un cerveau humain. Par ailleurs, l'idée d'efficacité associée à l'idée de centralisation, comme à un absolu, appartient à ces « malheureux

⁹⁰ Op. cit., p. 238.

⁹¹ Ibid.

présupposés qui associent l'efficacité à une théorie de l'administration purement mécanique, exprimée dans les seuls termes de profits et de chronomètres », résultat « d'un usage abusif des termes par des zélotes du mouvement en faveur de l'administration scientifique » (traduction). ⁹²

3. Les illusions centralisatrices

[Retour à la table des matières](#)

D'ailleurs même en acceptant ces termes, les avantages de la centralisation ne sont pas aussi suprêmes qu'on l'affirme parfois. L'illusion vient de ce que ces idées se sont développées à une époque où les affaires étaient conduites sur la base d'un émiettement anarchique. La concentration aboutissait presque toujours alors à des économies administratives. D'où l'association de la centralisation in se, à n'importe quel degré, avec l'idée d'efficacité. En fait, tel n'est pas le cas, et cela est devenu évident à notre époque, où la centralisation passe apparemment par un apogée. La centralisation rend possibles certaines réductions de coût, mais elle comporte d'autres coûts qui lui sont propres. Selon les données de la loi du rendement non proportionnel, ces coûts, au début du processus, sont généralement minimes par rapport aux économies réalisées, mais ils croissent plus que proportionnellement aux effets obtenus au fur et à mesure que la centralisation s'accroît. Vient alors un moment où le coût des contrôles, des moyens de communications de plus en plus complexes, etc., compense pour les économies, et même les excède. Contrôles et communications exigent, en effet, le développement d'un régime de plus en plus lourd d'administration. Formules et rapports de toutes sortes (paperasserie) prolifèrent ; les besoins de spécialistes de plus en plus hautement qualifiés s'accroissent. Il le faut bien pour assurer à l'administration centrale ses éléments de décision, et lui permettre de juger correctement des renseignements que l'administrateur local connaît spontanément avec plus d'exactitude et sur lesquels il peut porter instinctivement un jugement souvent plus qualifié.

⁹² Simon & Barnard, op. cit., p. 180.

Un exemple d'une situation de ce genre a été apporté en 1953 à la National Conference on Federal-State Relations tenue à Washington, par M. Robert-C. Bohannon du Arizona State

Board of Public Welfare. « Il est intéressant de signaler, disait-il, ...

... qu'il y a trois ans, en 1950, l'État d'Arizona fit une étude très détaillée de son plan d'aide aux enfants infirmes. Il apparaissait dans nos listes comme profitant de l'aide fédérale pour une somme de \$11,000,000. Nous avons découvert qu'en Arizona, nous pouvions faire fonctionner ce plan à un meilleur niveau, si nous nous en tenions aux fonds de l'État ; et depuis 1950, c'est-à-dire pour les derniers trois ans, l'État d'Arizona refuse de recevoir une cent du Fédéral pour ce plan.

(...)

L'économie à réaliser (...) avait trait au standard du personnel imposé par la participation du Fédéral. La position du service administratif fédéral, c'est qu'il nous fallait un important groupe de spécialistes (*social planners*) pour nous dire comment organiser notre plan. (...) De sorte qu'après avoir ajouté les fonds nécessaires à cette planification aux dépenses d'exploitation courantes, nous nous sommes aperçus que nous pouvions faire du meilleur travail en nous contentant des ressources de l'État et en éliminant ces dépenses de planification.

(...)

Au service du bien-être de l'enfance, (...), rien de ce qui provient du Fédéral ne va à des bénéficiaires. Il passe entièrement, selon les standards du Fédéral, à des dépenses de personnel. Il s'agit d'un personnel ayant de très hautes et très rigides qualifications scolaires, très spécialisé dans les divers aspects du bien-être social, si spécialisé que quand il nous arrive, dans notre désert, il ne sait pas trop quoi faire ». ⁹³ (traduction).

Sans doute, peut-il se trouver dans ces cas particuliers des exagérations de la politique fédérale américaine qui pourraient être éliminées. Mais essentiellement, par la nature même des choses, la centralisation tend vers de telles situations. A partir du moment où une organisation assume une responsabilité, elle doit prendre les moyens de s'en acquit-

⁹³ *Proceedings - National Conference on Federal-State Relations*, Washington, D.C., 10 juin 1953, pp. 10-12.

ter avec efficacité. Plus elle doit diriger de loin, plus le personnel de contrôle et d'exécution devra être nombreux et hautement qualifié du point de vue technique. La technique est précisément le moyen de suppléer aux inconvénients du contrôle et de la connaissance des faits à distance. Mais elle coûte cher. Même en termes de rendement monétaire, la centralisation pose donc des problèmes de calcul.

Mais cette idée d'efficacité en termes d'argent n'est valable que dans l'entreprise, et dans un régime de concurrence. Elle n'a pas alors les inconvénients graves qu'elle présentera dans les administrations publiques. Le consommateur vraiment mécontent du résultat obtenu conserve toujours la faculté d'exprimer son avis d'une façon efficace en donnant sa préférence au produit ou au service qui correspond le mieux à son désir, quitte à le payer plus cher. En dehors de l'entreprise, comme le notent Simon et Barnard, l'efficacité prend un tout autre sens. Elle suppose encore un calcul, mais appuyé sur la comparaison entre ce qui est apporté dans l'opération, entre ce qui est sacrifié non seulement en argent mais dans tous les sens, et ce qui en est retiré. Les auteurs désignent ce critère sous l'appellation d'appréciation "*input-output*" de l'efficacité.

Pour l'appliquer correctement, il faut éviter ce que Simon et Barnard appellent « un sophisme trop courant (*closely related fallacy*) dans l'application des critères d'efficacité », sophisme qui consiste « à n'inclure dans l'évaluation des différentes possibilités (*alternatives*) que les valeurs qui ont été antérieurement choisies comme objectif de l'activité administrative particulière qui est sous observation » ⁹⁴ (traduction). C'est une erreur fréquente chez les administrateurs, notamment dans le domaine de la chose publique. Elle se manifeste dans l'attitude de satisfaction, et de conviction d'avoir atteint un maximum d'efficacité, simplement parce qu'on a simplifié la tâche du fonctionnaire, devenue plus aisée pour lui, et éventuellement moins coûteuse pour l'État. « À ce point de vue, écrivent Simon et Barnard, nous opposons l'opinion contraire...

... à savoir que l'administrateur en service dans l'agence publique d'un État démocratique, doit accorder l'importance qui leur revient à toutes les va-

⁹⁴ Op. cit., p. 185.

leurs communautaires qui intéressent son activité, qui ont avec elle une relation raisonnablement appréciable. Il ne doit pas s'en tenir aux seules valeurs qui se trouvent à concerner sa responsabilité particulière. C'est seulement à cette condition qu'un critère d'efficacité peut valablement servir de base de détermination à l'action » (traduction).

C'est ainsi que la science de l'administration, bien que ce ne soit pas directement son problème, estime devoir tenir compte aussi des aspects politiques des questions administratives.

4. Opinions de quelques spécialistes

[Retour à la table des matières](#)

Bref, après avoir fait le tour de la question, les théoriciens de l'administration en viennent eux-mêmes à la conclusion que la centralisation est loin d'apporter la solution à tous les problèmes. Voici, au texte, les conclusions de quelques-uns d'entre eux.

SIMON ET BARNARD :

« Concluons, donc, qu'une certaine mesure de centralisation est indispensable pour obtenir les avantages de l'organisation : coordination, compétence experte, responsabilité. Par ailleurs, il ne faut jamais perdre de vue le coût de la centralisation. Elle peut aboutir à assigner à un personnel hautement payé des décisions qui ne méritent pas leur attention. Elle peut conduire à des doubles emplois qui rendent les subordonnés superflus. Il faut établir des moyens de communication, parfois à un coût très élevé. Le renseignement nécessaire pour que la décision soit juste peut n'être accessible qu'à un subordonné. En fin de compte, la centralisation met de côté la puissante capacité de coordination du système nerveux humain, et y substitue un mécanisme de coordination entre agents. Ce sont là les considérations qu'il faut soupeser pour déterminer le degré auquel il faut atteindre dans la centralisation ou la décentralisation des décisions ». ⁹⁵ (traduction).

⁹⁵ Op. cit., pp. 239-240.

WILLOUGHBY :

« Il est impossible de formuler une règle générale quant auquel de ces deux systèmes doivent recourir les services du gouvernement fédéral. Tout dépend du caractère du travail à accomplir et des conditions spéciales auxquelles il faut faire face. Tout ce qu'il est possible de faire ici, c'est de souligner que c'est là un problème qui doit être étudié soigneusement par chaque service, afin d'établir un système qui harmonisera au mieux des points de vue contradictoires (*conflicting considerations*)... ». ⁹⁶ (traduction).

HAURIOU :

« Les raisons de la décentralisation administrative ne sont point d'ordre administratif, mais bien d'ordre constitutionnel. S'il ne s'agissait que du point de vue administratif, la centralisation assurerait au pays une administration plus habile, plus impartiale, plus intègre et plus économe que la décentralisation. Mais un pays n'a pas besoin seulement d'une bonne administration. Il a besoin aussi de liberté politique. Or, la liberté politique est liée à la décentralisation administrative. D'une part, la liberté politique suppose une large participation du peuple au Gouvernement par le moyen des élections politiques et des assemblées politiques ; d'autre part, les électeurs et les membres des assemblées ne peuvent faire leur éducation politique que dans les élections locales et dans les assemblées locales ». ⁹⁷

ROLLAND, « Précis de droit administratif » :

La décentralisation territoriale a des mérites bien connus. Grâce à elle on adapte plus complètement les services départementaux et communaux aux besoins et aux aspirations des habitants. Les solutions décentralisatrices sont en outre des solutions de liberté. Elles permettent la formation et le développement de l'esprit public en habituant les individus à s'élever, au-dessus de leurs intérêts personnels, jusqu'au sens des intérêts de communauté. De ces deux derniers points de vue, il existe entre elles et le régime démocratique de multiples harmonies.

On ne saurait cependant oublier que la décentralisation territoriale présente certains dangers. Poussée trop loin, elle brise l'unité nécessaire de l'administration. Elle permet l'apparition et le développement de rivalités

⁹⁶ Op. cit., p. 154.

⁹⁷ Op. cit., p. 29.

locales. Ainsi on risque de mettre en péril l'unité et la solidité de l'État. Elle coûte assez cher, les autorités locales sont toujours portées à multiplier les services et les dépenses. Si, d'une façon générale, elle est une solution de liberté, elle rend possible les tyrannies d'autorités locales. Celles-ci sont plus vexantes que l'autoritarisme du pouvoir central. Si elle contribue à la formation de l'esprit public, on est fondé à redouter que les citoyens ne subordonnent les intérêts généraux aux intérêts locaux ». ⁹⁸

SHEPARD, "Encyclopedia of Social Sciences"

« Les avantages de la centralisation ont été fortement chantés au nom de l'efficacité. Sans doute, plusieurs des fonctions d'un gouvernement moderne ne peuvent être efficacement poursuivies qu'à l'échelle nationale. Il y a, cependant, dans le gouvernement centralisé, le danger de ne pas suffisamment faire la différence entre des communautés qui sont placées dans des circonstances fort différentes. Il y a le danger de mettre le gouvernement au point mort de l'uniformité, alors que la variété permettrait des expériences utiles et des ajustements nécessaires, aux conditions particulières. On l'a profondément senti en France, où toutes les décisions émanent du gouvernement central ; et où les communes n'ont qu'une maigre part dans la détermination de leurs propres affaires. Non seulement en résulte-t-il de longs retards à répondre aux besoins locaux, mais les décisions relèvent de bureaucrates, souvent de simples commis des services gouvernementaux, qui ne disposent pas des renseignements et ne comprennent pas l'intérêt des citoyens immédiatement en cause. Le mouvement régionaliste en France, d'évolutionniste en Angleterre, et autonomiste sur le plan municipal aux États-Unis, sont des manifestations d'une opinion publique hostile aux tendances vers le gouvernement centralisé ». ⁹⁹ (traduction).

DUEZ ET DEBEYRE, « Traité de droit administratif ».

« Dans la centralisation sans déconcentration, le pouvoir de décision appartient tout entier aux chefs suprêmes de la hiérarchie, les ministres. Les autres organes de l'administration centralisée, subalternes, n'ont qu'un rôle de préparation et d'exécution de la décision.

On se rend aisément compte de ce qu'un tel agencement devient impraticable dans un grand État moderne, caractérisé, sous l'influence des idées interventionnistes, par un grand développement des services administratifs. Il est matériellement impossible pour les ministres de décider de tou-

⁹⁸ Dalloz, Paris, 1934, pp. 113-114.

⁹⁹ Vol. 3, p. 312.

tes les affaires administratives. D'une part, un grand nombre de ces affaires ne présente qu'un intérêt d'ordre local ou régional ; et les agents du pouvoir central disséminés dans les diverses circonscriptions administratives du pays, seront souvent mieux placés que les organes fixés dans la capitale pour fournir la solution convenable en pleine connaissance de cause. On évite ainsi, en tout cas, la complication et la lenteur résultant d'une double circulation de dossiers des agents locaux aux organes centraux et vice versa ». ¹⁰⁰

WALINE, « Traité élémentaire de droit administratif » :

« La décentralisation est rendue nécessaire : 1° par l'existence d'un mouvement d'opinion qui la réclame ; 2° par l'impossibilité pour les agents du pouvoir central de suffire, à eux seuls, à la tâche écrasante d'administrer un grand pays ; 3° par des raisons de simplifications des procédures administratives.

1° Il existe un mouvement décentralisateur, en ce sens que les administrés veulent s'administrer eux-mêmes, par l'intermédiaire de leurs représentants directs, de même que, dans le domaine du droit constitutionnel, on constate un mouvement démocratique lorsque les citoyens veulent se gouverner eux-mêmes par l'intermédiaire de leurs élus.

Cette méfiance du pouvoir central, cette volonté des administrés de gérer leurs affaires locales eux-mêmes, s'expriment dans cette boutade de Claude Anet résumant, en 1906, ses impressions sur le particularisme des paysans du Caucase : « Ils demandent à s'occuper de leurs affaires eux-mêmes, à nommer leurs chefs. S'ils sont volés, ils veulent que ce soit par les leurs ».

2° La multiplication des services publics rend trop complexe et trop variée la tâche de l'État, aujourd'hui, pour que les agents du pouvoir central puissent y suffire. Un ministre ne peut pas plus, aujourd'hui, trancher lui-même toutes les affaires de son département ministériel, comme Louis XIV celles de l'État, qu'un général ne pourrait, comme Napoléon, diriger la bataille d'un observatoire.

3° La centralisation engendre la paperasserie, car il faut que les agents du pouvoir central détachés dans les diverses parties du territoire rendent compte de toutes les affaires, sollicitent des décisions, les retransmettent aux intéressés, etc... C'est une source de complications, de frais, de lenteurs.

¹⁰⁰ Dalloz, Paris, 1952, p. 11.

Il est vrai qu'à ces deux derniers inconvénients, la déconcentration peut déjà apporter un remède.

Enfin, à ces trois raisons de décentraliser, on peut ajouter ceci : l'État se faisant chaque jour plus absorbant, risquerait d'étouffer l'activité privée. Il faut, pensent certains, un contre-poids à l'étatisme, et c'est la collaboration des administrés à la gestion des services publics. Cette collaboration a plusieurs formes : on peut confier le service à un concessionnaire, on peut encore associer des groupements privés à la poursuite du bien public, comme pour l'enseignement, la bienfaisance, l'épargne. Un autre procédé de collaboration des administrés à la gestion des services publics, consiste précisément dans la décentralisation ». ¹⁰¹

Ce sont là des exposés qui confirment l'opinion de Lucien Brocard, exprimée dans la *Revue Économique Internationale* de novembre 1931 :

« Dans le domaine de l'administration comme dans celui de l'activité économique, la centralisation excessive fait obstacle au progrès, tout à la fois en paralysant les activités régionales et en faisant peser sur les autorités centrales, incapables de juger par elles-mêmes les choses avec lesquelles elles ne sont pas en contact direct, des tâches trop lourdes et des responsabilités qu'elles ne sont pas en mesure de porter. Cet inconvénient va grandissant à mesure que s'étendent et se compliquent les entreprises et les services régionaux. C'est par la conscience de ces nécessités que s'explique le mouvement régionaliste, dans le sens de la déconcentration et de la décentralisation, qui s'affirme avec plus ou moins de forces dans presque tous les pays centralisés ».

¹⁰¹ Recueil Sirey, Paris, 1951, p. 199.

- II -

Centralisation politique

1. Les origines de la pensée politique moderne

[Retour à la table des matières](#)

L'administration est voisine de la politique. Cependant les points de vue administratifs ne s'identifient pas toujours exactement avec les points de vue politiques. Les premiers sont surtout inspirés par la technique, même quand ils savent s'élargir suffisamment pour ne pas négliger les aspects politiques des problèmes. Les seconds font parfois assez bon marché de la technique, trop facilement bon marché à certains moments. Par ailleurs, ils font intervenir d'une façon immédiate et première les éléments humains des problèmes dans le bon comme aussi dans le mauvais sens du mot. D'une façon générale, la pensée politique à son meilleur tiendra compte des grands principes auxquels les techniques doivent généralement se soumettre, précisément parce qu'elles n'ont pour fonction que d'offrir les meilleurs moyens de les réaliser.

La pensée politique du XIXe siècle, comme on le sait, a été marquée par une forte réaction contre l'autoritarisme de l'Ancien Régime. Elle a par ailleurs été caractérisée, avant même que le régime économique n'ait atteint un développement qui la justifiât, par un fort mouvement de centralisation à l'intérieur des nations libérées des régimes autocratiques. Ce paradoxe apparent s'explique sans doute par le fait que les mouvements politiques procèdent presque toujours par réaction. Or si le régime politique de l'Ancien Régime était autocratique dans sa conception du pouvoir, il était en fait fortement décentralisé du point de vue administratif. Funck-Brentano, dans ses ouvrages sur le sujet, a fait remarquer justement que Louis XIV laissait en réalité

beaucoup plus de libertés locales à ses administrés que la République. Sans doute, cela s'explique-t-il en grande partie par la situation des techniques à l'époque, notamment par la lenteur et la difficulté des moyens de transport et de communications. Ce n'en est pas moins un fait !

Cette affirmation de l'historien est d'ailleurs confirmée par les conclusions des constitutionnalistes. « Les royautés du moyen-âge, écrit Maurice Hauriou ¹⁰²,....

« ... ont été des confédérations de baronnies féodales. C'est-à-dire que le roi primitif est un chef plus puissant, qui s'est subordonné les autres chefs du pays et qui, à leurs pouvoirs anciens, a superposé une domination qui, par le fait même de la superposition et de la centralisation, a revêtu des caractères nouveaux et est devenue puissance publique d'État.

Il est à remarquer que toute cette opération est à base territoriale ; car les mêmes hommes ne peuvent être soumis à la fois aux pouvoirs locaux et au pouvoir central superposés que parce que ces pouvoirs s'accumulent sur le territoire dont ils sont habitants.

Dans un pays comme la France où l'œuvre centralisatrice a été poussée à fond, les anciens pouvoirs locaux autonomes, qui étaient des pouvoirs féodaux, de même que les anciennes coutumes et les anciennes institutions, ont entièrement disparu. La Puissance publique règne seule. Sans doute, il a été reconstitué des départements et des communes, mais ce n'est qu'une décentralisation administrative qui ne limite pas la puissance publique ; ce n'est plus cette décentralisation politique féodale qui, pendant longtemps, avait limité le pouvoir royal en l'obligeant à des négociations politiques avec les grands feudataires. Un point d'équilibre politique a été ainsi dépassé ».

Ainsi, même si les principes généraux de gouvernement étaient changés, la France, de même que l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie et les autres pays d'Europe, par des moyens et à un rythme qui leur furent propres, continuèrent leur mouvement vers l'unité nationale. Ils surent mettre à son service les nouvelles techniques administratives résultant de la révolution industrielle. On ne peut comprendre ce mouvement centralisateur et l'adhésion qu'il reçut - non sans quelques

¹⁰² *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, 1930, pp. 15-16.

résistances - de la part des populations sans le mettre en regard de l'état d'anarchie administrative dont il était issu.

« Le problème de la centralisation politique, écrit W.-J. Shepard dans *Encyclopaedia of the Social Science* ¹⁰³, est historiquement enraciné dans l'avènement de l'État moderne, Et l'État moderne est sorti de la confusion et des conflits d'autorité qui, dans la sphère politique, ont caractérisé le Moyen Age. Les allégeances, à la fin du Moyen Age, étaient éparpillées entre un certain nombre de prétendants : empereur, pape, roi, baron féodal, évêque ou commune libre. Chacun d'eux représentait une idée politique différente ; et leurs rivalités et combats forment la substance de la politique médiévale. Le roi était le défenseur visible du concept national, de l'État territorial ; et son succès a définitivement consacré la doctrine de la souveraineté, qui est devenue la préoccupation principale de la pensée politique moderne. Même en Allemagne et en Italie, où l'unité nationale ne fut réalisée qu'au XIXe siècle, l'État en vint à être reconnu comme suprême à l'intérieur de ses limites territoriales, même si ce fut parfois dans des bornes étroites » (traduction).

Pour établir la distinction entre centralisation politique (unité du gouvernement et de la législation) et centralisation administrative (coordination et unification de l'administration par un personnel hiérarchisé), Maurice Hauriou ¹⁰⁴ note également :

« Pour comprendre la portée de cette définition, il faut se représenter du point de vue historique la bigarrure et le défaut de coordination qu'il y avait dans un pays comme la France avant la centralisation administrative qui se produisit à la fin de l'Ancien Régime. Il y avait des polices seigneuriales, des polices municipales, des polices et justices royales ; les circonscriptions étaient enchevêtrées, les diverses autorités sans relations entre elles, leurs procédés étaient différents, elles n'avaient point toutes la conception de la chose publique, bref c'était le désordre et l'incohérence. La centralisation a créé un centre unique d'administration qui, peu à peu, s'est subordonné tous les autres centres, les a coordonnés, leur a imposé les mêmes procédés, leur a insufflé le même esprit. Ce centre d'administration a été l'Administration centrale de l'État, représentée primitivement par le Conseil du roi, et qui a rayonné sur les provinces par les intendants ; représentée actuellement par les organisations centrales des ministères, qui rayonnent sur les départements, soit par les préfets, soit par les multiples agents de leurs services extérieurs ».

¹⁰³ Vol. 3, pp. 308-409.

¹⁰⁴ *Précis élémentaire de droit administratif*, op. cit., p. 21.

Dans ses premiers essais, la démocratie s'était en somme contentée de réaliser dans l'État un et universel, le principe de la souveraineté populaire exprimée par le suffrage universel. Partout, ce qui se faisait sentir, par ailleurs, c'était un besoin d'organisation. Ce que la France avait réalisé d'un seul coup, l'Angleterre y tendit plus progressivement à travers tout le XIXe siècle. ¹⁰⁵ L'Allemagne, fortement centralisée au point de vue administratif à l'intérieur des principaux États composants, tâchait de réaliser son unité en utilisant la formule fédérative pour accommoder les intérêts divergents des princes et des peuples concernés.

2. Le fédéralisme et sa signification

[Retour à la table des matières](#)

Cependant, sur le continent américain, la formule fédérative était mise de l'avant comme le véritable moyen de réaliser le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. Alors que dans les pays centralisés s'amorçait la réaction en faveur d'une plus grande mesure de décentralisation ¹⁰⁶, les théories fédéralistes de l'État prenaient de l'ascendant ¹⁰⁷ à la fin du XIXe siècle. Avec le premier tiers du XXe siècle cependant, les événements économiques et politiques (guerre et crise) devaient fortement ébranler les tendances décentralisatrices. En fait, les écrivains politiques qui y restaient favorables furent au moins aussi nombreux que ceux qui favorisaient la centralisation. ¹⁰⁸ Mais des auteurs comme Dicey et Leacock allèrent jusqu'à soutenir, en particulier, « que le fédéralisme est partout considéré comme un stage

¹⁰⁵ *Foreign Governments, op. cit.*, H. Hardy Wickmar, pp. 92 et a. ; Jean Bou-louis, *Essai sur la politique des subventions administratives*, Librairie Armand Colin, 1951, p. 72.

¹⁰⁶ Cf. Shepard, texte cité p. 73 ; Lewis Mumford, texte cité, p. 11, aussi Marguerite-A. Sieghart, *Government by decree*, Stevens & Sons Ltd, London, 1950, pp. 206-207.

¹⁰⁷ Cf. Merriam, *History of Political Thought*, MacMillan, New-York, 1932.

¹⁰⁸ Odum. & Moore, *op. cit.*, pp. 370 et s.

temporaire dans une inévitable évolution vers des formes de gouvernement fortement centralisées » ¹⁰⁹ (traduction). Et, ajoute Shepard, « un examen des constitutions fédératives depuis un siècle et demi révèle une claire tendance centripète. Non seulement les constitutions plus récentes sont-elles plus centralisées que les précédentes, mais les plus anciennes sont devenues plus centralisées par voie d'amendements constitutionnels ¹¹⁰ (traduction).

Dans ces perspectives, le fédéralisme se situe, pour beaucoup d'observateurs politiques, comme une étape vers la formation de nations-États plus vastes qu'aux époques antérieures. De la même façon que la nation française, la nation italienne et la nation allemande sont sorties de formes d'organisation apparentées au fédéralisme, une nation américaine, une nation canadienne et, éventuellement, une nation européenne sortiront du processus fédéraliste caractéristique des théories politiques du XXe siècle. Même si cette hypothèse devait correspondre dans l'avenir à la réalité - et nous avons déjà vu au chapitre 1 qu'elle ne convient pas tout à fait aux méandres exacts de l'évolution politique historique - ce ne serait cependant pas une raison pour les gouvernements de brusquer la centralisation à l'intérieur du fédéralisme. Les politiques n'en devront pas moins respecter les contingences de l'histoire, qui ne tolèrent généralement pas que l'on veuille brûler les étapes.

En pratique, du moins à l'heure actuelle, note Shepard, « le système fédératif apparaît le seul possible pour établir une démocratie là où des groupes distincts sont soumis au même gouvernement. Même dans un pays comme les États-Unis, où il y a un fort sentiment national et une loyauté générale à des idéaux et à un intérêt commun, la diversité des circonstances physiques et géographiques rend probable la permanence de cette forme de gouvernement » ¹¹¹ (traduction).

D'ailleurs, un examen plus attentif de la réalité n'autorise pas encore à considérer l'hypothèse centralisatrice du fédéralisme comme la plus vraisemblable. Les diverses conclusions auxquelles nous en

¹⁰⁹ W.J. Shepard, op. cit.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Op. cit., pp. 309-310.

sommes venus dans les chapitres précédents nous autoriseraient plutôt à croire que si le monde doit tendre vers son unité dans un avenir historique quelconque, ce ne sera probablement pas par l'extension des formules de centralisation en honneur au XIX^e siècle que la chose se réalisera, mais précisément par un renouvellement qui se rapprocherait bien davantage de la formule fédérative que de l'État unitaire. La thèse qui précède implique, en effet, l'idée d'un progrès continu et indéfini d'une institution particulière, ce qui est assez peu en accord avec les enseignements de l'histoire.

Les raisons qui ont retardé les progrès de la décentralisation, tel qu'amorcée vers la fin du XIX^e siècle, et qui ont engagé même les fédérations dans une voie centralisatrice pourraient bien n'avoir qu'une valeur contingente. Comme le note le Rapport Hoover ¹¹² pour les États-Unis, mais dans des termes qui sont évidemment valables pour le reste du monde, à la suite de deux guerres et d'une crise sans précédent, de la révolution sociale, économique et technologique qui les ont accompagnées, les gouvernements se sont vus dotés d'un rôle inattendu. L'état d'urgence qui en est résulté partout, la faible réaction des organisations locales et leurs hésitations (naturelles dans des circonstances qui exigent innovation et souvent unité d'action), ont amené les citoyens à se tourner vers les gouvernements nationaux, pendant que les autorités locales y trouvaient l'occasion de se débarrasser de responsabilités embarrassantes. Les gouvernements nationaux eux-mêmes ont dû improviser des formules pour faire face à la situation. Ce furent tout naturellement des solutions à tendance unitaire, parce que les solutions à base de collaboration sont toujours plus difficiles à développer et à réaliser, donc exigent plus de temps. Elles n'en sont pas pour cela moins désirables et sont probablement plus efficaces à la longue, dans toute la mesure où la décentralisation est préférable à la centralisation. Il serait donc abusif et contraire à toutes les données de l'expérience d'estimer que ces expériences toutes nouvelles sont nécessairement les meilleures ; et que si elles doivent être retouchées dans l'avenir, ce ne puisse être que pour en accentuer encore le caractère centralisateur.

¹¹² *Report of the Commission on Organization of the Executive Branch of the Government*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1949, pp. 1-45, notamment au résumé de la page 45.

Aussi n'est-il pas Surprenant, en ces dernières années, de voir re-naître l'esprit décentralisateur. Des temps meilleurs permettent de réfléchir davantage. Ils donnent le temps d'apercevoir que si les circonstances nouvelles ont pu exiger la centralisation pour parer au plus pressé sur le plan technique immédiat, elles ont soulevé également de nouveaux problèmes découlant de l'excès de centralisation.

« L'objectif qui consiste à rendre le gouvernement plus attentif aux besoins du peuple, expose le rapport Hoover, a progressé par différentes voies au cours du dernier siècle. La généralisation du suffrage, les progrès technologiques des communications et de l'instruction sont des facteurs qui ont mis le peuple en contact plus étroit, et plus agissant avec le gouvernement. Il reste le problème du contrôle des pressions exercées par des groupes puissants mais non représentatifs. Il n'en reste pas moins que l'affrontement des pressions contradictoires, filtrées par les services législatifs et administratifs des gouvernements, constitue l'un des éléments les plus dynamiques et les plus prometteurs du processus démocratique.

Les forces qui éloignent le peuple du gouvernement sont également fortes. La complexité de la vie moderne et des questions gouvernementales soumises au peuple, le développement des gigantesques régions métropolitaines, et divers autres facteurs contribuent à embarrasser l'électeur et à l'empêcher de prendre des décisions rationnelles.

Un fait pertinent s'impose : le fédéralisme reste le moyen le plus prometteur de réaliser le gouvernement responsable. Car le fédéralisme encourage la dévolution du pouvoir. Et c'est dans les villes, les comtés, les cités et les États locaux que réside le plus grand espoir d'amener le peuple à comprendre sa place et sa responsabilité dans une démocratie moderne ». ¹¹³ (traduction).

A tête reposée, la seule solution possible de l'ensemble des problèmes apparaît donc à la Commission comme étant la constitution de gouvernements forts à tous les niveaux (fédéral, État, local) et l'organisation de mécanismes de collaboration de plus en plus élaborés entre les diverses catégories de gouvernements.

Aussi bien, en dépit de toutes les difficultés techniques que l'on se plaît à soulever contre tout effort de décentralisation, une autre com-

¹¹³ Op. cit., pp. 126-127.

mission américaine, *The Commission on Intergovernmental Relations* ¹¹⁴, en revient-elle à la règle suivante d'organisation pour l'avenir :

« Laisser à l'initiative privée toutes les fonctions que le citoyen peut réaliser privéement ; se servir du niveau de gouvernement le plus proche du peuple pour toutes les fonctions publiques qu'il peut assumer ; pratiquer les arrangements intergouvernementaux là où la chose est nécessaire pour assurer une administration économique et gagner la confiance populaire ; réserver à l'intervention nationale les actions résiduelles pour lesquelles les gouvernements locaux ne sont pas en mesure d'agir pleinement, et celles qui supposent un type de responsabilités que seul un gouvernement national peut assumer ». ¹¹⁵ (traduction).

Ces conclusions rejoignent celles des théoriciens politiques qui ne voient pas dans le fédéralisme une simple formule intermédiaire entre l'anarchie et la Nation-État centralisée, mais une réalisation du pluralisme considéré comme la seule véritable forme de démocratie organisée. « Selon la doctrine du pluralisme, écrit Leonard-D. White ¹¹⁶, l'État devient avant tout un grand agent coordonnateur, ses activités actuelles étant redistribuées entre des groupes fonctionnels. G.-D.-H. Cole prévoit aussi une dévolution géographique entre les groupes fonctionnels et les groupes politiques, en vertu de laquelle la majeure partie du travail administratif, aussi bien politique qu'économique, sera effectué par des corps régionaux »(traduction).

3. Où est la vraie démocratie ?

[Retour à la table des matières](#)

Si le mot démocratie doit signifier véritablement le gouvernement du peuple, par le peuple, et pour le peuple, peut-il en vérité être conçu autrement ? Étant donné les différences de conceptions, de mentalités, etc., qui existent d'un groupe à l'autre, d'un village à l'autre, d'une famille à l'autre, comment éviter la conclusion qu'un gouvernement cen-

¹¹⁴ A Report to the President for transmittal to the Congress, June 1955.

¹¹⁵ Op. cit., p. 6.

¹¹⁶ Encyclopaedia of Social Sciences, New-York, vol. 5, p. 44.

tralisé équivaut nécessairement à imposer au moins à une forte minorité, et le plus souvent à la majorité elle-même, un type de politique qui ne convient exactement à personne, ou seulement à un petit groupe de personnes. La majorité, sur le plan centralisé, n'est le plus souvent qu'une majorité de compromis, de politiques de moindre mal, qui ne font l'affaire de personne. Et cela devient d'autant plus vrai et plus grave que les groupes soumis à la même politique sont plus nombreux et répartis sur un territoire plus étendu. Le pluralisme se refuse à imposer au peuple l'unité fictive, qui résulte le plus souvent de la centralisation. Il cherche dans le peuple lui-même les points sur lesquels il existe une unité capable de faire l'objet d'un gouvernement uniforme, et prescrit la localisation des gouvernements sur les plans divergents.

L'expérience politique prouve d'ailleurs que les divergences de conception, qui forment la raison la plus profonde des décentralisations, n'en sont pas les seules. Même sur les points où il y a unité, l'absence d'un intérêt vraiment national, ou encore le besoin d'éviter la surcharge de l'administration centrale, commanderont la décentralisation. Et à défaut de tout cela resterait encore la nécessité politique primordiale de maintenir dans le système une vie vraiment démocratique. Elle peut commander des sacrifices au plan de l'efficacité pour assurer l'activité de la vie locale, fondement de la vie nationale. Sans une telle activité, l'efficacité technique risquera de n'avoir aucune portée. « Le problème de la meilleure organisation gouvernementale, écrit Shepard, » ¹¹⁷ ...

... ne doit pas être envisagée uniquement du point de vue rendement technique. Les objectifs du gouvernement interviennent pour déterminer la forme qu'il doit prendre. Si nous croyons que le principal objectif du gouvernement est de permettre à l'individu d'atteindre à son maximum de développement, il est clair qu'il existe une fonction éducative à remplir et qui n'a pas été assurée par le système scolaire. Participer à la politique est un moyen significatif à offrir à l'individu pour lui permettre de se réaliser. Mais cela n'est praticable que là où il y a des institutions locales autonomes qui puissent offrir non seulement à quelques-uns, mais au grand nombre la chance d'acquérir une expérience des affaires publiques. Une démocratie réelle exige davantage que la seule occasion pour des électeurs de

¹¹⁷ Op. cit.

voter de temps à autre pour des représentants au niveau national ou à celui de l'État. Cependant, si les postulats de la démocratie exigent une participation effective du citoyen ordinaire, il faut attacher de l'importance à la forme d'organisation nécessaire. Une telle organisation doit s'appuyer sur les intérêts les plus vivants de l'individu et lui fournir le meilleur moyen de s'exprimer. Les relations de voisinage constituent indiscutablement un tel genre d'intérêts et le gouvernement local fournit le moyen de les faire valoir. Mais dans notre civilisation, les relations les plus significatives deviennent de plus en plus fonctionnelles, et de moins en moins géographiques. Les liens occupationnels et professionnels en viennent à signifier plus que ceux de simple voisinage, de quartier ou de district électoral. Un intérêt vital et soutenu en politique ne paraîtrait donc susceptible d'exister que si, parallèlement aux institutions de gouvernement local autonome, un réseau se développe d'institutions et agences fondées sur les relations économiques et occupationnelles entre les individus ». (traduction).

C'est pourquoi, conclura avec raison l'*Advisory Committee Report on Local Government* ¹¹⁸, « la décentralisation comme objectif de gouvernement n'est nullement satisfaite par la seule décentralisation au niveau de l'État (local). Elle le sera seulement quand on aura remis autant de pouvoirs et de ressources financières que possible aux gouvernements locaux, là où chaque citoyen a la chance de faire valoir directement sa volonté » (traduction). Et détaillant ce thème plus loin, le Rapport précise : ¹¹⁹

« Les gouvernements locaux veulent obtenir de l'État les mêmes égards que l'État réclame du gouvernement national. De la même façon que l'État veut être libéré autant que possible de toute domination et de tout diktat fédéral, de même les localités veulent la liberté de régler leurs propres affaires. Les États veulent qu'on leur remette certains pouvoirs, certaines activités et certains revenus. De même, le gouvernement local entretient intérieurement les mêmes désirs. Les Gouvernements des États tiennent au prestige que leur vaut leur rencontre annuelle avec le Président - et à bon droit. Mais les maîtres, les conseillers municipaux et les commissaires de comté n'en demandent pas moins des Gouverneurs. Tout le processus de transfert des revenus et des activités doit viser à renforcer tous les niveaux de gouvernement ». (traduction).

¹¹⁸ Submitted to the Commission on Intergovernmental Relations, juin 1955, Superintendent of Documents, Washington, 1955, p. 1.

¹¹⁹ Ibid., p. 29.

Certes, dans la mesure où la centralisation a des avantages -et elle en a d'indiscutables jusqu'à un certain point - une prise en considération excessive de ces différences individuelles et « régionales » aboutit à l'émiettement des efforts, à l'inefficacité, à l'incapacité de réaliser certains objectifs estimés désirables. Mais estimés par qui ? Dès que la réponse à cette question vient d'un gouvernement qui prend ses idées en dehors des administrés eux-mêmes, qu'il s'agisse d'idées inspirées par un autre groupe culturel ou par un bureau d'experts, la centralisation s'informe d'un principe totalitaire.

Naturellement, la définition du désir réel des administrés, de ce qui leur convient réellement n'est pas chose facile. D'abord on se heurte ici à des problèmes philosophiques d'envergure. Le principe totalitaire se vêt parfois des plus hauts mobiles quand il intervient au nom d'une philosophie ou d'une religion réputée comme la meilleure et qu'il prétend l'imposer pour le bien même des administrés. Nos théories modernes - en dehors du groupe des philosophes communistes - s'accordent généralement pour régler ce problème par l'exclusion des questions de consciences religieuses du domaine propre de l'État. Le devoir de celui-ci est de respecter celle du groupe qu'il régit. À plus forte raison doit-il se conformer à la conscience sociale du groupe qu'il incarne dans les questions moins fondamentales, où par suite plus de liberté est admissible même au plan métaphysique : les questions de culture et de civilisation par exemple. Autrement dit, nos conceptions modernes tendent à identifier l'État politique idéal avec le concept sociologique d'État : organisme représentatif d'un groupe culturel particulier. Les États plus vastes se situent alors dans la perspective fédérale de la délégation de certains pouvoirs à un organisme central et de la collaboration de groupes aussi libres que possible.

A l'intérieur de ces généralités, les contradictions mêmes des administrés compliquent l'interprétation de la réalité. Ainsi que le signale Morstein Marx ¹²⁰ :

« L'homme dans son aspect politique a toujours fait et continuera de faire des choses étranges. Pour n'en mentionner que quelques-unes dans le rayon de notre expérience immédiate, il a avec persistance marqué sa pré-

¹²⁰ Foreign Government, op. cit., p. 4.

férence pour aussi peu de gouvernement que possible, et cependant n'a pas considéré que c'était inconciliable avec des pressions constantes pour une plus grande extension de la protection et de l'aide gouvernementale. Il en est venu à admettre que l'absence de contrôle des cycles constitue un risque terrifiant, et pourtant il a été bien lent à mettre de côté les fortes réserves mentales qu'il apportait à toute idée de planification gouvernementale en vue d'éliminer ce risque » (traduction).

Autrement dit, l'homme est constamment en état de contradiction entre ses intérêts individuels stricts et ses intérêts sociaux, non moins vitaux du point de vue individuel lui-même envisagé à plus longue portée.

Ces contradictions ne simplifient pas la tâche des hommes politiques, qui ont mission de réaliser dans l'État le bien commun. Mais il serait faux de croire qu'il suffit, en vue de satisfaire celui-ci, de profiter de telles circonstances pour faire avancer la centralisation. En thèse générale, la conception humaniste de la politique suppose que la société est faite pour le bien de l'individu, pour répondre à ses besoins sociaux, non point pour lui imposer le régime de l'uniformité. Dans la mesure où les besoins sociaux se révèlent différents selon les individus, et surtout selon les groupes ou familles d'individus, l'exigence humaniste appelle un système d'institutions politiques décentralisées. Or la sociologie nous montre que de telles différences existent toujours, même sous les fausses apparences d'unité proclamées dans certains pays. C'est pourquoi, nous dit Lucien Brocard, la décentralisation est toujours nécessaire, mais à des degrés divers selon les pays, et selon les circonstances à l'intérieur du même pays :

« (La politique), dit-il, est soumise à toutes les contingences du lieu et du moment. Elle doit s'exercer tantôt dans le sens de la centralisation ou de la concentration, tantôt dans le sens de la décentralisation ou de la déconcentration, réalisées sous des formes les plus diverses. Tel peuple s'accommodera avec profit de l'État unitaire, tel autre de l'État fédéral, tel autre de la simple fédération. (...) En cette matière, comme en toutes les autres, la politique nationale doit se plier à toutes les nécessités, à toutes les contingences, user de toutes les méthodes, se faire tantôt souple et insinuante, tantôt énergique et volontaire ; elle doit tantôt temporiser, tantôt se porter résolument en avant. Elle relève avant tout du tact et de l'expérience de l'homme d'État, de la connaissance concrète et pratique des hommes et des

choses. Elle nécessite la collaboration des élites de tous les partis, de toutes les classes, de toutes les régions ». ¹²¹

Les raisons qui conduiront à préférer un État fédéral à un État unitaire ou vice versa proviendront justement de l'importance des disssemblances d'une région à l'autre et d'un groupe à l'autre. Il s'agit de savoir, en somme, s'il est admissible, dans tel cas donné, de laisser les évolutions de la politique nationale se déterminer sans limites, ou à l'intérieur de limites bien précises en vue de protéger l'identité de groupes ou régions trop distinctes, soit pour des raisons culturelles, ou simplement pour des raisons d'ordre pratique. Les auteurs en droit administratif, par exemple, opineront généralement que la décentralisation ne doit jamais aller jusqu'à mettre en jeu l'unité ou l'identité nationales. ¹²² A leur point de vue, les autorités locales ne doivent jamais jouir d'une indépendance totale sur aucun point. Raisonnant évidemment dans les cadres de l'État-Nation homogène ou supposé tel, ils cherchent à empêcher ainsi l'anarchie et les ferments de désagrégation à l'intérieur du groupe. Encore faut-il qu'il existe d'abord une identité nationale parfaitement intégrée sur tous les plans, ce qui suppose un territoire relativement peu étendu.

Les États-Unis nous offrent un autre exemple. Ils sont un État-Nation, peut-être plus national que bien des États européens se disant tels. Pensons à la spontanéité avec laquelle tout citoyen des États-Unis veut être américain avant et pardessus tout. Et pourtant chaque citoyen, à cause de son sens démocratique très aigu, tient aux indépendances locales absolues qui résultent de son histoire traditionnelle. Le fédéralisme y paraît la seule forme de décentralisation compatible avec un régime démocratique, sans doute parce que l'étendue du territoire indique, hors de tout doute, qu'il vaut mieux ne pas imposer à Washington la responsabilité de tout diriger. La séparation des pouvoirs et, par suite, l'indépendance réelle des États dans les sphères qui les concernent apparaît donc saine comme mode d'administration.

¹²¹ Op. cit., p. 244.

¹²² Louis Rolland, op. cit., pp. 114-116 ; Hauriou, *Précis de droit administratif*, op. cit., pp. 27-29.

Cependant on y voit se développer - et les deux rapports Hoover et de la Commission des Relations intergouvernementales en témoignent - l'idée que cette séparation des pouvoirs est purement pratique. Elle n'est donc pas intangible. Il s'agira surtout à chaque moment de déterminer quels sont les pouvoirs qui peuvent le mieux être administré sur le plan local ; ceux, au contraire, qui le peuvent mieux au plan national. Pour d'autres enfin, la collaboration et, par conséquent, l'exercice concurrent seront la règle.

L'évolution constitutionnelle, combinée à l'homogénéité nationale, a favorisé ce point de vue. Les États disposent en somme de tous les pouvoirs non délégués au Congrès. l'État central s'est vu accorder le droit d'intervenir dans à peu près tous les domaines par les décisions de la Cour Suprême. Les deux types de pouvoir peuvent taxer dans tous les domaines. Les attitudes actuelles sont surtout une prise de conscience, fort intéressante comme témoignage favorable à la décentralisation, que l'État central, maintenant tout puissant, ne doit pas entrer en lutte avec les États. Il lui est suggéré, au contraire, maintenant que l'urgence de guerre et de crise est passée, de contribuer à renforcer les pouvoirs locaux dans l'intérêt même de l'administration.

Dans le domaine politique et administratif aussi bien que dans les domaines sociologiques et économiques, il est donc loin d'être clair que nous évoluons à grands pas vers des formes croissantes de centralisation, de sorte qu'il n'y aurait plus qu'à céder aux pressions du courant. Les courants et les contre-courants les plus divers s'affrontent à l'heure actuelle, état de chose d'autant plus significatif que deux guerres, une crise et des changements révolutionnaires dans les modes de vie ont désorganisé nos façons habituelles de penser et ont fait perdre à plusieurs le sens de valeurs considérées autrefois comme intangibles. À l'heure actuelle, ce sont plutôt les difficultés soulevées par la centralisation elle-même qui laissent persister les malaises générateurs de réactions et de résistances. Si le monde moderne a réussi à résoudre bien des problèmes, il n'est pas clair qu'il détienne encore la clef de celui qui consiste à concilier la liberté, l'individualité et la dispersion géographique avec l'unité rigide de l'organisation politique et l'uniformité des politiques exercées sur un territoire illimité.

**1re partie :
Centralisation et décentralisation en thèse générale**

Chapitre V

La voie royale de la centralisation : les subventions

1. Relations entre subventions et centralisation

[Retour à la table des matières](#)

La centralisation peut s'effectuer de bien des manières dans un pays. La méthode la plus directe est celle qui consiste, pour le gouvernement le plus fort, à profiter de sa position dominante et à imposer ses vues centralisatrices aux unités locales. Quand la constitution donne déjà à l'État central ou unitaire les pouvoirs voulus, les autorités régionales et locales n'agissant que par délégation, la lutte est d'ordre purement politique. Le gouvernement central n'a qu'à poser des actes et à retirer aux autorités inférieures des tâches et des sources de revenus que la tradition leur accordait jusque-là. Si tel n'est pas le cas, le gouvernement central procédera alors par voie d'usurpation, quitte à faire ensuite reconnaître ses droits par des cours de justice plus ou moins manipulées, ou encore à obtenir l'amendement de la Constitution après ou avant le fait.

Ces moyens ne vont pas toujours sans des résistances et sans des luttes qui ne tournent pas toujours à l'avantage du pouvoir central. Les circonstances aidant, les subventions se sont révélées, au cours du XXe siècle surtout, un moyen autrement plus efficace d'aboutir aux mêmes fins, la plupart du temps avec l'assentiment même des administrateurs locaux. À la suite des événements auxquels nous avons fait allusion aux chapitres précédents, de l'urgence des problèmes soulevés par les guerres, crises et transformations diverses, toutes les administrations locales, dans à peu près tous les pays du monde, se sont trouvées dans une situation financière difficile. Les conceptions orthodoxes qu'on se faisait partout des finances Publiques ont d'ailleurs contribué, comme nous le montrerons dans l'ouvrage sur les problèmes fiscaux, à créer un état d'impuissance encore plus grand au niveau local qu'au niveau national. Sur ce dernier plan, en effet, on se permettait, même en les réprouvant, de pratiquer les méthodes inflationnistes pour se tirer d'affaire.

Il n'est pas possible d'affirmer que les subventions ont toujours été inspirées par des visées centralisatrices bien déterminées. Dans nombre de cas, on a cru, peut-être sincèrement, que c'était là au contraire un moyen de sauvegarder un maximum possible de décentralisation. Par rapport à une centralisation plus complète, les subventions constituent sans doute une forme de décentralisation administrative. Au moins les autorités locales gardent-elles une certaine liberté de disposition et d'administration des fonds, sous la surveillance générale de l'autorité centrale. Par la force des choses cependant, plus de centralisation en est sortie partout où les conditions antérieures comportaient plus de liberté locale. Les incidents divers de l'administration des fonds par les autorités locales ont obligé l'autorité centrale à resserrer davantage son contrôle et à multiplier les conditions. De plus, l'idée ne tarda pas à se développer au sein des administrations centrales, quand elle n'y était pas déjà, d'utiliser les subventions pour diriger la politique des autorités locales et les soumettre à des normes uniformisées.

Sir Robert Peel, en Angleterre, l'un des premiers pays à développer cette technique, vit très vite les avantages qu'elle procurait pour affermir l'autorité royale sur les autorités locales. De sorte que quand elle prit vraiment son expansion dans le troisième quart du XIXe siècle

cle ¹²³, l'idéologie centralisatrice y était déjà infiltrée. Plus normale en France, pays d'administration centralisée, comme mode naturel d'aide à des organismes locaux déjà soumis à la tutelle administrative ¹²⁴, elle n'est pas moins poussée en Angleterre, pays aux traditions plus libérales et où les institutions locales jouaient un rôle de premier plan.

Ce n'est pas notre intention d'entreprendre ici une étude fondamentale du problème des subventions. Les auteurs sont partagés sur la question et il faudrait une longue analyse pour prétendre trancher le débat. Un auteur comme Boulouis, qui apprécie cette politique dans des termes nuancés et plutôt critiques, tout au long de son ouvrage, estime le mouvement irréversible. ¹²⁵ Les deux commissions américaines dont nous avons parlé au chapitre précédent, Commission Hoover et Commission sur les Relations intergouvernementales, tout en voyant l'utilité pour des fins de péréquation relative, n'hésitent pas à en recommander la limitation à des fins très particulières. D'autres solutions au problème des finances locales, notamment une meilleure distribution des sources de revenus, leur paraissent non seulement plus désirables, mais possibles. Il faudrait bien distinguer d'ailleurs le problème des relations entre un État central et des États régionaux, de celui des relations entre l'État central ou régional et les corps locaux (municipaux), ce qui n'est pas toujours suffisamment indiqué chez des auteurs habitués à discuter les problèmes de finance locale dans les cadres des États unitaires. Il arrive que les données diffèrent peu, quand il s'agit de régions peu diversifiées et plutôt pauvres en ressources ; mais elles ne sont plus les mêmes quand il s'agit d'États régionaux disposant sur leur territoire de tous les moyens réguliers d'un État unitaire normal.

Quoi qu'il en soit, nous n'entendons nous occuper dans ce chapitre que d'un aspect du problème, souvent discuté chez nous, mais au sujet duquel l'accord est à peu près unanime en dehors du Canada, à savoir si le système des subventions, notamment quand il est introduit dans un État caractérisé par un jeu d'autonomies locales, tend vers la centralisation ou vers la décentralisation. Dans les discussions qui se sont

¹²³ Boulouis, op. cit., p. 13.

¹²⁴ Ibid., pp. 19 et s.

¹²⁵ Ibid., p. 315 et s.

poursuivies sur le sujet, en notre pays, au cours des dernières années, les partisans du régime des subventions ont généralement soutenu que celles-ci favorisent les autonomies en assurant aux corps locaux des moyens financiers qu'ils n'auraient pas autrement de faire face à leurs obligations. Aucune distinction n'était faite, dans ces débats, entre le type municipal d'autonomie et le type régional ou culturel, quoique le point de vue doive nécessairement être différent selon, les cas.

Objectivement, il appert de nombreuses études et témoignages qu'il est peut-être possible de soutenir, quitte à démontrer l'absence de meilleures solutions, que les subventions peuvent contribuer à empêcher une plus grande centralisation ou à retarder l'évolution vers une centralisation totale. Il serait cependant difficile de prétendre qu'elles n'entament pas d'une façon ou de l'autre l'autonomie des corps locaux. À en considérer les effets partout où elles ont été pratiquées, elles impliquent, au niveau des États particuliers d'une fédération, un abandon au moins de l'exercice de la souveraineté sur certains points. Cet abandon peut être jugé désirable ou non, mais il paraît indéniable et inévitable. Il faut donc l'envisager franchement dans sa réalité comme dans ses conséquences possibles.

2. L'exemple de l'Angleterre

[Retour à la table des matières](#)

Le meilleur exemple à prendre est peut-être celui de l'Angleterre, dont se sont d'ailleurs assez nettement inspirés les planificateurs fédéraux canadiens. Après une évolution séculaire du régime des subventions, nous dit Boulouis, « on peut se féliciter d'un tel régime qui ménage, au point de vue technique, toutes les garanties nécessaires. Mais il faut se demander, dès lors, continue-t-il, ce qui demeure de l'autonomie locale et du *self government* ». Sa réponse est : « Pratiquement, il n'en reste rien ».

« On ne peut plus parler de « gouvernement local » mais tout au plus d'administration locale et les divisions territoriales perdent peu à peu leur

individualité, leurs caractères propres, historiques, politiques et sociologiques. (...)

(...)

(...) Il n'existe plus, à proprement parler, de différence fondamentale entre les collectivités locales et des circonscriptions techniques purement déconcentrées ; et le système tant vanté par Webb a rapproché l'Angleterre de ce *bureaucratic system* continental qu'il méprisait fort ». ¹²⁶

En tout un chapitre, le même auteur nous raconte comment la chose s'est progressivement réalisée. Comment d'abord on a voulu aider les localités dans leurs difficultés financières et en même temps, sous l'impulsion de Sir Robert Peel, dompter ce qu'on estimait être l'anarchie des pouvoirs locaux en leur imposant graduellement l'intégration... pas toujours lucide (!) dans une hiérarchie nationale. A ce moment, nous dit Boulouis, « l'autonomie des corps locaux n'apparaît nullement comme un démembrement technique. On remarque, en effet, qu'il n'existe entre les collectivités, d'origine purement historique, ni centralisation, ni hiérarchie, partant, pas la moindre uniformité. Dans leur nature comme dans leur structure, les unités locales ne doivent rien au pouvoir qui n'est apparu que cinq siècles après elles.

Cette situation a été modifiée et le système des subventions fut l'agent essentiel de cette évolution. Une certaine hiérarchie s'est établie entre les corps locaux et le pouvoir central. « Par le système des subventions, le royaume a établi une nouvelle sorte de relations entre le pouvoir central et les localités et il a créé (nous dit Sydney Webb) une espèce de hiérarchie administrative qui combine de façon heureuse les exigences du *self government* avec les nécessités d'une bonne administration ». ¹²⁷

Puis naquit la fameuse norme ou minimum national des services publics, que notre Rapport Sirois n'a pas eu besoin d'inventer puisqu'elle avait été mise de l'avant en Angleterre dès 1910 par Sydney Webb. Le désir de généraliser ces services poussa ensuite les autorités centrales à s'immiscer dans l'organisation et la gestion des administrations locales. « Règles générales d'organisation et de fonctionnement des services tendant à réaliser un type national standard, posées

¹²⁶ Op. cit., pp. 71-72.

¹²⁷ Ibid., pp. 51-52.

comme suite à la contribution financière ; contrôle de l'application de ces règles, effectué comparativement par des agents du pouvoir central et assorti d'une sanction extrêmement puissante par la privation de revenus indispensables à la vie locale ; enfin compensation artificielle des ressources tendant à la réalisation d'une capacité financière uniforme » ¹²⁸, telles furent les étapes. La Conférence fédérale-provinciale de 1945 n'a pas eu non plus à faire preuve de beaucoup d'imagination pour proposer aux provinces l'abandon de leurs impôts directs contre une subvention en bloc, calculée selon une formule basée sur la population. L'Angleterre subvenait ainsi aux besoins de ses municipalités depuis le début du XXe siècle.

Shepard ¹²⁹, s'appuyant sur R. Maltbie ¹³⁰, explique ainsi l'évolution vers la centralisation en Angleterre :

« Des subventions pour des fins spécifiques (*grants in aid*), c'est-à-dire des subsides nationaux pour les services locaux, payés à la condition que les autorités locales établissent des standards minimums déterminés par le gouvernement central : des ordonnances et règlements émis par l'administration centrale en vertu de pouvoirs statutaires étendus ; approbation ou désapprobation par les autorités administratives centrales d'actes des autorités locales rendus possibles par des lois statutaires qui devaient d'abord être approuvées pour être valides ; décisions imposées par les autorités centrales en appel à des décisions des autorités locales ; la prise en charge de l'administration des affaires locales par l'autorité centrale quand celles-ci avaient négligé d'accomplir leur devoir ou s'en étaient mal acquitté, plus l'imposition de pénalités pour mauvaise administration ; la poursuite d'enquêtes, la publication de rapports et la diffusion d'informations par les autorités centrales sur des questions d'administration locale ». (traduction).

On peut croire, à les voir agir, que maints fonctionnaires fédéraux savent s'inspirer de ces exemples, probablement en vue d'atteindre les mêmes fins.

Herman Finer, dans son *English Local Government* ¹³¹, n'est pas moins catégorique sur l'action centralisatrice des subventions en Angleterre :

¹²⁸ Ibid., p. 72.

¹²⁹ Op. cit., p. 311.

¹³⁰ *English Local Government of To-day*, New-York, 1897.

« *Subventions pour fins spécifiques et contrôle centralisé.* - Le contrôle centralisé est intimement lié aux subventions spécifiques que le Parlement consent aux autorités locales ; mais il faut se rappeler que le but des subventions n'est pas d'assurer à l'autorité centrale une sanction qui lui assure le pouvoir de surintendance. Les subventions servent à corriger les inégalités du système local d'imposition. Elles aident aussi les autorités locales à maintenir certains services à un niveau national minimum. Et c'est à ce point que la jonction s'établit entre les subventions et le contrôle. Le Parlement exige un standard minimum de rendement dans certains services ; les autorités locales hésitent à élever leurs taux, ou sont trop pauvres pour le faire, et par suite le Parlement assume une proportion du coût. Mais il ne le fait jamais sans obtenir certaines garanties d'efficacité, et ces garanties prennent la forme d'une ou de plusieurs mesures que l'autorité centrale prendra pour exercer son contrôle sur les autorités locales.

La puissance de pénétration des subventions. - Toutefois, l'autorité locale peut résister à l'Inspecteur et à son maître, le Département central, en refusant la subvention. (...) Mais à quel prix ? Elle peut refuser d'établir le service que le Ministre réclame : (...) Dans ces cas, elle risque de perdre sa popularité dans sa région et d'en souffrir aux prochaines élections locales. Supposons, cependant, que pour éviter cette forme d'impopularité, elle accroît le taux afin de couvrir l'écart produit par le refus de la subvention, cela même tendra à être impopulaire. Ce danger d'impopularité combiné au désir de faire profiter la localité d'un avantage aux dépens du contribuable général plutôt que du contribuable local, constituent les fondements du pouvoir effectif de contrôle des autorités centrales. (...)

Plus il y a de subventions, moins il y a d'indépendance locale. - Plusieurs études des stages critiques dans l'histoire de divers services locaux de gouvernement démontrent très nettement qu'avec l'augmentation de la proportion des subventions dans le total des dépenses se développe une irrésistible tendance à la réduction d'indépendance des autorités locales. Plus l'allocation qui est donnée au fils est importante, plus rigide est le contrôle des parents sur la dépense » (traduction).

Et l'auteur continue en apportant des faits précis à l'appui de ses affirmations.

De même, William A. Robson, dans le volume *The Development of Local Government* ¹³², constate-t-il que les subventions adminis-

¹³¹ Methuen & Co., Londres, 1950, pp. 303-306.

¹³² George Allan and Unwin Ltd., London 1948, p. 37.

tratives du gouvernement central entraînent, avec la perte des libertés locales, une réduction d'efficacité dans l'emploi des ressources locales.

« Ce très large accroissement, à la fois dans la valeur absolue des subventions et dans la proportion qu'elles prennent dans le revenu s'accompagne inévitablement d'une augmentation du contrôle centralisé. La diminution de l'indépendance des autorités locales est un résultat direct de la diminution du rôle que jouent les ressources locales, et celle-ci mesure en quelque sorte celle-là ». (traduction).

La prétention que les subventions sont un instrument presque fatal de centralisation et de perte de l'autonomie locale n'est donc pas simplement le fait de quelques nationalistes québécois, obnubilés par une crainte malade du gouvernement d'Ottawa. Les résultats anglais sont d'autant plus significatifs, comme le dit Boulouis lui-même, qu'il s'agit d'un pays « Où traditionnellement les corps locaux bénéficiaient de la plus large autonomie, autonomie à laquelle l'opinion publique se montrait fort attachée ». ¹³³ Mais ils sont les mêmes partout. L'étude plus générale de Boulouis l'a en effet conduit aux conclusions suivantes, qui s'imposent au fond par leur évidence, mais qui ont ici l'avantage d'avoir été vérifiées par les faits.

« La souveraineté financière (...) comporte une double compétence : compétence de recevoir ou de percevoir ; compétence de dépenser. La souveraineté financière n'est parfaite que lorsque la compétence de perception et la compétence de consommation ne connaissent point d'entraves émanant d'un principe ou d'un organe supérieur. (...) La souveraineté financière n'étant qu'un aspect de la souveraineté en général, il n'est point étonnant que la limitation de la première corresponde habituellement à une limitation de la seconde. » ¹³⁴

« L'une et l'autre contribuent à préciser l'essence des sujets de droit qui en disposent. Si la première est entamée on peut, sans aucune hésitation, en déduire que la seconde est imparfaite (...).

Autre chose (cependant), est de disposer d'une compétence, autre chose de pouvoir l'exercer. Cet exercice qu'il s'agisse de la recette ou de la dépense, n'est pas indépendant des données matérielles ; tout au contraire il

¹³³ Op. cit., p. 51.

¹³⁴ Ibid., p 2.

leur est soumis. Plus qu'en aucune autre matière l'élément de fait est ici déterminant. Toute dépense suppose des ressources. Si la personne qui doit en assumer la charge ne les possède pas, il faut qu'elle puisse se les procurer. Si, pour une raison de fait ou de droit, il ne lui est pas possible de le faire, il ne lui sera pas loisible de pourvoir à la dépense prévue.

Les conséquences d'une telle éventualité sont plus graves qu'il pourrait y paraître à première analyse. Ce n'est pas seulement la souveraineté financière, dans sa compétence de dépenser, qui se trouve ainsi annihilée par cette simple indigence de moyens, mais la plus grande partie de la souveraineté en général, car le pouvoir financier est à l'origine de l'exercice de la plupart des droits subjectifs, tant il est vrai, comme l'indiquait déjà Vivien, que « la plupart des droits se résolvent en dépenses » singulièrement en matière administrative ». ¹³⁵

Naturellement, on fait ici remarquer que la souveraineté suppose des moyens. En intervenant par les subventions pour assurer à des corps publics des moyens qu'ils n'auraient pas autrement, on sauvegarderait donc leur autonomie. Mais un tel argument s'appuie en porte-à-faux sur la confusion des termes et des différents types d'autonomie. Cela peut être en partie soutenable sur le plan purement juridique du corps municipal, dont l'autonomie n'est que relative. Mais cette autonomie ne sera jamais une souveraineté, comme la chose est souvent voulue dans un État fédéral. Bien sûr, devant une indigence totale de moyens, personne ne saurait se comporter en souverain et la subvention ne changera rien à l'affaire. Mais d'elle-même, en dépit du fait qu'elle enrichit et permet de mener la vie plus large, elle porte atteinte à la souveraineté en établissant une dépendance auparavant inexistante. « Cette pratique, nous dit encore Boulouis, si on l'examine dans le cadre de la souveraineté financière, apparaît comme la limitation la plus évidente de son exercice...

... Lorsqu'une personne procure à une autre les disponibilités nécessaires à cet exercice, il serait pour le moins extraordinaire qu'elle le fit « gratuitement » et, à la vérité, il n'en est rien.

Le phénomène a provoqué une dissociation de cette souveraineté et de son exercice. S'agissant de la compétence de percevoir, il ressort qu'elle a disparu dès lors qu'un tiers s'est ingéré entre la source de la recette et son bénéficiaire. S'agissant, au contraire, de la compétence de dépenser, l'auto-

¹³⁵ Ibid., p. 3.

rité qui subventionne ne va pas manquer, avant de consentir son aide financière, de porter une appréciation préalable de l'utilité et de l'opportunité de la dépense à satisfaire. La volonté du subventionné sera ainsi doublement contrainte ». ¹³⁶

Pouvoir de contrainte, tel est le fait important de la subvention. « ... si déjà celui qui sollicite se met en quelque mesure à la disposition de celui qui donne, celui qui paie se trouve le plus souvent assez justifié à commander celui qui reçoit. En demandant toujours davantage à l'État les collectivités ont étendu sa compétence et elles ont contribué, par la force des choses, à rétablir sur des fondements nouveaux son autorité absolue. Lui-même, en proposant spontanément son aide et ses services, a concouru à accroître leur dépendance ». ¹³⁷ Ce pouvoir de contrainte, le pouvoir central l'exerce tout d'abord, nous montre Bou-louis, en imposant nécessairement l'uniformité financière et administrative. Après quoi il posera des conditions préalables d'obtention de la subvention, soit en matière technique soit en matière financière ; puis des conditions d'emploi, qui postuleront un contrôle. Même s'il s'agit de subventions sans conditions, une contrainte indirecte intervient toujours par les jugements que le pouvoir central portera forcément au moment du renouvellement et du maintien ou de l'augmentation des montants prévus. ¹³⁸

Ce pouvoir de contrainte est cependant de moins en moins senti parce qu'avec la dépendance qui le crée s'effacent petit à petit les éléments d'individualité. « ... il est bien évident que la collectivité subventionnée a, peu à peu, perdu en liberté ce qu'elle gagnait en ressources. Dès lors, que reste-t-il de l'autonomie locale qui est toujours apparue et apparaît encore comme l'essence et la condition de la démocratie ? ...

« Traditionnellement, en effet, l'administration locale est d'une nature particulière et sa justification ne réside pas uniquement dans telles nécessités d'une organisation technique plus rationnelle ou plus économique. En dehors de cette simple convenance, il est d'autres éléments qui militent en faveur de l'individualité des groupes locaux sociologiquement et histori-

¹³⁶ Ibid., p. 5.

¹³⁷ Ibid., p. 170.

¹³⁸ Ibid., pp. 71-203.

quement homogènes. Le sens de la responsabilité politique, le civisme de l'individu ne se conservent qu'à ce prix et, avec eux, la démocratie telle que nous voulons encore la concevoir.

Cette individualité peu à peu s'efface et la politique des subventions a sans doute été l'agent essentiel de cette pression toujours plus accentuée du pouvoir central. L'autonomie locale a cédé la place à la convenance technique ». ¹³⁹

Tel est effectivement ce que l'observation de la réalité permet de remarquer. « Le mouvement est général. Nous l'avons constaté dans tous les pays. On commence à s'en aviser et à la craindre. Il faut sans nul doute le redouter car il semble bien qu'il y ait en lui on ne sait quelle force irrésistible », conclut Boulouis sur un ton fort pessimiste. Mais les faits sont les faits, autant dans la généralité du phénomène que dans celle de ses conséquences.

« Dans cette perspective qui conduit directement aux absolutismes, la subvention quelque minime qu'apparaisse son importance, porte un témoignage de choix. Ce n'est pas seulement ce simple procédé dont on vantait les mérites et dont on stigmatisait les défauts. Son intérêt passe largement ces bornes. Elle nous est apparue comme une institution de transition, l'instrument de la réintégration progressive des budgets locaux dans le budget général, de la soumission toujours plus accusée des corps territoriaux au pouvoir central. Par là, elle note une évolution qui nie, tout entière, l'évolution libérale du XIXe siècle et qui conduit directement, par-delà les idées politiques, à des structures totalitaires ». ¹⁴⁰

3. Le point de vue des commissions d'enquête américaines

[Retour à la table des matières](#)

Les réactions des plus récentes commissions américaines ne sont pas différentes, quoique formulées sur un ton plus pragmatique, plus *matter of facts*. La Commission Hoover ne conteste pas que les subventions aient pu atteindre des buts utiles sous certains aspects. Dans

¹³⁹ Ibid., p. 10.

¹⁴⁰ Ibid., p. 320.

ce pays, où le fédéralisme n'est qu'un mode d'organisation démocratique et ne comporte pas de différenciation du type national, on se montre prêt à accepter comme un avantage l'instrument qu'elles ont été « en vue d'atteindre des objectifs nationaux à large portée » ¹⁴¹ (traduction). Tout en l'acceptant, c'est cependant admettre leur rôle niveleur, donc centralisateur et assimilateur. Ce point de vue étant mis de côté, elles ont fourni « un mécanisme fiscal et administratif », grâce auquel ont pu être évités « une centralisation abusive et l'inefficacité de la décentralisation totale pour les programmes de grande envergure » ¹⁴² (traduction).

Pourtant, se demande la Commission, a-t-on vraiment bien résolu les problèmes auxquels on cherchait ainsi une solution ? L'application des subventions a soulevé d'autres difficultés :

« (...) La première catégorie de problèmes englobe toutes les difficultés qui résultent des lignes fondamentales de politique posées par le gouvernement national. C'est le secteur le plus critique. Il fournit aux gouvernements, national ou locaux, leurs plus graves problèmes ; et aux fonctionnaires, leur plus importante tâche de reconstruction. La seconde catégorie couvre les règles de procédures qui gouvernent les agissements quotidiens des administrateurs nationaux ou locaux. Leur portée vient du fait que même des programmes modèles peuvent être complètement démolis par une administration inefficace ». ¹⁴³ (traduction).

En définitive, le fameux « objectif national » n'est pas toujours très bien réalisé par le régime des subventions. Il exigerait une planification très rigoureuse de tout le système. Et cela est rendu très difficile par les différences mêmes qui existent entre les États, et par les réactions de chacun en fonction de la politique de subventions :

« La faillite des subventions égalisatrices, et la distorsion imposée aux budgets et aux politiques des États par des subventions à la graine n'est pas un problème de solution facile. La principale exigence de succès serait un plan général. La principale difficulté réside dans le dilemme qu'implique la nécessité de satisfaire les États riches, d'assurer des économies raisonnables, et en même temps de laisser à tous les États un rôle financier suffi-

¹⁴¹ Op. cit., p. 47.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid.

samment large pour maintenir leur liberté administrative ». ¹⁴⁴ (traduction).

Et la planification serait-elle techniquement possible qu'elle ne résoudre pas tout. « La planification ne peut tout faire. Elle peut aboutir, par exemple, à ce type de perfection sur le papier qui peut être poussée si loin que le plan lui-même a peu de relation avec le travail à effectuer sur le terrain. Les conditions qu'il faut poser d'avance et les procédures de préparation et de soumission du plan peuvent devenir si complexes, que tout le système se réduit finalement à un échec complet. En bref, une organisation administrative d'État ne peut pas trouver le stimulant nécessaire à la capacité créatrice dans un plan super-précis, où tout a été déterminé d'avance » ¹⁴⁵ (traduction).

On aboutit donc à un dilemme : les subventions n'atteignent pleinement les objectifs visés que si elles forment un ensemble bien planifié et bien intégré. Par ailleurs, une telle planification, pour être efficace, détruirait complètement tout sens d'initiative et de responsabilité dans les administrations locales. Le rendement et l'efficacité en souffriraient. Les subventions ont donc rendu des services, précise le Rapport, « mais en même temps, elles ont réduit la confiance du citoyen en ses gouvernements locaux, d'où la centralisation des pouvoirs et du contrôle du gouvernement national » ¹⁴⁶ (traduction). Par suite des subventions, 75% de l'activité des États et des corps locaux subissent l'influence et le contrôle du gouvernement central. « Avec les subventions arrive le contrôle. Le pouvoir suit le contrôle. Avec le pouvoir vient la centralisation - et trop de centralisation menace tout notre système fédéral de gouvernement ».

Tel est le résultat net du développement du régime des subventions aux États-Unis. On dira qu'il s'agissait de subventions conditionnelles et que, par suite, le régime canadien ne présente pas les mêmes inconvénients. En fait, la Commission n'a pas négligé de considérer cet aspect de la question. Elle rappelle que le Canada et l'Australie ont poursuivi des expériences de ce genre. Elle n'y voit pas beaucoup

¹⁴⁴ Ibid., p. 64.

¹⁴⁵ Ibid., p. 62.

¹⁴⁶ Ibid., p. 135.

d'avantages qui puissent justifier une préférence en ce sens. « De telles subventions appellent une dépendance générale et continue des États au titre des finances nationales ». De plus, il est apparu aux commissaires que le caractère inconditionnel de la subvention ne peut être que temporaire étant donné la responsabilité du Congrès (ou Chambre législative centrale) à l'égard de la perception et du vote de ses deniers. ¹⁴⁷

Aussi les conclusions de la Commission sur tous les plans seront-elles de chercher la solution des problèmes dans le renforcement des divers types de gouvernements, depuis la Commune jusqu'à l'État central, avec une forte insistance sur le développement de l'esprit et des mécanismes de collaboration. Dans les circonstances actuelles, cela signifie une réduction aussi rapide que possible des dépenses du gouvernement central de façon à permettre aux autorités locales de se reconstituer. Quant aux subventions, il est proposé de les limiter aux circonstances où elles apparaîtront rigoureusement indispensables. « Les subventions nationales devraient être limitées à ceux des États qui, par suite du manque de ressources, sont incapables de soutenir les standards minimums définis ; et de telles subventions ne devraient leur être payées que dans la mesure nécessaire pour leur permettre d'atteindre les standards » ¹⁴⁸ (traduction).

La Commission sur les Relations intergouvernementales prend en somme la même attitude ¹⁴⁹ :

« 1. Une subvention ne doit être établie ou continuée que pour un objectif national clairement défini. Ce qui implique des tests rigoureux et sélectifs en vue de justifier la participation nationale. Nous avons déjà signalé au chapitre 3 que l'existence d'un intérêt national au sujet d'une activité n'est pas de soi suffisant pour justifier l'intervention nationale. Corrélativement, il faut envisager l'importance relative de cet intérêt national et la mesure dans laquelle il peut être satisfait par l'intermédiaire de l'action locale. Par conséquent, lorsqu'une activité est normalement considérée comme relevant de la responsabilité des autorités locales ou des États, il faudrait d'im-

¹⁴⁷ Ibid., p. 78.

¹⁴⁸ Ibid., p. 135.

¹⁴⁹ Op. cit., ch. V.

portantes preuves pour démontrer que la participation nationale est nécessaire en vue de protéger ou de promouvoir l'intérêt national.

2. Quand la désirabilité d'une participation nationale dans une activité est avérée, la subvention ¹⁵⁰ ne devrait intervenir que si elle a été établie comme étant la formule la plus convenable. Il est important de comparer les points forts et les points faibles de la subvention avec ceux d'autres formes de collaboration entre niveau national et États, ou d'autres formes d'action directe nationale. Il est de même important de prendre en considération le genre d'objectifs et de situations auxquels la subvention peut le mieux s'adapter. L'effet probable sur l'action gouvernementale locale est aussi important à considérer.

(...)

Si nous prenons pour acquise la désirabilité d'une forme de participation nationale dans un programme gouvernemental, dans quelle situation la subvention sera-t-elle le plus appropriée ?

Deux considérations générales doivent être pesées. D'abord le degré de participation nationale nécessaire pour atteindre un objectif donné. Ensuite, la nature de l'activité.

Quant à la première, le principe du minimum d'intervention doit être appliqué. Si, par exemple, un objectif national donné peut être atteint en fournissant des renseignements, des consultations, des recherches, ou d'autres formes d'assistance qui ne mettent en jeu qu'un minimum de responsabilités, une subvention ne serait pas une extension désirable ni nécessaire de l'autorité nationale » ¹⁵¹ (traduction).

¹⁵⁰ Relativement à la discussion qui peut surgir de ce texte quant à la différence entre un *grant-in-aid* ou subvention spécifique pour une fin déterminée et un *block grant* ou subvention générale sans condition, du type fiscal canadien, signalons que la question ne se pose pas. dans les conclusions de la Commission parce que, comme la Commission Hoover, elle a rejeté totalement cette forme de subvention. "In short, disent les Commissaires, if a system of subsidies were adopted, there is no assurance that the funds would be used to provide all the services thought necessary by the National Government. There would still be pressure for National programs for specific objectives. The end result would be a piling of conditional grants on top of subsidies, as in Canada and Australia, or enlargement of the field of direct National provision of services, or both !" (Op. cit., p. 122).

¹⁵¹ Op. cit., pp. 123-124.

On notera que nous ne nous sommes pas proposés de déterminer dans quelle mesure les subventions d'un gouvernement central peuvent ou ne peuvent pas, ont pu ou non faciliter certaines réalisations, améliorer les techniques au plan local par une direction plus éclairée ou plus expérimentée, inciter à l'extension de services qui peuvent paraître à d'aucuns discutables, mais que nous pouvons toujours estimer bons hypothétiquement. Ce sont là des circonstances qui nous entraînent dans des discussions inutiles, vu que les succès de ce genre obtenus par une telle méthode ne signifient pas qu'il eût été impossible d'arriver à des résultats similaires par d'autres moyens. Le fait important, c'est la reconnaissance générale que l'intervention d'un gouvernement central par des subventions exerce une influence - que l'on peut qualifier comme on voudra -sur l'évolution des institutions locales. Et une influence d'autant plus puissante et inéluctable qu'elle est liée au pouvoir de l'argent ; et qu'à s'y soustraire une autorité locale particulière, une fois le régime développé et bien établi, risque de se condamner à l'impuissance quasi totale. Il est donc indiscutable et à peu près indiscuté que les subventions exercent une influence centralisatrice. L'effort de propagande en sens contraire qui s'est poursuivi au Canada n'avait que des buts politiques et ne reposait sur aucune donnée objective. Des fonctionnaires et des politiques absolument décidés d'imposer et de justifier un tel régime pour des motifs qui restent à déterminer se sont acharnés à nier l'évidence, parce qu'ils étaient en somme convaincus que l'opinion publique rejetterait leurs propositions si elles pouvaient être qualifiées de centralisatrices.

C'est pourquoi même dans un pays comme les États-Unis, où il est possible de dire, au moins en thèse générale, qu'il s'agit du « même peuple mû par les mêmes désirs et objectifs ultimes » ¹⁵² (traduction), le régime des subventions ne reste admissible à plusieurs que dans des cadres aussi limités que possible. La seule raison qui inspire une telle crainte y est l'avenir de la démocratie. Ce serait déjà suffisant pour que tous les Canadiens montrent le même souci. Comment alors expliquer qu'on s'en préoccupe moins quand, au surplus, s'ajoute la raison plus contraignante encore que notre régime fédératif a pour objet avoué, juridiquement et officiellement avoué, d'associer deux peuples

¹⁵² Advisory Committee Report on Local Government, submitted to the Commission on Intergovernmental Relations. Juin 1955, p. 27.

différents, ayant certains idéaux en commun (sans quoi toute association serait impossible), mais désireux de conserver le droit et les moyens de poursuivre leur course selon des désirs et des objectifs différents en tout ce qui touche à la structure même de la société et de la civilisation.

Il est clair qu'au Canada encore plus qu'aux États-Unis, à cause de leur influence sur l'inspiration et la forme institutionnelle générale des services, les subventions ne sauraient être justifiées que dans les cas les plus extrêmes. En ce qui concerne les relations des provinces et du gouvernement central, il ne s'agit pas en effet de sauvegarder une simple autonomie au sens le plus vague du mot, mais bien de garantir à la province de Québec en particulier la maîtrise complète des institutions qui lui sont chères, selon les termes employés par les Pères de la Confédération eux-mêmes, donc une véritable souveraineté.

**1re partie :
Centralisation et décentralisation en thèse générale**

Chapitre VI

Conclusions de la première partie

1. Il y a une thèse décentralisatrice

[Retour à la table des matières](#)

Nous n'avons pas la prétention d'avoir, au cours de ces pages, épuisé le problème de la centralisation, ni prouvé qu'il n'existe pas une thèse de la centralisation. Le temps qu'il nous a été possible de mettre sur ce travail ¹⁵³ ne nous a pas permis de faire un tour complet d'horizon et de situer exactement la place respective des points de vue centralisateurs et décentralisateurs dans les divers domaines scientifiques. Il ne nous a même pas permis de tirer un parti complet d'une documentation beaucoup plus considérable que celle qui a servi ici, sur les fondements et la nécessité de la décentralisation.

Mais l'essentiel y est. Depuis quelques années en notre pays, certains propagandistes nous laissent croire que seule la centralisation est scientifique, réaliste et praticable. Être décentralisateur, c'est faire preuve de provincialisme, d'un séparatisme obscur et étroit, appelé à être balayé par la force des événements. Nous nous sommes surtout

¹⁵³ Voir [l'Avertissement](#).

proposés, dans les pages qui précèdent, de jeter au moins quelques doutes dans les esprits sur la validité de tels propos. Dans toutes les sphères scientifiques, des savants sérieux, des praticiens avisés, en nombre croissant depuis le début du siècle, se refusent à de telles simplifications.

Ainsi, pour se satisfaire de quelques progrès techniques, de leurs effets immédiats sur l'organisation du monde, et pour en tirer des projections à tendance simple et univoque sur l'avenir du monde, il faut en définitive avoir la vue un peu courte. Le problème que soulèvent la centralisation et la décentralisation se rattache en vérité à un ensemble de conflits et de dilemmes qui touchent au plus profond de la destinée humaine. Vieux débat de l'autorité et de la liberté dont l'homme ne peut se passer et qui pourtant s'opposent ; pôles entre lesquels il oscille parce qu'en un sens, les deux se repoussent, et que pourtant les deux doivent être associés pour que l'homme atteigne à ses fins. Mystérieux destin d'unité qui semble inscrit dans la trame de la vie humaine, dont l'homme cherche constamment la réalisation, hier pour créer ces sociétés politiques nécessaires à sa simple existence ou subsistance, aujourd'hui pour trouver le bien être que la nature du progrès économique lui dicte de rechercher dans le jeu des solidarités. Et pourtant unité qui doit se bâtir sur les divergences que produit toujours l'association des hommes, sur une diversité que la Providence ou la nature semble se plaire à recréer autrement au fur et à mesure que l'homme pense l'avoir maîtrisée d'une certaine façon. La centralisation, comme la tour de Babel dont elle semble l'orgueilleux symbole, finit par aboutir à la confusion des langues ; et il faut tout recommencer.

2. Les éléments d'une théorie de la croissance

[Retour à la table des matières](#)

Ces réalités ont à ce point frappé les observateurs scientifiques en ces dernières années qu'on a entrepris d'en chercher positivement la loi en dehors de toutes les sciences de l'immédiat : de la sociologie, de

l'économie, de l'histoire ou de la politique, de l'archéologie, de la géographie ou de la biologique. On a cherché une réponse au problème dans le seul jeu des nombres, qui régissent en définitive la vie phénoménologique de tout ce qui est fini, de tout ce qui possède par conséquent une étendue, un volume, purement physiques ou organiques.

À une réunion de la Canadian Political Association, l'économiste K.-E. Boulding, maintenant rattaché à cette école de Chicago qui s'est si particulièrement occupée de ce genre de problèmes, présentait quelques considérations sur le sujet. ¹⁵⁴ Dès le premier paragraphe de son exposé, il décrivait le problème en ces termes :

« On rencontre le phénomène de croissance dans presque toutes les sciences, et même dans la plupart des arts ; car presque tous les objets qui sont susceptibles d'être étudiés croissent - les cristaux, les molécules, les cellules, les plantes, les animaux, les enfants, la personnalité, la connaissance, les idées, les villes, les cultures, les organisations, les nations, la richesse et les systèmes économiques. De l'universalité du phénomène de croissance, il ne résulte pas nécessairement qu'il n'existe qu'une seule théorie de la croissance, capable d'expliquer aussi bien la croissance d'un cristal que celle d'un empire. La croissance elle-même n'est pas un phénomène simple et unifié ; et nous ne pouvons pas nous attendre que toutes les formes de croissance puissent être abritées sous le même parapluie. Néanmoins tous les phénomènes de croissance ont quelque chose de commun. Et ce qui est plus important encore : la classification des formes de croissance, et par suite les théories de la croissance débordent les cadres conventionnels des différentes sciences. De plus, un grand nombre de problèmes sont apparemment communs aux divers phénomènes de croissance ». ¹⁵⁵ (traduction).

Cependant, il est déjà possible de comprendre en général pourquoi tout organisme qui croît se heurte à des limitations qui l'amènent à se transformer ou à périr. On aperçoit, par exemple, que fatalement un objet qui devient deux fois plus gros sous un de ses aspects, ne peut pas être également deux fois plus grand sous tous les autres. Si ses dimensions linéaires sont deux fois plus grandes, sa surface le sera quatre fois plus, et son volume, huit fois. Il est donc en pratique im-

¹⁵⁴ K.-E. Boulding, *Toward a general theory of growth*, mémoire miméographié.

¹⁵⁵ Ibid., p. 1.

possible de maintenir dans le même rapport, à la fois, ce qui intéresse la longueur, l'étendue et le volume. Ainsi mathématiquement, le grossissement engendre des déséquilibres, source constante de problèmes nouveaux d'adaptation au fur et à mesure de la croissance. Les dispositions nécessaires pour la ventilation d'une petite école ne suffiront pas nécessairement si l'on se contente de les multiplier par deux pour une école deux fois plus grande ; pour arriver au même résultat que dans la petite école ce sont de nouvelles dispositions qu'il faudra envisager. Et celles-ci pourront se révéler si encombrantes que deux immeubles de même dimension pourront être préférés à un immeuble aussi grand que les deux. La loi du rendement non proportionnel ne serait donc pas purement une loi économique, mais une loi générale : « Si, écrit Boulding, le processus de compensation pour des disproportions structurelles a ses limites, comme cela semble le cas, la dimension d'une structure est elle-même limitée par son incapacité ultime de compenser pour des changements non proportionnels ». ¹⁵⁶

Non seulement les structures, mais les formes ont ici leur mot à dire :

« Il est intéressant, écrit Boulding, de noter que le principe de compensation peut jouer de deux façons distinctes - dans le sens d'une solution aux problèmes de la grande dimension, ou dans celui d'une élimination (*to avoid*) de ces problèmes. Par suite, le problème critique de la grande organisation est celui du système de communication (nerfs et sang). Celui-ci consistant en une fonction linéaire tend à devenir insuffisant à la fonction de surface que constituent les interactions et la production au fur et à mesure que l'organisation grandit. Une méthode de compensation tient à accroître la partie de l'organisation qui est consacrée aux communications au fur et à mesure que l'organisation grandit (l'armée moderne, a noté David Reisman, marche moins sur son estomac que sur les cartes poinçonnées). Une autre méthode, cependant, consistera à diminuer le besoin de communication en développant l'autonomie des parties, ou les modes de comportements rigides ou rituels ». ¹⁵⁷ (traduction).

Ainsi le problème de la fusion des parties d'un organisme ou du maintien de leur autonomie serait non pas accidentel, mais d'ordre général et permanent. Il s'apparenterait à celui de l'entrepreneur qui doit

¹⁵⁶ Ibid, pp. 13-14.

¹⁵⁷ Ibid., p. 15.

choisir, devant une augmentation de production, entre intensifier le rendement de l'unité existante ou créer une autre unité. Il serait lié à la nature du phénomène de croissance. Il impliquerait qu'à l'intérieur d'une formule ou forme donnée, toute croissance est limitée ; et que pour croître sans cesse un organisme donné doit savoir se transformer ; non pas seulement grandir, mais prendre des formes nouvelles. ¹⁵⁸ Il est ici intéressant de souligner que dans la perspective de la centralisation politique, le fédéralisme, par rapport à la centralisation du XIXe siècle face à des nations à plus grand territoire et développement, constitue une application directe de cette loi structurelle des formes.

C'est que pour une forme donnée, n'importe laquelle, essayer de la maintenir en grossissement continu conduit à des problèmes insolubles sans dépense énorme, notamment en matière de communications. « Au fur et à mesure que les institutions grandissent, écrit Boulding, elles ont à soutenir des structures administratives de plus en plus importantes en vue de surmonter les difficultés croissantes de communication entre les extrémités ou surfaces externes de l'organisation. Éventuellement, le coût de ces structures administratives commence à annuler tous les autres gains possibles de la grande organisation, telle par exemple une spécialisation croissante des parties directement productives ; et ces limitations structurelles finissent par arrêter la croissance de l'organisation » ¹⁵⁹ (traduction).

La décentralisation, c'est-à-dire la remise aux cellules extérieures d'une partie des fonctions assumées par le centre, est alors le moyen de régler le problème. Le besoin de communications se trouve réduit « en développant l'autonomie des parties » ; il ne persiste que pour les quelques éléments retenus au centre. Et plus l'organisme grandira, plus par suite il devra se décentraliser afin d'acquies la souplesse nécessaire à sa durée.

Pendant un certain temps, il pourra durer en dépit de la centralisation excessive ; y trouver même des avantages. « Une grande taille

¹⁵⁸ D'Arcy-W. Thompson, *On Growth and Form*, Cambridge, Angleterre, 1952.

¹⁵⁹ Op. cit., p. 15.

engendre de soi une invulnérabilité relative. Par suite les très grandes organisations n'ont pas à faire face aux mêmes problèmes d'insécurité et d'adaptations que rencontrent les petits organismes ou organisations. Les baleines et les éléphants de l'univers peuvent se permettre d'avoir des dispositions placides et des extérieurs insensibles », dit Boulding. Mais dans les organisations politiques, ces « extérieurs insensibles » sont précisément des humains qui ne sont pas sentis au centre, c'est-à-dire qui ne sont pas gouvernés en accord avec leurs besoins.

Toutes ces considérations jointes à celles que suggère chacune des sciences politiques de l'homme indiquent plutôt que le fédéralisme, loin d'être une étape vers une centralisation croissante, s'annonce vraiment comme étant la formule politique de l'avenir. Celle qui pourra seule rendre possible, si notre civilisation doit continuer de progresser dans le sens de l'extension des solidarités, la solution par la décentralisation du problème des dimensions structurelles et de la collaboration (nécessairement voulue et acceptée) entre les éléments composants d'un même tout.

Il faut bien se dire cependant que toutes ces considérations scientifiques, qui expliquent, justifient expérimentalement ou facilitent la mise en oeuvre de telle ou telle formule, n'en sont pas en elles-mêmes la norme ou le critère ultime. Après tout, nous sommes en face d'un problème politique, donc humain. C'est le privilège de l'homme de vouloir échapper au destin que lui a préparé une certaine nature, quand il ne s'agit pas tout simplement de certaines conséquences imprévues de ses propres actes. Au-dessus des faits, il y a donc des principes qui peuvent s'imposer aux faits dans certaines limites et que l'homme a le privilège de préférer même au prix de certains sacrifices. La technique et l'économique, par exemple, ne peuvent pas, à moins qu'ainsi le veuillent les hommes concernés, avoir le dernier mot en la matière ; celui-ci appartient plutôt à la culture, à la civilisation, aux idéaux qui relèvent des philosophies et des politiques rationnelles.

3. Fédéralisme et cultures

[Retour à la table des matières](#)

Ces idéaux créent des droits que, dans notre monde démocratique comme dans les philosophies personalistes, nous estimons devoir être respectés. Or dans les États où des peuples de diverses cultures sont associés, le fédéralisme s'impose d'une façon absolue au nom de la démocratie elle-même. Qu'il en résulte ou non des inconvénients économiques ou techniques, il est en effet évident qu'un État central ou unitaire est inapte à légiférer simultanément sur des points identiques de façon à convenir aux conceptions de divers groupes culturels. Tout ce que nous avons mis au jour dans ce qui précède, c'est que la technique n'oppose pas autant d'obstacles qu'on le prétend à la réalisation de cet idéal. Les exigences des droits des peuples s'harmonisent en somme assez bien dans l'ensemble avec les nécessités administratives d'une civilisation qui se voudrait canadienne, américaine ou mondiale.

La seule différence et la seule complication, c'est que la décentralisation nécessaire au nom du droit des peuples, la décentralisation fédéraliste culturelle s'appuiera sur des critères qui, d'inspiration différente, n'ont pas de raison d'être en correspondance parfaite avec les normes administratives et économiques, ou celles du rendement maximum. Elle s'attachera aux normes sociologiques et décentralisera tout ce qui est vital pour la survivance et l'expansion culturelle des groupes. De plus, la forme de décentralisation appropriée à ces matières fera nécessairement intervenir des formules de souveraineté locale, sans quoi les peuples concernés vivraient dans la crainte perpétuelle de se voir exproprier, c'est-à-dire assimiler, par la majorité générale. La décentralisation ordinaire peut s'en passer.

Aussi, faut-il se garder de faire du fédéralisme lui-même une formule rigide et prétendre copier à un endroit les expériences qui se poursuivent ailleurs. Tout d'abord, les termes fédéralisme et décentralisation, nous venons de le voir, ne sont pas absolument synonymes. La décentralisation n'implique même pas de soi l'autonomie des corps locaux ; et une décentralisation bâtie sur une telle autonomie ne serait pas nécessairement fédérative. Le corps local peut n'avoir aucun pouvoir de décision, mais être chargé de l'exécution de toutes les tâches sous la direction et le contrôle immédiat de l'autorité centrale. Il ne jouit alors d'aucune autonomie ; il est un simple instrument aux mains

d'un organisme central. Au contraire, le corps local peut jouir d'une plus ou moins large liberté d'action, mais cette liberté d'action peut lui être concédée par une volonté extérieure et par suite supérieure à lui. Cette autonomie de fait, réelle mais relative, n'existe alors qu'en fonction d'une décision législative ou coutumière de l'organisme central et peut disparaître dès que celui-ci le jugera bon. Il manque au corps local la souveraineté sur son autonomie pour que l'on puisse parler de fédération, mais en pratique la même décentralisation se trouve réalisée.

En fonction des faits et principes découlant des diverses sciences et techniques envisagées au chapitre précédent, le degré et les formules de décentralisation auxquels il faudra en venir devront être dictés par un ensemble de circonstances. Le principe fondamental paraît être, au contraire de la centralisation rigide, que, pour un état donné de la technique, la décentralisation devra être poussée d'autant plus loin que le domaine à administrer est plus vaste. Le fédéralisme lui-même implique davantage, puisqu'au plan de l'actuel toutes les formes de décentralisation sont réalisables en dehors de lui. Il suppose l'existence de raisons, considérées comme majeures par les intéressés, de voir la décentralisation persister indéfiniment sous une forme donnée. Le fédéralisme institutionnalise la décentralisation, la fixe dans des cadres constitutionnels créant des souverainetés locales inviolables, sauf par les processus toujours difficiles que représente la modification constitutionnelle ou structurelle d'un régime (amendement de la constitution ou révolution).

Cependant les raisons d'en venir à une telle décision, fondées sur les volontés populaires, ne sont pas nécessairement les mêmes d'un pays à l'autre. Il s'ensuit que les solutions apportées par certains pays fédératifs à certains problèmes, même si elles donnent d'excellents résultats dans leur patrie d'origine, ne peuvent pas nécessairement être transplantées d'une fédération à l'autre. Les fédérations peuvent résulter aussi bien d'intérêts médiocres que d'intérêts supérieurs. On conçoit qu'une fédération puisse voir le jour, dans un territoire à population parfaitement homogène par ailleurs, parce que les chefs des communautés similaires mais ayant une vie séparée, conscients du besoin d'unités, ont désiré tout de même se conserver une bonne assiette au beurre dans certains domaines secondaires. Ailleurs, on a pu

tout simplement vouloir tenir compte de certaines susceptibilités locales insurmontables, de traditions et coutumes d'ordre secondaire. De telles fédérations pourront bien avec le temps trouver toutes sortes d'avantages à régler leurs problèmes par plus de centralisation. Ou éventuellement par un échange purement pragmatique des fonctions selon les besoins du moment. Leur principe même est mouvant. Il n'en saurait être ainsi des fédérations justifiées par des différences profondes de culture et de civilisation. Celles-là revêtent un plus haut degré de permanence et de fixité, car elles garantissent des droits d'un ordre sacré ou quasi-sacré.

Évidemment donc, la répartition des fonctions et les attitudes à prendre vis-à-vis de changements dans cette répartition seront absolument différentes d'une fédération à l'autre selon la différence des motifs qui en constitue le fondement. Là où seule compte l'assiette au beurre, la voirie et les travaux publics s'imposeront davantage comme fonction locale que l'enseignement et l'assistance sociale. Un peuple qui se préoccupe plutôt de sa culture tiendra peut-être aussi à la voirie et aux travaux publics pour les influences et les expériences administratives qui les accompagnent, mais il n'acceptera surtout jamais de laisser à d'autres mains que les siennes le soin de régir l'enseignement et les institutions sociales diverses où se forge l'âme d'un peuple.

Ainsi nous avons vu au chapitre IV que la tendance se développe aux États-Unis d'admettre une conception purement pragmatique de la répartition des fonctions entre les divers niveaux gouvernementaux. En particulier, on y trouve bien que le gouvernement central, par des moyens que l'on veut cependant moins centralisateurs, influence les législations locales, notamment en matière sociale. Réaliser une certaine uniformité d'idéal à travers tout le territoire par l'uniformisation des caractéristiques les plus générales des législations, correspond à la volonté du peuple américain de ne représenter qu'une seule civilisation ou culture pour tout le territoire national. Les différences régionales n'ont pas besoin d'être autre chose que des différences mineures, de l'ordre de celle qui résulte de la diversité des milieux physiques environnants.

Que le même idéal ait tendu à se généraliser dans la fédération canadienne, en particulier depuis le Rapport Sirois, ne constituerait

qu'une preuve de plus du peu de sens critique dont font preuve les Canadiens face aux éléments américains qui tendent à s'insinuer dans nos cultures nationales, si par ailleurs notre histoire ne nous enseignait pas que bien d'autres motifs peuvent inspirer une telle attitude, y compris une tendance à l'imitation servile de ce qui se passe en Angleterre. À tout événement, pour ceux qui ont tendance à copier directement les solutions américaines, dans leurs détails favorables à la thèse centralisatrice au Canada bien plus d'ailleurs que dans l'application de leurs principes décentralisateurs, il faut rappeler que la fédération canadienne est inspirée par un tout autre idéal que celui de la fédération américaine. L'uniformisation des grandes caractéristiques des législations à caractère culturel est précisément ce qui y est le moins acceptable. Et cela parce que la Confédération canadienne a été réalisée, par définition, pour sauvegarder l'existence et la permanence de deux idéals nationaux, au sens culturel du terme. Comme les principes généraux des législations sont ceux qui touchent de plus près à la culture, la diversité y est la règle pour que les deux peuples associés puissent rester maîtres de leurs institutions propres, développer leur culture chacun selon ses virtualités. L'idéal national canadien, c'est précisément de réaliser cette vie à deux à cause des avantages qui résultent de l'exploitation en commun d'un vaste territoire, libre d'entraves douanières, et plus capable de résister aux influences d'un puissant voisin.

Mais ici interviennent les théoriciens de la « nouvelle économie ». Ils nous font valoir que dans notre économie moderne, les dangers de déséquilibre et d'instabilité sont grands, au point de constituer un état d'urgence permanente quant à la stabilité de l'économie. De plus, la solution à ce problème majeur aurait été trouvée et impliquerait la centralisation des sources fiscales de revenus, de même que des mécanismes sociaux de la répartition. Étant donné les désastres qu'engendre l'instabilité économique non contrôlée, tout doit céder devant ces exigences. La décentralisation administrative a encore un sens, mais pas le fédéralisme impliquant souveraineté des pouvoirs locaux et répartition permanente des fonctions. Le sujet est devenu si important par l'influence qu'il exerce sur les esprits que nous y consacrerons la deuxième partie de cet ouvrage.

ESSAI SUR LA CENTRALISATION.

Analyse des principes et perspectives canadiennes.

DEUXIÈME PARTIE

**CENTRALISATION
ET CONTRÔLE
ÉCONOMIQUE**

[Retour à la table des matières](#)

**2e partie :
Centralisation et contrôle économique**

Chapitre I

Les antécédents politiques du keynésianisme

1. Le climat économique de la Confédération

[Retour à la table des matières](#)

Au Canada, comme ailleurs, l'évolution économique du dernier siècle, a, par lui-même, conféré à la centralisation comme un caractère de fatalité. Au moment où les Pères de la Confédération rédigeaient la loi constitutionnelle de 1867, l'économie canadienne était encore une économie de ruraux et de commerçants. Les considérations économiques ont joué un grand rôle dans la formation du Canada, mais selon l'idéal de la plus grande utilité propre aux concepts libéraux de l'époque. Personne ne songeait à la nécessité de contrôles et d'interventions. Former un grand territoire libre d'entraves douanières paraissait l'avantage suprême. La libre initiative, en qui résidait le secret de tout développement et de toute prospérité selon les canons du temps, pourrait ainsi mieux s'épanouir.

Certes, le caractère artificiel de la nouvelle construction politique envisagée, plus certaines nécessités d'ordre militaire (la défense du Canada contre la menace américaine), rendait nécessaire l'attribution à

l'État central d'une mission particulière en matière d'aménagement économique, notamment de construction de chemins de fer et de canaux. Mais cela même restait dans les bornes des idées déjà admises à l'époque sur les limites de l'intervention étatique, comme nous le verrons ci-après.

Nulle part dans le monde à ce moment, n'était encore bien engagé le grand mouvement naturel de concentration industrielle qui devait donner à tant d'entreprises ou cartels d'entreprises un caractère non pas seulement national, mais même international. Les contemporains ne voyaient pas vraiment le phénomène encore, et n'en pouvaient être impressionnés. D'ailleurs seule l'Angleterre, et dans une moindre mesure la France, ont à ce moment connu vraiment les effets de la révolution industrielle. Et même là, nous sommes encore à l'âge, cependant en voie de transformation vers le grand capitalisme moderne, du capitalisme d'entreprises individuelles et largement concurrentielles. Il n'est à peu près pas question, sauf sur une base plus ou moins clandestine, d'action ouvrière organisée. L'idée d'une solidarité ouvrière supranationale, ou même supra-régionale, est tout juste dans l'air.

La nécessité ou l'avantage d'une centralisation fondée sur d'autres raisons que des raisons politiques constitue à ce moment-là un problème qui n'a guère de sens. Les secousses déjà engendrées par les différentes révolutions industrielles, sociales et politiques de la fin du XVIII^e et du début du XIX^e siècle provoquent des législations dirigées contre les coalitions : réaction conforme aux principes de Smith : « laisser libre cours à la loi de l'offre et de la demande ». ¹⁶⁰ Elles n'entament le libéralisme dominant qu'à la marge de la protection physique des travailleurs : réglementation de travail dans les ateliers, et de la durée du travail ou des congés. ¹⁶¹ Les législations de sécurité sociale se multiplieront avec le XX^e siècle seulement.

Nous ne sommes pas là devant de véritables contrôles, mais de simples mesures correctrices. Ce sont des pays unitaires qui les élabor-

¹⁶⁰ Gide & Rist, *Histoire des doctrines économiques*, 7^e édition revue et augmentée, Sirey, Paris, vol. I, p. 191.

¹⁶¹ Clément Colson, *Cours d'économie politique*, livre deuxième, « Le travail et les questions ouvrières », Gauthier-Villars, Paris, 1928, pp. 129 et s.

rent les premiers (Angleterre, France) ou des pays fédéralisés régis par des principes césariens (Allemagne, Autriche). Quand les mêmes problèmes se poseront dans les pays fédéralistes démocratiques d'Amérique (États-Unis et Canada), ils se résoudront sans difficultés apparentes à l'intérieur même des cadres juridictionnels établis. Les mesures prises sont d'un caractère large et général. Pour dire vrai, on ne se préoccupe que médiocrement de leur efficacité, du moins selon notre conception actuelle de cette expression. Peu de conflits, par suite pas de difficultés constitutionnelles possibles à caractère aigu.

En définitive, un peu partout dans le monde occidental (à l'exception peut-être de la Russie et de l'Italie), il fallut la crise de 1929 pour ébranler la confiance dans une politique économique de libéralisme. Cependant, en matière de chemins de fer, l'habitude avait été prise, dès le milieu du XIX^e siècle, de recourir au système de la concession et de réserver à l'État « le soin du tracé et (...) les dépenses d'acquisition des terrains et construction des ouvrages d'art ». ¹⁶² L'intervention du gouvernement canadien en matière de chemins de fer et sa part d'investissement, en réalité plus faible qu'en Europe, n'a donc rien eu d'extraordinaire comme l'a prétendu un auteur récent ¹⁶³ : elle était conforme à la pratique suivie dans les pays libéraux.

En 1929, l'interventionnisme était si peu répandu en pratique qu'un auteur comme Von Mises, dans un exposé de théorie pure, pouvait nier, sans craindre la contradiction des faits, qu'il puisse exister un système intermédiaire entre le capitalisme libéral et le socialisme. « Le système intermédiaire de la propriété individuelle limitée, disait-il, dirigée ou réglementée, est en soi contradictoire et absurde ; tout essai de le réaliser sérieusement conduit à une crise dont les seules issues sont, soit le socialisme, soit le capitalisme ». ¹⁶⁴ Ce serait, cependant, une erreur grossière de croire que l'interventionnisme n'avait pas, en dehors du socialisme même, de nombreux adeptes dans l'ordre doctrinal.

¹⁶² Henry Laufenburger, *L'intervention de l'État en matière économique*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1939, p. 38.

¹⁶³ Maurice Lamontagne, *Le fédéralisme canadien*, Les Presses Universitaires Laval, Québec, 1954.

¹⁶⁴ Cité par Laufenburger, op. cit., p. 9.

Dès le début du XIXe siècle, au temps de Ricardo et de Jean-Baptiste Say, Sismondi opposait déjà, à leur thèse respectivement fataliste ou optimiste, le point de vue des faits et de la nécessité du contrôle. A travers l'école historique allemande et diverses écoles américaines, notamment l'école institutionnaliste, une théorie de l'interventionnisme s'élaborait graduellement.¹⁶⁵ Correspondant avec une nouvelle conception de la science économique, plus minutieuse, plus positive ou expérimentale, moins abstraite et déductive, elle s'attachait à déceler les failles de la théorie classique. Elle en reprenait les raisonnements et, les confrontant avec la réalité, soulignait les points où elle ne correspondait pas avec l'expérience. La politique de contrôle qui découlait du procédé s'exprimait en un jeu de mesures multiples et variées. Elle était ordonnée au redressement des situations par une action au point même où l'observation décelait quelque gauchissement.

Déjà à travers le premier quart du XXe siècle, et bien avant la crise, s'élaborait ce que W.-C. Mitchell lui-même appelait « la nouvelle théorie économique ». ¹⁶⁶ Par la série des auteurs ayant nom Thorsten Veblen ¹⁶⁷, John-Maurice Clark ¹⁶⁸, Henry-Ludwell Moore, Richard-T. Ely ¹⁶⁹, John-R. Commons ¹⁷⁰, Berle et Means ¹⁷¹, W.-C. Mitchell ¹⁷², une économie nouvelle, plus réaliste, plus soucieuse

¹⁶⁵ Laufenburger, op. cit., p. 9 ; Gaétan Pirou, *Les nouveaux courants de la théorie économique aux États-Unis*, Tomes 1 à IV, Domat-Montchrestien, 1946, 1939, 1938.

¹⁶⁶ Pirou, op. cit., vol. III, p. 24.

¹⁶⁷ *Theory of Business Enterprise*, Scribners, New-York, 1932.

¹⁶⁸ *Social Control of Business*, Whittlesey House, New-York, 1939. *Strategic Factors in Business Cycles*, National Bureau of Economic Research, New-York, 1934.

¹⁶⁹ *Property and Contract in their Relations with the Distribution of Wealth*, 2 vols, MacMillan, New-York, 1914.

¹⁷⁰ *Legal Foundations of Capitalism*, MacMillan, New-York, 1932 ; *Institutional Economics, Its Place in Political Economy*, MacMillan, New-York, 1934.

¹⁷¹ *Modern Corporation and Private Property*, MacMillan, New-York, 1934.

¹⁷² *Business Cycles, The Problem and its Setting*, National Bureau of Economic Research, New-York, 1930.

d'adaptation aux faits contingents se construisait. Elle aboutissait, dans les années 1920 à la création du National Bureau of Economic Research et à la publication d'une sorte de manifeste de la jeune génération.¹⁷³ Les mêmes tendances se faisaient jour à travers la méthode éclectique de la plupart des économistes français, notamment chez un François Simiand, un Albert Aftalion et un Bertrand Nogaro. L'Angleterre, la Germanie et la Scandinavie continuaient la tradition classique déductive et abstraite. Aux États-Unis, la « nouvelle théorie économique » devait influencer considérablement la politique du New-Deal. Elle avait auparavant largement inspiré le rapport Hoover sur les cycles économiques et le chômage.¹⁷⁴

Par ses recherches, cette école économique positive, composée en réalité de diverses écoles théoriques ou doctrinales, en arrivait à la nécessité du contrôle. Elle voyait le déroulement des phénomènes économiques selon un schéma réaliste très complexe, si complexe même que tout schéma se révélait souvent impossible. La belle harmonie du classicisme lui paraissait inexistante en pratique et peu susceptible de se réaliser automatiquement, vu la multiplicité et les contradictions des forces en présence. Par ailleurs, elle se refusait, en général, à toute conception simpliste ou simplifiée de la politique à suivre. On peut lui appliquer en gros l'appréciation que Pirou porte sur l'attitude de John-Maurice Clark : « Il est déchiré entre le besoin logique d'indiquer des moyens même simplement potentiels pour régulariser un dynamisme désordonné et la difficulté d'une ou de plusieurs méthodes de contrôle effectif »¹⁷⁵ Autrement dit, selon Pirou encore : « J.-M. Clark comme tout le monde aux États-Unis sent le besoin d'un contrôle, mais, lui, il en saisit les difficultés ; il en touche les dangers »

Les difficultés économiques du régime capitaliste apparaissaient comme le résultat d'une variété d'actions, de réactions ou d'interac-

¹⁷³ *The Trend of Economics*, Knopf, New-York, 1924, ouvrage écrit en collaboration par Wolfe, Knight, Soule, Paul Douglas, Tugwell, Frederic Cecil Mills, William Ernest Weld, Slichter, Copeland, J.-M. Clark. Wesley-Clair Mitchell, Raymond-Taylor Bye, Hale.

¹⁷⁴ *Business Cycles and Unemployment*, McGraw-Hill, New-York, 1923.

¹⁷⁵ Op. cit., vol. I, p. 227.

tions individuelles. Soit en général : « le gaspillage, l'extravagance, la spéculation, l'inflation, la sur-expansion et l'inefficacité de la production engendrés par les booms » ¹⁷⁶ (traduction). Certes, personne ne ménageait ses efforts pour dégager, du magma des événements, des facteurs qui joueraient un rôle stratégique. La découverte des facteurs-clefs faciliterait tellement la solution des difficultés par une intervention plus directe, plus limitée et aussi susceptible d'efficacité. John Maurice Clark s'est particulièrement intéressé à cette tâche. Il est parvenu à une certaine localisation autour des fluctuations de la demande d'outillage et de biens durables. Cependant, il ne parvint pas à des conclusions simples, parce qu'il sentait trop le besoin de tenir compte de divers autres facteurs et nuances. ¹⁷⁷ Dans la même ligne de pensée, l'université Harvard avait cru pouvoir s'affirmer davantage et tirer de quelques courbes historiques, considérées comme fondamentales, des indications et des relations capables de nous livrer le secret du cycle économique. La faillite du système, en 1929, incite ensuite à plus de modestie.

2. Les nouveaux points de vue issus de la crise

[Retour à la table des matières](#)

Avec la crise de cette année-là et, surtout, la profonde dépression qui s'ensuivit, les gouvernements n'eurent plus le loisir d'attendre les appoints des théoriciens. À défaut d'une théorie cohérente et valable de l'interventionnisme, il fallait, par la force des circonstances, entrer dans l'ère des expériences. Les crises précédentes avaient pu être traversées avec un minimum de dérogations aux règles du laisser-faire. Mais depuis, le capitalisme libéral avait évolué graduellement vers un capitalisme concentré. Les conséquences des crises en devenaient physiquement intolérables. Le raisonnement classique n'avait pas perdu toute sa valeur : la crise produisait toujours ses effets salutaires

¹⁷⁶ *Business Cycles and Unemployment*, op. cit., p. vi.

¹⁷⁷ *Pirou*, op. cit., vol. I, pp. 217, et s. ; *Strategic Factors in Business Cycles*, op. cit.

d'élimination des entreprises marginales. Mais les rigidités et les effets massifs introduits dans le système par la concentration (chômage de masse, menace de faillite d'entreprises d'une considérable importance, dangers d'écroulement du système financier) avaient rendu l'intervention humainement inévitable et indispensable.

L'État s'essaya, en particulier dans le domaine agricole, à lutter contre les effets de la surproduction par l'achat de produits et la constitution de stocks. Puis, devant le succès fort relatif de ces mesures, il entreprit de s'attaquer directement à la cause : l'excès des étendues en culture, comme par exemple aux États-Unis *l'Agricultural Adjustment Act*. Rien de pareil cependant pour le secteur industriel : le problème de la surproduction et des prix y est abandonné aux soins des entreprises. En Europe continentale, notamment en Allemagne et en Italie, mais aussi bien en France, les pouvoirs publics favorisèrent, soit ouvertement (et même institutionnellement), soit tacitement, la formation des cartels ou ententes d'organisation des marchés.¹⁷⁸ Mais au delà de cette pensée de réforme organique d'inspiration proprement capitaliste, s'inscrit une pensée à tendance plus sociale : l'idée de réforme corporative de la société économique, qui a cheminé d'une façon plus ou moins souterraine à travers tout le XIXe siècle et qui éclate aux tout débuts de la crise par le lancement de l'encyclique *Quadragesimo Anno*. Cette doctrine souffrira cependant ensuite politiquement d'avoir été utilisée par les régimes national-socialiste et fasciste d'Allemagne et d'Italie ; et bien davantage encore d'être restée sur le terrain de la propagande morale : elle n'a pas trouvé assez vite les hommes de sciences capables d'en faire une théorie économique d'attrait universel.

Comme en maintes autres circonstances analogues du passé, l'État s'occupe naturellement d'aider les chômeurs en leur fournissant du travail. Mais avec l'évolution dans la pensée économique, les grands travaux cessent d'être purement une affaire d'assistance sociale : ils doivent assurer le démarrage de la reprise. Il est admis, surtout en fonction des interdictions que l'idéal libéral oppose encore partout à l'action de l'État, que seuls certains secteurs bien déterminés de l'économie nationale seront ainsi affectés. Mais ce sont des secteurs straté-

¹⁷⁸ Laufenburger, op. cit., pp. 143-179.

giques : les industries de la construction. Et à l'élément quantitatif s'ajoutera l'effet psychologique qui devrait déclencher le mouvement ascensionnel de l'économie. « Lors de la reprise, les pouvoirs publics devraient se retirer progressivement des marchés du travail et du capital pour laisser à l'économie privée l'entière disposition des ouvriers et des moyens financiers. Les travaux publics ainsi ajournés devraient reprendre au lendemain de la crise et s'accroître progressivement avec le ralentissement de la conjoncture privée ». 179

La théorie des grands travaux, comme telle, était cependant l'objet de bien des critiques par divers économistes, en particulier par l'économiste suédois Gustav Cassel. L'expérience américaine des années '30 n'allait permettre de tirer aucune conclusion précise ; il y en eut à la fois pour les partisans et pour les adversaires de ces mesures. Le seul point d'accord fut que la solution ne répondait pas en pratique à tous les espoirs que la théorie laissait entrevoir. Le maniement s'en révéla difficile et les résultats peu satisfaisants en tant que moyen infaillible d'enrayer une dépression.

Les pays démocratiques Occidentaux, tout en se rendant compte de la nécessité de l'intervention de l'État, n'avaient pas pour autant abandonné l'idéal de liberté. On y cherchait, en dehors des moyens d'intervention directe, comment régulariser le cours de la vie économique comme de l'extérieur, sans toucher aux structures ou aux mécanismes du système libéral-capitaliste. Cette volonté de sauvegarder la liberté a joué un rôle-clef dans la recherche, en dehors du socialisme, de solutions économiques appropriées aux problèmes de notre temps. La pensée keynésienne, elle-même, comme nous le verrons ci-après, en est sortie toute entière. Au moment où nous en sommes cependant, ce sont les partisans de la théorie quantitative de la monnaie, notamment dans sa forme mathématique de l'équation des échanges mise au point par Irving Fisher, qui dominent la scène. Des manipulations monétaires, en somme simples et faciles à réaliser devaient stabiliser les prix, et par là ordonner tout le mouvement économique.

Bien que les tendances de Fisher lui-même fussent plutôt inflationnistes, la même théorie pouvait servir aussi bien à des fins déflation-

179 Ibid., p. 187.

nistes. Dans un cas, il s'agissait de favoriser l'expansion du volume de la monnaie ; dans l'autre, de le restreindre. Des expériences des deux types seront tentées. Les tentatives de déflation n'ont d'ailleurs pas été poursuivies uniquement par l'action sur la monnaie ; elles furent généralement accompagnées de mesures de contrôle des prix. L'idée en était de valoriser le pouvoir d'achat de la population par la réduction des prix. Une telle opération ne se révéla cependant pas simple, vu la relation qui existe entre les prix payés par les uns et les revenus des autres. Baisse de prix signifie donc ou peut signifier aussi baisse de revenu, par suite développement d'effets psychologiques défavorables au succès de l'opération. Sans compter que la non proportionnalité des variations engendre des étranglements, en quelque sorte mécaniques, de certains secteurs d'activité, ce qui signifie des faillites peu favorables à la reprise.

L'Allemagne, sous le chancelier Brüning, et la France, sous le régime Laval, ont entrepris une action en ce sens. Les résultats n'en ont pas été estimés très satisfaisants et n'ont pas encouragé les théoriciens à s'attacher à la méthode. Il faut dire que dans les deux cas, les circonstances politiques n'ont guère permis d'élever ces tentatives à la hauteur d'une véritable expérience. Elles n'ont pas pu être poursuivies avec toute la vigueur nécessaire, ni se prolonger assez pour que les difficultés rencontrées puissent toutes être attribuées au caractère même de la solution. Des effets immédiats désagréables, pénibles, y sont à peu près inévitables ; pour en apprécier les effets à longue portée il faut que l'expérience dure. ¹⁸⁰ Elle exige donc une idée de sacrifice immédiat en vue d'un avantage futur, méthode qui n'est pas particulièrement dans l'atmosphère de notre époque. De plus, elle soulève de graves problèmes d'équité quand les sacrifices doivent être exigés de groupes ou de classes n'ayant pas l'avantage d'occuper une position privilégiée ! Ceux-ci ont alors de sérieuses raisons de croire à l'impossibilité pour eux de se reprendre autrement, advenant la faillite de l'expérience. Leur collaboration nécessaire à la politique du sacrifice n'est pas facilement acquise.

Les méthodes de valorisation directes par la hausse des salaires ne produisirent pas de meilleurs résultats. Ni les Codes de Roosevelt, ni

¹⁸⁰ Ibid., pp. 194 et s.

l'expérience Blum en France n'aboutirent à des effets concluants.¹⁸¹ Sans doute, y eut-il amélioration du pouvoir d'achat des classes ouvrières, mais la reprise escomptée n'en découla pas, ni diminution significative du nombre des chômeurs. Et les désappointements n'étaient pas moins vifs dans les expériences monétaires à la hausse sous forme, soit de dévaluations quant aux relations internationales, soit *d'open market* ou d'expansion inflationniste de crédit à l'intérieur.¹⁸²

3. Puis, Keynes vint !

[Retour à la table des matières](#)

C'est dans cette atmosphère de discussion et d'incertitude, où tout était remis en question dans le domaine théorique et où rien n'aboutissait dans le domaine pratique que parut, en 1936, le livre célèbre de Keynes sur la théorie générale de l'emploi. On l'a salué comme une révolution. À vrai dire, il n'en était une qu'à moitié ; ou si l'on veut en faire une révolution complète, ce ne pourrait être que dans le sens marxiste du développement dialectique en thèse (la théorie classique), antithèse (la nouvelle théorie positive) et synthèse (la théorie keynésienne). Par rapport à la théorie classique, à laquelle on l'a surtout opposée d'après Keynes lui-même, elle n'était révolutionnaire que dans ses conclusions, non pas dans ses méthodes. Autrement dit, en appliquant la méthode des classiques, Keynes, hétérodoxe pour tous les clans, aboutissait aux conclusions interventionnistes de la nouvelle théorie économique.

Tout le courant de pensée nouveau dont nous avons parlé avait mis la théorie classique en cause à la fois dans ses méthodes et dans ses conclusions. D'aucuns, comme Moore¹⁸³, avaient cherché plutôt à vérifier ou à rectifier par l'étude expérimentale les conclusions déri-

¹⁸¹ Ibid., pp. 200-213.

¹⁸² Ibid., Deuxième partie, Section III, pp. 222 et s. ; Hansen, *Fiscal Policy and Business Cycles*, Norton, New-York, 1941, ch. III.

¹⁸³ Pirou, op. cit., vol. I, p. 335.

vées des théories classiques abstraites. Ils ne croyaient pas ces théories sans valeur ; mais ils estimaient qu'elles s'éloignaient trop de la réalité dans leur abstraction. Leur objectif était de les en rapprocher et de rectifier les lois qui en dérivait. D'autres, au contraire, comme W.-C. Mitchell, parlent d'une reconstruction complète de la science économique par la nouvelle méthode et contestent fondamentalement la valeur de l'ancienne, dont les succès seraient en somme purement accidentels. ¹⁸⁴

Pour autant qu'il s'agit de contredire la théorie classique, Keynes appartient au groupe de ces nouveaux économistes. Mais contrairement aux tendances de cette école nouvelle, il reste attaché à la méthode classique, fondée sur des postulats ou des observations générales plus que sur des études minutieuses des faits. Il est abstrait, statique ¹⁸⁵ et déductif. La théorie keynésienne, si elle est révolutionnaire,

¹⁸⁴ Ibid., vol. III, p. 28.

¹⁸⁵ Au début, la nouveauté des idées keynésiennes a jeté quelque confusion chez les économistes. On a parlé de la théorie keynésienne comme d'une théorie dynamique, par opposition au statisme de la théorie classique. Celle-ci, disait-on, se contente de nous montrer ce qui existe à un moment donné, c'est-à-dire les différentes positions que prennent les facteurs économiques dans différentes circonstances, sans nous faire voir comment la dynamique ou le mouvement des événements peut les amener là. Grâce à Keynes, ajoutait-on, nous apercevons au contraire le jeu des facteurs tels qu'ils s'agencent dans le temps. Sans compter que cette façon d'interpréter la pensée des classiques frise quelque peu la caricature, du moins si l'on prétend englober tous les classiques dans cette description, il a fallu constater qu'en définitive la théorie keynésienne n'est pas moins statique et abstraite que la théorie classique, même s'il est vrai que certains de ses postulats et explications se rapprochent davantage de certaines réalités de l'économie contemporaine.

Ce qui a donné le change, c'est que Keynes a fait intervenir, dans sa construction, se montrant en cela plus réaliste que les classiques, les anticipations des agents économiques, au lieu de raisonner sur des résultats acquis. Grâce à cela nous pouvons sans doute mieux comprendre le déroulement des phénomènes économiques dans le temps, en particulier par la comparaison de deux situations : celle du point de départ (anticipations) et celle du point d'arrivée (résultats). Mais le seul fait d'intégrer ainsi les anticipations dans l'analyse du mécanisme économique ne suffit pas à rendre l'explication dynamique. Si nous voyons mieux ainsi comment s'amorce le mouvement, il n'en reste pas moins que nous continuons à analyser l'économie en fonction d'une série d'instantanés, de positions prises à un moment donné. Ce sont les anticipations

ne le serait donc qu'à l'intérieur du classicisme lui-même, en ce que par des procédés identiques elle aboutit à des conclusions contraires, notamment à la nécessité du contrôle si l'on veut réaliser le plein emploi. ¹⁸⁶ Elle rejoindrait ainsi les conclusions des économistes inductifs et statisticiens. Si elle était valable, elle aurait sur les résultats élaborés par ceux-ci, l'avantage d'une explication générale exprimée en des termes simplifiés, systématiques, cohérents et, par suite, susceptible de faciliter les politiques interventionnistes.

En un sens et par rapport aux tendances nouvelles qui se développaient surtout aux États-Unis, mais aussi en France et en Allemagne, le keynésianisme constitue un retour au classicisme. Il a redonné à la méthode abstraite et déductive un regain de faveur dans un contexte politique où les esprits, portés à l'engagement, se refusaient à accepter comme fondamentalement valable une théorie qui, dans un monde où tout va mal, soutient que les choses sont arrangées pour aller bien. Il a fait retrouver l'espoir à ceux qui, en dehors du socialisme, ne trouvaient plus, avec la nouvelle théorie économique, que des solutions complexes, d'une efficacité douteuse, ou en tout cas peu susceptibles d'effets sensationnels.

jusqu'à Keynes et sa théorie générale, la théorie pure ou abstraite aboutissait à la démonstration d'un équilibre naturel à toute économie de concurrence. Cet équilibre correspondait au meilleur emploi de tous les facteurs, au plein emploi. Keynes, classique de formation et

envisagées à ce moment qui déterminent les équations keynésiennes et nous raisonnons seulement sur les positions que prendraient les autres variables à ce même moment si les anticipations étaient différentes. Le reste n'est pas dynamisme, mais déduction logique et mathématique à partir de ce point de départ comme dans la théorie classique.

Aujourd'hui, les keynésiens eux-mêmes admettent, avec Haberler et d'autres critiques, le caractère statique de la théorie keynésienne de base. Leurs réserves, contre les critiques, restent du même ordre que celles des défenseurs de la théorie classique, quand ils s'opposent avec raison à la réduction de celle-ci à un pur statisme. Cf. Haberler, *Prospérité et Dépression*, Troisième édition augmentée d'une troisième partie, Société des Nations, Genève, 1943, pp. 279 et s. ; Harris et autres, *The New Economics*, ch. III à VI, et aussi pp. 454-455, 604-605, 632.

¹⁸⁶ Dudley Dillard, "The Pragmatic Basis of Keynes Political Economy", *Journal of Economic History*, nov. 1946, pp. 123-124.

d'allégeance ¹⁸⁷, sort du rang. La théorie classique n'arrive à une telle conclusion, prétend-il, qu'en commettant l'erreur de prendre un cas particulier (celui que ses postulats déterminent au point de départ) pour la généralité. Et par malheur, il se trouve que « le cas particulier dont part la théorie classique n'est pas celui de la société économique dans laquelle nous vivons » ¹⁸⁸ (traduction) De soi, par son mouvement naturel, l'économie de concurrence ne saurait réaliser le plein emploi qu'exceptionnellement, comme une éventualité entre plusieurs autres possibles qui sont toutes défavorables.

L'intérêt que nous avons à nous arrêter, dans le présent ouvrage à des considérations aussi théoriques vient de ce que, nous le verrons ci-après plus en détail, c'est en fonction de ces conclusions théoriques et des éléments qui en forment la démonstration que s'élaborent les plans interventionnistes d'après-guerre des gouvernements anglo-saxons (États-Unis et Commonwealth), dont le nôtre. ¹⁸⁹ Et ce sont ces plans et leurs exigences qui ont servi de base à toutes les propositions centralisatrices auxquelles notre système fédéral est en butte. La valeur des prétentions centralisatrices de l'heure actuelle repose donc en grande partie sur la valeur même de cette théorie. Nous avons par suite tenu d'abord à bien situer la théorie keynésienne dans son cadre historique théorique et politique, parce que celui-ci nous aidera à en mieux comprendre le sens et la portée. Il nous reste maintenant à mieux la définir.

¹⁸⁷ Dillard, op. cit.

¹⁸⁸ Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Mac-Millan and Co., Londres, 1936.

¹⁸⁹ Dillard, op. cit., pp. 121-122 ; Alvin H. Hansen, *Economic Policy and Full Employment*, McGraw-Hill, New-York, 1947, ch. V à X.

2e partie :
Centralisation et contrôle économique

Chapitre II

Keynes et le keynésianisme de l'immédiat après-guerre

1. Portée et données fondamentales de la théorie keynésienne

[Retour à la table des matières](#)

Pour éviter toute confusion au départ, précisons que la théorie de Keynes, telle qu'exposée dans la *General Theory*, n'est pas une théorie du cycle économique et des moyens d'y remédier, donc pas une théorie du problème que nous avons généralement à l'idée quand nous discutons les problèmes pratiques du fédéralisme au Canada. Keynes s'est attaqué à un problème, en un sens plus fondamental, comme l'avait fait la théorie classique elle-même contre laquelle est spécifiquement dirigé tout son ouvrage. La théorie classique de l'équilibre est, en effet, indépendante de la théorie des cycles, ou mieux : elle y est préalable.

Chez les classiques, le phénomène cyclique est implicitement ou explicitement considéré comme un fait contingent, qui n'infirme pas la théorie ou la tendance générale de l'économie. Il constitue l'une des formes d'être, l'une des modalités de réalisation de l'équilibre, qui est

naturellement le résultat de mouvements alternatifs de hausses et de baisses. Que ces mouvements se développent sur tendance en ligne droite ou en ligne sinusoïdale, ils se continueront jusqu'à ce que le point d'équilibre soit atteint ou, que, l'ayant été, il soit remis en cause. Leur raison profonde est précisément cette tendance naturelle à l'équilibre. Les classiques soutiennent alors que le seul point d'équilibre véritable se situe au plein emploi. En toute autre position, les prix des facteurs autant que des produits ne seront pas normaux, c'est-à-dire que les producteurs seront incités à accroître, diminuer ou réorienter leur production pour les avantages supplémentaires qu'ils en pourraient retirer.

Partant du point d'équilibre ainsi défini, les classiques montrent que toute perturbation ou position autre engendre des effets qui tendent à y ramener l'économie. Dans une économie de rareté, où il reste par suite toujours des besoins à satisfaire, l'incitation à produire est toujours présente. Dès que de la main-d'oeuvre ou du capital sont inemployés, le prix du travail ou du capital doit nécessairement baisser jusqu'au point où les prix de vente deviendront assez avantageux pour engendrer l'accroissement de la demande, donc de la production et de l'emploi.

Keynes prend la même position au sujet du phénomène cyclique et de son sens évolutif autour d'un équilibre. Il nie seulement qu'il y ait un seul point d'équilibre. Il soutient que l'équilibre de plein emploi n'est qu'un cas particulier d'équilibre entre plusieurs possibles. Les cycles se dérouleront autour de l'un ou l'autre de ces points d'équilibre, mais le plus vraisemblable sera un équilibre de sous-emploi correspondant à l'absence d'épargnes disponibles pour fins d'investissement, c'est-à-dire une coïncidence purement arithmétique : l'égalité de l'épargne et de l'investissement. ¹⁹⁰ Même au plus haut point du cycle,

¹⁹⁰ Dans toute cette discussion, nous ne nous embarrasserons pas de la terminologie statique de Keynes lui-même au sujet de l'égalité entre l'épargne et l'investissement. Nous reliant davantage au langage politique postkeynésien, nous entendrons par épargne la partie du revenu monétaire non dépensée pour des fins de consommation (ce qui en exclut les amortissements ou investissements de reproduction qui sont inclus dans les prix payés par le consommateur) et par investissement, l'épargne qui a été effectivement engagée dans des

ce ne serait que par hasard que cette situation correspondrait au plein emploi. ¹⁹¹

Keynes expose ainsi sa thèse en un résumé fourni aux pages 27 et 28 de son ouvrage, et que nous transposons ici en langage moins technique. Au lieu de partir d'un équilibre réalisé, il nous propose de raisonner plutôt en fonction d'un équilibre en formation. Nous sommes alors dans une position quelconque de main-d'œuvre disponible pour un accroissement d'activité économique. Si un tel développement s'amorce, un accroissement dans le volume de l'emploi produira une augmentation du revenu réel global de la communauté, du moins si l'on présuppose que tout l'accroissement de production correspond à des biens demandés, ou au moins désirés. Pour cela, il faut que cet accroissement soit adapté à la psychologie de la population, en vertu de laquelle le revenu exprimé en monnaie ou revenu distribué au moment de la production (revenu nominal) ne sera pas entièrement dépensé à l'achat de biens et de services pour des fins de consommation ou de satisfaction personnelle. Une partie du revenu monétaire sera épargnée, à laquelle doit correspondre des biens d'une autre nature.

Si, donc, les entrepreneurs produisent en biens de consommation l'équivalent de l'augmentation totale de revenu (ou y appliquent la totalité des nouveaux travailleurs), ils sont destinés à perdre de l'argent. Leur production ne pourra pas être vendue aux prix prévus ou prévalants. De leur attitude résultera un état de surproduction relative des biens de consommation. Autrement dit, l'accroissement d'activité ne satisfera pas à la condition que nous avons présupposée pour l'identifier à l'augmentation du revenu réel : il ne sera pas en entier composé de biens demandés ou désirés à un niveau de prix profitable pour les entrepreneurs.

Par suite, de dire Keynes, pour consolider un accroissement de l'emploi, il ne suffit pas de prévoir une certaine augmentation de la consommation et d'accroître d'autant la production des biens nécessaires à la couvrir. Il faut au surplus mettre en train des investissements

dépenses d'expansion économique, à l'exclusion donc de celle qui se trouve gelée dans les stocks par insuffisance de vente.

¹⁹¹ Keynes, op. cit., notamment pp. 218, 249-250, 254.

dans une proportion telle que la somme des deux (biens de consommation et investissements nouveaux) forme un revenu dans lequel la part dépensée correspondra aux nouveaux besoins de consommation et la part épargnée, au programme d'investissement. ¹⁹²

Pour chaque volume considéré d'emploi et de revenu, il existe donc une proportion déterminée qui doit être orientée vers des investissements. Cette proportion ira même en augmentant avec le développement de l'emploi et du revenu, car l'inclination à consommer (*propensity to consume*) ou proportion du revenu consacrée à la consommation décroît au fur et à mesure que le revenu de chaque individu s'accroît. C'est-à-dire que la part d'épargne augmente. Du moins, cela semble-t-il être un fait d'expérience. La réalisation du plein emploi dans un régime de libre concurrence suppose donc des investissements en importance croissante, d'une étape à l'autre ; et cela de façon non seulement à absorber la part croissante d'épargne à chaque palier, mais aussi bien à proportionner la répartition des emplois aux exigences de la demande et à accorder ainsi le flux monétaire au flux des produits. Y a-t-il des raisons pour qu'il en soit ainsi ? Keynes soutient que non.

Au plein emploi, dit-il, correspond le revenu réel que produit la mise au travail de toutes les unités humaines disponibles, compte tenu de leur productivité propre et de l'état des techniques. Or à ce niveau de revenu le volume d'épargne atteint son maximum et exige, pour qu'il y ait équilibre, autant d'investissements nouveaux. Tout autre volume d'investissement - forcément inférieur, puisque nous sommes au plein emploi - produira un revenu inférieur, donc un emploi moindre. Ou si le plein emploi est en fait réalisé avec ce volume inférieur d'investissement, c'est que les entrepreneurs auront poussé davantage la production pour fins de consommation. Et alors, ils auront excédé ce que les consommateurs sont prêts à acheter (*propensity to consume*) à

¹⁹² Si l'on imagine de s'en tenir tout juste à accroître la production du montant prévu des dépenses de consommation, celles-ci n'auraient pas lieu au niveau prévu. En effet, le revenu se serait trouvé accru du seul montant des dépenses envisagées et comme une partie de ce revenu sera vraisemblablement épargnée, celui-ci ne sera donc pas dépensé en entier comme il le faudrait pour assurer l'écoulement normal de la production réalisée.

des prix profitables. D'où des Pertes qui les inciteront à rajuster ces productions au niveau de la consommation correspondant au volume d'épargne et d'investissement satisfaisant pour les entrepreneurs.

Supposons, par exemple, qu'un volume de production de 100 équivaut au plein emploi et que 10% du revenu ainsi produit soit épargné. Si les entrepreneurs ont produit 100 et seulement 8 d'investissements, c'est donc qu'ils sont allés jusqu'à 92 pour la consommation, alors que 90 seulement sont demandés aux prix en vigueur. La baisse des prix qui s'ensuivra les incitera vraisemblablement à ne plus recommencer l'expérience. Et si rien par ailleurs ne les détermine à porter les investissements à 10, la production du cycle suivant ne dépassera probablement pas 98 (pour prendre le chiffre le plus immédiatement évident et le plus simple). Il sera même plutôt moindre si l'équilibre doit être réalisé. ¹⁹³ De toute façon, le plein emploi sera devenu rapidement une chose du passé.

Or pourquoi les entrepreneurs seraient-ils naturellement et automatiquement incités à porter leurs investissements à 10, parce que tel est le volume nécessaire pour couvrir l'épargne réalisée à ce niveau ? Les épargnes ne paraissent nullement déterminées par les besoins d'investissements, mais plutôt par la décroissance de l'utilité ou de l'intensité des besoins avec la croissance des revenus. De son côté, l'entrepreneur ne saurait fondamentalement déterminer ses investissements en fonction de l'épargne disponible, quoique le volume de celle-ci puisse éventuellement le limiter dans ses possibilités d'action. Il se guidera sur le rendement escompté de toute initiative, soit en termes techniques sur le tableau du rendement marginal escompté (*marginal efficiency*) du capital, comparé au tableau des différents taux d'intérêt sur les prêts à plus ou moins longue échéance et comportant des risques variables.

¹⁹³ À 98, il ne le serait pas, ou il faudrait que la proportion d'épargne tombe fort rapidement de 10 à 8.163%, ce qui serait invraisemblable, dans l'hypothèse keynésienne, pour un si petit écart dans le revenu global. Si l'on suppose que l'inclination à épargner tombe de 2 unités en pourcentage pour chaque diminution de 10 unités dans le revenu, à partir de 10 et 100, de sorte que l'épargne soit égale à 0 avec le revenu égal à 50, le revenu d'équilibre pour un investissement de 8 serait 93.

Autrement dit, l'entrepreneur s'engagera dans de nouveaux développements s'il croit pouvoir en tirer plus que le taux d'intérêt à payer pour obtenir l'argent ; ou s'il s'agit de son argent : plus que le taux d'intérêt qu'il pourrait obtenir Pour un placement de risque égal ou moindre. Les perspectives qui le détermineront à agir ainsi ne dépendent pas du volume d'épargne disponible, mais au contraire du volume de la dépense. Comme celui-ci tend à décroître relativement à l'épargne au fur et à mesure des progrès de l'économie, une sorte de contradiction interne semble donc imprégner tout le mécanisme économique et empêcher la réalisation automatique du plein emploi : celui-ci exige des investissements nouveaux en proportion croissante, alors que les perspectives de rendement diminuent en raison même de l'importance moindre de la dépense.

Ainsi la réalisation automatique du plein emploi n'est pas impossible. Mais elle apparaît comme peu probable, selon Keynes. Elle ne constitue certainement pas, à son avis, la seule position concevable d'équilibre, Elle n'est qu'un cas particulier, entre un grand nombre d'autres positions également possibles et toutes caractérisées par le sous-emploi. Toutes les fois qu'un revenu global se réalisera dans des conditions telles que consommation, épargne et investissements se trouveront accordés, nous aurons un équilibre. Ainsi, dans notre exemple précédent, il y a équilibre à 100 quand la production des biens de consommation est de 90 et les investissements à 10, si l'inclination à épargner est de 10%. Mais il y a aussi équilibre à 93, avec des investissements de 8 et une incitation à épargner de 8.6%. Et ainsi de suite.

En effet, à chacun de ces points, l'équilibre se réalise puisque les entrepreneurs pourront disposer de toute leur production à des prix satisfaisants, même si tout le monde n'est pas au travail. Du moment qu'une proportionnalité convenable est établie entre production de consommation et investissements, peu importe le niveau d'emploi. Il est vrai que l'économie s'oriente naturellement vers une telle proportionnalité, mais que lui importe que ce soit au plein emploi ou à tout autre niveau de revenu ? Les investissements, sources de la production, engendrent le revenu. C'est donc le volume annuel des investissements, compte tenu de l'inclination à épargner de la population, qui commande à la fois le revenu global, le niveau d'emploi et le volume

des consommations, c'est-à-dire le point d'équilibre qui est susceptible d'être atteint par le jeu naturel des forces économiques. Et comme il dépend des prévisions des hommes d'affaires, il ne saurait que par hasard ou par calcul tomber juste au niveau du plein emploi. Il faudra que les investissements courants fournissent la partie de la demande qui est exactement égale à l'excès de production résultant d'un plein emploi fondé uniquement sur des productions de consommation. ¹⁹⁴

Comment s'expliquent les cycles économiques dans cette perspective ? Ils sont dus, nous dit Keynes ¹⁹⁵, à ce que la psychologie des hommes d'affaires donne à la courbe du rendement marginal escompté du capital une forme sinusoïdale. L'optimisme des périodes de reprise pousse les hommes d'affaires à surestimer le rendement marginal du capital et à accroître, peut-être indûment, les investissements. Mais même s'il n'y a pas eu sur-investissement véritable, il est normal que la désillusion engendrée par un rendement inférieur à celui qui a été prévu provoque, à un moment donné, la chute catastrophique du rendement escompté des capitaux et par suite des investissements. Après quoi, divers facteurs (durée des capitaux déjà créés, coût d'entreposage des excédents de stocks, retards dans la consommation et même réduction de l'inclination à consommer, etc.) expliqueront pourquoi un certain temps devra s'écouler avant que les prévisions dans le rendement marginal du capital ne redeviennent favorables à la reprise des investissements.

2. Les conditions et limites trop souvent oubliées

[Retour à la table des matières](#)

A la vérité, cette description du mouvement économique ne saurait apparaître à première vue conforme en tous points à la réalité. L'évidence n'en peut ressortir qu'en fonction d'un ensemble de conditions et circonstances bien déterminées. Tout d'abord, comme les classiques,

¹⁹⁴ Op. cit., p. 28.

¹⁹⁵ Ibid., pp. 313 et s.

Keynes se place dans la perspective d'une économie stationnaire. Il suppose fixes, sans prétendre qu'ils ne peuvent pas changer et que des changements dans leur dimension seraient sans conséquences, un certain nombre de faits, qu'il énumère, en particulier à la page 245. Ce sont :

- 1° le degré d'habileté et la quantité de la main-d'œuvre,
- 2° la qualité et la quantité de l'outillage disponible,
- 3° l'état des techniques,
- 4° l'existence de la libre concurrence,
- 5° les goûts et les habitudes du consommateur,
- 6° le désir de travail de l'ouvrier (*disutility of different intensities of labour*),
- 7° le désir de travail de l'entrepreneur (*disutility of the activities of supervision and organization*),
- 8° la structure sociale (y compris les forces et principes qui déterminent la répartition du revenu national, à la seule exception des éléments que fait intervenir la théorie sous forme de variables incluses dans les équations keynésiennes).

Pour comprendre le langage keynésien, il faut donc s'extraire de l'esprit toute objection que l'exposé nous pourrait suggérer et qui proviendrait ou supposerait des variations dans l'un ou l'autre de ces éléments. Il est entendu d'avance que la théorie ne rend pas compte de tels changements, *et ne le prétend pas*. Sur une courte période, qui est essentiellement la perspective keynésienne, par opposition à la perspective classique qui en était surtout une, non sans confusion, de longue période, certains de ces éléments sont estimés avoir moins d'importance que d'autres. Ainsi peut-on assez bien comprendre que le degré d'habileté et la quantité de la main-d'oeuvre, le désir de travail des ouvriers et des entrepreneurs ne soient pas sujets à des changements très brusques. Il est douteux que la chose soit aussi certaine en ce qui concerne les structures sociales, dans tous leurs aspects, même s'il est évident que certains principes sont en quelque sorte immuables vus en courte période.

De même en est-il des goûts et des habitudes des consommateurs, quoique certains auteurs, comme Irving Fisher notamment ¹⁹⁶, aient soutenu qu'ils ne pouvaient guère être sujets qu'à des évolutions lentes. En les éliminant du tableau par la fixité, Keynes se débarrasse de tous les problèmes que peuvent soulever les changements de structure dans la consommation. Or ces changements peuvent être la cause d'une plus grande nécessité d'investissements annuels nouveaux (pour adapter l'organisme de production aux évolutions de la demande), donc d'une plus forte incitation à « investir », même s'ils sont par ailleurs susceptibles de rendre les entrepreneurs plus pessimistes sur les perspectives de rendement à long terme, donc plus exigeants sur le rendement à court terme ou immédiat. Car dans un monde en perpétuel changement comme le nôtre, avec les nouveaux produits qui naissent chaque jour, les goûts et les habitudes des consommateurs sont de toute évidence appelés à des changements fréquents et subits. Du point de vue d'une théorie pure, on peut cependant admettre que ce fait reste contingent et incertain dans son intervention et ses dimensions. On ne voit pas de raison pour qu'il permette automatiquement de combler l'écart entre revenu global et consommation, ou entre épargne et investissement, et qu'il contribue d'une façon nécessaire et mécanique à la réalisation du plein emploi.

La fixité dans l'état des techniques soulève un problème du même genre. Le renouvellement fréquent des techniques, les nouvelles découvertes et les nouveaux produits dans une économie comme la nôtre, quoique sans doute irréguliers, sont devenus constants. Ils ouvrent chaque année des perspectives nouvelles pour de nouveaux investissements en proportion variable, mais sans doute assez considérable. Plus que les changements dans les goûts et habitudes du consommateur, un tel facteur peut assurer un rythme tel d'investissements nouveaux que l'économie s'en trouve, dans les perspectives keynésiennes, irrésistiblement attirée vers le plein emploi. Il est cependant loisible à un partisan d'une théorie pure de soutenir, avec une certaine légitimité, que c'est là encore un facteur d'ordre historique, et non pas véritablement un élément d'une mécanique fondamentale.

¹⁹⁶ Cf. Irving Fisher et Harry-G. Brown, *Le pouvoir d'achat de la monnaie*, Bibliothèque nationale d'économie politique, Alfred Bonnet, Paris, Marcel Giard, 1926.

Le problème de la concurrence soulève des questions d'ordre plus essentiel, sinon plus importantes d'un point de vue vraiment réaliste et dynamique. Dans son énumération des facteurs considérés comme fixes, Keynes emploie les termes *degree of competition*, ce qui peut laisser entendre qu'on prend comme fixe un état quelconque de la concurrence quel qu'il soit. Il est cependant clair, de par tout l'exposé, que Keynes expose le cas d'une économie de libre concurrence, parallèlement à la théorie classique. Ainsi, dans une économie de monopole, il ne suffirait pas que la consommation n'égale pas la production des biens de consommation aux prix en vigueur pour que l'entrepreneur perde de l'argent et soit découragé d'engager ses capitaux dans de nouveaux développements. Le prix de monopole lui laisserait une marge suffisante de bénéfices pour absorber le manque à gagner qui résulterait, par exemple, d'un écoulement des excédents à réduction ou du report des stocks sur l'année suivante. Le raisonnement keynésien, de toute évidence, concerne le producteur marginal vendant à son coût marginal, c'est-à-dire une position classique de prix normal.

Il est vrai, que la théorie économique démontre déjà par ailleurs que le monopole, par ses prix élevés, est cause naturelle de sous-emploi dans le secteur où il sévit. En y maintenant les prix à un niveau anormal, il empêche la satisfaction d'une demande plus forte, donc la réalisation d'une production égale à la demande effective de concurrence. Toutefois, cette analyse au niveau de l'entreprise ne démontre pas que ce sous-emploi du secteur équivaille à un sous-emploi au niveau global. D'autres secteurs, même monopolisés, pourront éventuellement trouver un emploi aux facteurs ainsi laissés libres. D'autant plus que dans une théorie générale de l'économie de monopole, il faudrait tenir compte du fait que certains secteurs monopolisés ne peuvent guère élever le prix de monopole au delà du prix de concurrence à cause de la trop grande élasticité de la demande des produits. Bref la théorie de l'emploi en économie de monopole généralisé reste à faire. Mais les keynésiens pourraient faire valoir qu'une économie de monopole est déjà une économie d'intervention, quitte à examiner s'il y aurait relation nécessaire entre le plein emploi de tous les facteurs et le bénéfice maximum recherché par l'ensemble des monopoles.

Mais encore une fois, Keynes ne discute pas ses points. Il ne prétend pas en nier l'importance, ni affirmer qu'ils soient constants.¹⁹⁷ Il les prend comme tels pour les fins de sa démonstration. « Cela ne veut pas dire que nous supposons ces facteurs constants ; mais seulement que nous ne prenons pas en considération, pour le moment, les effets et conséquences de tels changements ». Il Toute la théorie s'entend sous réserve des changements que l'introduction de l'un ou l'autre de ces éléments comme variable du système pourrait y engendrer. Autrement dit, la théorie ne peut être considérée comme rigoureusement valable, jusqu'à plus ample démonstration, que si ces facteurs sont effectivement fixes.

Deux autres éléments sont également considérés comme constants : le niveau des salaires et le niveau des prix, ce qui implique chez Keynes non pas à proprement parler une quantité invariable de la monnaie, mais des variations neutres, c'est-à-dire de nature à n'impliquer ni baisse ni hausse de prix dues à des causes purement monétaires. Mais cette restriction n'est que temporaire. Dans des chapitres ultérieurs, Keynes intégrera ces deux éléments dans la théorie générale et montrera la place que peuvent y tenir l'action sur les salaires et sur la monnaie dans la détermination du volume de l'emploi.¹⁹⁸

Ainsi le mécanisme économique, pour les fins de la démonstration de la théorie keynésienne, est-il réduit à cinq variables, dont trois sont considérées comme indépendantes ou en quelque sorte causales : l'inclination à consommer (et son correspondant l'inclination à épargner), le rendement marginal escompté du capital, et le taux d'intérêt (qui déterminent ensemble le volume des investissements). Les deux autres sont les variables dépendantes, liées l'une à l'autre par une relation nécessaire : le volume de l'emploi et le revenu national.

Keynes admet qu'une telle division des facteurs déterminants de l'activité économique en deux groupes, l'un composé d'éléments considérés comme fixes et l'autre de variables indépendantes, « est passablement arbitraire d'un point de vue absolu. La division, conti-

¹⁹⁷ Op. cit., p. 245.

¹⁹⁸ Ibid., Livre V, ch. 19 à 21, Dudley Dillard, *The Economics of John Maynard Keynes*, Prentice-Hall, New-York, 1949, chap. 9.

nue-t-il, doit être faite entièrement sur la base de l'expérience... » (traduction). C'est admettre qu'elle peut être affectée d'un élément subjectif important. Keynes a voulu éliminer du tableau les changements qui semblent de si lente allure et de si peu d'importance quant au problème de l'emploi qu'ils ne peuvent avoir qu'une influence négligeable sur la question envisagée à court terme. Il admet avoir été influencé également par le désir de choisir des variables « qui peuvent délibérément être contrôlée ou manoeuvrées par une autorité centrale, dans la sorte de système dans laquelle nous vivons » ¹⁹⁹ (traduction).

Or même après toutes ces simplifications, la description keynésienne du fonctionnement de l'économie ne va pas de soi. Elle ne fait que transposer en termes clairs la solution d'un système d'équations fonctionnelles, qui doit, pour aboutir au résultat exposé, respecter quatre conditions :

- 1° le rapport de la consommation à un revenu donné (*propensity to consume*) ne doit pas être affecté par les variations de l'investissement ; ²⁰⁰
- 2° un changement modéré dans les perspectives de rendement du capital ou dans le taux d'intérêt ne doit pas produire de très grands changements dans le taux des investissements ;

¹⁹⁹ Op. cit., p. 247.

²⁰⁰ Ibid., p. 250. Keynes n'exprime pas la condition de cette même façon. Il se sert d'un concept dérivé auquel il a donné le nom de multiplicateur. Ce multiplicateur est intimement lié à l'inclination à consommer, puisqu'il est l'inverse du rapport entre son correspondant (l'inclination à épargner) et le revenu total. Autrement dit, il représente le nombre de fois que le revenu est plus grand que l'épargne. Keynes dit alors que "*the propensity to consume is such that, when the output of a given community increases (or decreases) because more (or less) employment is being applied to its capital equipment, the multiplier relating the two is greater than unity but not very large*". Cette condition, dit-il plus loin, "*provides that a moderate change in the rate of investment will not involve an indefinitely great change in the demand for consumption-goods...*" (p. 252).

- 3° les changements dans le volume de l'emploi ne doivent pas s'accompagner de modifications plus que proportionnelles du total des salaires ;
- 4° un taux d'investissement plus élevé que d'ordinaire finit par réagir défavorablement sur le rendement marginal escompté du capital (trop grande abondance de biens de production) si cette situation se prolonge un certain temps, pas très long, exprimé en termes d'années ; et vice versa, s'il s'agit d'un taux d'investissement moins élevé. Cette dernière condition concerne cependant l'évolution cyclique du phénomène, et non la formation même de l'équilibre.

3. Les dépassements de la théorie tels que vus par Keynes lui-même

[Retour à la table des matières](#)

Qu'arriverait-il s'il en était autrement ? Tout d'abord, nous dit Keynes lui-même, si un accroissement d'investissement pouvait modifier d'une façon indéterminée le rapport de la consommation à un revenu donné, la demande effective ne cesserait de croître jusqu'à ce que l'économie ait atteint le plein emploi.²⁰¹ Alors, en effet, l'épargne s'ajusterait automatiquement aux exigences de l'investissement par l'accroissement ou la réduction de la consommation. Au besoin, tout le revenu serait employé à l'achat des biens de consommation. Les hommes d'affaires seraient donc incités à faire de l'expansion indéfiniment. Nous serions dans un état caractérisé par la loi des débouchés de Jean-Baptiste Say, où toute production tend à créer sa propre demande.

Par ailleurs, il est évident que si des perspectives légèrement améliorées quant au rendement du capital pouvaient avoir une grande influence sur le taux des investissements, il serait relativement plus fa-

²⁰¹ Ibid., p. 251.

cile que les investissements suivent le mouvement croissant de l'épargne et conduisent l'économie au plein emploi. Enfin, si la concurrence entre les salariés en chômage « conduisait toujours à une très forte réduction du salaire-argent, il y aurait une, violente instabilité dans le niveau des prix. De plus, il pourrait bien n'y avoir aucune position d'équilibre stable autrement que dans des conditions correspondant au plein emploi ; car alors, l'unité salariale (*wage-unit*) pourrait avoir à baisser sans limite, jusqu'à un point où l'abondance de monnaie en termes d'unité salariale aurait sur le taux d'intérêt un effet suffisant pour ramener le plein emploi. Il ne pourrait y avoir de point d'arrêt à aucun autre endroit » ²⁰² (traduction).

Or selon Keynes, les trois conditions de l'équilibre probable de sous-emploi sont celles qui correspondent à la réalité. Son affirmation n'est pas établie sur des bases expérimentales ; elle repose seulement sur des observations générales et des raisonnements, à la façon caractéristique de la méthode déductive. La stabilité du rapport de la consommation à un revenu donné est, dit-il, « hautement plausible en fonction des caractéristiques psychologiques de la nature humaine ». Il tombe, en somme, sous le sens commun que, « au fur et à mesure que le revenu réel croît, la pression des besoins à satisfaire tout de suite diminue ; et que la marge augmente entre le revenu total et le standard de vie établi ». Et si cette affirmation ne convainc pas le lecteur, la négative l'obligera à s'y rendre. Dans le cas contraire, le plein emploi se réaliserait, « alors que l'expérience montre que nous sommes généralement en une position intermédiaire » ²⁰³ (traduction).

Quant à la deuxième condition, où l'influence restreinte de meilleures perspectives économiques sur l'investissement, « elle est vraisemblable (*likely to be the case*) par suite du coût croissant d'un accroissement du produit avec l'aide de l'outillage existant » (traduction). Et la rigidité des salaires, où troisième condition, serait en accord « avec notre expérience de la nature humaine ». Certes, dit-il, au fur et à mesure que l'emploi augmente, chaque individu est incité à réclamer des augmentations de salaire à la fois parce que sa position comme travail leur s'améliore sur le marché (rareté relativement plus grande de la

²⁰² Ibid., p. 253.

²⁰³ Ibid., pp. 251-252. Cf. aussi p. 96.

main-d'oeuvre) et que l'utilité marginale de son salaire décroît. ²⁰⁴ Le travailleur ne sera donc pas aussi pressé par la nécessité d'obtenir en surplus des augmentations de taux. Aussi « les travailleurs ne chercheront pas à obtenir un salaire-argent beaucoup plus grand quand l'emploi s'améliore ou à permettre une très forte réduction pour ne subir aucun chômage ». ²⁰⁵ Naturellement, ce raisonnement postule toujours la fixité des prix et n'a pas à envisager les revendications de salaire résultant de l'augmentation du coût de la vie. Et encore ici, Keynes oppose à ceux qui n'acceptent pas l'affirmation à première vue, la démonstration négative de l'expérience du sous-emploi pris comme une certitude. Si les salaires n'étaient pas rigides, seul le plein emploi enrayerait la baisse. ²⁰⁶

Tel est dans son ensemble la théorie de Keynes, avec toutes ses conditions et toutes ses limites. Elle suppose au surplus l'acceptation de la théorie keynésienne de l'intérêt, fort ingénieuse d'ailleurs. L'intérêt n'aurait aucune influence sur le rapport consommation-épargne. La baisse de taux n'aurait donc pas l'effet, supposé par certains classiques, de diminuer la part d'épargne et d'accroître la part de consommation dans un revenu donné, ce qui pourrait assurer l'équilibre entre épargne et investissement. Cependant elle stimule l'investissement, et l'équilibre pourrait se réaliser si les taux pouvaient baisser indéfiniment, atteindre le point zéro et au besoin des taux négatifs (prime à l'utilisation des épargnes).

²⁰⁴ Il faut comprendre ici le mécanisme en termes de taux de salaire fixe, donc de salaire réel croissant proportionnellement au travail supplémentaire résultant de l'activité économique accrue. L'accroissement de salaire ainsi obtenu correspond sur le plan de la dépense, à l'obtention de biens moins nécessaires ou d'unités supplémentaires des biens déjà obtenus en une certaine quantité, d'où sa moins grande utilité marginale. On pourrait soulever l'objection que, dans le détail, l'accroissement du revenu ou du volume des salaires pourra mettre au travail des mains inemployées, donc des personnes pour qui il s'agira d'un revenu nouveau, situé au niveau des satisfactions les plus pressantes. L'utilité marginale pourrait bien alors rester aussi forte en dépit de l'augmentation du revenu global. Il est cependant vraisemblable et probable qu'une partie de l'augmentation dans le volume des salaires rejaillira sur des travailleurs déjà en place. L'argument valant pour eux, vaudra alors également, quoique à un degré réduit, pour la masse des salaires.

²⁰⁵ Ibid., pp. 252-253.

²⁰⁶ Ibid., p. 253.

Keynes se lance alors dans une importante distinction entre l'économie monétaire et l'économie sans monnaie. Ce serait l'emploi de la monnaie qui empêcherait le taux d'intérêt de tomber assez bas pour que se réalise naturellement le plein emploi. Loin d'admettre les taux négatifs ou égaux à zéro, les épargnants préféreront garder leur argent liquide (*liquidity preference*) plutôt que de recevoir même un certain taux considéré comme insuffisant par rapport aux risques ou aux inconvénients du placement. Si ce taux correspond à un état de sous-emploi ²⁰⁷, rien de mieux ne saurait être réalisé par le seul jeu du taux d'intérêt ; tout effort pour faire plus se heurtera à la grève des épargnants. Cependant, « ... en l'absence de monnaie et aussi - faut-il aussi supposer - de toute autre marchandise qui en assume les caractéristiques, les taux d'intérêt n'atteindraient un équilibre qu'en position de plein emploi » ²⁰⁸ (traduction).

Telle est la théorie, dont découle naturellement une série de conclusions pratiques. Puisque l'investissement est la clef du plein emploi, c'est donc le contrôle des investissements qui s'impose et qui suffit. Pour assurer constamment le volume d'investissement correspondant au revenu de plein emploi, il ne faudra rien de moins que la « socialisation » des investissements. ²⁰⁹ C'est cependant la seule forme de socialisation qui sera nécessaire. De plus, elle n'a pas lieu d'aller au delà de ce qui est nécessaire pour assurer l'existence d'un volume global suffisant d'investissements. Cela étant réalisé, la théorie classique du laisser faire redevient valable pour tout le reste. ²¹⁰ Keynes ne présente pas lui-même dans sa théorie, un programme d'action coordonné. Il déclare au contraire que pour ce faire, « il faudrait

²⁰⁷ À chaque taux d'intérêt correspond un taux d'investissement. Pour le taux minimum d'intérêt, il ne pourrait y avoir plein-emploi que si le revenu qui en découle (vu la part d'épargne qui y correspondra) n'exige pas plus d'investissements que ceux que permet ce taux d'intérêt. S'il n'en est pas ainsi, et c'est la règle générale selon Keynes, le revenu rendu possible par le volume des investissements en question sera bien inférieur au niveau du plein-emploi. Impossible par conséquent de jamais atteindre celui-ci d'une façon naturelle en telle hypothèse.

²⁰⁸ Op. cit., p. 235.

²⁰⁹ Ibid., p. 378.

²¹⁰ Ibid.

écrire un volume d'une nature différente de celui-ci ». ²¹¹ Mais toutes les données essentielles de cette politique se retrouvent disséminées à travers l'ouvrage. L'effet des travaux publics est assez longuement analysé au chapitre consacré à l'inclination à consommer et aux effets du multiplicateur. Il est en maints endroits signalé qu'une politique de bas taux d'intérêt est une nécessité, même s'il est spécifié, comme nous l'avons vu, que le taux ne pourra jamais être assez bas pour engendrer de lui-même le plein emploi. L'utilité d'une politique d'impôt visant à stimuler la consommation n'est pas non plus oubliée. ²¹² Bref, nous dit Keynes dans la note sur les cycles : « Tout en visant au contrôle social du taux d'investissement avec en vue la diminution progressive de l'efficacité marginale du capital, j'appuierais en même temps toutes sortes de politiques pour accroître l'inclination à consommer » ²¹³ (traduction).

Keynes avait au moins vu juste sur les facteurs psychologiques qui allaient expliquer en grande partie le succès de sa théorie. « A l'heure actuelle, écrit-il, à la page 383, les gens attendent, avec un intérêt aigu, un diagnostic plus fondamental ; ils sont tout particulièrement prêts à le recevoir ; et tout disposés à l'essayer du moment qu'il sera tout juste plausible » (traduction). Le succès de la théorie keynésienne dans tout un secteur du monde économique anglo-saxon fut en quelque sorte foudroyant. Le keynésianisme devint une véritable école. Et, nous dit Schumpeter : « Ce ne fut pas une école dans le sens large que les historiens de l'économie donne au mot quand ils parlent d'une école française, allemande ou italienne de pensée, mais une vraie école, entité sociologique, c'est-à-dire un groupe qui donne une allégeance à un maître et à une doctrine, avec sa chapelle, ses propagandistes, ses mots de passe, sa doctrine pour les initiés et sa doctrine populaire » ²¹⁴ (traduction).

Il n'y a pas d'utilité particulière à nous attarder ici sur les raisons de ces succès. Indiquons cependant que ce n'est pas en soi une preuve de validité. Schumpeter nous rappelle qu'il n'existe que deux autres cas

²¹¹ Ibid., p. 383.

²¹² Ibid., pp. 372-373.

²¹³ Ibid., p. 325.

²¹⁴ *The New Economics*, Knopf, 1948, p. 97.

semblables dans l'histoire des doctrines économiques : celui des Physiocrates et celui de Marx. Personne ne voudrait plus se rattacher aux premiers ; et seuls les marxistes croient, de vérité de foi autant que de science, à la valeur économique du marxisme. Diverses circonstances favorisent le succès d'une doctrine en dehors de sa valeur intrinsèque. Un état psychologique collectif propice en est un premier que Keynes lui-même avait aperçu et dont nous avons rappelé les données antérieurement.

Quant à la théorie elle-même, elle a correspondu à cet état psychologique par au moins trois de ses caractéristiques :

- 1° elle a ramené la théorie économique à un mécanisme simple, plus simple encore que celui des classiques ²¹⁵, ce qui est toujours séduisant pour l'esprit humain ;
- 2° ce système simple d'explication ouvre la porte à des moyens simples d'intervention, alors que le système classique laissait non seulement l'impression que le laisser faire est bon mais que, de toute façon, l'intervention est compliquée au point d'être presque impossible efficacement parlant ²¹⁶ ;
- 3° il apportait à ceux qui sont conscients de la nécessité de l'intervention mais qui ne veulent pas du socialisme, une théorie cohérente d'intervention à opposer à celui-ci.

²¹⁵ Schumpeter, op. cit., p. 100. Aussi Neisser, "Keynes as an economist" *Social Research*, juin 1946, p. 233, qui fait remarquer qu'aux milliers ; d'équations sur lesquelles la théorie classique fait reposer le fonctionnement du système économique, sans d'ailleurs avoir pu compléter le système en autant d'équations qu'il y a d'inconnues, Keynes a substitué quelques équations relativement simples à manipuler, et offrant au surplus l'avantage d'avoir autant d'équations que d'inconnues, donc d'être un système susceptible de solutions.

²¹⁶ Haberler, *The New Economics*, op. cit., p. 162. Ce deuxième caractère du keynésianisme est d'ailleurs lié au premier. Le mécanisme est simple parce qu'il explique l'économie en termes de quelques quantités globales (macro-économie) sur lesquelles l'autorité centrale peut agir plus facilement que sur les milliers d'éléments individuels de l'explication classique (micro-économie).

Naturellement, il fallait aussi que la théorie comportât assez de brio et de vraisemblance pour jeter dans le débat des éléments valables au moins comme éléments de discussion. C'est la part que Keynes a indiscutablement apportée.

4. Les premiers post-keynésiens américains et leurs conclusions

[Retour à la table des matières](#)

Les 1939, dans un rapport qui devait paraître en volume en 1941, un économiste américain, Alvin-H. Hansen, élaborait un ouvrage de politique économique tiré des principes de la théorie keynésienne : *Fiscal Policy and Business Cycles*.²¹⁷ Comme on peut s'y attendre d'un Américain, marqué par l'histoire d'une économie encore récemment en pleine expansion, capable de fournir du travail à des millions d'immigrants en sus de la population locale, il ne s'attachera pas particulièrement au caractère général de la théorie keynésienne et à sa thèse du sous-emploi chronique. Celle-là était le fait d'un homme qui avait vécu dans un pays où le chômage existait à l'état endémique. Sans se prononcer sur le fond du problème, il fera une distinction implicite entre pays qui sont suffisamment « dynamiques en termes d'ouvertures pour les investissements privés et développent des booms puissants », « sauf pendant les périodes de dépression (...) vers le plein emploi des ressources »²¹⁸ (traduction), et pays qui, selon toute présomption, ont atteint un état de maturité. Il s'appliquera ensuite surtout à plier la méthode keynésienne à l'explication du cycle économique pour en tirer une politique fiscale appropriée.²¹⁹ Il deviendra le protagoniste d'une politique de type keynésien fondée, non pas spécifi-

²¹⁷ Norton & Company, New-York, 1941.

²¹⁸ Op. cit., p. 289.

²¹⁹ Plus tard, dans *Economic Policy and Full Employment*, McGraw-Hill, New-York, 1947, p. 306, il précisera que les Etats-Unis en sont arrivés à un point de maturité qui justifie un effort pour ouvrir de nouvelles avenues à l'investissement par une forte activité gouvernementale. (Cf. aussi, pp. 43-46 et 182-184.)

quement sur le contrôle des investissements par le taux d'intérêt ou autrement, mais essentiellement sur une compensation budgétaire d'État (taxe et dépenses) en vue d'agir à la fois sur la consommation et sur l'investissement.

Son explication du cycle intègre les divers éléments de la théorie keynésienne, plus spécialement la stabilité en courte période de l'inclination à consommer, associée à sa caractéristique fonctionnelle de diminution avec l'accroissement du revenu. Il s'intéresse plus spécialement à montrer comment cet état de chose engendre et contrôle le cycle économique. C'est l'exigence croissante des investissements au fur et à mesure qu'on approche du plein emploi et la nécessité de les maintenir ensuite à un très haut niveau qui rend presque impossible le maintien de l'équilibre. Les perspectives d'investissement n'étant pas toujours suffisantes pour couvrir de telles exigences, la rupture se produit à un moment donné, mais le mouvement de descente ainsi amorcé ne saurait se continuer au-delà d'un minimum d'activité correspondant au point où l'épargne est disparue. À ce moment, en effet, le revenu ou la production sera égal à la dépense ou à la consommation, et un équilibre se trouvera réalisé. Avec l'optimisme nouveau qui s'en dégagera, les perspectives d'investissements profitables réapparaîtront et permettront d'envisager un équilibre à un niveau supérieur d'emploi. Le mouvement ascendant reprendra donc. ²²⁰

Même dans une économie où les circonstances permettent d'envisager des possibilités illimitées d'investissements, comme dans les États-Unis du XIX^e siècle, le cycle se produira parce que pendant la période ascendante le taux des investissements sera exagéré par l'optimisme. À un moment donné, l'excès des biens d'investissements diminuera à ce point leur rendement que les entrepreneurs cesseront toute expansion, en dépit des perspectives plus lointaines d'avenir. ²²¹ Hansen introduit ici l'idée déjà sous-jacente chez Keynes ²²² d'un taux normal de croissance des investissements, qui est complètement indépendant du plein emploi. Ce taux normal correspond aux expansions rendues nécessaires d'une part, par l'augmentation de la population,

²²⁰ *Fiscal Policy*, etc., op. cit., ch. XIII.

²²¹ *Economic Policy*, etc., op. cit., ch. XV.

²²² *General Theory*, etc., op. cit., pp. 250-251, 4^e condition.

d'autre part par les progrès techniques. Vouloir accroître les investissements au delà de ce taux normal en vue de réaliser le plein emploi serait indésirable parce qu'il en résulterait un mauvais emploi des ressources ; il faudrait alors songer plutôt à stimuler la consommation. ²²³

Ainsi, non seulement Hansen ne se satisfera pas d'un simple contrôle des investissements, mais il s'élèvera même contre ceux qui réduisent le problème à combler l'écart entre épargne et investissement en travaux publics financés par des emprunts. Au contraire, selon qu'il convient d'agir sur les investissements ou sur la consommation, il faudra utiliser aussi l'impôt, le taux d'intérêt, la redistribution des revenus, la sécurité sociale, une politique appropriée de salaires et de prix, etc. D'une façon générale, son analyse est moins purement théorique que celle de Keynes. Elle s'appuie sur certaines démonstrations expérimentales de la fonction de consommation à partir des budgets familiaux et des statistiques du revenu national.

Lerner est un autre auteur américain qui a repris le même thème et exercé une grande influence sur la pensée des jeunes économistes américains et canadiens. Dans son ouvrage de 1944 ²²⁴, il adopte lui aussi la technique keynésienne dans l'exposé du mécanisme économique. Allant plus loin que Hansen dans le non-conformisme keynésien, il rejette en somme la théorie du sous-emploi absolu, et admet que l'économie capitaliste de libre concurrence tend naturellement vers le plein emploi en pure théorie. ²²⁵ En pratique comme en théorie cependant, diverses circonstances, qui ont presque toutes trait à l'imperfection de la concurrence et qui se situent donc en dehors de l'hypothèse classique, peuvent empêcher la réalisation ou le maintien de l'équilibre de plein emploi. ²²⁶ D'où les cycles économiques, qui sont naturellement expliqués encore en termes d'écart entre le revenu de plein emploi et la consommation de plein emploi, écart que les prévisions d'investissements ne comblent pas toujours. ²²⁷

²²³ *Economic Policy*, etc., op. cit., p. 177.

²²⁴ *The Economics of Control*, MacMillan, New-York.

²²⁵ Op. cit., ch. 22.

²²⁶ Ibid., ch. 23.

²²⁷ Ibid., p. 297.

Pour résoudre la difficulté, Lerner propose, avec Hansen mais dans des termes plus percutants, des mesures de finance qu'il appelle « fonctionnelles ». Le gouvernement taxera (détaxera) ou dépensera, empruntera ou prêtera, achètera ou vendra, selon qu'il veut stimuler la consommation ou l'investissement privé, ou procéder lui-même à des investissements publics. Le mécanisme monétaire sera mis au service de cette politique pour des fins d'expansion ou de contraction, selon les besoins de l'économie. Quant aux finances publiques, elles trouveront leur équilibre clans une politique bien balancée, qui assurera la couverture des dépenses sur une période cyclique plutôt que sur une base annuelle. ²²⁸

Avec ces divers auteurs, la théorie keynésienne, qui n'était pas à l'origine une théorie du cycle comme nous l'avons bien spécifié précédemment, est devenue principalement ou indistinctement un moyen d'expliquer les dépressions. Cela devient assez évident chez un Samuelson par exemple. Dans son *Economics* ²²⁹, on ne trouve nulle part de distinction claire entre la théorie générale de l'équilibre et la théorie des cycles économiques. Le chapitre 12 sur la théorie de la formation du revenu implique les équilibres de sous-emploi indépendants du cycle, dans ses remarques sur les variations des investissements dans le secteur privé, comme dans toutes les démonstrations ultérieures. Pourtant quand il est fait allusion aux difficultés qui en résultent, l'auteur parle souvent en termes de dépressions. Ultérieurement, le chapitre sur la politique fiscale arrive comme un complément au chapitre sur les cycles. Mais les considérations qui y apparaissent sur la tendance séculaire de stagnation nous ramènent aux équilibres de sous-emploi axés sur des variations cycliques. L'auteur ne se prononce cependant pas et se contente de mettre un point d'interrogation à la réponse de Terborgh à Hansen dans son ouvrage intitulé *The Bogy of Economic Maturity*.

La théorie keynésienne a donc été une hypothèse d'explication du sous-emploi chronique ou cyclique, souvent assez indistinctement, en termes d'écart entre les investissements réels et les investissements

²²⁸ Ibid., p. 24.

²²⁹ McGraw-Hill, New-York, 1948.

présupposés nécessaires pour assurer le plein emploi. La justification de cette explication simple tient surtout dans la stabilité du rapport entre l'épargne et la consommation à différents niveaux de revenus ; et aussi dans la fixité du volume d'investissement qui correspond au plein emploi. Essentiellement, c'est une théorie monétaire du sous-emploi ²³⁰, mais elle est également compréhensible en termes de biens et de services. Il suffit alors de penser que l'habitude de l'épargne étant admise selon les règles de fixité que lui prête la fonction keynésienne de consommation, la production devra s'organiser pour faire face à une demande bien déterminée de produits de consommation et de biens de production (achetables par l'épargne) pour chaque état global de la production à un certain niveau de prix. Pour que ces derniers se vendent, il faut que par emprunt ou dépense directe l'épargne soit utilisée à l'achat des outillages, etc... qui ont été produits.

Cependant, la théorie elle-même, fidèle à ses origines, aboutit à des solutions monétaires du cycle économique. Elle se situe dans la ligne de filiation directe des théories d'Irving Fisher et de son équation des échanges ²³¹, dont l'application en politique avait surtout conduit à des déceptions au cours de la crise de 1929. Celles-ci, avec un simplisme qui nous paraît maintenant évident, ramenaient toute la politique économique à une opération indifférenciée d'expansion ou de contraction du volume de la monnaie par l'institut d'émission. De la théorie plus circonstanciée de Keynes dérive tout un ensemble de moyens destinés à agir sur les diverses composantes de la circulation monétaire (vitesse, répartition, utilisation aux fins d'épargne et de consommation), autant que sur le volume même de la monnaie. À cette fin, la politique keynésienne ne se contentera pas d'agir sur le mécanisme de l'émission, mais aussi bien sur le taux d'intérêt, la fiscalité, les placements ou dépenses publiques, les distributions monétaires dirigées (sécurité sociale), etc. Comme la théorie de Fisher, elle laisse entrevoir une possibilité d'assurer la stabilité économique sans avoir à introduire l'État dans les relations individuelles de la vie économique, mais par la seule action, exercée de haut, sur des quantités globales. Comme tel,

²³⁰ Dillard, *The Pragmatic Basis*, etc., op. cit., p. 139.

²³¹ Ou si l'on préfère des théories monétaires antérieures de Keynes lui-même, qui étaient proches parentes de celles de Fisher.

le keynésianisme nous apparaît comme l'une des formes du néo-libéralisme. ²³²

²³² Dillard, op. cit., p. 151.

2e partie :
Centralisation et contrôle économique

Chapitre III

Le caractère keynésien de la politique canadienne d'après-guerre

1. Les tendances de la politique économique canadienne avant la crise de 1929

[Retour à la table des matières](#)

Nous nous sommes attardés à exposer la théorie keynésienne, avons-nous dit, parce que sur elle s'appuient toutes les thèses sur lesquelles va se développer la politique centralisatrice du gouvernement fédéral canadien. Pour le démontrer, il suffira d'effectuer le rapprochement de l'exposé qui précède des thèses fédérales d'après-guerre sur la stabilité économique.

A venir jusqu'à l'orée de la guerre, en effet, les gouvernements canadiens avaient largement suivi, dans leur politique économique, les grands courants de la pensée politique du monde libéral occidental. Ce fait a été contesté par un auteur récent. Maurice Lamontagne ²³³ a été jusqu'à affirmer que le Canada « n'a pas appliqué la philosophie du libéralisme dans le domaine économique ». Inspirée à son auteur par

²³³ Op. cit., p. 30.

l'historique du rapport Sirois ²³⁴ et basée sur la politique canadienne des chemins de fer et des canaux, ainsi que sur la politique douanière, une telle position comporte plusieurs confusions et plusieurs inexactitudes.

Tout d'abord, elle oublie le caractère colonial de l'économie canadienne de l'époque et les nécessités politiques qui ont rendu obligatoire la participation de l'État à la constitution d'un réseau de chemin de fer et de canaux économiquement non rentables. Dans de telles conditions, il est au contraire remarquable de souligner l'effort qui a été tenté pour rendre rentables les initiatives privées de chemins de fer grâce à de généreuses concessions de territoires. L'État canadien n'est lui-même devenu exploitant que pour les lignes devenues irrémédiablement déficitaires à l'expérience. Et ses budgets furent en tout état de cause trop modestes pour qu'il soit loisible de parler, sans verser dans l'anachronisme, d'un « vaste programme d'investissements publics ». ²³⁵

Le Rapport Sirois ne va d'ailleurs pas aussi loin. Il indique bien « qu'au point de vue économique, la Confédération visait en premier lieu à assurer le libre-échange entre les cinq anciennes provinces et à créer des moyens de transport interprovinciaux ». Quant au reste, précisera-t-il, « on pensait que les ressources et les industries des diverses provinces se compléteraient et permettraient à ces dernières de progresser et de se suffire ». ²³⁶ Sans doute, le même Rapport, dans les multiples contradictions qu'on y relève, nous laisse-t-il ailleurs sous l'impression d'un plan économique préétabli ²³⁷, mais pour nous dire peu après ²³⁸ que tous « ces programmes politiques ne furent pas la résultante d'un plan préconçu et sérieusement élaboré en vue d'assurer

²³⁴ Ibid., p. 6.

²³⁵ Ibid., p. 30.

²³⁶ Rapport de la Commission Royale entre le Dominion et les Provinces, vol. I, Canada : 1867-1939, Ottawa, 1949, p. 38.

²³⁷ On lit à la page 163 du volume I : « La mise en valeur des terres de l'Ouest, l'organisation des moyens de transport entièrement compris dans le territoire canadien, et l'industrialisation par l'établissement de tarifs de protection s'inspiraient de programmes politiques destinés à favoriser l'expansion économique et à s'adapter au rythme de celle-ci. »

²³⁸ p. 201.

le plus grand succès possible. Ils germèrent plutôt à la suite d'une évolution dans les décisions politiques fortement influencées par les exigences de compromis praticables, du point de vue politique et par les circonstances immédiates. » Et ce dernier point de vue est certainement plus en accord avec les données historiques. (Quoi qu'il en soit, l'affirmation du caractère non-libéral de la politique économique canadienne avant 1914 paraîtra toujours assez paradoxal à quiconque a connu cette période ou voudra en consulter l'histoire quelque peu détaillée. Nous ne nous imposerons certes pas la tâche de la réfuter davantage ici. ²³⁹

La guerre de 1914-1918 entraîna, au Canada, comme ailleurs, des altérations aux pratiques du libéralisme, sans pour cela modifier les principes. Un état de guerre crée toujours une situation spéciale. Le gouvernement central estimera de voir exercer certains contrôles, en particulier sur les prix et les profits. Mais il est de notoriété courante, à cause des témoins nombreux de cette période qui vivent encore, que la démobilisation entraîna un rapide retour aux traditions du libéralisme. Sur ce point encore cependant, le rapport Sirois nous a apporté une théorie historique nouvelle. « Les multiples initiatives prises par l'État durant la guerre, y lit-on, eurent chez nous, comme dans les autres pays, d'immenses répercussions sur le plan social...

... La population, continue le texte, se rendit compte que les gouvernements peuvent façonner le genre d'existence des citoyens et les fonctionnaires de l'État apprirent comment s'y prendre ; les gens comprirent de mieux en mieux que les gouvernements peuvent apporter des changements réels à l'ordre social, et l'État s'occupa de réunir les données statistiques qu'exige une intervention économique efficace ». ²⁴⁰

²³⁹ On fait aussi intervenir à l'encontre la politique douanière protectionniste du Canada. Sur ce point aussi, le Rapport Rowell-Sirois se contredit. C'est après nous avoir dit, p. 52 du volume I, que la politique douanière de 1867 était d'inspiration purement fiscale qu'il soutient p. 163 ce que nous avons vu à la note 5 ci-dessus. De toute façon, l'existence d'une politique douanière n'a jamais suffi à elle seule à faire rejeter comme non existant ce qu'on peut appeler le caractère libéral d'une économie.

²⁴⁰ Ibid., p. 110.

La saveur anachronique de ce texte n'est pas douteuse. Le rédacteur s'y est sans aucun doute davantage convaincu du fait à l'étude de ces événements que ne l'était la population de l'époque. Il est absolument invraisemblable de laisser entendre que c'est en pensant à préparer une intervention économique efficace qu'a été développé l'Office fédéral de la Statistique, à moins qu'il ne s'agisse de desseins cachés d'un ou de quelques fonctionnaires au sujet desquels l'auteur aurait obtenu des renseignements précis. La vraie vérité historique telle que connue d'à peu près tout le monde nous est d'ailleurs fournie 34 pages plus loin, au même Rapport. On nous rappelle alors que les prétendues difficultés du gouvernement fédéral sont venues des aspirations de la population, une fois la guerre finie, « au retour aux conditions normales, » ²⁴¹ étant évidemment entendu par là le célèbre *business as usual*. Toute la politique des années '20 en témoigne d'ailleurs, par l'absence de toute tendance interventionniste qui s'y manifeste, tant sur le plan économique que sur le plan social, à l'exception du plan fédéral de pension aux vieillards nécessaires en 1927.

Les premières années de crise, après 1929, se déroulent dans le même esprit. Le gouvernement alors au pouvoir, gouvernement libéral de Monsieur Mackenzie-King, avec M. Dunning comme ministre des finances, affecte de ne pas craindre tout d'abord, ou se refuse d'admettre la présence d'un danger réel dans le ralentissement des affaires qui se dessine en mai 1930. Il ne s'agirait que de difficultés temporaires dues aux obstacles posés par divers pays à la liberté du commerce international. La réponse du gouvernement à cette manifestation de récession, comme on dirait aujourd'hui, c'est l'abaissement général des tarifs douaniers. Le Canada en donne tout de suite l'exemple par un vaste programme de réduction. ²⁴²

²⁴¹ Ibid., p. 144.

²⁴² Débats de la Chambre des Communes, jeudi, 1er mai 1930, vol. LXV, no 40.

2. Les transformations de la politique économique sous le régime Bennett

[Retour à la table des matières](#)

En fait, ces réductions ne devraient jamais prendre effet. Présenté à la veille des élections, ce budget libéral fut mis au rancart par le gouvernement Bennett, qui prit alors le pouvoir. M. Bennett adopta immédiatement une législation de secours : fonds spécial de \$20,000,000 pour des travaux publics. Selon lui ce programme avait, fin mars 1931, « provoqué des entreprises pour \$69,690,948 et mis au travail 248,000 personnes. » ²⁴³ Quant aux difficultés indéniables résultant du commerce international, le nouveau gouvernement opte pour la réduction des importations par une plus grande indépendance de l'économie canadienne. Il songe plus au protectionnisme qu'à la réduction des tarifs. ²⁴⁴ Mais il croit aussi à une sorte d'autarchie impériale, idée qui conduira à la Conférence d'Ottawa, en 1932.

Et la vie continue, c'est-à-dire que le gouvernement attend le retour naturel de la reprise. Il augmente les taxes pour équilibrer son budget. Le moins possible ²⁴⁵, dit le premier ministre, en même temps ministre des finances ; mais d'un autre côté, les déficits ne doivent pas être acceptés avec complaisance. Il importe d'agir ainsi en particulier pour

²⁴³ *Débats de la Chambre des Communes*, 1er juin 1931, p. 2298.

²⁴⁴ Ibid., p. 2314.

²⁴⁵ Ibid., p. 2322. À ce sujet, le premier ministre déclare :

« Il existe deux principes qu'il ne faut pas perdre de vue : le premier veut que dans un temps de grande dépression, bien que peut-être nous en ayons bien envie, on ne s'éloigne pas plus qu'il ne faut des méthodes d'impôts connues. En d'autres termes, il faut luire le moins possible au cours d'ordinaire des affaires et les impôts doivent être de ceux que le peuple connaît. Le second veut que les impôts soient le plus léger possible, vu les circonstances qui existent. Il est évident que dans les moments où l'argent est le plus rare, les gens sont moins en mesure d'acquitter de lourds impôts. Il en est ainsi durant toutes les périodes de dépression universelle. »

sauver la monnaie des dépréciations et dévaluations. ²⁴⁶ Bref, il faut maintenir en place, aussi intactes que possible, les institutions de l'économie de prospérité, comme si l'on voulait qu'elles se retrouvent bien chez elles au retour des jours meilleurs. Bientôt - et devant la persistance du malaise - les secours directs seront en bonne partie substitués aux travaux publics : ceux-ci, plus coûteux, exigent un plus fort déplacement d'argent, donc réclament davantage du Trésor et compliquent la réalisation de l'équilibre budgétaire.

Au budget de 1933, piloté par un nouveau ministre des finances, M. Edgar Rhodes, le ton change. Les doctrines monétaires ont fait leur chemin au Canada comme aux États-Unis. La situation est maintenant caractérisée comme étant « une vicieuse spirale déflationniste » ²⁴⁷ (traduction). Déjà, cependant, est notée la faillite des tentatives poursuivies aux États-Unis pour soutenir les prix par la politique dite d'*open market*" ²⁴⁸ « ... un programme conçu pour provoquer une expansion du crédit, nous dit le ministre...

... a été institué. Il comporte principalement la création de la 'Reconstruction Finance Corporation, la libéralisation de la législation bancaire et la pratique d'une large politique d'achats libres (*open market*) de valeurs gouvernementales par la Federal Reserve Bank. Vers la mi-été on paraît avoir arrêté ainsi le processus de désintégration ». ²⁴⁹ (traduction),

Malheureusement, note-t-il plus loin, cet effet n'a pas duré.

Si les modes d'expression indiquent déjà une nouvelle orientation des esprits, la conversion à une nouvelle politique n'est cependant pas encore évidente. M. Rhodes conçoit toujours la reprise surtout en ter-

²⁴⁶ *Débats de la Chambre des Communes*, vol. LXVIII, 6 avril 1932.

²⁴⁷ House of Commons Debates, 1932-1933, édition révisée, p. 2305.

²⁴⁸ On sait que dans le langage économique et financier, cette expression désigne l'exercice, par les banques centrales, du privilège de vendre ou d'acheter directement des valeurs de portefeuilles sur le marché. En achetant des obligations, elles accroissent d'autant le stock monétaire, puisqu'une banque centrale ne saurait payer qu'avec de la monnaie par elle créée. D'après la théorie quantitative, cet accroissement de la quantité de monnaie devrait agir sur les prix selon une règle de proportionnalité directe.

²⁴⁹ *Debates*, 1932-1933, op. cit., p. 2305.

mes d'arrangements internationaux. Il demande toujours des augmentations de taxes pour équilibrer son budget. Il rejette toujours ce qu'il appelle l'inflation, en évoquant le spectre du marché des changes, de la fuite devant la menace concomitante de dépréciation de notre dollar, du départ du capital étranger et par suite de la perte finale de confiance dans la monnaie.

Le budget de 1934 s'engage cependant plus résolument dans la voie des idées nouvelles. L'or, avec ses méfaits déflationnistes, est devenu le baudet des conférences économiques internationales. ²⁵⁰ Conformément à ces tendances, notre ministre annonce alors une politique visant à stimuler, par tous les moyens raisonnables, le relèvement des prix. Pour cela, il envisage « d'organiser une banque centrale destinée à nous fournir l'organisme nécessaire pour collaborer avantageusement avec les autres pays dans l'exécution d'un programme de relèvement et de stabilisation des prix, pour autant que nous pourrions le faire sous le régime de notre système monétaire. » ²⁵¹ Il parle aussi « d'abaisser graduellement le taux de l'intérêt ». ²⁵²

Le ton est à ce point changé que le décret de 1931 interdisant l'exportation de l'or, considéré jusque-là comme une nécessité douloureuse ou un pis aller, est maintenant salué comme « la disjonction des derniers anneaux qui nous retenaient encore à la monnaie fondée sur l'étalon-or, alors sujette à des tendances de déflation ». ²⁵³ Bien plus, le même ministre, qui condamnait au budget précédent les tendances inflationnistes, y voyant un danger de dépréciation de la monnaie sur le marché des changes, déclare maintenant :

« Vous n'ignorez pas que cette action fut suivie d'un fléchissement considérable dans les cours du change avec les autres pays, ce qui a amélioré les chances de concurrence de nos industries d'exportation et aussi les prix qu'elles reçoivent, bien que du même coup le service de l'intérêt sur nos engagements étrangers s'en soit aussi trouvé augmenté ». ²⁵⁴

²⁵⁰ *Débats de la Chambre des Communes*, 18 avril 1934, vol. LXX, no 53.

²⁵¹ Ibid., p. 2436.

²⁵² Ibid., p. 2438.

²⁵³ Ibid.

²⁵⁴ Ibid., p. 2436.

En dépit des précautions oratoires, ou dictées par une attitude de prudence et de crainte devant des audaces nouvelles, il devient clair que nous entrons dans ce qu'on appellera l'ère de la « monnaie facile ». Au budget de 1935 ²⁵⁵, le ministre nous parle de ses expériences et de ses espoirs :

« Nous assistons, dit-il, au début d'un progrès dans l'organisation du marché monétaire à court terme au Canada. Nous espérons que la Banque du Canada pourra apporter une importante contribution à ce progrès. Les taux monétaires à court terme ont été plutôt mal structurés, en ce pays, par comparaison avec les taux à long terme. Leur niveau anormalement élevé a contribué à maintenir trop élevés les taux à long terme. Nous avons aussi manoeuvré le mécanisme plutôt insuffisant de la loi de Finance en vue d'utiliser les ressources procurés par l'amendement à la loi des Billets du Dominion, l'an dernier, de façon à assurer plus de facilité monétaire et de prévenir les tendances à la déflation, avec l'état de tension qui en aurait probablement résulté » ²⁵⁶ (traduction).

Le préambule de la Banque du Canada, qui venait juste d'être fondée, est d'ailleurs révélateur des idées du temps en matière de politique économique. Parmi les fonctions de la banque, il est prévu qu'elle devra « régler le crédit et la monnaie dans le meilleur intérêt de la vie économique de la nation ; contrôler et protéger la valeur extérieure de l'étalon monétaire national ; mitiger par son influence les fluctuations du niveau général de la production, du commerce, des prix et de l'emploi de la main-d'œuvre autant que possible dans le cadre de l'action monétaire ; et généralement favoriser la prospérité économique et financière du Dominion ». ²⁵⁷

En le rappelant, l'Annuaire du Canada de 1937 nous expose en quelque sorte la théorie officielle de l'époque sur le contrôle des fluctuations économiques saisonnières, cycliques et même séculaires par l'expansion et la contraction du crédit. C'est déjà une théorie qui ne se fait pas illusion. L'auteur note qu'« au fond d'une dépression commerciale majeure, le manque de confiance peut retarder l'expansion de la dépense qui découle ordinairement du mouvement d'expansion lancé

²⁵⁵ *House of Common Debates*, Revised Edition, p. 1960 et s.

²⁵⁶ Ibid., p. 1964.

²⁵⁷ Débats, 1934, op. cit., p. 4139.

par la banque centrale ». ²⁵⁸ Il nous explique au long pourquoi, en termes de variations de « la vélocité de la circulation ». Il en tirera plus loin la conclusion qu' « il est de première importance que la banque centrale n'agisse ni trop tôt ni trop tard pendant la durée du cycle ». ²⁵⁹ Mais, avait-il noté, même si « une politique de crédit facile ne doit pas nécessairement encourager aussi facilement la dépense, elle amènera une baisse des taux d'intérêt, aidant au remboursement, à des conditions favorables, des obligations à intérêt fixe et au lancement de nouvelles émissions de capitaux. C'est souvent son résultat le plus important ». ²⁶⁰

3. Espoirs et déceptions engendrés par les nouvelles politiques monétaires

[Retour à la table des matières](#)

Le nouveau changement de gouvernement qui se produisit à ce moment, et le retour au pouvoir de M. Mackenzie King ainsi que de M. Dunning au ministère des Finances, ne modifièrent pas le cours de cette évolution de la pensée politique en matière économique. La politique d'expansion monétaire commencée se continue. Le gouvernement en profite pour financer d'une façon élégante, électoralement parlant (moins de taxes), une partie de ses déficits. À cette fin, et pour en même temps créer un marché de l'argent, le gouvernement précédent avait inauguré la politique des bons du Trésor. De \$15,000,000 au 31 mars 1934 ²⁶¹, ils étaient passés à \$87,000,000 au budget de 1935. ²⁶² A celui de 1936, ils sont devenus \$120, 000,000. ²⁶³ Cependant, l'idée s'infiltré dans les esprits que cela ne suffira peut-être pas : « La reprise, déclare M. Dunning, s'accompagne d'un état de chose

²⁵⁸ Op. cit., p. 917.

²⁵⁹ Ibid., p. 918.

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ Débats, op. cit., p. 2455.

²⁶² Debates, op. cit., p. 1983.

²⁶³ *Débats de la Chambre des Communes*, session 1936, vol. III, édition révisée, p. 2419.

décevant : jusqu'ici le nombre des personnes vivant de secours ne diminue pas aussi vite que monte l'activité industrielle. ²⁶⁴ Loin de diminuer en effet, comme on aurait pu s'y attendre, les dépenses de chômage ont au contraire augmenté de 60 à 80 millions ». ²⁶⁵

Les théories en honneur au gouvernement restent cependant encore fidèles à l'équilibre budgétaire, même si en fait c'est une finance déficitaire imposée par les circonstances qui règne en maître. Le déficit de 1935-36 est de \$162,000,000. Le ministre fait remarquer, sans doute pour en rejeter la responsabilité sur ses adversaires politiques, que c'est là le dernier d'une série de déficits qui, au cours des six années écoulées, forment une moyenne de \$138,000,000. Mais équilibrer le budget, déclare le ministre, « est une condition essentielle du rétablissement de la confiance commerciale et du libre fonctionnement de l'initiative privée. On croit que cela contribuera de façon plus efficace à la solution des problèmes du chômage et de la dépression économique que n'importe quelle autre des initiatives particulières qu'un gouvernement peut prendre ». ²⁶⁶

« Je ne suis pas un alarmiste. Au contraire, j'ai confiance que le bon sens et de bonnes politiques économiques peuvent résoudre nos problèmes pressants. En outre, je suis convaincu que notre pays est en état de supporter tous les fardeaux que la guerre, la crise économique et les erreurs passées lui ont imposés, si lourds qu'ils puissent être. Néanmoins, je crois qu'il n'y a pas un pays qui puisse tenir indéfiniment avec des budgets largement déficitaires et continuer de maintenir soit la confiance des gens qui placent leur argent, soit la base sur laquelle son régime économique peut fonctionner régulièrement et vigoureusement. Nous avons maintenant atteint le point où on ne peut plus tolérer de retard. Il faut que nous nous préparions immédiatement à équilibrer notre budget et nous devons pouvoir montrer qu'il est possible d'atteindre l'équilibre complet dans un délai raisonnable.

Je sais très bien que l'on appellera cela une doctrine de déflation. Le fait est que j'ai entendu dire dernièrement que le Canada avait suivi une politique de « déflation héroïque » et qu'il devrait prendre exemple sur la mère-patrie. Il ne m'est pas facile de comprendre comment l'on peut qualifier de déflation l'abandon de l'étalon-or, des déficits successifs, le finan-

²⁶⁴ Ibid., p. 2399.

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Ibid., p. 2423.

cement au moyen d'emprunts, dans la mesure énorme que j'ai signalée, et une politique monétaire qui a laissé le dollar canadien fluctuer approximativement au pair de la livre sterling dirigée et du dollar américain déprécié et qui a permis d'accroître les réserves monétaires du pays tout aussi rapidement que la Grande-Bretagne a accru les siennes.

(...)

Je suis d'avis qu'il nous est impossible d'équilibrer complètement notre budget tout de suite. Cela, je suis forcé de l'avouer, entraînerait une déflation et, dans une certaine mesure deviendrait probablement intolérable. Ce que nous pouvons et devons faire, c'est de préparer immédiatement et de façon assez sensible l'équilibre budgétaire comme première étape d'un programme bien défini et positif qui permettra d'atteindre avec certitude et dans un délai restreint notre objectif final ». ²⁶⁷

L'année 1937 s'étant révélée de plus en plus prospère, le gouvernement restera fidèle à son idée de revenir à l'équilibre budgétaire. Le discours du budget de l'année reflète l'optimisme du ministre. Le temps approche où sa politique de monnaie facile aura produit tous ses effets et où il sera possible au gouvernement de laisser aller l'économie d'elle-même. Au budget conséquemment, il prépare les esprits à un changement.

« Quand le volume d'argent, déclare-t-il, prend de l'expansion au delà d'un certain point impossible à prévoir, la confiance disparaît tout à fait et il s'ensuit une fuite de capitaux. Il peut arriver qu'aux premiers stades d'une dépression rigoureuse et prolongée l'expansion du crédit soit l'arme toute trouvée pour combattre les forces de déflation. Toutefois, il faut voir là une arme très dangereuse dont seule peut se servir une technique experte, avisée et prudente. L'une des principales fonctions d'une banque centrale consiste à réglementer le volume de papier-monnaie et celui du crédit de façon à atténuer les contre-coups des relèvements subits aussi bien que des dépressions. À mon avis, la politique adoptée en ces dernières années et qui a pour objet de rendre l'argent plus abondant est un exemple des mesures à prendre en période de dépression. Le moment viendra cependant, et il peut surgir plus soudainement qu'on ne s'y attend, où il faudra, dans l'intérêt même du pays adopter une méthode absolument inverse. Il y a lieu, en temps de dépression, d'adopter une politique monétaire et son rôle est important bien que, je dois ajouter, ce genre de technique est beaucoup plus efficace avant la crise qu'après. Au cours de la présente dépression, on a ti-

²⁶⁷ Ibid., p. 2423.

ré parti des expédients et des remèdes monétaires d'une façon plus consciente que dans aucune dépression antérieure. Ceci s'explique surtout par les progrès réalisés dans la période d'après-guerre par les théories monétaires et par la création des banques centrales et, en ce qui concerne le Canada, par l'inauguration récente d'organismes appropriés de réglementation. Mais n'allons pas voir dans une politique monétaire de ce genre une simple panacée, car, au mieux, elle ne peut être que le prélude d'un développement bien ordonné ». ²⁶⁸

Que s'était-il passé exactement ? A travers les années de crise les gouvernements en étaient venus plus ou moins confusément au sentiment qu'une crise comme celle de 1930 ²⁶⁹ risque de ne pas se régler d'elle-même. Ils avaient ainsi fini par accepter la formule monétaire d'intervention, alors mise de l'avant par plusieurs économistes, avec Irving Fisher en tête. La crise ayant cependant originé, de l'avis de la plupart des observateurs du temps, dans l'effondrement du commerce international, la solution monétaire à adopter était, dans les hypothèses extrêmes, envisagée dans la perspective suivante. Ou bien dévaluer la monnaie, réduire par là les prix nationaux exprimés en monnaies étrangères sans affecter l'expression de ces prix en monnaie nationale, donc sans modifier les prix intérieurs, stimuler ainsi les exportations et rétablir par là l'activité économique normale ; ou bien, au contraire, maintenir la valeur de la monnaie nationale sur le marché des changes afin de sauvegarder un climat de confiance estimé nécessaire au mouvement international des marchandises et surtout des capitaux, mais alors pratiquer une politique de monnaie facile à l'intérieur avec stimulant du crédit, du pouvoir d'achat, et par suite hausse des prix, l'ensemble devant encourager la reprise de l'activité sur le plan national.

C'est à cette dernière solution qu'adhérait progressivement le gouvernement canadien, sous le feu de critiques réclamant violemment, au contraire, la dévaluation du dollar canadien. Le Canada avait bien

²⁶⁸ *Débats de la Chambre des Communes*, vol. LXXIII, no 31, 25 février 1937, p. 1247.

²⁶⁹ Au cours des années 1934 à 1938, toute une littérature s'attache à en montrer le caractère exceptionnel, soit qu'on la rattache à une crise structurelle du régime libéral-capitaliste concentré, soit qu'on l'associe à un point de flexion de la tendance séculaire, jusque-là à la hausse et qui s'engagerait dans un mouvement de baisse destiné à se prolonger.

laissé le dollar se dévaluer avec la livre sterling. Mais cela datait déjà des tout débuts de la crise (1931) et résultait davantage d'une politique impériale concertée et des intérêts canadiens en Grande-Bretagne, que d'une véritable politique économique anti-cyclique. Depuis lors, la dévaluation du dollar américain avait créé une situation nouvelle à laquelle le gouvernement canadien n'avait pas répondu de la même façon. Ce qui s'est passé dans notre politique économique à l'époque se reflète donc dans les statistiques monétaires et bancaires intérieures.

De 1930 à 1934, le portefeuille des banques, par où se manifeste le mieux l'intervention inflationniste de l'État, s'était développé, mais d'une façon erratique et apparemment non préconçue. Si bien que le volume de la circulation monétaire avait ralenti. C'est ce que montrent les chiffres suivants :

		Portefeuille des ban- ques en valeurs des banques d'État	Prêts commer- ciaux des banques	Monnaie aux mains du public	Dépôts bancaires
		(en millions de dollars)			
1930	État de fait	316	2,516	2,064	188
1931	Accroissement	+138	-94	-300	-1
1932	Accroissement	+36	-166	-182	-17
1933	Accroissement	+136	-20	-173	+7
1934	Accroissement	+57	+42	-36	+6

En 1935 et 1936, la poussée inflationniste est vigoureuse et soutenue : elle correspond à la nouvelle politique. 1937 montre, pour la première fois, un accroissement des prêts commerciaux et un ralentissement, également voulu cette fois-là et qui se prolongera en 1938, de l'action gouvernementale :

		Portefeuille des ban- ques en valeurs des banques d'État	Prêts commer- ciaux des banques	Monnaie aux mains du public	Dépôts bancaires
		(en millions de dollars)			
1934	État de fait	683	2,837	1,373	194
1935	Accroissement	+292	+119	-97	+14
1936	Accroissement	+259	+88	-136	+22
1937	Accroissement	+57	+173	+60	+17
1938	Accroissement	+39	+31	—	—

Les choses n'allèrent toutefois pas comme le pensait le ministre. Au budget de 1938, l'économie semblait s'engager dans une nouvelle dépression. Le désarroi des esprits, dans les milieux officiels, fut complet. ²⁷⁰ La nouvelle crise éclatait avant que la reprise des trois ou quatre dernières années eût résorbé tous les chômeurs. La confiance qu'on avait mise dans les seules manipulations monétaires et au sujet desquelles on entretenait déjà des doutes s'écroula. Cela allait faciliter la cristallisation des esprits autour de la nouvelle théorie, celle de l'ouvrage de Keynes tout récemment paru.

Au ministère canadien des Finances, l'efficacité de la finance publique déficitaire elle-même est d'abord mise en doute. Celle-ci est encore liée aux idées purement monétaires cependant et conçue comme un moyen d'« amorcer la pompe ». Il n'y aura pas contradiction à y revenir plus tard dans la perspective keynésienne. Pour le moment, notre ministre se refuse à se lancer dans d'énormes dépenses publiques en vue d'enrayer la nouvelle dépression qui s'annonce. Il ne croit pas qu'elles puissent donner à l'économie l'impulsion nécessaire pour engendrer une reprise spontanée. « L'expérience de plusieurs pays qui ont entrepris des projets de développement en ces dernières années a prouvé, dit-il, ...

²⁷⁰ *Débats de la Chambre des Communes*, vol. LXXXIV, no 91, pp. 4300 et s.

... que le seul relèvement du revenu des nouveaux placements peut fournir une base durable à la reprise de l'activité commerciale. On a tenté plus d'une fois de stimuler la consommation au moyen de dépenses publiques ou en améliorant soudainement les conditions ouvrières, mais ces tentatives se sont révélées vaines dans chaque cas. Il est vrai qu'elles ont eu un effet stimulant, mais elles n'ont pas réveillé les éléments plus normaux et plus permanents qui sont nécessaires à une prospérité durable et elles ont tendu à imposer un fardeau trop lourd à la production, ce qui a donné un effet contraire à ce que l'on en attendait. De plus, nous avons pu constater plusieurs fois d'une façon concluante que les dépenses faites par l'État pour créer ou stimuler l'embauchage n'ont pas de résultats bienfaisants si elles se font sur une grande échelle et de façon à créer une atmosphère de crainte et d'incertitude. Il ne sert pas à grand'chose d'amorcer la pompe des entreprises commerciales par l'affectation de deniers publics si nous tarissons en même temps la source d'initiative des particuliers qui alimente le puits. (...)

Si pour créer des emplois nous nous engageons dans des dépenses entraînant des déficits excessifs, ou si de quelque autre façon nous nous montrons insoucieux de nos obligations financières, nous constaterons certes que le nombre relativement minime d'emplois ainsi fournis se trouve plus que contrebalancé par un nouvel accroissement du chômage causé par le ralentissement de l'esprit d'initiative des particuliers. Sous notre régime économique, les dépenses de l'état ne peuvent suppléer à l'initiative des particuliers, et notre peuple n'est pas disposé à accepter l'autre système d'enrégimentation sous lequel toutes les dépenses seraient pour ainsi dire effectuées par l'État ». ²⁷¹

Que faire alors ? Le ministre aura des idées nouvelles et plus précises à offrir à la Chambre des Communes dans son discours du budget de l'année suivante, à l'orée de la seconde Grande-guerre mondiale. ²⁷² Il faut, dit-il, « donner plus d'ampleur à la production, à l'emploi et aux revenus (en créant) de plus forts capitaux et (en provoquant) une plus-value des placements particuliers ». Pour maintenir le revenu national, déclare-t-il...

²⁷¹ Ibid., pp. 4306-4307. L'« autre système » fait évidemment allusion à ce qui se passe à ce moment-là en Russie, en Allemagne et en Italie où le cours des événements est tout différent.

²⁷² *Débats de la Chambre des Communes*, 25 avril 1939, pp. 3448 et s.

« ... Il faut que quelqu'un convertisse en dépenses de premier établissement une plus forte proportion des épargnes de la population, sans quoi notre revenu national déclinera de nouveau. Jetez un coup d'œil rétrospectif sur l'histoire moderne de notre pays ou d'autres et vous constaterez que la prospérité n'a marché de pair avec l'expansion économique que lorsque les gens s'occupaient de créer de nouvelles entreprises essentielles.

Durant la première décade prospère de notre siècle nous travaillions au développement de notre outillage fondamental, à la construction de villes, de voies ferrées, de ports, d'élévateurs, d'usines. Au cours de notre période de prospérité d'après-guerre, de 1925 à 1930, nous avons entrepris la construction de maisons, de fabriques, de centrales électriques, de routes et d'automobiles. Depuis lors, les placements dans des entreprises durables ont languì. Ils ont repris un peu plus d'activité en 1936-1937, surtout dans l'industrie minière, et ils se sont maintenus pendant une bonne partie de 1938, après quoi il y a eu quelque régression. Mais les placements sont toujours bien inférieurs au niveau nécessaire à la pleine utilisation de notre plus forte main-d'œuvre disponible et de nos autres ressources accrues. Leur entière reprise est le besoin qui se fait aujourd'hui le plus sentir.

Le présent gouvernement a travaillé de toutes ses forces à restaurer la création du capital privé. C'était le but principal de notre politique de monnaie facile. Cette politique a réussi à produire un abaissement sensible des taux d'intérêt, tant pour les remboursements à long terme que pour ceux de courte échéance. La réduction des taux d'intérêt pour les échéances à long terme a permis la réalisation de plusieurs projets qui seraient autrement restés improfitables. Cette réduction a été suivie de plusieurs améliorations à des installations permanentes et à des outillages et, en permettant de faire des épargnes grâce à l'amortissement, elle a consolidé l'armature financière de plusieurs industries, les mettant ainsi en mesure d'effectuer une expansion opportune ». ²⁷³

La facture nouvelle de cette explication est facile à caractériser en regard de notre exposé des précédents chapitres. Le défaut des investissements d'absorber une proportion suffisante des épargnes cause le sous-emploi. Et la démonstration s'accompagne d'un développement qui contient déjà tous les éléments d'une théorie de la stagnation ou de la maturité. Quant aux solutions recherchées dans l'augmentation du rendement marginal du capital (baisse des taux d'intérêts qui rendrait réalisables plusieurs projets autrement improfitables), elle est signifi-

²⁷³ Ibid., p. 3452.

cative. Des perspectives quantitativistes à la Fisher, nous passons aux perspectives d'un Keynes et d'un Hansen.

Le ministre rappelle d'ailleurs lui-même ce qui s'est passé :

« Le programme que l'on a suivi, déclare-t-il, a été préparé de manière à ce que l'expansion du crédit et du numéraire soit aussi rapide que les besoins du public l'exigent, mais pas rapide au point de créer une expansion spéculative et malsaine qui aboutirait inévitablement à une crise grave. Comme je l'ai souvent déclaré, il a pour objet de comprimer au minimum possible le niveau du chômage en portant au maximum possible le niveau de la productivité susceptible d'être maintenu pendant une certaine période. Je le répète, pour atteindre ce but, on a eu recours à une politique monétaire et-on y a recours constamment tout en ne dépassant pas les bornes imposées par la prudence ». ²⁷⁴

Mais cela dit pour montrer aux partisans d'une politique monétaire plus expansionniste qu'il ne dédaigne pas de s'y intéresser, le ministre affirme ne pas croire à la valeur d'une politique centrée exclusivement sur des opérations monétaires. Il faut autre chose, quelque chose qui stimule l'investissement privé. Dans cette veine, il cite en exemple les lois que le gouvernement vient de voter dans le domaine de l'aide à l'habitation. Puis, revenant en somme à sa déclaration de l'année précédente sur l'inutilité ou l'insuffisance des dépenses publiques pour « amorcer la pompe », il suggère maintenant un programme de compensation aux déficiences de l'initiative privée. Si la population en général et l'industrie en particulier, déclare-t-il, ne veulent pas dépenser, le gouvernement devra le faire. ²⁷⁵ C'est le rôle des gouvernements, dans le monde moderne « de soulager la misère et de prévenir la déflation exagérée. D'une façon générale, les dépenses faites par l'État dans les pays démocratiques devront probablement être d'autant plus fortes que l'entreprise privée aura négligé d'accomplir tout son devoir ». ²⁷⁶

²⁷⁴ Ibid., p. 3453.

²⁷⁵ Ibid., p. 3455.

²⁷⁶ Ibid., p. 3456.

4. Les sources d'une nouvelle pensée économique

[Retour à la table des matières](#)

À ce moment, s'élaborait le Rapport Sirois. Du point de vue qui nous intéresse ici, il constitue de toute évidence un document de transition, non pas keynésien encore, plutôt sympathique aux théories monétaires, mais touché déjà par les nouveaux courants. Comme les différentes influences se manifestent inégalement dans les diverses parties du rapport, peut-être porte-t-il la marque des tendances variées de plusieurs rédacteurs, ou d'un rédacteur unique influencé, d'un chapitre à l'autre par des sources d'inspiration différente. Nulle part, cependant, on y retrouve les aspects économiques présentés sous le jour que nous trouverons dans des documents officiels ultérieurs.

Au volume I, chapitre VI, la crise économique est traitée dans un éclairage à peu près exclusivement monétaire et inflationniste. Les solutions possibles sont présentées comme suit :

« (...) D'une façon générale, deux solutions se présentaient. L'une consistait à essayer de neutraliser les facteurs qui avaient fait naître la crise, en tentant de stabiliser la valeur des exportations, de maintenir l'activité dans le bâtiment, et d'empêcher toute variation exagérée dans les prix de vente et dans les frais de production. L'autre solution consistait à éviter soigneusement les mesures innovatrices et hasardeuses, que semblait comporter la protection des exportateurs contre la baisse des prix à l'étranger, et à tenter de stabiliser les revenus dans les domaines abrités et protégés de l'économie en recourant à des mesures restrictives contre les importations, en suivant une saine politique financière dont l'effet serait de maintenir la confiance, de sauvegarder le crédit public à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, et à faciliter de la sorte l'entrée en jeu des forces naturelles de récupération. Bien qu'on ne puisse dire avec certitude laquelle de ces deux solutions aurait maintenu le revenu national au niveau le plus élevé, il reste évident que la seconde solution ne pourrait qu'accentuer la disparité des pertes affectant les divers groupes (par suite de l'augmentation relative du coût d'exportation, de la divergence plus marquée entre le niveau des prix et de l'effet nocif sur les marchés étrangers) et accélérer du même

coup les transports de revenus qui deviendraient nécessaires par l'entremise du système de finances publiques dans le but de secourir ceux qui, autrement, resteraient sur le carreau par suite de l'incidence inégale de la crise. Or, la seconde alternative décrit brièvement les mesures qui furent éventuellement adoptées par le Dominion ». ²⁷⁷

On ne saurait exprimer le problème dans des termes moins keynésiens que ceux-là. La seconde solution, selon l'auteur du Rapport, correspond à la position libérale la plus tenace dans les circonstances. La première se rapporte évidemment à des travaux publics de soutien ou d'amorce appuyés sur une politique monétaire expansionniste afin de soutenir les prix. C'est à ce dernier type que l'auteur donne tout son appui.

« Le fait, écrit-il, qu'aucune mesure positive ne fut prise en vue d'améliorer le sort des exportateurs ou de prévenir les fortes disparités qui survinrent s'explique en grande partie par les difficultés économiques et les éléments d'incertitude qui existaient. Il faut souligner que cette étude est faite après coup. Il est évident qu'après l'événement nombre de choses deviennent claires qui ne l'étaient pas avant. C'était dans le domaine de la politique monétaire, où la situation, à cette époque du moins, était particulièrement confuse, que le problème pouvait être abordé de la façon la plus directe et la plus générale. Le pays devait-il, dans la sécurité confiante de l'orthodoxie monétaire, subir le plein effet d'une déflation venue du dehors, ou bien devait-il assumer le risque de la lutte contre cette déflation en recourant à l'expansion monétaire ? On aurait pu atténuer les effets de la contraction rapide du pouvoir d'achat des exportations en créant, sur une échelle suffisante, un autre pouvoir d'achat en comblant les déficits fédéraux d'ordre temporaire à l'aide du crédit bancaire et d'une émission restreinte de billets du Dominion. Cela aurait eu l'effet, notamment, d'abaisser la valeur du dollar canadien par rapport aux devises étrangères et de relever ainsi les prix en monnaie canadienne des denrées vendues à l'étranger. Une expansion monétaire de cette nature ou de quelque autre genre, habilement et prudemment réalisée, aurait pu contribuer pour beaucoup à prévenir le déséquilibre prononcé entre les prix des produits primaires et leurs frais de production, et à éviter les fortes inégalités qui ont caractérisé l'incidence de la crise. Il est probable que l'équilibre qui se serait ainsi produit dans l'économie entre les revenus des divers groupes et des diverses régions, et entre les prix et les frais de production, aurait maintenu le revenu national à un niveau plus élevé et atténué le chômage. Comme il importe

²⁷⁷ *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, vol. I, p. 163.

que l'intérêt de l'argent demeure fixe et que les salaires soient stables (dans les deux cas en monnaie canadienne), il aurait été plus facile d'éviter la baisse des prix d'exportation (en dollars canadiens) que de provoquer une réduction des frais par le moyen de la déflation produite de l'extérieur ». ²⁷⁸

La position de cette partie du Rapport est donc claire. Elle se rattache nettement à la théorie monétaire du temps, basée sur la théorie quantitative. Comme c'est d'ailleurs la tendance à ce moment - et en fonction de la thèse générale d'une crise attribuable aux défaillances du commerce international -, elle pense davantage à une solution en termes de dévaluation monétaire que de simple expansion du volume intérieur du pouvoir d'achat. Tout le reste du passage qu'introduit le paragraphe cité précédemment est consacré à l'examen de la question de savoir si le Canada n'aurait pas mieux fait de dévaluer sa monnaie, surtout en regard de la faiblesse des monnaies chez ses deux principaux concurrents sur le marché du blé : l'Argentine et l'Australie. ²⁷⁹

Par ailleurs, les finances publiques sont nettement envisagées comme « l'un des groupes de conditions les plus importants qui façonnent l'évolution économique ». ²⁸⁰ Elles « stimulent ou dépriment le revenu national ». Elles « fournissent aussi un moyen de compensation par voie de mise au point et de transport de fonds pour contrebalancer l'effet défavorable des autres mesures ». ²⁸¹ Leur rôle se précise d'autant plus que, dans cette section du Rapport, l'idée est dégagée, de l'histoire racontée dans les chapitres antérieurs, que le Canada montre dorénavant les « caractéristiques normales d'une économie qui arrive à

²⁷⁸ Ibid., p. 164.

²⁷⁹ Ibid., pp. 164-169. Toute cette partie du rapport est évidemment appuyée sur l'étude de F.-A. Knox : *Politique monétaire du Canada 1929-1934* étude préparée pour la Commission Royale des Relations entre le Dominion et les provinces, Ottawa, 1939. Il est vrai que dans une autre partie du rapport le problème canadien d'exportation est relié à l'idée que son importance lui vient de ce qu'il constitue le facteur principal dans la détermination du volume des placements, mais le passage est cursif (Rapport, op. cit., vol. II, p. 23).

²⁸⁰ Rapport, op. cit., vol. I, p. 202. Cf. aussi pp. 220 et s.

²⁸¹ Ibid.

sa maturité ». ²⁸² Dorénavant le chômage sera donc un phénomène permanent au Canada et il appartiendra à l'État d'y voir :

« La présente discussion (de l'organisation des finances publiques au Canada) repose sur ces deux hypothèses que le chômage, dans une certaine mesure en tout cas, restera à titre permanent et que la responsabilité de l'assistance aux chômeurs retombe avant tout sur l'État. A en juger par notre analyse du régime économique, la première de ces hypothèses est d'ores et déjà du domaine des probabilités et même, sauf dans des circonstances fort exceptionnelles, une certitude. La seconde hypothèse, bien qu'au pôle opposé d'une ancienne théorie nord-américaine encore exposée un peu partout mais avec mollesse, est devenue presque inconsciemment mais inévitablement l'opinion prédominante, par suite de profondes transformations économiques ». ²⁸³

Le problème est donc abordé bien plus selon le biais de l'assistance que sous celui du plein emploi.

La façon de soulever les problèmes résultant de cet état de chose n'en donne pas moins déjà la résonance keynésienne ou post-keynésienne. « Ces importants transports de fonds, dit le Rapport, ...

... auxquels ne correspond aucun service direct, présentent un problème nouveau dans le régime des finances publiques du Canada. Étant donné le volume énorme des transports effectués (volume égal au total des dépenses gouvernementales en 1931), ce problème prend une extrême importance. Par suite de l'abandon de la théorie, autrefois acceptée, du partage constitutionnel des responsabilités, on n'a même pas pu élaborer une bonne technique administrative pour régler ce problème. On a encore moins tenté d'analyser les facteurs économiques en jeu et de rechercher des mesures d'ordre pratique ou préventif par la coordination de l'assistance-chômage avec la politique bancaire et celle du change, avec les programmes de travaux publics, les méthodes de paiement des déficits et les dispositions envisagées dans le domaine fiscal, commercial ou industriel. Ce qui est plus grave du point de vue de nos fins immédiates, on n'a pas examiné de près l'effet que les énormes transports de fonds déjà effectués ont eu sur le volume et la répartition du revenu national. On ne s'est pas demandé davantage quel régime fiscal conviendrait aux nouvelles formes

²⁸² Ibid., p. 226.

²⁸³ Ibid., p. 228.

de dépenses. Il existe néanmoins, entre ces domaines de l'activité une relation importante. (...) ». ²⁸⁴

La sécurité sociale, de même, sauf des allusions en passant à son rôle de stabilisation économique ou à son effet sur le revenu national, reste envisagée surtout comme un moyen d'assurer aux citoyens canadiens assistance et bien-être. ²⁸⁵ L'échelonnement des travaux publics est envisagé, d'après le Rapport de la Commission nationale de Placements, comme étant...

« (...) l'ajournement de travaux nécessaires mais non urgents, jusqu'à ce que l'entreprise privée ait cessé de procurer une somme raisonnable de travail dans l'industrie du bâtiment. Les dépenses publiques sont ainsi différées et effectuées de façon à contrebalancer l'inactivité dans l'industrie du bâtiment, au début d'une crise. Il importe, pour le succès d'un plan de ce genre, que les gouvernements intéressés réalisent un surplus (ou amortissent leurs dettes) dans les années de prospérité ; et il est hautement à souhaiter que leur programme de construction soit coordonné au début d'une crise ». ²⁸⁶

C'est déjà une politique cyclique, mais plus liée à l'adage courant « Quand le bâtiment va, tout va ! », qu'à une véritable politique compensatrice de placements publics. Quant aux impôts, il est bien affirmé qu'ils ont des « répercussions profondes sur le volume et la distribution du revenu national » ²⁸⁷, mais tout le réaménagement proposé s'inspire apparemment plus de ce qu'on estime être des exigences constitutionnelles (incapacité des provinces résultant d'une disparité des pouvoirs) et nationales (« norme nationale des services sociaux »), que d'une théorie économique bien sûre d'elle-même.

L'ensemble du Rapport dégage néanmoins une volonté nette de centraliser les pouvoirs économiques, sociaux et fiscaux à Ottawa en vue d'éviter la répétition des événements de 1930 à 1934. La nécessité de la centralisation est le leitmotiv du Rapport. jusque-là rien de tel ne s'était imposé. Les politiques monétaires pures et simples n'exigeaient

²⁸⁴ Ibid.

²⁸⁵ Ibid., vol. II, ch. I.

²⁸⁶ Ibid., p. 27.

²⁸⁷ Ibid., p. 78.

rien de pareil, le gouvernement fédéral exerçant pleine juridiction dans le domaine des banques et de la monnaie. L'insuccès des mesures purement monétaires, mis en relief par la nouvelle dépression de 1937, appelle des mesures plus diversifiées. Les auteurs du Rapport ne prétendent pas encore connaître parfaitement le secret des crises économiques, ni croire que le gouvernement puisse les empêcher, mais ils suggèrent de resserrer le système politique pour parer au gain. « Nous ne prétendons pas, nous disent-ils...

... qu'il soit du pouvoir du gouvernement d'empêcher les crises économiques, surtout en un pays comme le nôtre, qui dépend, dans une si large mesure, des marchés étrangers ; mais les gouvernements peuvent fortement réduire les pertes énormes de revenu national. L'étude méthodique des projets de travaux publics et des dépenses d'aménagement des ressources, la coordination intelligente du crédit, des changes étrangers, du commerce, du transport, et des taxes, sont des armes puissantes pour combattre le chômage et fluctuations du revenu. Seul le gouvernement du Dominion peut s'en servir d'une façon efficace. Tant que le soulagement du chômage ressortira aux -neuf provinces (et aux municipalités par elles créées), dont les politiques de budget, de fisc, d'aménagement et de travaux publics peuvent différer et se nuire, le Canada sera impuissant à faire disparaître le gaspillage économique évitable et à se soustraire aux conséquences sociales du chômage intensif ». ²⁸⁸

Ou encore :

« (...) Les programmes fiscaux ayant des répercussions profondes sur le volume et la distribution du revenu national doivent être confiés à une seule autorité et la responsabilité de l'action ou de l'inaction doit être fixée sans le moindre risque d'équivoque ». ²⁸⁹

En somme, le Rapport Sirois reflète les courants et les contre-courants de l'époque. C'est un ensemble assez diffus de doctrines diverses, de nature plutôt pré-keynésienne, que proprement keynésienne. Document avant tout dominé par la commotion qu'a engendrée dans les esprits la crise économique des années '30 et par la panique qu'a suscitée le retour du spectre dans les années 1937 et 1938, il n'y apparaît pas que ses auteurs aient eu le temps d'assimiler ou d'adhérer

²⁸⁸ Ibid., p. 24.

²⁸⁹ Ibid., p. 78.

encore à la théorie récente de Keynes. Il n'en jette pas moins les fondements de la thèse centralisatrice au Canada sous tous ses aspects, aussi bien économiques, sociaux et fiscaux que constitutionnels et politiques. C'est sans doute son impulsion qui explique pourquoi, après avoir adhéré au keynésianisme, les conseillers économiques du gouvernement canadien seront les plus centralisateurs de tous les keynésiens, au moins sur le continent nord-américain.

5. La guerre, terrain propice pour des expériences nouvelles

[Retour à la table des matières](#)

Mais, nous l'avons vu, l'encre n'avait pas encore séché sur les épreuves du désormais célèbre Rapport Sirois, que les idées avaient déjà évolué, comme en témoignent les positions toutes keynésiennes de notre ministre des finances en 1939. La guerre allait contribuer à faire pencher la balance du côté d'un rôle plus significatif de l'État dans l'orientation économique. D'elle-même, elle rendait nécessaire, sans arrière-pensée, un rôle prédominant de l'État. À cause de cela, celui-ci peut paraître dépourvu de signification. Pourtant dans l'état d'esprit où étaient nos gouvernants, désarmés par la menace d'une nouvelle dépression, la guerre paraît fournir une occasion de tenter certaines expériences au sujet desquelles on aurait hésité en temps ordinaire.

Le premier budget de M. Ilsley, en septembre 1939, semble extrêmement significatif à cet effet. Il n'exposera pas seulement un programme de financement des hostilités, mais constitue une prise en main complète de la direction de l'économie. Le plan général de l'effort de guerre est tracé d'avance en deux étapes, l'une dite période initiale de préparation pendant laquelle les objectifs de paix s'entremêleront aux objectifs de guerre ; l'autre de plein effort, pendant laquelle seuls compteront les objectifs de guerre. L'économie doit d'abord être portée au plein emploi. La guerre rendra la chose possible en fournissant l'occasion de placements nouveaux, tant d'ordre public que d'or-

dre privé. Une politique de monnaie facile assurera le démarrage, mais avec l'idée d'arrêter l'expansion « dès que l'augmentation des emplois et de la production sera en bonne voie (...) pour éviter le péril d'une inflation progressive ». ²⁹⁰

Au fur et à mesure que la situation se développera, le ministre des finances continuera de l'interpréter dans les termes de la nouvelle conception économique. En 1941, le plein emploi paraît atteint puisque « le pourcentage des syndicalistes sans travail dans les métiers n'a guère dépassé celui des chômeurs de l'hiver de 1928-1929 et que les industries nécessairement saisonnières trouvent de plus en plus difficiles de maintenir leurs effectifs ouvriers » ²⁹¹ Comment en est-on arrivé là ? « Les forces financières qui nous permettent de nous servir en entier de nos ressources sont les dépenses de guerre de notre propre gouvernement, les achats faits chez nous par le gouvernement du Royaume-Uni et les exportations en d'autres pays ». ²⁹² Mais ajoute-t-il, « la politique financière a été une condition plutôt qu'une cause dans l'accroissement de l'activité des affaires canadiennes ». On sent que déjà, le ministre s'apprête à en tirer les conclusions opportunes pour l'après-guerre

Bientôt le gouvernement mettra à l'œuvre des comités, avec mission d'élaborer une politique pour l'après-guerre. La perspective assez généralement admise est celle d'une dépression quasi inévitable peu après la cessation des hostilités. Un *Advisory Committee on Economic Policy* ²⁹³ sera constitué de tous les « employés supérieurs des diffé-

²⁹⁰ *Débats de la Chambre des Communes*, vol. LXXXVI, no 5, p. 155 et s.

²⁹¹ *Débats de la Chambre des Communes*, vol. LXXXIX, no 60, 29 avril 1941, p. 2602.

²⁹² Ibid., p. 2601. Dans les déclarations qui suivront, nous entendrons peu parler du commerce extérieur, qui occupait l'avant plan dans toutes les déclarations antérieures. Ce n'est pas qu'on le néglige, mais la présente citation nous indique dans quelle perspective nouvelle on le considère : non plus comme l'élément dominant et quasi-exclusif, mais comme une donnée parmi d'autres. Après la guerre et dans le langage post-keynésien, les fluctuations de la balance commerciale seront considérées comme ayant des effets analogues aux fluctuations des investissements intérieurs. Ils seront en somme sous-entendus quand on parlera des variations des investissements.

²⁹³ *Report. Advisory Committee on Reconstruction*, 24 septembre 1943, p. 59.

rents départements et agences gouvernementaux », c'est-à-dire des divers sous-ministres, du président de la Commission de Contrôle des Prix en temps de guerre, du commissaire aux Douanes et du gouverneur de la Banque du Canada. Il travaillera en étroite relation avec *l'Advisory Committee on Reconstruction*, composé de certaines personnalités non-gouvernementales, sous la présidence de M. F.-Cyril James, et de représentants ex-officio des divers comités gouvernementaux.

Dans son rapport, *l'Advisory Committee on Reconstruction* ne manque pas de signaler l'accumulation de forces inflationnistes que représentent, pour l'après-guerre, les retards dans la satisfaction des besoins du consommateur, l'augmentation considérable du volume des moyens monétaires et la détention par le public d'un volume également important d'obligations d'État, sans compter les disponibilités accrues pour le financement des ventes à tempérament.²⁹⁴ Mais ajoute le texte :

« Dans cette discussion des dépenses probables des consommateurs pendant la période d'immédiat après-guerre, nous ne devons pas oublier que les épargnes accrues et l'augmentation de la capacité d'emprunt peuvent s'épuiser durant la première ou la deuxième année. Par suite, si le volume des affaires doit être maintenu, il y a lieu d'adopter des programmes à long terme pour le maintien d'un haut niveau des revenus du consommateur et l'existence d'ouvertures suffisantes d'emploi ». ²⁹⁵

Pour y arriver, il convient, nous suggère le Rapport, de nous attacher à comprendre le mécanisme de l'équilibre économique, « tel que la grande majorité des économistes », prétend-on, le conçoivent. Suit un exposé assez clairement indicatif de la théorie à laquelle on se rattache :

« En termes généraux seulement, le revenu-argent global de toutes les unités (y compris les compagnies et les organismes gouvernementaux) doit passer à l'achat de la production courante de biens et de services, si notre économie nationale doit se maintenir en état de prospérité. Pour autant qu'il s'agisse du revenu du public-consommateur, ce fait ne crée pas de problème compliqué. Si une certitude raisonnable de stabilité dans l'em-

²⁹⁴ Ibid., pp. 7-10.

²⁹⁵ Ibid., pp. 9-10.

ploi existe, une forte majorité de la population va dépenser tout (ou presque tout) son revenu argent en biens et services qui contribuent directement à assurer le niveau de vie de la famille. Naturellement, une certaine partie du revenu familial est épargnée par ceux qui vivent au-dessus du niveau de subsistance, et le volume de ces épargnes tend à croître plus que proportionnellement à l'importance du revenu - mais les proportions exactes dans chaque cas ne changent que très lentement dans les périodes de stabilité des revenus et de prospérité économique. La variation est passablement plus forte en ce qui concerne les épargnes des compagnies (montant retenu à même les revenus courants quand toutes les dépenses et les dividendes ont été payés) et des gouvernements (l'excédent net des revenus sur les dépenses) ; mais le volume global d'épargne pour les trois groupes semble changer très lentement durant les périodes de revenu national stable et d'emploi généralisé.

(...) Sur la base des données disponibles, il semblerait que l'épargne globale de tous les citoyens canadiens, des compagnies et des organismes gouvernementaux s'élève, au cours d'une bonne année, quand il y a des perspectives raisonnables d'emploi et de production continus, à quelque chose comme 20% du revenu national global. Même si une analyse statistique plus détaillée devait conduire à de légères modifications dans le pourcentage, il est peu probable que cela puisse modifier la conclusion que les habitudes d'épargne changent très peu pendant les périodes d'activité normale. Quand le Canada est prospère, notre peuple dépense environ quatre dollars pour chaque cinq dollars de revenu en choses nécessaires à la vie ou à procurer du confort. Si cependant tout le revenu-argent doit être dépensé en biens et services pour que soit assurées une prospérité continue et des ouvertures suffisantes d'emploi, nous devons nous préoccuper de ce qu'il advient de l'autre cinquième du revenu national.

Théoriquement parlant, les épargnes de la communauté sont engagées dans l'outillage (*capital equipment*). L'individu peut acheter des actions ou des obligations nouvellement émises, et il procure ainsi aux compagnies les fonds qu'elles désirent dépenser en matières premières, en nouvelles usines et en outillage nouveau. (Nous pouvons de toute évidence oublier l'achat de titres anciens d'un ancien propriétaire, puisque celui-ci devra ou bien dépenser l'argent pour des fins de consommation - auquel cas il n'y a pas épargne nette - ou le placer dans des titres nouveaux. Il peut, comme troisième possibilité, thésauriser l'argent dans un compte de banque inactif ou dans un coffret de sécurité ; mais ces deux pratiques sont suffisamment rares, en temps normal, pour que nous ignorions les complications auxquelles elles pourraient donner lieu.) Alternativement, il peut déposer son argent dans un compte d'épargne ou payer une prime d'assurance-vie, mais ces institutions engageront normalement ces fonds dans des titres le plus

tôt possible, leurs revenus globaux dépendent du revenu provenant de tels placements.

En théorie, par suite, la partie du revenu national qui n'est pas dépensée pour des fins de consommation devient automatiquement disponible pour des dépenses sur des biens capitaux d'une sorte ou de l'autre. Malheureusement, toutefois, toutes les épargnes ne sont pas automatiquement consacrées à de telles fins, vu que la décision d'acheter de nouveaux biens capitaux dépend des entreprises ou des gouvernements en fonction d'une analyse soigneuse de plusieurs facteurs. La disponibilité des fonds d'épargne constitue seulement un facteur parmi les autres, et pas le plus important. De sorte que la dépense globale sur des biens capitaux peut différer considérablement, en une année donnée, de l'épargne globale disponible sur le revenu. Aux États-Unis, entre 1920 et 1934, la formation brute du capital a fluctué largement, depuis un point aussi élevé que 24.3% du revenu national en 1920, et un point aussi bas que 9.0% en 1933. Et il est hautement probable que les fluctuations de cette donnée au Canada ont été proportionnellement aussi importantes. Ces fluctuations comptent parmi les causes les plus importantes des cycles. Une analyse approfondie porte à croire que le maintien du plein emploi, au Canada comme dans les autres pays, exigerait une plus grande stabilité dans la formation du capital d'une année à l'autre » ²⁹⁶ (traduction).

La similitude est frappante entre ce développement de la thèse fondamentale qui doit inspirer la politique canadienne et l'exposé que nous avons fait antérieurement de la théorie de Keynes et de ses disciples. En définitive, le Rapport retient aussi, comme solution centrale du problème, une sorte de « socialisation » ou planification sociale des investissements, combinée à des mesures de soutien du pouvoir d'achat.

Tout d'abord, il s'agit de planifier les investissements privés :

« Chaque entreprise devra être encouragée à établir un programme à long terme de dépenses capitales (...). Un tel programme, cependant, devra s'étendre à plus que la simple planification de la reconversion de l'usine dans l'immédiat après-guerre, pour fins de production civile. (...) Il devra envisager une planification soignée de toute dépense capitale pour une plus longue période d'années. Ce programme devra être aussi flexible que possible, de façon que des projets puissent être mis promptement à exécution dans les périodes où la formation globale du capital montre des ten-

²⁹⁶ Ibid., pp. 13-14.

dances à diminuer. Une telle flexibilité d'un programme bien préparé au niveau des affaires, tendrait à réduire considérablement la part du programme d'investissements publics.

Un problème particulier surgit, dans ce domaine de la reconversion industrielle et de la formation de capital à long terme, de l'existence des milliers de petites entreprises existant au Canada au début de la guerre - groupe qui, dans l'ensemble, assure une importante proportion du revenu national. (...)

Les plans des grandes entreprises vont, naturellement, profiter directement aux petites entreprises pendant les années d'après guerre, mais ils ne résoudront pas tous leurs problèmes. Deux initiatives supplémentaires semblent donc importantes au Comité. D'abord, on devrait encourager les petites entreprises de chaque ville (notamment celles qui sont engagées dans le commerce de détail) à étudier ensemble leurs problèmes d'après-guerre ; et cette étude devrait être considérée comme une partie intégrale du plan de reconstruction local. (...) En second lieu, il paraîtrait désirable de poursuivre une étude approfondie de la mesure dans laquelle le mécanisme financier actuel du Canada peut répondre aux besoins des petites entreprises, tant en ce qui regarde l'importance des services offerts qu'en ce qui concerne les taux d'intérêt exigés » ²⁹⁷ (traduction).

Les investissements privés seront complétés, si nécessaire, par les investissements publics. Ou plutôt, comme il y a tout de même des investissements publics pressants et devant avoir préséance sur les investissements privés ²⁹⁸ les dépenses d'État aussi seront planifiées. Seront remis à plus tard, autant qu'il sera possible, les investissements publics non urgents.

« (...) Si le niveau global de la formation de capital résultant de l'investissement privé devait tomber au-dessous de la proportion nécessaire au revenu national (une situation qui s'est souvent produite dans l'histoire du Canada et d'autres pays), le chômage et le gaspillage de matériaux qui en résulterait engendrerait fatalement une dépression économique. Dans de telles circonstances, un plan de travaux publics bien préparé tend à augmenter le revenu national et contribue à, la stabilité de l'activité économique à travers le Dominion » ²⁹⁹ (traduction).

²⁹⁷ Ibid., pp. 14-15.

²⁹⁸ Ibid., p. 27.

²⁹⁹ Ibid.

Une telle politique économique, note le document, exigera une politique fiscale appropriée. Le budget devrait comporter deux parties : une qui aurait trait aux dépenses courantes et serait équilibrée sur une base annuelle ; l'autre, le serait sur une période « beaucoup plus longue que l'année de calendrier et pourrait se développer sur toute une décennie » ³⁰⁰ (traduction).

Comme adjuvant à ce programme politique central et dérivé de la théorie économique exposée, le document envisage des mesures de stabilisation du pouvoir d'achat des masses. Les entreprises, d'abord, multiplieraient les comités conjoints patronaux et ouvriers en vue d'établir les moyens de stabiliser l'emploi et le pouvoir d'achat à un haut niveau. ³⁰¹ L'État, d'autre part, développerait un système complet de sécurité sociale.

« Les mesures de sécurité sociale, il faut le souligner, impliquent plus que le simple bien-être. Elles constituent un important groupe d'instruments fiscaux que les gouvernements peuvent utiliser dans leur stratégie économique générale de recouvrement et de stabilisation. Les prestations d'assurance-chômage et les pensions aident à maintenir le niveau du pouvoir d'achat pendant les périodes d'ajustement, alors qu'il pourrait autrement décroître et intensifier les problèmes de stabilisation économique. Les contributions versées par les assurés tendent à réduire la dépense globale en période de plein emploi, et par suite atténuent la tendance à l'inflation. Il est par suite essentiel que tout le problème de la sécurité sociale soit étudié, non pas en soi mais comme partie intégrale d'un programme gouvernemental où la politique fiscale sert à stabiliser le processus de la formation du capital, pendant que l'investissement public supplémente l'investissement privé afin d'assurer le plein emploi » ³⁰² (traduction).

³⁰⁰ Ibid., p. 29.

³⁰¹ Ibid., p. 15.

³⁰² Ibid., p. 33.

6. L'acceptation définitive de la théorie keynésienne

[Retour à la table des matières](#)

Que le gouvernement canadien ait adhéré à ces idées et qu'il en ait fait la substance de la « politique nouvelle » ³⁰³ annoncée en 1945, est bien démontré par la teneur du livre blanc *Travail et revenus*, déposé au Parlement canadien en avril 1945. D'ailleurs, le Rapport de *l'Advisory Committee on Reconstruction* ne constituait guère qu'une ratification, par des gens de l'extérieur - représentants du monde universitaire, du monde des affaires et du monde du travail -, de la besogne accomplie par les comités gouvernementaux. Sans doute, le document officiel lui-même n'expose pas la théorie sur laquelle il s'appuie. Mais l'atmosphère générale du texte, les mesures proposées et leur agencement ne laissent pas de doute sur la similitude de ses bases théoriques et de celles qui inspiraient les conclusions analogues de *l'Advisory Committee*.

Le rattachement de la politique nouvelle du gouvernement aux idées keynésiennes est cependant plus directement évident dans les quelques explications théoriques qui accompagnent les Propositions du Gouvernement du Canada ³⁰⁴ à la Conférence fédérale-provinciale du rétablissement. « Les bases d'un régime assurant des emplois en abondance et un haut niveau de bien-être social, y lit-on, doivent dans une large mesure reposer sur l'apport d'initiatives nouvelles. (...) Dans une très importante mesure, c'est en influant à l'avenir sur la marche de cette force dynamique que le Gouvernement entend réaliser ses objectifs en ce qui concerne l'emploi et le bien-être ». ³⁰⁵ Les placements d'État sont donc appelés à jouer un grand rôle dans l'économie canadienne de l'avenir. « Le critère sur lequel on se guide en l'occur-

³⁰³ *Travail et revenus*, Ottawa, 1945. Présenté au Parlement par le ministre de la Reconstruction en avril 1945, p. 4.

³⁰⁴ Août 1945.

³⁰⁵ Ibid., p. 23.

rence est la nécessité de contrebalancer les fluctuations constatées dans les placements privés et les emplois ». ³⁰⁶

En même temps, le gouvernement dévoile ses visées centralisatrices. Dans *Travail et Revenus*, le ministre de la Reconstruction avait posé le principe que le succès d'une telle politique exige qu'elle soit « acceptée sans réserve par tous les groupes et toutes les organisations économiques comme étant l'objectif national qui surpasse en importance tous les intérêts de partis ou de groupes ». ³⁰⁷ C'était déjà équivoque, quoique généralement acceptable. Il restait à préciser le sens de « tous les intérêts de partis ou de groupes ». Le ministre entendait-il par là couvrir même les droits généraux du citoyen et les droits supérieurs reconnus aux collectivités nationales ? Autrement dit, les considérations autres qu'économiques, de quelque nature ou importance qu'elles soient, devaient-elles, selon le ministre, absolument céder le pas à un simple objectif de plein emploi, si désirable fût-il ? Le grand objectif national canadien devenait-il de réaliser la stabilité économique à tout prix, même au prix de la liberté et des autres valeurs que l'on a pris l'habitude de considérer jusqu'ici comme supérieures ?

À tout événement, le document n'indiquait pas de moyens concrets de réalisation et, par suite, ne tirait pas de conséquences quant aux relations des diverses catégories de gouvernement au pays. Les Propositions, elles, ne laissent aucun doute à ce sujet des les premières lignes du texte. Parlant de la guerre et du succès de l'effort accompli, celui-ci dit : « Le Gouvernement fédéral prit sur lui d'organiser l'effort national, sans que rien n'entravât son pouvoir à cet égard. Ces circonstances et l'esprit de collaboration des gouvernements provinciaux permirent de vaincre, ou d'oublier temporairement, les causes qui ont retardé la découverte de solutions aux difficultés du passé. La réalisation de nos projets dans l'après-guerre doit, tout comme pendant la guerre, être l'objet d'un effort national ». ³⁰⁸ Il est sans doute question de collaboration avec les provinces, mais le passage qui précède implique déjà, et les développements ultérieurs confirmeront, que le mot

³⁰⁶ Ibid.

³⁰⁷ Op. cit., p. 28.

³⁰⁸ Op. cit., p. 5.

collaboration a dorénavant, pour le gouvernement fédéral, le sens d'une acceptation par les provinces de la domination et de l'initiative fédérale « tout comme pendant la guerre ».

D'une façon générale, comme on peut le lire en conclusion du document, il est donc proposé aux provinces de laisser, au gouvernement fédéral, « l'initiative en vue d'assurer l'embauchage et les revenus » sur les quatre plans du commerce extérieur, de la fiscalité, des placements publics et des mesures sociales. ³⁰⁹ Conséquemment le gouvernement central réclamera un contrôle étendu sur les recherches scientifiques et les travaux publics, même sur ceux qui sont effectués dans les provinces ³¹⁰, une mainmise générale sur presque tout le régime de sécurité sociale ³¹¹, la disposition absolue de tous les impôts importants. ³¹²

Le document lui-même n'apporte guère de justification théorique d'une centralisation aussi importante des pouvoirs. Tout au plus y trouve-t-on, dans les paragraphes d'introduction, une sorte de parallèle entre, les succès de la politique du temps de guerre, par opposition aux difficultés de la période précédente de dépression économique. En fait, les nouvelles propositions trouvent leur plus fort appui dans les données mêmes de la nouvelle théorie. Selon la perspective keynésienne, surtout quand elle est simplifiée comme dans les auteurs américains de l'époque et les documents officiels fédéraux, l'économie apparaît comme un mécanisme passablement rigide, dépourvu d'élasticité ou d'une capacité d'adaptation naturelle. D'où l'impérieuse nécessité d'une constante attention si l'on veut éviter le sous-emploi chronique. Toute l'immense machine qu'est l'économie d'un pays pivote autour d'une pièce, toute petite relativement à l'ensemble : un écart entre la dépense de consommation et le revenu global convenablement ajusté au volume des investissements. Que cette pièce soit toujours convenablement huilée et tout le système fonctionnera parfaitement. On comprend alors qu'en face d'une action aussi minutieuse et susceptible de produire de tels résultats, on prétende confier la tâche à un seul, agis-

³⁰⁹ Op. cit., p. 57.

³¹⁰ Op. cit., pp. 23-29.

³¹¹ Op. cit., pp. 29-51.

³¹² Op. cit., pp. 51-57.

sant sans embarras d'aucune sorte. Cela paraît d'autant plus s'imposer que le contrôle envisagé doit, estime-t-on, être rapide. Selon la description de Hansen, « dans l'ordre économique moderne, si hautement complexe, nous sommes en constant danger. Ce n'est pas facile de tenir le système en équilibre. Il nous faut continuellement avoir la main sur la soupape afin d'assurer une demande globale appropriée, mais jamais excessive » ³¹³ (traduction). Dans un tel état d'esprit, frisant la panique, les libertés apparaissent vite comme des embarras administratifs inutiles. Le point important sera évidemment de voir dans quelle mesure une telle conception peut réellement s'imposer à nous dans la réalité. Mais pour le moment, il est primordial d'en dégager la signification.

Avec l'évolution qu'a subie la théorie keynésienne aux mains des keynésiens américains, tous les secteurs importants à contrôler tombent dans le giron immédiat de la politique fiscale. C'est surtout en termes de centralisation des principales dépenses gouvernementales et des ressources fiscales les plus importantes que s'exprime le problème. Le contrôle centralisé des placements publics, de la sécurité sociale, de même que des principaux impôts, apparaît indispensable comme élément de politique fiscale. Le gouvernement central doit pouvoir en jouer à sa guise, comme l'artiste au clavier exerce un contrôle absolu sur toutes les notes. Il pourra alors ajouter ici, retrancher là, de façon à modifier soit la consommation, soit l'épargne, soit l'investissement. Au fur et à mesure qu'un déséquilibre cherchera à se manifester, il sera ainsi facilement corrigé, pense-t-on. Conception séduisante, comme l'était d'ailleurs celle de Fisher et de sa théorie quantitative, et sur les détails de laquelle nous reviendrons dans l'étude ultérieure sur l'aspect fiscal de ce problème. Pour le moment, attirons seulement l'attention sur le fait qu'étant donné l'organisation politique canadienne depuis 1867, cette politique économique théorique devait se transposer, au Canada, dans les années 1945 et suivantes en un conflit constitutionnel.

³¹³ *Economic Policy*, etc., op. cit., p. VII.

C'est donc indiscutablement en tant que toute cette politique se rattache aux exigences de la théorie de base, parce que celle-ci serait vraiment représentative de la réalité, que la centralisation y apparaît à ce point contraignante. En eux-mêmes, les éléments qui la composent - travaux publics ou autres dépenses du genre, sécurité sociale, manipulation des impôts - n'exigent rien de pareil, du moins pas d'une façon aussi rigoureuse. Il relève de l'évidence et du sens commun - et par suite chacune des mesures concernées mérite considération - que le gouvernement peut agir sur l'économie par ces pratiques. Ce n'est d'ailleurs pas depuis Keynes seulement, ni non plus depuis la grande dépression des années '30 que les travaux publics sont apparus comme un moyen de compenser les déficiences de l'entreprise, d'assurer du travail aux chômeurs et par suite de soutenir le revenu national. La chose se pratiquait sous l'Empire Romain, et probablement avant ; elle le fut dans notre propre province dès les années 1880. L'idée d'une planification de ces travaux en fonction du cycle n'est pas non plus keynésienne et se retrouve déjà dans le plan Hoover.³¹⁴ Les manipulations fiscales en vue d'agir sur l'épargne, l'investissement et la consommation sont plus récentes, plus directement liées aux développements keynésiens, mais n'en forment pas partie intégrante ; autrement dit, elles peuvent être retenues en dehors des perspectives keynésiennes et pour des objectifs de stabilité gouvernés par à peu près n'importe quelle théorie économique. La sécurité sociale d'État elle-même relève plus du principe de l'expansion de la consommation par la distribution des revenus, idée plutôt socialiste que keynésienne, que de celui de l'écart à combler entre l'épargne et l'investissement.

Considérée en dehors du cadre keynésien, aucune de ces expériences ou combinaisons d'expériences n'appellerait véritablement une centralisation complète des pouvoirs, de nécessité absolue. En faveur de la centralisation interviennent alors les arguments traditionnels d'une certaine facilité administrative, généralement synonyme d'une plus grande efficacité technique. Mais toute la thèse de la décentralisation, avec les avantages que confèrent la souplesse, la plus grande facilité d'adaptation à des conditions variées, les caractères plus humains de l'administration, etc., gardent leur signification. Technique-

³¹⁴ *Business Cycle and Unemployment*, op. cit., pp. xxvii et s.

ment, la décentralisation reste concevable et réalisable. Dans les perspectives rigides et simplifiées que s'étaient données nos keynésiens canadiens, plus particulièrement, rien de tel ne pouvait plus être envisagé. Il importe donc maintenant de déterminer dans quelle mesure ces perspectives sont théoriquement et politiquement valables.

2e partie :
Centralisation et contrôle économique

Chapitre IV

La validité politique de la théorie keynésienne

1. Théorie et pratique

[Retour à la table des matières](#)

Comme nous venons de le voir au chapitre précédent, c'est donc en fonction d'une expression sommaire de la théorie keynésienne d'immédiat après-guerre que se sont élaborés les programmes politiques canadiens centralisateurs de 1945 et des années suivantes. La même remarque s'applique également aux exposés que l'on retrouve dans le livre de Maurice Lamontagne.³¹⁵ Exposés en définitive plus sommaires que la présentation de Keynes lui-même, à la façon des développements de Hansen et de Lerner. On n'y retrouve plus, qu'à peine esquissées et vite oubliées, toutes les distinctions et limites que nous avons vues exprimées à la base de la Théorie Générale elle-même. Le mécanisme réel, concret, immédiat, complet de l'économie y est représenté comme ordonné à un mécanisme d'équilibre entre les épargnes et les investissements globaux ; mécanisme de déséquilibre plutôt, puisque la croissance même de l'économie doit nécessairement

³¹⁵ *Le fédéralisme canadien*, Les Presses Universitaires Laval, Québec, 1954.

conduire à l'inégalité entre les deux, à l'insuffisance des investissements surtout, à cause de la stabilité de l'inclination à consommer et de l'instabilité du volume des investissements. Ce qui était une démonstration théorique située dans des cadres bien déterminés est devenu une description des mécanismes concrets ou actuels de l'économie, et la justification d'une politique d'utilisation immédiate déduite directement de cette soi-disant description de la réalité.

Or, nous venons de le noter en conclusion du chapitre précédent, c'est cette grande simplicité du système, par suite la facilité des solutions déduites et les promesses d'efficacité qu'elles suggèrent ainsi, qui deviennent le grand argument centralisateur. Il est donc de première importance, pour départager le débat, de nous attacher à la question de la validité politique de la théorie keynésienne ainsi utilisée, sans même mettre en cause, pour le moment, sa valeur théorique même. Étant donné le caractère d'apparence éminemment pratique et spécifique des politiques keynésiennes, beaucoup de gens en étaient venus à croire, en effet, qu'elles étaient le résultat d'une vaste expérience, et qu'elles tranchaient fort à ce point de vue sur les attitudes théoriques des anciens économistes, classiques ou autres, qui n'avaient que le laisser-faire à proposer ou des mesures insuffisamment déterminées. Bien au contraire, toutefois, le chapitre II de la présente partie nous indique que la nouvelle politique économique dérive de déductions tirées d'une démonstration éminemment théorique, appuyée sur des postulats et des hypothèses qui sont loin d'avoir tous été vérifiés expérimentalement. ³¹⁶ Mise au point après 1936, n'ayant pu être valablement essayée avant l'après-guerre 1945, elle était donc plus un espoir qu'une réalité. Et il convient de dire « était », car déjà l'espoir est en partie altéré par l'expérience, pour autant qu'il s'agit d'une vérification complète des divers points de la théorie et d'une application stricte des politiques qui en ont été logiquement dérivées. ³¹⁷

³¹⁶ Hansen, *Economic Policy and Full Employment*, McGraw-Hill Book, 1947, p. 117 ; Howard S. Ellis, *A Survey of Contemporary Economics*, Blakiston, Philadelphie, 1948, chap. 2.

³¹⁷ Howard-S. Ellis, op. cit. ; Seymour-E. Harris, *The New Economics*, Knopf, New-York, 1948. On le verra plus spécifiquement au chapitre VII.

Il ne fait plus guère de doute pour personne aujourd'hui que l'erreur - car erreur il y a eu, comme nous le préciserons ci-après - de ceux qui ont édifié des politiques rigides à partir de la théorie keynésienne a été de transposer immédiatement la théorie dans la pratique ; et par dessus le marché, en fonction d'une version en quelque sorte simplifiée de l'exposé assez circonstancié de Keynes lui-même. Ce dernier, quoique tout son texte soit nettement inspiré par une pensée politique, avait bien souligné, comme nous l'avons indiqué au chapitre 11, que pour en déduire des règles pratiques, appropriées aux circonstances, « il fallait un autre ouvrage de caractère différent du sien ». Or la caractéristique des ouvrages de Hansen et de Lerner, comme des documents officiels mentionnés au chapitre III, et du livre de Lamontagne, c'est qu'ils ne sont pas, justement, dans leurs fondements théoriques comme dans les relations qu'ils établissent entre théorie et pratique, d'un caractère différent de la Théorie Générale. Ils se contentent de reprendre celle-ci dans ses grandes lignes, à peu de chose près, pour en tirer immédiatement et directement les conclusions politiques que nous connaissons bien : centralisation nécessaire de la fiscalité (au Canada), de la sécurité sociale et de la politique des investissements. Keynes lui-même, qui avait certainement un esprit plus subtil, finit d'ailleurs, comme l'on sait, par désavouer en quelque sorte l'usage ainsi fait de sa théorie sur le continent nord-américain. ³¹⁸

³¹⁸ "I find myself moved, not for the first time, to remind contemporary economists that the classical teaching embodied some permanent truths of great significance, which we are liable to-day to overlook because we associate them with other doctrines which we cannot now accept without much qualification. There are in these matters deep undercurrents 'at work, natural forces, one can call them, or even the invisible hand, which are operating towards equilibrium. If it were not so, we could not have got on even so well as we have many decades past (...) We have here (proposals for consideration by an International Conference on Trade and Employment) sincere and thorough-going proposals, advanced on behalf of the United States, expressly directed towards creating a system which allows the classical medicine to do its work. It shows how much modernist stuff, gone wrong and turned sour and silly, is circulating in our system, also incongruously mixed, it seems, with age-old poisons, that we should have given so doubtful a welcome to this magnificent, objective approach which a few years ago we should have regarded as offering incredible promise of a better scheme of living.

I must not be misunderstood. I do not suppose that the classical medicine will work by itself or that we can depend on it. We need quicker and less pain-

C'est qu'une telle attitude est inadmissible, scientifiquement parlant, à moins d'avoir démontré au préalable que la théorie correspond suffisamment bien à la réalité, dans toutes ses données significatives au moins. Cela s'impose même pour les théories dérivées de l'induction la plus minutieuse ; à plus forte raison pour celles qui s'appuient sur l'hypothèse et le postulat (*assumption*). Voyons par exemple ce qu'en dit un moderne comme Homans, dont nous avons parlé à la première partie de ce mémoire, au chapitre sur la centralisation et les sciences sociologiques. La sociologie est, de toutes les sciences de l'homme, celle qui se tient le plus proche de l'économie politique. Plus évoluée que l'économie cependant, elle s'est résolument orientée, depuis plus d'un quart de siècle, vers l'idée de théories peut-être moins fulgurantes, mais appuyées avant tout sur l'observation minutieuse des faits, plus que sur de grandes idées vagues et préconçues de l'homme. ³¹⁹

Néanmoins, nous dit Homans, dès qu'il faudra systématiser, théoriser, il deviendra nécessaire de simplifier. « Il y a toujours plus d'observations qu'on en peut intégrer dans n'importe quelle théorie ; ou plutôt, disons que si une théorie doit jamais être formulée, elle ne le peut qu'en laissant plusieurs observations de côté » (traduction). Le résultat net, c'est qu'« une théorie peut-être vraie ; et pourtant ne pas être toute la vérité ». Ce qui rend nécessaire une importante distinction

full aids of which exchange variation and overall import control are the most important. But in the long run these expedients will work better and we shall need them less, if the classical medicine is also at work. And if we reject the medicine from our systems altogether, we may just drift on from expedient to expedient and never get really fit again." (The Economic Journal, juin 1946, pp. 185-186).

Quand on se rappelle l'engouement qui existait alors (1939-1946) pour les politiques de Hansen dans les milieux officiels et académiques américains, il semble évident que les "*other doctrines which we cannot now accept without much qualification*" ne peuvent être que les politiques dérivées de sa propre théorie par les post-keynesiens. Et la qualification de "*modernist stuff, gone wrong and turned sour and silly*" est probablement plus dure que Pelle de n'importe quel critique anti-keynésien.

³¹⁹ Homans, op. cit., pp. 10-12.

entre « science clinique » et « science analytique ». ³²⁰ Voici ce que Homans a à dire à ce sujet :

« (...) La science clinique est celle que le médecin pratique au chevet du malade. Là, le médecin ne peut se permettre d'ignorer quoi que ce soit de ce qu'il peut voir et expérimenter sur l'état du patient. Il ne peut le laisser de côté ni *in se* ni dans ses relations avec l'ensemble du tableau de l'être humain malade. Ce pourrait être la clef pour comprendre le complexe. Naturellement, le médecin pense à quelques-unes des théories qui sont dans son esprit, théories qui relient un nombre limité de facteurs physiologiques ; et qui expliquent ce que deviendront les autres si l'un change. Ces doctrines peuvent se révéler utiles ; mais il ne saurait, a priori, les laisser dominer sa pensée. Elles peuvent n'avoir pas pris en considération, et l'empêcher de voir, le facteur crucial du cas qui est devant lui.

Dans l'action, nous devons toujours être cliniques. Une science analytique est faite pour comprendre, non pas pour agir, du moins pas directement. Elle choisit quelques-uns des facteurs en jeu dans différentes situations et décrit systématiquement les relations qui les unissent. Elle n'arrive à une description systématique qu'en réduisant le nombre des facteurs considérés. C'est général, mais c'est abstrait. (...) Quand le progrès évolue rapidement, la science clinique et la science analytique s'aident l'une l'autre. Les cliniciens rappellent aux analystes ce qu'ils ont laissé de côté. Les analystes ont besoin de rappels brutaux, car ils se laissent si facilement charmer par les images qu'ils créent, qu'ils finissent par les croire réelles. D'autre part, les généralisations des analystes suggèrent souvent aux cliniciens les points qu'ils doivent surveiller particulièrement » ³²¹ (traduction).

Keynes n'a jamais fait mystère du fait que sa théorie était non pas clinique, mais analytique, même si son analyse visait directement à fournir aux cliniciens la description plus réaliste des faits principaux qui, selon lui, leur manquait. Elle était d'autant moins faite pour l'action immédiate qu'elle repose, comme nous l'avons vu au chapitre II, sur une série de postulats considérés, intuitivement et non pas expérimentalement, comme plus vraisemblables, par rapport à la réalité actuelle, que les postulats ricardiens ou marshalliens. Scientifiquement et politiquement parlant, l'engouement qui en est résulté pour les politiques dérivées, avec leur prétention à la précision et à l'efficacité, a

³²⁰ Ibid., pp. 13-14.

³²¹ Ibid., p. 15.

donc correspondu au triomphe de cette mentalité dont parle Homans, où théoriciens et cliniciens se laissent à ce point séduire par une théorie qu'ils finissent par prendre un dessin idéalisé des choses pour la réalité. Même si l'événement avait dû justifier ultérieurement cet optimisme - ce qui n'a pas été tout à fait le cas ainsi que nous le verrons ci-après -, on n'a pas assez fait remarquer que cet esprit a constitué un recul marqué, dans le développement des sciences économiques, par rapport à la « nouvelle théorie économique » qui s'élaborait au moment où a éclaté le keynésianisme et dont nous avons parlé dans le premier chapitre de cette seconde partie.

Sur le plan politique, il a abouti, surtout au Canada, à un souverain mépris des valeurs politiques, tellement la satisfaction d'avoir trouvé enfin la clef de la stabilité économique dans des formules simples paraissait l'emporter sur toute autre considération. Sur le plan théorique, les avantages politiques mêmes de la nouvelle théorie en devinrent souvent le principal critère de valeur, avant même toute vérification sérieuse faite. A un point tel que si la simplicité avec laquelle la théorie arrivait à décrire l'équilibre économique grâce à quelques variables globales (analyse macroscopique) a sans doute contribué à son succès, un économiste aussi sérieux et informé qu'Haberler a pu écrire que « nous pouvons en toute sécurité écrire que le contenu concret et les propositions politiques de Keynes lui-même et les autres déduisirent de son système ont plus contribué à faire accepter sa théorie (même chez ceux de ses disciples tournés vers la théorie) que sa beauté théorique et sa simplicité » ³²² (traduction).

2. Le degré de réalisme de la théorie de Keynes

[Retour à la table des matières](#)

La confusion est peut-être venue de ce que Keynes lui-même avait prétendu édifier une théorie qui rendait mieux compte de la réalité que celle des classiques. L'équilibre classique, avait-il affirmé, n'est qu'un

³²² *The New Economics*, op. cit., p. 162.

cas particulier. « De plus, ajoutait-il, les caractéristiques du cas spécial choisi par la théorie classique ne se trouve plus être celui de la société économique dans laquelle nous vivons avec le résultat que son enseignement est trompeur et désastreux si nous essayons de l'appliquer à des faits d'expérience » ³²³ (traduction). C'était implicitement soutenir que sa théorie allait permettre, sans désastre et sans erreur, des applications aux faits expérimentaux. Et c'est ce que firent directement les disciples de Keynes, répétant en somme l'erreur qu'ils reprochaient aux libéraux de transposer trop directement et trop rigoureusement les conclusions de la théorie dans la pratique.

En fait, sur certains points la théorie de Keynes se rapprochait davantage de la réalité immédiate que la théorie classique. On n'a pas assez souligné à notre avis que la tendance générale de la théorie classique n'est pas tant d'expliquer ce qui se passe actuellement dans la vie économique - du moins dans cette partie de la théorie qui s'intéresse à l'équilibre - que de déterminer le point ultime vers lequel tend le mouvement économique. L'eût-on fait qu'on eût mieux compris en quoi elle diffère de la théorie keynésienne, et évité la confusion qui a résulté du mélange des concepts keynésiens aux concepts classiques. La théorie classique de l'équilibre se situe en quelque sorte à ce que les mathématiciens appelleraient la limite de l'économie concurrentielle. Elle nous explique ce qui se passe autour du point limite et comment l'économie tend à y revenir quand elle s'en écarte, sans nous dire à quelle distance les économies réelles peuvent s'en trouver, ni quels obstacles elles peuvent rencontrer sur la voie qui y mène, ni non plus dans combien de temps elles y pourraient arriver, ou s'en approcher. À vrai dire, bien des classiques ont entretenu l'opinion que l'économie réelle ne s'éloignait pas beaucoup de la limite ; mais cette opinion n'enlève en soi aucune validité à leurs conclusions théoriques comme telles. En fait, dans la confusion des idées, les adversaires du classicisme, dont Keynes, se sont souvent rendus coupables de nier la valeur du système bien plus en fonction de ces opinions que d'une vue fondamentale sur la signification et les données intrinsèques du système même.

³²³ *General Theory*, op. cit., p. 3.

Leur attitude fondamentale incitait les classiques à considérer davantage les faits réalisés (analyse *ex post*) que les faits en voie de réalisation (analyse *ex ante*). Keynes rompt avec cette attitude. Au lieu de se situer au point d'équilibre (quoiqu'il lui arrive de retomber, à l'occasion, dans le mode de raisonnement classique), il se place à un endroit quelconque dans une économie en mouvement et recherche l'équilibre vers lequel elle tend. Comme les économies réelles ne sont jamais en équilibre, c'est sans aucun doute un point de départ plus réaliste. Ainsi, il est d'ailleurs conduit à concevoir le mouvement économique non pas en termes de résultats acquis, mais bien en termes d'anticipations (rendement escompté du capital, demande prévue par l'entrepreneur, etc.). Tout cela donne une allure réaliste à son exposé. On s'apercevra plus tard qu'une fois lancé dans cette voie, il aurait dû aller beaucoup plus loin et ne pas mêler, comme on le lui reprochera, les faits *ex ante* aux faits *ex post*. ³²⁴

Cependant, même avant toute discussion de la théorie elle-même, de la valeur expérimentale des concepts qui y sont introduits tant en matière de consommation, que d'investissements et d'intérêt, ainsi que de mécanisme (rigidité des salaires, préférence pour la liquidité, etc.), il y a, pour l'empêcher de coller à la réalité, toute la série des éléments considérés comme fixes pour les fins du raisonnement. Ceux dont Edgeworth disait : « Le traitement de certaines variables, qui consiste à les prendre comme constantes, est la source de la plupart des utopies en économie politique » ³²⁵ (traduction). Ceux dont Keynes lui-même nous avertit qu'il ne les considère pas constants, mais dont « en ce moment et dans notre contexte, nous décidons de ne pas considérer les effets et conséquences qu'engendrent leurs variantes » ³²⁶. Dont, par suite, ainsi que nous le disions au chapitre II, la théorie ne rend pas compte.

Nous avons vu au chapitre II quels ils sont (précédemment p. 170) et nous avons discuté dans une certaine mesure de leur signification et de leur importance. Un monde dans lequel la qualité et la quantité de

³²⁴ Cf. ci-après le chapitre VII.

³²⁵ Cité par Oskar Morgenstern, *The limits of economics*, William Hodge & Co., Londres, 1937, ch. II.

³²⁶ Op. cit., p. 245.

l'outillage disponible restent inchangées, où l'état des techniques ne se modifie pas, où les goûts et les habitudes du consommateur sont stables, où la courbe de la demande de travail est parfaitement élastique c'est-à-dire dans lequel les travailleurs sont toujours disposés à travailler pourvu qu'on leur offre du travail à un taux déterminé et stable, un tel monde n'est pas plus le monde réel dans lequel nous vivons que celui des classiques. A certains égards, il l'est encore moins, notamment en ce qui concerne la courbe de la demande de travail. Et que dire de l'hypothèse de la fixité des prix. Fritz Machlup dans son *International Trade and the National Income Multiplier* exprime la restriction d'une manière qui en fait ressortir brutalement tout l'irréalisme :

« C'est maintenant la mode, dit-il, de négliger les changements de prix possibles et leurs conséquences ; les présupposés des ressources inemployées, des taux de salaires rigides et de l'offre parfaitement élastique de travail (en y ajoutant la stabilité des taux de change) servent de prétexte pour éliminer élégamment (*assuming away*) toute répercussion provenant des prix » (traduction).

Schumpeter a bien mis en valeur dans un article de *l'American Economic Review* de 1946, que les keynésiens ont jugé digne de figurer à l'hommage rendu à Keynes dans l'ouvrage intitulé *The New Economics*, le caractère très spécial et extrêmement limité que revêt ainsi la théorie. Keynes, nous dit-il,

... a limité son modèle - quoique pas toujours son argumentation - aux phénomènes à court terme. Bien qu'il insiste couramment sur la [simplicité du modèle] et [sur son caractère statique], on ne paraît pas s'être suffisamment rendu compte jusqu'à quel point son modèle est strictement à court terme, et l'importance que revêt ce fait par rapport à la structure générale et aux conclusions de la Théorie Générale. La restriction fondamentale ne se limite pas aux fonctions de production et aux méthodes de production, mais s'étend aussi à la qualité et à la quantité de l'outillage dans les usines, qui ne doivent pas changer. Et cette dernière restriction, Keynes ne se lasse pas de la rappeler au lecteur à chaque moment important de son développement (cf. e.g., p. 114 et p. 295).

C'est cela qui rend possible des simplifications qui seraient autrement inadmissibles. Par exemple, cela permet de considérer l'emploi comme approximativement proportionnel au revenu [produit], de sorte que l'un est déterminé dès que l'autre l'est. Mais l'application de l'analyse se trouve ainsi limitée à quelques années au plus - peut-être pendant la durée du cy-

cle de 40 mois - ; et en termes phénoménologiques, elle se trouve limitée aux facteurs qui *commanderaient* la plus ou moins grande utilisation de l'outillage industriel si celui-ci restait fixe. *Tous les phénomènes liés à la création et aux modifications de l'outillage, c'est-à-dire le phénomène qui caractérise le processus capitaliste, sont exclus de toute considération.*

Comme image de la réalité, ce modèle se justifie surtout dans les périodes de dépression, quand la préférence pour la liquidité devient tout prêt d'être un facteur actif de soi-même. Hicks disait donc juste quand il parle de l'économie de Keynes comme étant une économie de dépression. Cependant, du point de vue de Keynes lui-même, ses attitudes trouvent une justification supplémentaire dans la théorie de stagnation séculaire. Bien qu'il demeure exact de dire qu'il a essayé essentiellement de mettre en oeuvre une vision du long-terme à travers le court-terme, il s'est donné tout de même et dans une certaine mesure le droit de le faire en raisonnant [presque] exclusivement sur un état stationnaire ; ou, à tout événement, un état qui demeure à un niveau, ou oscille autour d'un niveau dont le plein emploi constitue le plafond. (...) » ³²⁷ (traduction).

Les premiers keynésiens américains n'ont pas été, comme nous l'avons vu au chapitre II, sans s'apercevoir de ce fait. Les économies très dynamiques ou, soit l'existence d'une *frontier*, soit les progrès constants de la technique engendrent les *vigorous booms*, ne sont pas sujettes au sous-emploi chronique et, par suite, n'entrent pas, selon Hansen, dans le tableau de la théorie générale de Keynes et des conséquences qui en dérivent. On accepte, en somme, la critique de David McCord Wright ³²⁸ :

« Les critiques de Keynes sur Marshall, parce qu'il a essayé de déduire une théorie de l'intérêt de l'efficacité marginale du capital, ne sont pas justes (*fair*) ; elles ne valent qu'en ce qui concerne le taux minimum dans des conditions plus ou moins stationnaires. Il est vrai, comme le dit Keynes, que mis de côté le changement, l'expansion, etc..., et aussi les effets de la préférence pour la liquidité, l'investissement serait, selon le raisonnement de Marshall, poussé jusqu'au point où l'efficacité marginale du capital et le taux d'intérêt s'établiraient à zéro. Par suite l'efficacité marginale du capital ne peut déterminer un taux minimum en l'absence de facteurs dynamiques. Mais il semble avoir négligé de voir qu'en fonction de facteurs dynamiques et de changements *constants*, d'un flot constant d'inventions, etc., de

³²⁷ *The New Economics*, op. cit., pp. 93-94.

³²⁸ *The American Economic Review*, "The Future of Keynesian Economisc", juin 1945, p. 295.

nouvelles possibilités d'investissement apparaissent au fur et à mesure que l'investissement ancien est utilisé. Si l'invention, par suite, se tient en avance sur l'accumulation, il peut exister une prime permanente de rareté sur les ressources libres ou les disponibilités en capital (le taux « réel » d'intérêt), *même si l'économie ne se sert pas de monnaie*.

Une fois qu'on a ainsi bien compris les présupposés fondamentaux quant aux faits, de la théorie keynésienne de l'intérêt, on peut trouver, à notre avis du moins, une interprétation des observations si critiquées de Keynes sur l'intérêt à son chapitre 24, qui soit compatible avec une bonne partie de la pensée Pré-keynésienne. Au chapitre 24, Keynes suppose que les « conditions présentes » sont pratiquement celles d'un état stationnaire. La population n'augmente pas beaucoup, l'investissement étranger n'augmente pas, aucune nouvelle invention n'est introduite, les goûts ne changent pas d'une façon significative. Et pourtant l'inclination à consommer reste faible. Si nous nous reportons à l'Angleterre de 1935, ces présupposés ne sont pas sans valeur. Si le plein emploi se réalisait, un flot de nouveaux instruments de capital pourrait survenir, qui pourrait rapidement réduire le taux de l'intérêt pur à zéro. Mais le taux d'intérêt ne tombe pas à cause, ou seulement à cause, de la préférence pour la liquidité. Il n'y a que la rétention excessive d'argent ou des autres substituts de la liquidité pour empêcher le taux de tomber à zéro. De plus (point cependant peu développé), il est impliqué que même avec un taux à zéro, les perspectives de profit pourraient ne pas être assez élevées pour stimuler un volume suffisant d'investissements. Dans ces conditions (*assumptions*), l'euthanasie du rentier, la socialisation des investissements, etc., apparaissent très logiques. Mais *uniquement en fonction des faits présumés*. Les politiques suggérées ne découlent en aucune façon de l'analyse keynésienne prise en elle-même. Quiconque estimerait, comme c'est notre cas, que les faits assumés ne sont pas nécessairement réels, en tirerait des conclusions très différentes. Keynes n'a pas dit que l'intérêt ne rémunère aucun sacrifice réel. Il a dit : « L'intérêt *aujourd'hui* ne rémunère aucun sacrifice réel » ; et son *aujourd'hui* s'applique à toute la discussion qui suit. Mais maintenant, en 1945, alors que « l'aujourd'hui » est devenu « l'hier », nous restons entièrement libres de réviser nos estimés du « demain » - et avec eux nos suggestions de politique économique » (traduction).

Autrement dit, McCord Wright concourt avec Schumpeter et avec Hicks pour estimer que l'explication et, par suite les solutions keynésiennes, ne valent guère que dans un état de crise déclaré, comme celui qui existait dans les années '30, particulièrement en Angleterre, alors que la sévérité de la dépression avait tari toutes les forces de dynamisme de l'économie. C'est également l'opinion de François Perroux, qui ira même plus loin et estimera « qu'elle n'est (même) pas une

théorie de n'importe quel état de dépression ». ³²⁹ Mais Lerner et Hansen s'intéressant beaucoup moins au sous emploi chronique, noteront que les économies dynamiques connaissent des dépressions périodiques et que celles-ci s'expriment elles aussi en termes de déséquilibre entre les épargnes et les investissements. Alors, selon eux, les phénomènes considérés se déroulent en courte période et la fixité des éléments sujets à un mouvement lent peut être considérée comme représentative de la réalité. Mais même cela a été contesté et paraît contestable en thèse générale, dans une économie en progression. Le fait important en l'occurrence est qu'une telle hypothèse ne rend pas compte, comme le dit Schumpeter, de la réalité d'une économie se développant selon le processus capitaliste et sous le signe du progrès technique. La démonstration qui en résulte peut être théoriquement valable dans les hypothèses posées, mais les conclusions pratiques qu'on en tirera directement n'auront pas la même rigueur ; elles pourront se trouver à l'occasion entièrement controuvées, à cause d'éléments nouveaux introduits dans le mécanisme économique par les facteurs négligés. Le rythme des inventions, pour s'arrêter à un cas seulement, n'est jamais parfaitement prédéterminé. Il peut, même en courte période, sinon nécessairement modifier les tendances, du moins déranger sérieusement les calculs.

En somme, nous dit Schumpeter...

« Volontairement, Keynes a refusé d'aller au-delà des facteurs qui sont les déterminants *immédiats* du revenu et de l'emploi. Il a lui-même largement admis que ces déterminants immédiats, qui peuvent « quelquefois » être considérés « comme des variables indépendantes ultimes... seraient susceptibles d'être soumis à une analyse ultérieure et ne constituent pas, à proprement parler, nos éléments atomiques indépendants définitifs » (p. 247). Cette tournure de phrase ne paraît signifier rien de plus que de dire des données économiques globales qu'elles tirent leur signification des « atomes » qui les composent. Mais il y a en fait plus que cela. Nous pouvons naturellement simplifier considérablement notre vue du monde, et arriver à des propositions très simples, si nous nous contentons d'arguments dans la forme : étant donné A, B, C, ... D dépendra alors de E. Si A, B, C,... sont des facteurs extrinsèques à notre champ d'investigation, il n'y a plus rien à dire. Si, cependant, elles font partie du phénomène à expliquer,

³²⁹ *Histoire des doctrines économiques contemporaines*, Centre de Documentation universitaire, Paris, 1947, p. 51.

les propositions qui résulteront d'un pareil raisonnement sur le quoi qui détermine quoi, peuvent être indéniables et prendre l'apparence d'une grande nouveauté sans rien signifier. C'est ce que Léontieff appelle de la théorisation implicite » ³³⁰ (traduction).

3. La valeur réaliste des concepts fondamentaux

[Retour à la table des matières](#)

Il y a cependant plus que cela. À l'intérieur même de l'exposé théorique, le réalisme de la plupart des concepts utilisés tant à propos de la consommation, de l'investissement, de l'intérêt, des salaires, etc., est discuté par de nombreux économistes. La stabilité de la fonction de consommation notamment a été mise en cause dès les premières discussions de la théorie keynésienne. ³³¹ Or, elle est la clef de voûte de l'édifice keynésien. C'est parce que les épargnes non utilisées pour fins d'investissements ne seront pas dépensées à des fins de consommation, mais resteront accumulées comme épargnes (vu la stabilité de la fonction de consommation, qu'elles créeront les déséquilibres générateurs de dépressions dans la théorie keynésienne révisée pour fins d'interprétation cyclique. Or dès les premiers échanges de vue sur le sujet, Keynes lui-même se montra beaucoup moins assuré quant à la réalité de l'hypothèse de stabilité.

Dans une réponse à M. Holden ³³², il se défendait d'abord d'avoir affirmé que la baisse du taux d'intérêt n'aurait aucun effet sur l'inclination à consommer. « je n'ai jamais présupposé, dit-il, que l'inclination à consommer est indépendante du taux d'intérêt. Bien au contraire, j'ai expliqué que le taux d'intérêt est l'un des facteurs qui la détermine.

³³⁰ *The New Economics*, op. cit., p. 94.

³³¹ *Quarterly Journal of Economics*, G.R. Holden, "Mr. Keynes Consumption Function and the Time Preference Postulate", février 1938, p. 281 ; aussi août 1938, p. 708 ; aussi novembre 1938, Elizabeth W. Gilboy, pp. 120-140 ; aussi août 1939, pp. 632-638.

³³² *Quarterly Journal of Economics*, août 1938, p. 708.

Mais après en avoir discuté, je conclus qu'il est difficile de généraliser quant à la nature de cette influence. Sous ce rapport, par suite, je n'affirme aucune loi psychologique générale, que mon argument principal ne requiert d'ailleurs pas ; quoique je mentionne que, sous certaines réserves, je considère ce fait comme une influence secondaire qui peut intervenir lorsque nous avons affaire à de courtes périodes et à des changements modérés (p. 94) » (traduction).

Puis allant plus loin, il affirme n'avoir posé aucune présomption « quant à la nécessité pour le taux d'intérêt de tomber à zéro », afin que le plein emploi se réalise. J'ai seulement dit, continue-t-il, « - non pas comme présupposition sur laquelle appuyer mon argument, mais comme une conclusion possible à laquelle il peut mener - que s'il y a accroissement de population ou des investissements étrangers, le niveau du taux d'intérêt approprié à un état de plein emploi doit tendre constamment à la baisse ». Puis il continue : « Si M. Holden a raison - et c'est une chose parfaitement admissible - en disant que l'inclination à épargner tombera vers zéro au fur et à mesure que le taux d'intérêt baisse, alors l'équilibre sera réalisé avant que le taux d'intérêt touche zéro, dans une société progressive ».

Rien ne peut mieux indiquer que ces précisions et ces incidentes, le caractère tout théorique de la thèse de Keynes. En fonction de ces déclarations, elle se réduit à dire que si la fonction de consommation est stable le plein emploi ne se réalisera pas à partir du moment où les perspectives d'investissement n'absorberont pas l'épargne disponible. Mais qu'il n'est pas impossible non plus que la fonction montre de l'instabilité, auquel cas la réalisation du plein emploi est également possible. Pour élaborer sa théorie cyclique, Hansen cependant s'est employé à préciser ce point expérimentalement. Il reconnaît que la fonction de consommation ou inclination à consommer n'est pas stable sur une longue période. Par l'expérience du passé, dit-il ...

« ... nous savons qu'au fur et à mesure que les revenus augmentent dans toutes les catégories, les changements dans le standard de vie ont accru les exigences minimums de consommation. De sorte que dans la catégorie des revenus les plus bas, en dépit du fait que les revenus soient beaucoup plus élevés qu'il y a cinquante ou cent ans, la totalité ou la presque totalité du

revenu passe à la consommation. Leur revenu est même souvent supplémenté par des cadeaux ou des emprunts » ³³³ (traduction).

« Il apparaît par suite évident, conclut-il, que le schéma typique du revenu-consommation [qui montre une tendance à la décroissance du taux de consommation avec l'accroissement du revenu] ne tient pas en ce qui concerne les changements à long terme ou séculaires des revenus. Cette relation n'est valable que quand d'importants changements surviennent dans le revenu sur une période de temps relativement courte. En fait, c'est précisément ce qui se produit quand le cycle engendre de violentes fluctuations dans le revenu ». ³³⁴ Et il prétend démontrer son affirmation par les chiffres généraux du volume de la consommation au cours de la crise de 1929. Dès 1946 cependant, Arthur-F. Burns, directeur du National Bureau of Economic Research, opposait, à ce qu'il appelle « des idées fantaisistes sur les Cycles » ³³⁵ (traduction), les résultats statistiques établis par l'institution qu'il dirigeait. Il développe la théorie que l'équilibre keynésien n'est qu'« une pure fiction arithmétique » ; et il essaie de montrer comment l'analyse détaillée des enchaînements économiques à travers les diverses entreprises conduit, au contraire, à croire que l'inclination à l'investissement comme l'inclination à consommer doivent nécessairement être sujettes à des variations constantes.

C'est nettement vers cette conclusion que tendent les études subséquentes du National Bureau. Dans le rapport de 1952 ³³⁶, Burns tire des diverses études faites et de l'état des recherches, la conclusion suivante :

« (...) Les recherches sur la consommation au cours des dix ou quinze dernières années ont porté surtout sur les variations dans la dépense et l'épargne du consommateur, et sur leurs causes. Les effets complexes de ces variations sur le fonctionnement de l'économie - particulièrement en ce qui

³³³ *Fiscal Policy and Business Cycles*, Norton, New-York, 1941, p. 233.

³³⁴ Ibid.

³³⁵ *Economic Research and the Keynesian Thinking of Our Times* Twenty Sixth Annual Report of the National Bureau of Economic Research, juin 1946, p. 21.

³³⁶ *The Instability of Consumer Spending*, 32nd Annual Report, National Bureau of Economic Research, Inc., mai 1952, p. 16.

concerne la production des biens de consommation ainsi que des biens d'investissement - ont été beaucoup moins étudiés. Cette accentuation d'une partie seulement du phénomène se comprend assez bien en fonction de la croyance, largement répandue, que la dépense des consommateurs est un facteur passif qui dépend du revenu national ; et que l'investissement privé ou public constitue le principal, sinon le seul facteur actif dans l'évolution et la formation du niveau des revenus. Maintenant que la recherche statistique et l'expérience elle-même établissent clairement que cette simplification est mal venue, on perçoit des signes de recrudescence dans l'intérêt théorique que peuvent présenter les interrelations dynamiques entre la consommation, la production, et la répartition du revenu » (traduction).

Dans la mesure, par suite, où l'on a voulu, sur ce sujet clef de la théorie keynésienne, transposer directement de la théorie à la pratique, il semble donc de plus en plus évident qu'il y a eu maladresse. Keynes, nous rappelle Burns, avait commencé par nous dire : « Si l'inclination à consommer est une fonction stable, le plein emploi ne se réalisera pas ». ³³⁷ Puis, pour étayer le caractère réaliste de son hypothèse, il nous a exposé qu'une « loi psychologique fondamentale » ³³⁸ tendant à la rendre stable et il a tiré de cette loi la formule de sa démonstration. « Naturellement, continue Burns...

... Keynes se rendait compte qu'il ne s'agissait que d'une approximation. En premier lieu, il faut du temps pour que la dépense de consommation s'ajuste à un nouveau niveau de revenu ; et les premiers effets d'un volume accru d'investissement peuvent par suite être très différents des derniers. En second lieu, en marge de tout ajustement lié au passage du temps, la dépense de consommation ne dépend pas uniquement du montant du revenu. En vue de clarifier cette particularité du comportement du consommateur, Keynes a analysé l'influence d'autres facteurs objectifs, qui lui paraissaient susceptibles de modifier le montant de la dépense « réelle » pour un niveau du revenu « réel » donné. Il a considéré la répartition du revenu, les variations (*windfall changes*) dans la valeur des actifs, le taux d'intérêt, les changements de la politique fiscale, et les prévisions quant au revenu futur. Mais il n'a pas attaché une grande importance à ces facteurs ; il en a même pratiquement éliminé un comme négligeable : les prévisions des consommateurs. Pour pouvoir continuer avec son argumentation, il en a

³³⁷ *General Theory*, etc., op. cit., p. 96.

³³⁸ "Men are disposed, as a rule and on the average, to increase their consumption as their income increases, but not by as much as the increase in their income." (*General Theory*, etc., op. cit., p. 96).

fait un paquet marqué *ceteris paribus*. Il ne s'est pas arrêté suffisamment ensuite pour rappeler au lecteur, et se rappeler à lui-même, les présupposés restrictifs en vertu desquels son analyse procédait » ³³⁹ (traduction).

Plusieurs des économistes qui se laissèrent attirer par le caractère séduisant de la théorie keynésienne, ont encore, nous fait remarquer Burns, accordé moins d'attention que Keynes aux fameux présupposés. « D'aucuns les ont complètement oubliés ». Là où Keynes s'était contentée de parler « d'une fonction raisonnablement stable », les autres commencèrent à dire « hautement stable », ou tout simplement « stable ». Même ceux qui s'inquiétèrent quelque peu des facteurs qui affectaient la dépense, en dehors du revenu, négligèrent le rôle des changements de prix ou des prévisions relatives au pouvoir d'achat de la monnaie :

« (...) Une nouvelle économie apparaissait, qui s'occupait surtout des analyses de revenu global, négligeant les variations de prix, exactement comme les plus anciennes écoles d'économistes avaient considéré surtout les variations de prix et négligé les variations du revenu national. Pour l'ancienne génération, les problèmes importants de l'économie avaient trait aux prix et à leur influence sur les entrepreneurs, les capitalistes, les propriétaires fonciers, les salariés et les consommateurs. Pour la nouvelle génération, les problèmes importants étaient ceux des déficiences de la dépense globale comme dans les années '30 ; ils ne s'inquiétèrent plus que deux classes : consommateurs et capitalistes. Pour les plus vieux économistes, toutes les sortes d'hommes économiques se réduisaient à des calculateurs plus ou moins efficaces d'utilité et de profit. Pour les nouveaux économistes les consommateurs montraient des habitudes collectives de dépense et d'épargne sur lesquelles on pouvait s'appuyer avec assurance ; alors que les capitalistes formaient un groupe dynamique, dont les dépenses, si bien calculées qu'elles paraissent extérieurement, sont en définitive déterminées par des estimés émotifs d'un avenir précaire ».

La nouvelle conception était bien tentante. Car si elle eut été exacte, la science économique, dit Burns, devenait une science d'ingénieurs. On eut l'espoir, de plus en plus généralement accepté, qu'il deviendrait possible d'évaluer assez exactement le montant d'investissement nécessaire pour un niveau donné de revenu. Si on y arrivait, le tour était joué et le contrôle de l'économie devenait à jamais une chose

³³⁹ *The Instability, etc.*, op. cit., pp. 6-9.

de la plus extrême simplicité. Les péripéties de cet effort conduisirent cependant à des déceptions, comme on aurait pu s'y attendre. « Au début, nous dit Burns, les résultats parurent prometteurs.

Non seulement la corrélation entre la dépense globale de consommation et le revenu se révéla-t-elle remarquablement élevée, mais certains chercheurs découvrirent qu'elle s'améliorait encore en considérant d'autres facteurs : degré d'inégalité des revenus, importance de la population, taux de changement dans le revenu global, temps. Cependant, à mesure que les expériences statistiques s'amoncelaient, se manifestait un élément discordant : des changements relativement insignifiants dans la période choisie avaient pour effet de modifier sensiblement l'estimation des paramètres de la fonction de consommation. La même chose se produisait quand on substituait une série réputée sérieuse à une autre en ce qui regarde la dépense de consommation ou le revenu. Puis l'analyse mis à jour que ce qu'il fallait surtout connaître, n'était pas tant l'estimé de la fonction de consommation, que de son complément la fonction d'épargne. (...) Si tel était le cas, la corrélation élevée entre la dépense globale de consommation et le revenu n'avait plus beaucoup de signification. De toute évidence, la dépense de consommation étant en moyenne de neuf à dix fois plus forte que l'épargne, une faible erreur en pourcentage dans l'estimé des dépenses devenait éventuellement une forte erreur dans l'estimé des épargnes. En vérité, les calculs indépendants montrèrent que la corrélation entre l'épargne et le revenu était loin d'être aussi élevée qu'entre la consommation et le revenu. « Le plus important facteur économique isolé » (selon Beveridge) devenait ainsi une notion plutôt fuyante quant à la détermination de sa dimension. Quand on vit ensuite que même les prévisions de la dépense de consommation pour après le jour V.-J. (fin de la guerre) étaient erronées par une marge importante, la confiance dans une fonction de consommation stable fut ébranlée ».

On crut tout de même pouvoir incriminer l'anormalité de la période. En 1947, le rapport du Président croyait pouvoir affirmer le retour à la normalité et exprimer des doutes sur la possibilité « que le taux d'épargne puisse baisser encore, sauf en cas d'adversité ». Mais il advint, note Burns « que le taux d'épargne baissa encore davantage en 1947, et non pas en raison de l'adversité, mais de la prospérité ». En 1951, les aviseurs économiques du Président pouvaient lui faire dire, sans que personne protestât : « La dépense de consommation constitue

le facteur le plus incertain en ce qui concerne les tendances inflationnistes pour 1957 ». ³⁴⁰

Sur ce point fondamental de la stabilité de la fonction de consommation, il n'est donc plus contesté que la théorie keynésienne ne colle pas bien aux données du réel. Au fond, les faits sont seulement venus montrer aux économistes qu'il fallait tenir compte dans la réalité des éléments dont la théorie de Keynes, telle qu'exprimée par lui-même, ne prétendait pas rendre compte. A la page 91 de la *Théorie Générale*, on peut lire, au sujet de la fonction de consommation : « En général, nous prendrons, dans ce qui suit, les facteurs subjectifs comme donnés ; et nous présupposons que l'inclination à consommer ne dépend que des changements dans les facteurs objectifs »(traduction). Tout le reste de la théorie, pour toute la place qu'y joue la fonction de consommation, était donc soumise à cette importante restriction. Les post-keynésiens l'ont apparemment perdu de vue. Car dans la réalité, n'est-il pas évident qu'il faudra toujours tenir compte des facteurs subjectifs qui déterminent le comportement du consommateur ?

4. Le degré de valeur pratique du type d'analyse keynésien

[Retour à la table des matières](#)

Un autre point sur lequel la théorie de Keynes reste bien en deça du réel et sur lequel beaucoup moins d'économistes, si même il en est, ont attiré l'attention, c'est que toute l'argumentation de Keynes, dans la démonstration de son mécanisme, reste entièrement attachée, en définitive, à l'optique classique d'une analyse aux environs de la limite d'une économie concurrentielle. Les classiques partaient du point d'équilibre pour montrer comment l'économie y revient si elle en est dérangée. Keynes part d'un point de déséquilibre pour montrer comment se réalise l'équilibre. En cela, il se distingue des classiques dans le procédé de démonstration, mais il fonde, comme les classiques, son

³⁴⁰ *The Instability*. etc., op. cit., pp. 6-9.

raisonnement sur un état dans lequel les diverses industries ont atteint, dans leur développement, la limite maxima de la demande ou la phase des coûts croissants. Au point d'équilibre, les prix sont normaux, donc l'efficacité marginale du capital réduite à zéro. Et aucune baisse de prix susceptible de stimuler l'inclination à consommer n'est concevable sans envisager l'existence d'une perte pour le producteur marginal. La prétention de Keynes se limite à soutenir que cet état d'équilibre du type classique peut parfaitement se produire à un niveau de sous-emploi, alors que les classiques voient dans les variations du salaire et de l'intérêt un mécanisme qui empêche l'efficacité marginale du capital d'atteindre le point zéro avant le plein emploi.

Même dans cette hypothèse, la thèse de Keynes reste aussi discutable que celle des classiques du point de vue analytique. Comme elle, elle s'attache en définitive uniquement aux réactions marginales, considérées comme déterminantes pour tous les autres producteurs. Dans l'hypothèse d'un marché normal, on conçoit assez bien l'unité de prix au niveau du coût de production marginal. Mais à partir du moment où le marché se resserre - disons à cause de l'excès d'épargne - les producteurs qui jouissent de rentes ne s'en tiendront pas nécessairement aux règles de l'unité de prix. Leur action peut alors stimuler la consommation sans pour cela empêcher nécessairement les producteurs marginaux de trouver leur prix. En fait, un jeu très complexe d'influences au niveau individuel et global interviendra ici.

Mais il y a plus. Cet état est loin de correspondre aux conditions dans lesquelles se développe la production moderne, où le plein emploi est même susceptible de survenir bien avant que l'efficacité marginale du capital n'ait atteint le point zéro, par suite du manque de ressources en hommes et en capital pour exploiter toutes les virtualités du marché. On oublie trop que le régime industriel actuel est dominé par une évolution extrêmement rapide du progrès technique ; qu'il est par suite soumis à une série de coïncidences historiques auxquelles on a donné le nom de loi du rendement croissant, par opposition à la loi naturelle du rendement décroissant ou non proportionnel qui conditionne encore - avec raison d'ailleurs, si l'on y apporte les atténuations nécessaires - les analyses de la théorie économique pure. La différence, c'est que dans la réalité d'une telle économie, nous nous trouvons toujours en face d'un complexe d'industries ou de secteurs indus-

triels qui se rapprochent plus ou moins de leur point d'équilibre théorique, pendant que d'autres en sont encore très éloignés : ils n'ont pas encore eu le temps d'exploiter à fond le marché qui s'ouvre chaque jour devant eux au fur et à mesure que le développement des investissements leur permet d'accroître le volume de leur production, réduisant ainsi leur coût et atteignant un nombre croissant de consommateurs. Dans cette perspective, un bon nombre, sinon la totalité des prix sont constamment supérieurs à la normale. Quand l'économie atteint le plein emploi, les possibilités d'ajustement d'un grand nombre d'entrepreneurs aux accroissements possibles des épargnes restent importantes, comme leur possibilité de stimuler la demande par des réductions de prix qui laisseront encore un rendement bien satisfaisant au capital.

On n'en finirait d'ailleurs pas de relever tous les points sur lesquels la théorie keynésienne est simplificatrice par rapport à la réalité. De longs développements s'imposeraient sur les déficiences de la théorie keynésienne à ce sujet quant aux salaires et à l'intérêt. Nous nous en tiendrons cependant, pour terminer, à signaler l'insuffisant réalisme que comporte le type d'analyse auquel se restreint en définitive la théorie keynésienne : l'analyse globale. Elle implique, ou bien que l'on estime suffisant, pour réaliser l'équilibre économique, d'assurer l'égalité du revenu global avec la consommation et les investissements globaux ; ou bien que l'on prend pour réglés ou donnés tous les problèmes que soulève l'adaptation par le détail de la production pour fins de consommation ou d'investissement, à la demande pour fins de consommation et d'investissement. La première présomption serait théoriquement et pratiquement fausse ; et la seconde n'ajoute qu'un point de plus, mais d'une singulière importance, aux autres points que nous avons soulevés dans ce chapitre.

Il est évident, en effet, qu'en pratique un revenu global donné ou un volume donné de consommation ou d'investissement ne sera réalisé que si, dans toutes et chacune de ses nombreuses parties, la production réalisée à cette fin correspond non seulement en gros aux flux monétaires quantitativement mis en mouvement, mais aussi bien par le menu détail. En fait, les flux monétaires ne se réaliseront tels que prévus qu'à cette condition expresse. Autrement dit, il ne suffira pas que 90 de biens de consommation et 10 de biens d'investissement soient fabriqués pour faire face à une demande de 90 pour fins de consumma-

tion et de 10 pour fins d'investissement. Il faudra aussi que la décomposition des 90 et des 10 en pain, en viande, en légumes, en vêtements, en automobiles, en matériaux de construction, en machines, etc., etc., correspondent, du côté de la production, aux articles que consommateurs et entrepreneurs sont désireux de se procurer. Naturellement, tous ces effets se refléteront dans le jeu des quantités globales qui ne sont, on l'a trop oublié en leur prêtant une sorte d'existence propre et indépendante, que la somme des multiples transactions de détail.

C'est en somme le fait que les classiques avaient surtout mis en valeur par leur analyse microscopique. Il est vrai que dans leurs discussions, ils avaient dégagé leurs conclusions sur le seul plan des réactions individuelles, sans se préoccuper suffisamment de l'effet de ces réactions sur le mouvement d'ensemble. Ainsi, ils s'attachaient trop exclusivement à l'effet qu'une baisse de salaire produisait sur les coûts particuliers et sur les prix, sans suffisamment considérer l'effet de cette baisse sur la demande globale (en fait, par l'intermédiaire des demandes particulières), vu la réduction générale du pouvoir d'achat. Autrement dit, comme le signale François Perroux, ils discutaient de l'économie comme si le revenu global restait constant en dépit des variations particulières. ³⁴¹

En passant de cet extrême à l'autre, et en n'appuyant que sur les quantités globales, la théorie de Keynes rendait peut-être service en attirant davantage l'attention sur ce point, mais elle n'en passait pas moins d'un irréalisme à l'autre. Elle a supposé constante la structure interne de la demande. Une fois transposée d'une théorie de l'équilibre générale à l'analyse du cycle, elle devenait, par rapport à la réalité, un cas très particulier parmi d'autres nombreux. Elle cessait d'être une analyse véritable pour n'être plus qu'une photographie de réalités (abaissement du revenu global, de la consommation, des épargnes et des investissements) pouvant être attribuables à des causes multiples. Elle a constitué comme un retour en arrière au temps où toutes les crises étaient expliquées par la surproduction (ce qui est indiscutable au sens large puisque la baisse des prix indique sans conteste un excès de l'offre réelle sur la demande réelle au marché), sans qu'on sût bien si

³⁴¹ *Histoire des doctrines économiques contemporaines*, op. cit., p. 29.

cette surproduction était l'effet d'un véritable excès de production, ou d'une insuffisance de consommation par suite d'erreurs dans le maniement du mécanisme monétaire, ou de défauts dans la répartition, ou quoi encore ? L'effort tenté pour démontrer que les causes de crises peuvent résider dans le seul déséquilibre de ces données globales n'est pas à dédaigner, mais il ne supprime pas le fait incontestable que le déséquilibre des quantités globales peut provenir d'un mauvais ajustement des éléments composants. Et la démonstration faite à date reste, nous l'avons vu, beaucoup trop théorique pour permettre de conclure qu'en fait ce sont toujours les quantités globales en tant que telles qui sont responsables.

« N'oublions pas, fait remarquer Haberler dans *The New Economics...*

... que la Théorie Générale se développe en fonction de données générales, globales ; et qu'elle est par suite inapte à traiter, et n'a pas été faite pour aborder le sous-emploi de secteur, qui résulte de la mauvaise allocation des ressources ou des changements dans la demande. Elle n'est faite pour traiter que le chômage massif et généralisé résultant des déficiences de la demande effective globale (*deflation*). Son auteur a clairement présupposé que tous les autres problèmes se résoudraient d'eux-mêmes, si seulement la demande effective globale était maintenue ou élevée au besoin, par exemple quand le niveau des salaires et des prix est élevé par les pratiques monopolistiques et agressives des syndicats ouvriers et des autres groupes capables d'exercer des pressions.

C'est certainement là une vue trop optimiste. Keynes et la plupart des keynésiens (spécialement Beveridge) sous-estiment, me semble-t-il, l'importance éventuelle du chômage de friction (gens en train de changer d'emploi) et du chômage de structure (chômage dans les sections désavantagées d'un pays ou de l'industrie), qui ne peuvent pas, contrairement au chômage généralisé (c'est-à-dire également distribué), être résorbés par les seules manipulations de la demande globale. Ils ne paraissent pas tenir compte, ou pas un compte suffisant, des difficultés énormes, des quasi-impossibilités qu'il y a, dans une « société libre » du type de la nôtre dans le monde occidental d'aujourd'hui, à empêcher les monopoles syndicaux de faire monter les salaires et d'exercer ainsi une pression sur les prix dès qu'on s'approche du plein emploi ou bien avant ce point. En pareille situation, le chômage devient nécessaire pour enrayer l'inflation. Des économistes socialistes comme Myrdal et Pigou ont vu ce problème beaucoup plus clairement que les keynésiens.

Mais tout cela est matière d'appréciation sur le jeu de certaines forces sociales. Tout en étant d'une importance majeure, il ne met pas en jeu les principes de la Théorie Générale ». ³⁴² (traduction).

De son côté, François Perroux nous dit :

« L'apport incontestable de l'analyse par les quantités globales fait trop souvent oublier ses lacunes. L'essor ou la dépression naissent, dans une industrie ou un groupe d'activités déterminé, et se développent par propagations de hausse ou de baisse à partir de la zone sensible. Pour figurer correctement la réalité, il faut se représenter l'essor comme un ensemble d'essors particuliers et de mouvements particuliers de sens contraires avec prédominance des premiers. On en peut dire autant de la dépression. Ces distinctions qui imposent l'analyse d'équilibres et de déséquilibres mouvants partiels, n'éclairent pas seulement tel cycle historique ou tel mouvement « historique » ; elles révèlent la structure et la forme mêmes du phénomène à étudier.

Depuis longtemps, on s'est aperçu que la théorie de l'équilibre général walraso-parétien est décevante pour la compréhension des fluctuations d'ensemble de la vie économique. Il est bon de ne pas faire, sous ce rapport, à l'équilibre des quantités globales, un crédit qu'il ne mérite pas, c'est-à-dire de répéter dans un domaine nouveau, une erreur ancienne.

Si la production globale des biens de consommation est égale en valeur à la demande globale de ces mêmes biens, si l'épargne globale est égale à l'investissement global, est-ce que cela signifie que le système est en équilibre ? Cela signifie que les quantités globales sont ajustées, mais *ex definitione*, nous ne pouvons être renseignés sur le point de savoir si les firmes particulières sont en équilibre, c'est-à-dire si elles ont ou non tendance à demeurer dans la situation où elles se trouvent placées. L'ajustement des quantités globales est compatible avec de nombreux et profonds déséquilibres de firmes ou de groupes de firmes dont on doit attendre qu'ils provoqueront des changements. C'est un surcroît d'analyses dans une situation concrète, c'est un surcroît de conditions dans une construction abstraite qui permettraient de dire si nous sommes en face d'un équilibre conçu comme une position dans laquelle il n'y a aucune raison endogène de changement ». ³⁴³

Ces considérations et celles qui suivent amènent François Perroux à conclure que la théorie, dite générale de Keynes, n'est en fait qu'une

³⁴² Op. cit., pp. 178-179.

³⁴³ *Histoire des doctrines*, etc., pp. 46-47.

théorie d'un état de dépression, et même pas de « n'importe quel état de dépression ».

« Pour que les recommandations de la politique de plein emploi soient valables, il faut que la capacité inemployée soit suffisante et qu'il n'y ait pas de goulots d'étranglement irréductibles du côté des matières premières et des produits annexes. C'est précisément ce qui peut se produire dans les économies qui souffrent d'une dépression à la suite d'une grande crise historique, par exemple d'une guerre. Alors l'équipement fixe a été détruit dans une proportion sensible, les stocks de matières premières et de produits annexes ont été épuisés et peuvent être reconstitués à gré. En position limite, on aurait une main-d'œuvre abondante, au milieu d'usines ruinées, de magasins et de hangars vides et impossibles à remplir. Les recettes monétaires du plein emploi seraient alors de peu d'efficacité » ³⁴⁴

En somme, excès de simplification de la théorie de Keynes par rapport à la réalité et par suite validité politique limitée de la théorie. Tel est le verdict qui semble s'imposer à l'heure actuelle. Veut-on d'autres témoignages, parmi bien d'autres :

BERTIL OHLIN :

« Aucun ouvrage de théorie économique n'a joué, au cours des dernières décennies un si grand rôle, un rôle si mérité. Indépendamment des parties de la théorie keynésienne qui pourront se révéler comme une contribution définitive à la science économique, il a stimulé la pensée économique d'une façon extraordinaire. L'élaboration par Keynes des concepts d'inclination à consommer et de préférence pour la liquidité - de même que son insistance sur des faits jusque-là insuffisamment observés en rapport avec ces concepts - ont conduit à des additions importantes au lot de nos connaissances. Je veux bien souligner cela d'abord, parce que je veux ensuite offrir des remarques passablement critiques sur les aspects centraux de la théorie keynésienne, ainsi que sur la façon dont les conclusions ont été tirées, en matière de politique, de cette théorie simplifiée, appuyée sur des présuppositions plutôt irréelles sur le monde économique dans lequel nous vivons ». ³⁴⁵ (traduction).

³⁴⁴ Ibid., p. 51.

³⁴⁵ *The Problem of Employment Stabilization*, Columbia University Press, New-York, 1949, p. 137.

J.-M. CLARK :

« Au risque de révéler davantage mes prédilections que mes vues, je hasarderai l'opinion que la plupart des économistes acceptent le champ d'étude ouvert par la « révolution keynésienne », et quelques-unes des idées keynésiennes. En particulier, la plupart admettront que la dépense du revenu constitue un réel problème, et ne se comporte pas d'elle-même automatiquement de façon à toujours tendre vers le plein emploi. Probablement que la plupart des économistes admettraient la possibilité d'un état de sous-emploi qui n'aurait aucune tendance inhérente à se corriger lui-même automatiquement et inévitablement ; bien qu'il y aurait divers degrés et diverses sortes de divergences sur la façon keynésienne orthodoxe de décrire une telle situation, notamment en ce qui concerne la présentation en termes d'un réel « équilibre ». Cela paraît devoir être modifié, si l'on veut qu'il s'adapte aux faits relatifs aux mouvements cycliques, qui sont si intégralement liés au volume de l'emploi. Le concept d'un équilibre de sous-emploi a été une arme de première force dans la bataille de Keynes contre les dogmes des tendances automatiques au plein emploi. Maintenant que cette bataille a été gagnée, la prochaine étape exige de s'occuper des choses que ce concept exagérément simplifié a laissé de Côté ». ³⁴⁶

Jacques-E. MERTENS :

« À l'heure actuelle, sur le plan théorique, la pensée de Keynes, avec tous les perfectionnements et les aménagements qu'elle a subis depuis 1936, constitue un essai extrêmement intéressant et fécond. C'est la théorie du plein emploi. Si l'on veut réaliser un monde dont le chômage est banni, on ne dispose pas de meilleur cadre logique de pensée. Malheureusement, les schémas de cette théorie sont nécessairement simplifiés et abstraits ; ils laissent échapper une partie de la réalité concrète du monde économico-social. Ce résidu fait obstacle à une application intégrale de la théorie dans la pratique. On peut penser en keynésien, sans doute, mais il faut agir - pour emprunter un préfixe aux néologismes du vocabulaire économique - en « para-keynésien », c'est-à-dire en assouplissant le cadre de la théorie de Keynes. Cet assouplissement s'obtient notamment par l'étude des limites de la politique du plein emploi ». ³⁴⁷

François Perroux également ramasse ainsi sa pensée sur le sujet :

³⁴⁶ *The American Economic Review*, mai 1947, p. 1.

³⁴⁷ *Revue d'Économie politique*, janvier-février 1951, p. 45.

« Quand on l'expose dans ses lignes générales et l'oppose à l'équilibre classique, la théorie de J.-M. Keynes fait illusion. Ses incertitudes s'estompent. Les liaisons possibles qu'elle enchaîne ingénieusement risquent d'être prises pour des liaisons certaines, vérifiées par l'expérience. La fécondité limitée de l'analyse qu'elle produit est facilement confondue avec une vertu d'explication générale et sans défaut. Dans le fait, elle est un ensemble d'hypothèses utiles ; elle n'est pas, ou pas encore, un ensemble de connaissances scientifiques définitivement établies ». ³⁴⁸

Bien des keynésiens sont prêts, semble-t-il, à se rallier au moins en partie à des opinions similaires, comme on le verra dans *The New Economics*, notamment sous la signature de Harris.

5. Les abus d'application du keynésianisme au Canada après 1945

[Retour à la table des matières](#)

C'est donc abusivement que dans les années 1945 à 1950, on a prétendu dériver directement de la théorie de Keynes des conclusions pratiques susceptibles d'être intégralement applicables en politique. C'est non moins abusivement qu'on a prétendu y plier toutes les exigences d'ordre politique ou sociologique. Même si la théorie a pu faire illusion pendant un temps, surtout envisagée dans les perspectives de Hansen plus que de Keynes, on peut croire que des motifs politiques n'ont pas été sans influencer certaines de ces positions, en particulier au Canada. Il devient évident par les événements que la possibilité d'une action moins centralisée est maintenant acceptée ; et nous ne sommes pas, à mon sens, au bout des concessions que les keynésiens devront faire à la réalité. D'ailleurs, comme on le verra dans une étude préparée par M. Pierre Harvey, (chapitre VI ci-après) une interprétation strictement keynésienne n'exigerait pas autant de centralisation qu'on l'a prétendu en 1945. Et la chose devient plus, évidente et offre encore plus de possibilités de décentralisation quand on tient compte non seulement des aspects théoriques, mais aussi bien des leçons de

³⁴⁸ *Histoire des doctrines, etc.*, op. cit., p. 35.

l'expérience en matière de politique fiscale, comme nous le montrons dans une prochaine étude.

On notera que nous ne prétendons pas par cet exposé nous livrer à une charge à fond de train contre la théorie en général ou contre la théorie de Keynes en particulier. Nous ne nions pas que les keynésiens aient injecté dans la vie politique un ensemble de propositions fort ingénieuses et dont plusieurs s'intégreront sans doute définitivement dans l'arsenal des moyens à utiliser pour lutter contre les dépressions. Nous ne nous y attarderons pas ici puisque nous nous proposons de consacrer tout un volume aux problèmes particuliers de la politique fiscale. L'objet du présent chapitre est surtout de montrer qu'il convient d'atténuer l'intransigeance avec laquelle on a prétendu les imposer, à titre de plan d'ensemble qu'il fallait accepter dans son entier, dans toute sa rigueur et avec toutes ses particularités même politiques, comme le seul moyen d'éviter les catastrophes cycliques. Les raisonnements en vertu desquels on prétend nous acculer à une telle impasse restent purement théoriques. Ils ne sont pas d'une autre nature que ceux-là mêmes en vertu desquels les libéraux en arrivèrent à la conclusion d'une politique de laisser-faire. Ce sont surtout des points de vue et des postulats différents qui conduisent la théorie keynésienne à des conclusions différentes, non pas des expériences aux résultats avérés. Nous nous trouvons donc placés aujourd'hui, face à la théorie keynésienne, dans la même position que les gens du milieu du XIX^e siècle devant la théorie libérale manchestérienne. Nos chances sont à peu près les mêmes de constater, d'ici un temps qui paraît d'ailleurs devoir être beaucoup plus court que pour le libéralisme, combien la théorie est souvent loin de la pratique et exige de nombreux ajustements avant de pouvoir être appliquée.

N'oublions pas que nous venons d'assister, en moins d'un demi-siècle, à la faillite politique de plusieurs théories économiques dans lesquelles notre monde moderne avait mis ses espoirs comme d'aucuns ont placé les leurs ces dernières années dans la théorie keynésienne. La théorie libérale de l'équilibre économique, la théorie quantitative de la monnaie, la théorie de l'étalon-or, la théorie libre-échangiste du commerce international ont toutes, en dépit de leurs insuffisances théoriques et de leurs échecs politiques, constitué des contributions importantes à l'histoire de la pensée et de la politique

économique du monde contemporain. Elles laissent derrière elles des principes et des expériences qui constituent une acquisition définitive pour le savoir et l'action humaine. Pourtant personne ne voudrait plus aujourd'hui leur confier notre avenir économique, encore moins politique. De sorte que les peuples qui se seraient fiés à leurs promesses pour se dépouiller de leurs libertés fondamentales en éprouveraient aujourd'hui l'amer regret d'avoir abandonné la proie pour l'ombre. Sachons, à l'heure actuelle, profiter de cette leçon, face à un certain engouement pour une nouvelle théorie qui se veut également prometteuse et au sujet de laquelle l'enthousiasme est d'ailleurs à la baisse.

Nous ne voulons pas par là inciter au mépris de la théorie. Celle-ci doit jouer un rôle majeur dans les politiques humaines. C'est grâce à elle que l'homme peut envisager de quitter le terrain des solutions purement opportunistes et à courte vue, pour s'élever aux politiques d'envergure, capables de sauvegarder à la fois les exigences du présent et de l'avenir. Encore convient-il, dans le meilleur intérêt de la théorie elle-même et des théoriciens, de bien situer ses conclusions à leur place et de ne les utiliser qu'à bon escient. Il y a généralement entre la théorie et la pratique, la même distance, comme les mêmes relations, qu'entre le virtuel et l'existentiel en philosophie. L'essentiel peut y être bien expliqué, mais trop de contingences ont généralement échappé au filet du théoricien pour que la transposition directe dans l'ordre pratique corresponde aux règles de l'efficacité. Il importe donc de toujours manipuler avec prudence, par une mise à l'essai modérée et progressive, les solutions théoriques. Seule l'expérience, surtout en économie où l'expérimentation antérieure en laboratoire n'est pas possible, permet de conclure. Et il est évidemment de première importance de ne pas risquer de désastres, de quelque nature qu'ils soient, par une application trop brusquée.

Les keynésiens eux-mêmes ont d'ailleurs fait passablement de chemin dans la voie d'une prise de conscience que la réalité est plus complexe qu'ils ne l'avaient cru au début. L'espoir d'une découverte politique sensationnelle, qui en avait dirigé plusieurs vers le keynésianisme, fond lentement au fur et à mesure que l'expérience démontre la nécessité de tenir compte d'un nombre croissant de facteurs. Le pont est en train de se faire entre l'analyse macroscopique et l'analyse microscopique, qu'on avait cru pouvoir délaissier. Cela transparaissait

déjà dès 1948 dans l'affirmation un peu désenchantée de Seymour Harris à propos de la manipulation des modèles bâtis à partir du revenu national. « A première vue, dit-il...

... il était considéré comme nécessaire, sur la base de relations simples établies sur le passé, d'estimer l'effet net sur le revenu national des variations dans les variables indépendantes - i.e. l'excédent d'exportation et l'investissement public. Maintenant, il est généralement admis que nous devons tenir compte aussi du changement dans la répartition des revenus, de l'accumulation des actifs liquides, des variations cycliques, des retards dans l'ajustement de la dépense au revenu, des changements de population, des fluctuations relatives des prix, etc., etc. Le danger maintenant est que les modèles deviennent si compliqués qu'ils soient inutilisables ». ³⁴⁹ (traduction).

Depuis, les travaux de M. Léontieff ont tendu à montrer que pour arriver à des résultats théoriques d'une certaine précision, il faut en fait tenir compte d'un très grand nombre de variables. Ce qui en pratique appelle des politiques complexes et exigent une application nuancée.

Toutes ces constatations ne font que renforcer le point de vue plus fondamental mis en valeur par M. Mertens dans l'article déjà cité, à savoir que la théorie du plein emploi, même si elle devait s'imposer à nous comme d'utilisation pratique, ne saurait devenir un absolu. Il énumère pour sa part quatorze types de limites dont le rappel donnera une idée des problèmes et des valeurs en jeu :

1. *Limites philosophiques* - procurer une activité à tout homme ne constitue qu'un aspect de la vie ; il y a la liberté, le progrès, la stabilité, le respect de la personne humaine, etc., etc.
2. *Limites intrinsèques* - plein emploi signifie absence de réserves de main-d'oeuvre disponible avec tout ce que cela peut comporter d'ennuis ;
3. *Limites sociologiques* - notamment problèmes de mobilité et de stabilité de l'emploi ;
4. *Limites monétaires* - peut-on éviter l'inflation ?

³⁴⁹ *The New Economics*, op. cit., pp. 19-20.

5. *Limites internationales* - un pays peut-il pratiquer une politique de plein emploi si ses voisins n'en font rien ?
6. *Limites structurelles* - « Chaque fois que le chômage résulte de particularités structurelles, l'expansion de la demande effective accentue le mal au lieu d'y porter remède. C'est une mesure beaucoup trop générale, trop indéterminée dans ses effets, pour pouvoir aboutir à la résorption des mille et une formes particulières de chômage existant dans une économie. Tout le problème revient à savoir s'il faut chercher à réaliser le plein emploi avec une structure donnée où s'il faut au préalable modifier cette structure. On passe alors d'une politique du plein emploi à une politique conjoncturelle et structurelle de l'emploi. C'est autre chose, et c'est surtout plus nuancé et plus souple ».
7. *Limite dans le temps* - Le plein emploi est-il une situation d'équilibre stable ou instable ?
8. *Limites de la productivité et du progrès* - Le progrès économique sera-t-il ou non entravé par le plein emploi ? « Le plein emploi, en avalisant de nombreux déséquilibres et de mauvais ajustements, pourrait provoquer un sérieux ralentissement du progrès économique ».
9. *Limites de justice sociale* - « Le plein emploi n'est possible que si la collectivité accepte et respecte la distribution sociale qu'il impose ».
10. *Limites techniques* - Difficultés d'application des mesures de plein emploi.
11. *Limites des élasticités*.
12. *Limites de souplesse du système économique*.
13. *Limites géographiques et historiques*.
14. *Limites politiques*. 350

Bref, la politique keynésienne du plein emploi doit être appliquée avec prudence et discernement. Il ne semble pas que l'état de la théorie justifie les sacrifices prématurés de droits fondamentaux à ce nouveau dieu de notre époque, le plein emploi, et à son prophète, Keynes.

**2e partie :
Centralisation et contrôle économique**

Chapitre V

La validité théorique de la construction keynésienne

1. La théorie keynésienne a été fortement discutée

[Retour à la table des matières](#)

La question de savoir si la théorie de Keynes est valable même du point de vue théorique n'offre qu'un intérêt secondaire dans un travail comme celui-ci, où les problèmes en jeu sont avant tout politiques. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, le fait qu'une théorie soit parfaitement valide comme telle ne signifie pas qu'elle soit pratiquement utilisable, du moins en fonction des méthodes qui ont actuellement cours dans le domaine économique. Et elle peut être parfaitement valide, même quand elle est ou paraît en complète contradiction avec la réalité, si du moins l'on s'entend pour affirmer que les choses se passeraient selon que le veut la théorie dans l'éventualité où les cadres à l'intérieur desquels se dérouleraient les événements réels seraient ceux que la théorie s'est assignés. Toutefois quand la théorie elle-même est contestée, comme telle, il n'est pas sans intérêt de s'y arrêter. Si même la théorie n'est pas théoriquement sûre, nous avons des raisons de plus de nous montrer prudents au for politique.

Or la théorie keynésienne a été, dès les début, fortement contestée par maints théoriciens. Et loin de s'atténuer le courant des oppositions tend plutôt à s'amplifier, surtout depuis que les keynésiens eux-mêmes ont senti le besoin d'accepter certaines rectifications et adaptations à la théorie primitive. Déjà en 1948, Seymour-E. Harris notait l'existence d'une « littérature anti-keynésienne d'importance croissante » ³⁵¹ (traduction). La vérité est donc loin du fait affirmé comme évident, par Maurice Lamontagne, que l'explication keynésienne du cycle économique, qui est la sienne, soit « généralement acceptée aujourd'hui par les économistes » ³⁵². Pour établir nettement les positions à ce sujet, citons simplement ce qu'en dit Haney dans son *History of Economic Thought* ³⁵³ :

« Lorsqu'apparut la Théorie Générale en 1936, il y eut une longue liste de critiques de la doctrine de Keynes. Quelques-uns se hâtèrent d'attaquer, qui finalement tombèrent en ligne avec les keynésiens. Le résumé suivant inclut les critiques de ceux qui, étant généralement reconnus comme des économistes éminents, sont dans l'ensemble restés fermes dans leur opposition ou leur critique. Sans doute beaucoup d'autres noms pourraient être découverts parmi ceux qui ne se sont pas exprimés dans les revues économiques, ou par quelque autre moyen qui ait attiré l'attention.

« Quelques critiques peuvent être classés comme étant vigoureusement et fondamentalement opposés : T. Greidanus, G. von Haberler, L.-A. Hahn, C.-O. Hardy, F.-A. Hayek, F.-H. Knight, E. Mantoux, A.-W. Marget, O. von Mering, H.-G. Moulton, A.-C. Pigou, J. Rueff. D'autres sont partiellement critiques : J.-M. Clark, S.-H. Slichter, D.-McCord Wright. Ou acceptent certaines parties de la doctrine de Keynes, tout en en critiquant d'autres sur des points fondamentalement importants : G. Cassel, W. Fellner, C.-B. Hoover, E. Lindahl, B. Ohlin, J.-A. Schumpeter. D'autres enfin peuvent être considérés comme des sympathisants qui attaquent cependant certains points importants de la doctrine d'une façon significative : G. Bernacer, D.-G. Champernowne, R.-F. Harrod, R.-G. Hawtrey, J.-R. Hicks, G. Kramer, W. Lautenbach, W. Leontief, D.-H. Robertson, A. Smithies, J. Viner ». (traduction).

Naturellement, on peut se demander si ces classifications sont bien valables. Un autre auteur appliquerait sans doute les mêmes critères

³⁵¹ *The New Economics*, op. cit., p. 3.

³⁵² *Le fédéralisme canadien*, op. cit., p. 109.

³⁵³ MacMillan, New-York, 1949, pp. 762-765.

autrement. Il semble que certaines soient fort discutables ; de plus, depuis 1949 les positions de plusieurs de ces auteurs ont évolué, sans toutefois que leur position de fond se soit modifiée en faveur du keynésianisme. On peut d'ailleurs ajouter à ces noms ceux de Angell, Ayres, Hart, Nurkse, Tinbergen, Williams, Terborgh, Swanson, Machlup, Rist, Nogaro et Perroux, certains d'entre eux n'ayant même pas jugé opportun de s'intéresser au keynésianisme.

Haney résume ensuite les différentes attaques qui ont été portées contre Keynes :

« Résumé concis des attaques. - Un effort en vue de classer et d'aligner les différentes opinions adverses pourrait donner quelque chose comme ceci :

Les différentes « propensities » de Keynes et certains points particuliers (comme le multiplicateur) ne sont pas nouveaux (Quelques commentateurs ont critiqué Keynes sur son manque d'équité envers ses prédécesseurs.)

Idéalisme exagéré.

Un usage excessif du présupposé, trop de définitions arbitraires ou de tautologie.

Excès de simplification.

Oubli du facteur temps.

Exagération des anticipations en tant que variable indépendante, et faillite à les intégrer dans la théorie générale.

La théorie n'est pas générale, et n'est applicable au mieux qu'à certaines économies particulières dans des conditions particulières.

Essentiellement statique.

Les visions sociales de Keynes ont déteint sur sa théorie en déterminant ses présuppositions et ses applications.

L'idée ;que les limites imposées à l'application des théories classiques (par suite des rigidités institutionnelles) détruit la validité de ces théories.

Il n'y a pas de véritable équilibre en position de sous-emploi.

Présuppose les revenus ; théorie de la sous-consommation.

Exagère l'importance du plein emploi par rapport à la production et au revenu.

Type de théorie monétaire, qui accepte la « monnaie de banque » comme donnée, et présuppose que la demande de monnaie s'égale à la demande de biens.

Les variables sur lesquelles s'appuie la théorie sont interdépendantes, ce qui rend impossible un raisonnement non-circulaire et des conclusions générales.

Les répercussions inévitables des contrôles proposés vicient les conclusions et rendent les politiques inapplicables.

Oublie de tenir compte des véritables mobiles économiques, notamment ceux qui affectent l'attitude des individus envers l'épargne et l'investissement.

Tendance à glisser sur les obstacles à l'approvisionnement (offre).

L'inclination à consommer n'est pas exposée correctement, ni d'une façon consistante ; il y a particulièrement de la confusion entre les positions *ex post* et *ex ante*.

Le multiplicateur est un mythe, appuyé largement sur de pures suppositions ; et il n'est pas nouveau.

Négation trop radicale des relations entre les salaires et l'emploi.

Les bas taux d'intérêt ne peuvent pas être considérés comme des stimulants.

La théorie des possibilités d'investissement (*investment opportunity*) n'est pas au point ; elle n'explique pas une déficience générale dans l'incitation à l'investissement.

L'effort en vue d'égaler l'épargne et l'investissement est manqué.

Aucune place n'est faite à la spéculation en tant que distincte de l'investissement.

La préférence pour la liquidité est insuffisante en tant que théorie de l'intérêt ; aucune théorie valable de l'intérêt.

Une imposition progressive peut accroître les risques d'entreprise et réduire l'emploi.

Dans plusieurs cas, les suggestions de contrôle de Keynes ou ses remèdes sont moins appropriés que d'autres déjà praticables.

La théorie de Keynes mène au socialisme. Elle ressemble à la pensée marxiste en une certaine façon.

Parmi les critiques les plus sympathiques, les points de critique les plus fréquents on trait à la façon dont Keynes a traité le facteur temps, au caractère statique de la théorie, aux définitions (telle que la définition de l'épargne et de l'investissement comme étant égaux), à l'équilibre de sous-emploi, et à ses généralisations sur la base de conditions temporaires et locales.

En voilà sans doute assez pour montrer l'erreur ou l'ignorance de ceux qui ont prétendu à l'acceptation généralisée de la théorie de Keynes. Il est à noter d'ailleurs que Keynes lui-même a accepté dès le début la validité de certaines de ces critiques.³⁵⁴ Et le keynésianisme s'est orienté dans des voies multiples, chaque keynésien apportant ses propres critiques et ses propres amendements à la théorie générale, en critiquant les autres keynésiens pour avoir préféré d'autres adaptations ; si bien qu'aujourd'hui on en arrive à se demander ce qui en reste vraiment³⁵⁵, en dehors d'une idée générale relative à la relation entre le chômage et les déséquilibres d'épargnes-investissements, d'un vocabulaire nouveau et spécial, ainsi que de certaines façons particulières d'aborder les problèmes économiques. Cette idée générale n'en reste pas moins, cependant, sujette aux critiques de la *General Theory* qui s'y rapportaient et qui sont maintenues par les non-keynésiens.

Il n'est pas facile de démêler, chez chaque auteur, les critiques qui affectent la théorie elle-même prise comme telle ou qui prétendent surtout montrer combien la théorie s'éloigne de la réalité, contrairement à la prétention implicite de Keynes à laquelle nous avons fait

³⁵⁴ *The New Economics*, op. cit., pp. 181 et s.

³⁵⁵ Haney, op. cit., pp. 765-768.

allusion au chapitre précédent. Des considérations relatives à la réalité économique actuelle et à l'efficacité politique sont souvent mêlées à des appréciations de la théorie dans la logique de son développement à partir des postulats sur lesquels elle est assise. Ainsi c'est soutenir deux choses méthodologiquement différentes que de prétendre à l'inexactitude de la théorie parce que dans la réalité la fonction de consommation n'est pas stable, ou au contraire de montrer que même avec une fonction stable de consommation l'ajustement automatique de l'économie reste possible parce que les raisonnements appuyés sur l'évolution de la fonction d'investissement telle que définie ne sont pas les seuls possibles. Dans le premier cas, on exprime en effet que la théorie n'explique pas telle réalité donnée ; dans le second, on affirme directement que la théorie elle-même est mal construite.

2. Y a-t-il véritablement eu une révolution keynésienne ?

[Retour à la table des matières](#)

Sur le plan purement théorique, bien des auteurs ont fait remarquer maintenant que la théorie de Keynes aussi bien que le keynésianisme qui en a été tiré n'ont pas, par rapport à la théorie classique, le caractère révolutionnaire qu'on a prétendu et cru au début. Haberler s'est attaché à en faire la démonstration dans son ouvrage intitulé *Prosperité et dépression*.³⁵⁶ D'après lui, et son opinion semble assez bien admise aujourd'hui, ce sont surtout le vocabulaire et les postulats différents de M. Keynes qui ont donné l'illusion d'une théorie complètement nouvelle. Les mécanismes décrits par Keynes peuvent aussi bien s'expliquer en fonction de la théorie classique, où ils prennent figure de cas particulier. Alors que l'inverse se produit si on tente d'expliquer les positions classiques dans les termes de M. Keynes. La question finit par se ramener à déterminer lequel est le cas général et lequel le cas particulier. En ce qui concerne la théorie de Keynes, l'opinion ne cesse de se raffermir dans l'idée qu'elle représente un cas particulier, à

³⁵⁶ Société des Nations, Genève, 1943.

cause de la nature bien spéciale des hypothèses qu'elle suppose pour produire les résultats escomptés.

Le keynésien Harris n'en convient-il pas en définitive lui-même quand, après avoir exprimé l'opinion que la démonstration d'un équilibre de sous-emploi constituera probablement la plus importante contribution de Keynes à la théorie économique, il ajoute : « Les critiques, en vérité, ont soumis chacun des chaînons de la théorie à une épreuve sévère ; et ils ont montré, par exemple, qu'avec d'autres pré-supposés (i.e. non rigidité des salaires avec Haberler, inélasticité de la fonction de liquidité avec Hicks, Haberler, Leontief) la position de sous-emploi pourrait bien ne pas être une position d'équilibre ». ³⁵⁷ Pour le reste du chapitre, il réclame surtout, pour Keynes, la mission d'avoir obligé les économistes à considérer davantage certains aspects jusque-là négligés dans leurs explications (les effets des changements de salaires sur la demande et non pas seulement sur les coûts : le rôle de la préférence pour la liquidité ou désir de conserver l'argent pour lui-même dans la formation du taux d'intérêt ; l'existence d'une fonction de consommation et d'un multiplicateur). Ce n'est certes pas mé-
prisable ; c'est déjà pas mal plus modeste.

Quant au cœur de la théorie, ou inévitabilité des équilibres de sous-emploi, même des économistes keynésiens comme Lerner en ont mis la valeur générale en doute. Selon ce dernier, l'équilibre automatique est possible et tendra à se réaliser naturellement, mais le prix qu'il en faudrait payer politiquement et socialement parlant n'est pas acceptable, ce qui est une tout autre proposition. C'est d'ailleurs une proposition qui reste basée sur l'acceptation des perspectives keynésiennes d'investissements privés limités par la décroissance trop rapide de l'efficacité marginale du capital. Mais dans un monde où les possibilités de production restent considérables parce qu'il s'y trouve, même à l'intérieur des pays les plus avancés, d'immenses besoins à combler, cette perspective est théoriquement invraisemblable. Et comme de nouvelles découvertes créent sans cesse de nouveaux produits et par suite de nouveaux besoins (renouvellement ou nouveautés totales), les perspectives d'investissements sont en quelque sorte illimitées. Elles n'exigent pour se réaliser qu'un développement bien harmonisé (sur le

³⁵⁷ *The New Economics*, op. cit., p. 47.

plan microdynamique bien plus que macrodynamique) de la production pour fins de consommation et d'investissement et, naturellement, une politique monétaire appropriée à l'expansion des moyens de production avec les possibilités et à la réduction des coûts.

On peut croire qu'Hansen a prévu l'argument, quand il écrit, dans *Fiscal Policy and Business Cycles* ³⁵⁸ :

« Il est vrai qu'il existe une quantité illimitée de besoins qui n'attendent que d'être satisfaits. Mais il n'est pas possible de sauter de ce fait à la conclusion que les ressources inemployées peuvent, en conséquence, être rapidement absorbées dans les industries de biens de consommation. Le fait est qu'à des niveaux de revenus modérément élevés, des facteurs institutionnels persistants déterminent le rapport de la consommation au revenu dans des limites plutôt rigides. Les forces qui déterminent ce rapport sont, en partie : la répartition des revenus, les pratiques habituelles (renforcées par les arrangements institutionnels) concernant l'épargne individuelle, les pratiques des entreprises relativement à la dépréciation et aux réserves, et finalement la marge inévitablement large des fluctuations dans les profits, avec les changements de production, par suite de la forte proportion de frais fixes résultant des méthodes modernes de fabrication.

La vue superficielle qui trouve dans la persistance de vastes besoins insatisfaits la réponse aux problèmes de restriction des possibilités d'investissement néglige un fait persistant. Celui que la structure de la consommation est hautement stable. Elle n'est pas susceptible de modifications radicales d'une décennie à l'autre, sauf s'il se produit d'importants changements dans les arrangements institutionnels fondamentaux » (traduction).

On peut croire, disais-je, que cela répond à l'argument, mais il n'en est rien.

Hansen ne raisonne pas le problème, en effet, en fonction des perspectives d'investissements que recèlent ces besoins encore insatisfaits, en grande partie (au moins sur le plan théorique et fondamental) par suite du manque de bras et d'outillage disponible pour les combler. Il songe seulement à une augmentation soudaine de la consommation qui viendrait momentanément combler l'écart entre la consommation, les investissements et les revenus ; et il argue que cette augmentation *ex post* est rendue impossible par la stabilité de la fonction de

³⁵⁸ Op. cit., pp. 247-248.

consommation. Nous avons vu au chapitre précédent que ce raisonnement est douteux du point de vue d'une théorie réaliste du mouvement cyclique vu qu'il repose entièrement sur la stabilité d'une fonction que les expériences récentes montrent plutôt instable. Mais là n'est pas le véritable problème théorique, posé dans la perspective même d'une fonction stable de la consommation.

Le véritable problème, c'est que le potentiel énorme de consommation représenté par les désirs insatisfaits de nombreux consommateurs constitue *ex ante* une incitation constante à développer les investissements jusqu'au point de saturation des marchés dans chaque secteur. On en peut trouver la preuve au simple examen sommaire des chiffres du revenu national de n'importe quel pays au plein emploi. Pour le Canada, par exemple, le dernier niveau de plein emploi (1956) a correspondu à un produit national brut d'environ \$31,000,000,000 pour une population de 16,000,000. Après la part faite des dépenses d'investissement et d'administration nécessaires à la production de ce revenu, il est resté à la consommation civile quelque chose comme 19 milliards, soit une dépense par tête d'environ \$1,200 par année, ou moins de \$6,000 pour la famille moyenne aux prix de cette année-là. La répartition inégale des revenus donne au surplus beaucoup plus à certains et beaucoup moins à un grand nombre d'autres. Or qui au Canada ne serait pas heureux de jouir d'un train de vie familial de \$10,000 par année, s'il avait le moyen de se le payer, c'est-à-dire au fond si la productivité nationale permettait un revenu de quelque 50 milliards par année sans changements de prix ?

Les hommes d'affaires d'Amérique ont instinctivement conscience de ce fait. Dès que des ressources disponibles existent, ils sont poussés par cet état d'esprit à les utiliser. Notre système bancaire fonctionne de telle façon qu'à prix stables, il créera au fur et à mesure le pouvoir d'achat nécessaire pour faciliter les ventes. La tendance en est même plutôt à la facilité monétaire par l'extension du crédit avant l'arrivée des biens sur le marché, sans compter le financement bancaire éventuel de la vente à tempérament. Théoriquement parlant, on ne voit pas ainsi comment le système pourrait, d'ici longtemps, se trouver incapable d'envisager la possibilité d'engager d'une façon profitable une somme croissante d'investissement au fur et à mesure que le revenu croît. L'expérience de 1929 ne prouve-t-elle pas plutôt qu'au sommet

du cycle, la demande effective (prévue par les entrepreneurs, nous le rappelons) s'est révélée non pas déficiente, mais exagérée, ce qui aurait déterminé un excès d'investissements par rapport à ce que pouvait être la demande réelle (*ex post*) ? D'où ensuite un déséquilibre entre offre et demande qui a contribué à l'écroulement ! Hansen admet le fait du sur-investissement de 1929, mais il n'en tire pas les conséquences qui conviennent. ³⁵⁹

Ces conséquences nous ramènent à la microéconomie plus qu'elles nous autorisent à rester dans la macroéconomie, même s'il y a moyen par quelque habile pirouette d'expliquer la situation dans les termes de cette dernière. Si les déséquilibres globaux peuvent sans aucun doute être la cause du mouvement cyclique - bien qu'on ne paraisse pas encore avoir très bien précisé en quoi ils peuvent l'être en eux-mêmes, considérés séparément des déséquilibres particuliers - il ne paraît cependant pas contestable que les déséquilibres particuliers peuvent aussi produire les mêmes effets. C'est pourquoi le mouvement cyclique reste possible même dans l'hypothèse de perspectives d'investissements suffisantes pour combler l'écart entre la consommation et le revenu, provoquant ainsi l'absorption totale de l'épargne. Il suffira, pour qu'il se produise, que les développements en voie de réalisation tels qu'anticipés ne correspondent pas suffisamment bien par le détail à la demande réelle des biens de consommation et de production (investissements). Les épargnes au sens keynésien du terme ($S = I$) s'accumuleront en fonction d'une contrepartie d'inventaires croissants. La circulation générale s'en trouvera ralentie par les divers blocages que constituera la mévente dans certains secteurs. Les perspectives d'investissements à court terme s'en trouveront réduites, en dépit des perspectives favorables à long terme. Et l'affaiblissement qui se manifestera alors dans la demande effective, ainsi que la non utilisation des épargnes monétaires pour fins d'investissements, ne sera plus une cause, mais un effet des déséquilibres micro-économiques.

La médecine keynésienne pourra avoir alors un rôle à jouer pour éviter que cette situation ne dégénère en dépression par les réactions en chaîne qui en peuvent résulter. Mais si elle est abordée dans l'esprit hansénien d'une incapacité fondamentale de l'économie à fournir des

³⁵⁹ *Economic Policy*, etc., op. cit., p. 225.

perspectives d'investissement suffisantes pour assurer la croissance normale de l'économie, elle excédera les bornes commandées par la détermination de la nature exacte du phénomène. Elle s'étendra arbitrairement aux dépens du secteur privé des investissements et en bloquera la reprise et le développement au rythme qui lui eût été propre. Keynes, en la matière, était beaucoup plus prudent que Hansen. Il se contentait d'appliquer le multiplicateur en indiquant qu'il ne produirait les effets prévus que dans la mesure où les investissements publics ne se substitueraient pas aux investissements privés. À lire Hansen, on a souvent l'impression que les effets des investissements publics sont absolus et qu'ils ont nécessairement pour résultat d'accroître le revenu.

3. La théorie de Keynes reste à prouver

[Retour à la table des matières](#)

C'est donc dans la perspective d'une théorie aussi contestable qu'a été développée toute la politique fiscale canadienne des années 1945-50. À lire attentivement Keynes, On ne peut s'empêcher d'en dégager l'impression qu'en définitive rien de ce qui y est avancé n'a été vraiment prouvé. La théorie tourne dans un cercle vicieux, du moins pour autant qu'on n'admet pas a priori ou qu'on n'estime pas parfaitement démontré au préalable le fameux équilibre de sous emploi. Autrement dit, Keynes me paraît être tombé dans le même piège où Irving Fisher s'est, à mon sens, pris.

Après avoir établi le truisme de son équation des échanges, Fisher, convaincu de l'existence d'une exactitude rigoureuse dans la relation quantitative monnaie-prix, paraît s'être demandé à quelles conditions mathématiques il importait que son équation réponde pour arriver à ce résultat. Son pouvoir *d'achat de la monnaie* est devenu ensuite un éblouissant exercice de gymnastique pour démontrer que ces conditions se trouvaient réalisées dans la réalité ; et que dans la réalité, donc, les variations dans la quantité de monnaie entraînaient rigoureusement une augmentation proportionnelle des prix, les quantités produites étant constantes. De même, Keynes, convaincu de l'existence d'un équilibre de sous emploi, paraît s'être demandé à quelles condi-

tions devaient mathématiquement répondre les termes globaux de son système d'équations. Après quoi, il a, avec une virtuosité non moins éblouissante, tenté de prouver par une savante argumentation que ces conditions se trouvaient réalisées dans la réalité, donc que le sous emploi était la règle, et le plein emploi l'exception.

À mon sens, on trouve une indication de ce fait aux pages 251 à 254 de sa Théorie Générale où, après avoir indiqué les quatre conditions nécessaires pour que son système soit valide, il prétend nous en fournir la démonstration. Nous avons détaillé la chose au chapitre II. Et nous avons montré que, dans chaque cas, Keynes, après avoir admis que la non existence de la condition rend possible le plein emploi automatique, s'en tire, en nous disant en substance : Si vous ne m'en croyez pas, tournez-vous vers la réalité et constatez que le sous emploi est un fait. Or si ma condition n'existait pas, nous aurions le plein emploi. Donc elle existe. Donc ma théorie du sous emploi est démontrée !

Le malheur de ce type d'argumentation, comme de toutes les argumentations déductives, c'est qu'elle incite à oublier un certain nombre de choses. Elle néglige la plupart du temps de procéder à une vérification expérimentale minutieuse de l'universalité et de la constance absolue du fait pris comme base d'argumentation. Keynes voyait du sous emploi en Angleterre, au moment où il écrivait. Il a voulu qu'il provint de causes fondamentales, dérivant d'une théorie générale, alors qu'il aurait pu tout aussi bien se l'expliquer par des causes historiques tout à fait contingentes et attribuables à la situation particulière de l'Angleterre dans le monde à travers le XIXe siècle et jusqu'à ce moment-là.

Il n'en faut pas conclure que Keynes n'a rien apporté à la science économique. Il était trop intelligent pour n'avoir pas, à travers toutes ses spéculations d'une haute portée, soulevé et suggéré un grand nombre d'idées et de points de vue intéressants. L'appréciation qu'en donne Harris et que nous avons rapportée au cours de ce chapitre reste en somme assez juste lorsque tenant compte des critiques auxquelles la théorie générale est sujette, il met de côté ses allégeances personnelles pour souligner que Keynes n'aura pas peu aidé les économistes contemporains à élargir leur champ de vision en les forçant à penser et

à discuter sur des points qu'avait trop négligés la théorie classique. Mais prétendre tirer de cette contribution des politiques rigoureuses et précises, qui nous justifieraient de mettre de côté toutes nos préférences dans les autres domaines de l'activité humaine, c'est un peu forcer la note. Pour qu'une théorie puisse exiger tant de nous, il faudrait à tout le moins qu'elle fût d'abord suffisamment exacte pour commander l'adhésion générale. Ce ne paraît pas être le cas, de loin, pour la théorie keynésienne. Aussi avant même d'en affirmer la validité politique devra-t-elle subir de nombreuses révisions et adaptations, qui sont d'ailleurs déjà en cours et qui ont singulièrement modifié les perspectives.

2e partie :
Centralisation et contrôle économique

Chapitre VI

Keynes et le problème de la centralisation des pouvoirs

par
PIERRE HARVEY,
professeur à l'École des Hautes Études commerciales

[Retour à la table des matières](#)

Si les intentions et les attitudes du gouvernement fédéral résultent d'un effort de mise en pratique des enseignements keynésiens comme on l'a montré au chapitre III précédent, un problème se pose alors : la centralisation des pouvoirs telles que réclamée par le gouvernement fédéral canadien, si elle est manifestement liée à la théorie keynésienne, est-elle pour autant strictement, exigée par cette théorie ? Ou, en d'autres termes, était-il nécessaire, pour pouvoir profiter des enseignements de Keynes, de réclamer la concentration des pouvoirs entre les mains d'une seule administration ? Dans les pages qui suivent nous essaierons de répondre sommairement à cette question. Nous examinerons la théorie keynésienne et les principales prescriptions de politique économique qui en sont déduites pour y constater jusqu'à quel point la centralisation des pouvoirs y paraît « nécessaire ». Dans tout ceci il n'est question d'ailleurs ni d'accepter ni de rejeter en bloc le « message keynésien ». La très large acceptation par les économistes

de ce qu'il pouvait y avoir de vraiment novateur dans la pensée de Keynes nous dispense d'entreprendre ici cette discussion.

Une difficulté se présente cependant au départ : que devons-nous entendre par politique keynésienne ? L'apport de Keynes à la science économique a maintenant été complètement assimilé par celle-ci, et il devient de plus en plus difficile, à mesure que les années passent, d'identifier le « courant keynésien ». Mais même si on s'en reporte à quelques années en arrière la difficulté n'est pas supprimée pour autant : on se trouve alors non plus devant un courant, mais plutôt en face d'un ensemble de tendances souvent très différenciées et même parfois opposées les unes aux autres, et à Keynes lui-même. D'ailleurs en ne s'en tenant qu'aux « disciples » de Keynes, il est pratiquement impossible d'en arriver à une définition univoque du keynésianisme. D'un côté comme de l'autre on risque donc d'avoir à tracer arbitrairement une ligne de partage entre ce qui est keynésien et ce qui ne l'est pas. Pour tourner la difficulté on peut décider de ne discuter qu'à partir de J.-M. Keynes lui-même. C'est la solution que nous adopterons ici en nous contentant, cependant de deux œuvres de Keynes seulement : la *Théorie Générale* * d'une part et *How to pay for the War*, d'autre part. Il nous reste maintenant à justifier ce choix. ³⁶⁰

Le choix de la *Théorie Générale* s'explique facilement : il s'impose même de toute évidence. Sans doute trouve-t-on dans les œuvres antérieures de Keynes des positions différentes de celles qu'il devait adopter en 1936. Témoignant en 1925 devant le comité Colwyn, Keynes s'oppose déjà à la réduction rapide de la dette publique (cf. *Minutes of Evidence of Colwyn Report*, p. 278, cité par Seymour-E. Harris, *The National Debt and the new economics*, p. 68). Il devait s'élever une autre fois avec violence contre la politique « classique » du gouvernement anglais lors du début sur le rapport du Comité des Économies (septembre 1931), en condamnant alors sans ménagement

* [John Maynard Keynes, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*. (1936) Traduction de l'Anglais par Jean De Largentaye en 1942. Paris : Éditions Payot, 1942. Réimpression, 1968, 407 pages. Texte disponible, en version française dans [Les Classiques des sciences sociales](#), JMT.]

³⁶⁰ *How to pay for the War*, op. cit., et *Théorie Générale de l'Emploi, de l'Intérêt et de la Monnaie*, traduction française, Payot, Paris, 1949.

ce qu'il appelle « les vues de la trésorerie ». (Essais de persuasion, traduction française, seconde édition, Gallimard, Paris, nov. 1931). Certaines de ces pages contiennent déjà l'essentiel de ce qui sera la base de la *Théorie Générale*. Mais Keynes a présenté la *Théorie Générale*, à la fois comme une mise en ordre de ses efforts antérieurs pour réviser la pensée économique moderne et comme une reconstruction effective des postulats fondamentaux eux-mêmes. Il a choisi alors d'effectuer cette révision par le biais de *l'emploi*, parce que la situation de l'Angleterre lui semblait une preuve *concrète* des « erreurs classiques » et lui fournissait une occasion de renverser les postulats fondamentaux sur lesquels il s'était appuyé jusque-là, ainsi que ses devanciers. D'ailleurs à la fin du chapitre II de la *Théorie Générale*, et avant de passer à l'explication du « principe de la demande effective » qu'il se propose de substituer aux postulats anciens, Keynes prend soin de noter que les différentes hypothèses sur lesquelles il a fait reposer la théorie classique sont équivalentes entre elles et qu'en somme, il est indifférent d'aborder le problème en niant que le « salaire réel soit égal à la désutilité marginale de l'emploi existant » ou en déclarant qu'il est faux de prétendre que « pour tous les volumes de la production et de l'emploi le prix de la demande globale est égal au prix de l'offre globale » (p. 44). ³⁶¹ La première hypothèse lui permet de mettre à l'épreuve l'ensemble de la théorie classique, mais par le biais de l'équilibre de l'emploi ; la seconde met en cause l'équilibre général de l'économie.

Keynes aurait pu aborder sa démonstration directement à partir de la seconde hypothèse ; il a préféré recourir à la première, *probablement* pour pouvoir s'appuyer sur l'expérience que vivait alors l'Angleterre depuis la fin de la première Grande Guerre. Mais il lui a alors fallu faire un assez long détour avant d'arriver à l'objet de sa démonstration. Ce n'est pas cependant le plus grave inconvénient de la méthode adoptée. En s'appuyant, en effet, sur le cas de l'Angleterre, Keynes a été amené à donner une importance théorique exagérée aux difficultés économiques qu'avait supportées celle-ci. Il en est résulté que sa théorie a été *moins une théorie générale qu'une théorie du sous-emploi*. Ce qui ne signifie pas, cependant, qu'elle n'est applicable qu'au sous-emploi, mais plutôt que Keynes lui-même ne l'a développée

³⁶¹ Les références renvoient à la traduction française citée plus haut.

que dans cette optique. Il s'en est d'ailleurs clairement expliqué dans son ouvrage : « C'est une des propriétés essentielles du système économique où nous vivons, écrit-il, de ne pas être violemment instable, tout en étant sujet en ce qui concerne la production et l'emploi à des fluctuations sévères. À la vérité, ce système paraît apte à rester un temps considérable dans un état d'activité chroniquement inférieur à la normale sans qu'il y ait tendance marquée à la reprise ou à l'effondrement complet. En outre, il apparaît clairement que le plein emploi ou même une situation voisine du plein emploi est rare autant qu'éphémère » (p. 266). Ces situations étant à la fois rares et éphémères, Keynes n'a pas cru urgent ou même utile d'y attacher beaucoup d'importance. C'est pourquoi il s'est contenté de mentionner ici et là le cas possible mais si peu probable de l'inflation, ou, dans l'optique choisi par lui, du *sur emploi*. Sous cet aspect la Théorie Générale est manifestement limitée.

Mais le « principe de la demande effective » tel qu'élaboré par Keynes restait quand même utilisable autant pour l'analyse d'une situation de sur emploi que pour celle d'un état de sous emploi plus ou moins chronique. Keynes l'a nettement démontré lorsque sous la pression d'événements radicalement différents de ceux qui avaient prévalu jusqu'alors, il écrivit, en 1939, les trois articles d'abord publiés dans *The Times* et réunis par la suite sous le titre : *How to Pay for the War*. Dans ce dernier ouvrage, Keynes démontre en quelques pages comment peut se développer l'inflation sous l'effet d'une demande excédentaire engendrée par la guerre. En réunissant alors la *Théorie Générale* et *How to Pay for the War*, on a une idée complète, en un diptique, de la vision keynésienne de l'économie, mue dans un sens ou dans l'autre, par une déficience ou par un excès de la demande effective.³⁶² Le chapitre consacré au cycle, dans la *Théorie générale*, n'a alors qu'une importance secondaire : il concerne presque exclusivement la *forme* cyclique des fluctuations de la demande effective et non pas les déterminants de celle-ci.

³⁶² Cette vue reste cependant statique, sauf pour certaines parties de *How to pay for the War* où le problème de l'inflation se trouve discuté en prenant en considération des périodes successives et des effets cumulatifs.

Il faut cependant noter que l'importance théorique de *How to Pay for the War* n'est pas la même que celle de la Théorie Générale, en ce qui nous concerne du moins. *How to Pay for the War* nous montre comment le « principe de la demande effective » élaboré par Keynes peut être utilisable pour l'analyse du sur emploi, mais l'analyse elle-même n'a dans cet ouvrage qu'un caractère de balances comptables et c'est à la Théorie Générale qu'il faut revenir pour comprendre la vision que Keynes se fait de ces ajustements, hors, naturellement le cas du contrôle de guerre.

1. La politique économique selon Keynes

[Retour à la table des matières](#)

Mais, à travers la Théorie Générale, quelle est la politique économique proposée par Keynes ? Est-il exact d'affirmer qu'il s'agirait d'une simple action sur le taux de l'intérêt pour maintenir celui-ci de façon constante (du moins aussi longtemps que le « plein emploi » ne se trouve pas réalisé) en dessous de la productivité marginale du capital ? Ou au contraire l'ensemble des techniques de contrôle de la demande effective que l'on appelle maintenant « keynésiennes » représentent-elles plus exactement la pensée de l'auteur de la Théorie Générale ? La première opinion pourrait paraître plus conforme à la réalité. Elle a été soutenue par des auteurs reconnus et elle peut même s'appuyer sur un passage très clair de la Théorie Générale. Keynes écrit en effet « La politique la plus avantageuse consiste donc à faire baisser le taux de l'intérêt par rapport à la courbe de l'efficacité marginale du capital jusqu'à ce que le plein emploi soit réalisé » (p. 388).

Mais soutenir que cette phrase contient l'essentiel de la politique keynésienne, c'est oublier que la Théorie Générale est une oeuvre à la fois polémique et très marquée par les circonstances dans lesquelles elle a été écrite. En tant qu'oeuvre polémique, elle renferme nécessairement un certain nombre de formules elliptiques, fortement concentrées, afin de mieux convaincre le lecteur. Mais une formule fortement

concentrée n'a jamais rendu faciles les distinctions : elle admet même au départ, le sacrifice d'une part de vérité au profit de l'efficacité polémique. De plus, les circonstances dans lesquelles a été écrite la Théorie Générale ont, comme nous l'avons déjà signalé, amené Keynes à construire son modèle en accordant une importance exagérée aux situations de sous emploi, ce qui, nous l'avons dit aussi, ne signifie pas que le même modèle se trouve nécessairement déterminé au sous emploi. Il semble tout simplement que certains passages de la Théorie Générale se trouvent imprégnés des idées des années '30 concernant « l'abondance » possible du capital technique. Keynes propose alors une formule simple pour faciliter la transaction, du moins jusqu'à ce que soit réalisée une abondance suffisante pour rendre ce facteur négligeable. Notons au passage que c'est sous cet angle qu'il peut être considéré comme le « père du stagnationnisme », selon l'expression de Schumpeter ³⁶³, moyennant cependant une nette exagération de la portée des passages qui peuvent permettre d'affirmer cette paternité.

Mais la seconde hypothèse est-elle alors plus justifiable ? Oui, mais sous certaines conditions. Toutes les prescriptions de politique économique dites par la suite « keynésiennes » se trouvent effectivement dans la Théorie Générale. Mais elles ne sont pas intégrées les unes aux autres en un ensemble cohérent ; elles apparaissent plutôt au hasard des développements théoriques : Keynes ne cherche pas tant à établir une politique qu'à mettre au jour les variables sur lesquelles il serait possible d'exercer une action efficace. Cherchant d'ailleurs à mettre au jour des variables, Keynes ne pouvait faire autrement que de construire un modèle statique ; ce qui peut indiquer des points d'application possibles d'une politique, mais ne saurait du même coup fournir la structure exacte de la politique nécessaire. Enfin, si les éléments de la « politique keynésienne » se trouvent effectivement dans Keynes, ils ne sont toujours signalés qu'en termes approximatifs, à l'occasion de développements théoriques, et avec d'ailleurs de nombreuses rectifications ou même des mises en garde.

³⁶³ Joseph A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, Oxford University Press, New-York, 1954, p. 1172.

Les disciples et les adversaires de Keynes ont durci en des schémas précis les élaborations souvent approximatives de la Théorie Générale. En les durcissant, ils les ont trahies. Une fois débarrassée du poids des circonstances et convenablement généralisée, la théorie de Keynes, comme tout modèle statique bien construit, constituait une première approximation très valable du fonctionnement de l'économie capitaliste et fournissait par là même certaines indications utilisables pour les fins de la politique. Mais présentés comme une « mécanique nécessaire », ces schémas perdent énormément de leur valeur. Ils mènent surtout à des attitudes politiques rapidement indéfendables. D'ailleurs, Keynes lui-même met en garde contre ces attitudes dans la Théorie Générale elle-même.³⁶⁴ Ce qui nous amène au problème qui nous préoccupe ici : celui de la centralisation administrative. Il n'est pas indifférent, en effet, de discuter ce problème à partir de Keynes lui-même ou à partir de ses disciples. Traduit en une « mécanique des quantités globales », le schéma keynésien nécessite une centralisation très poussée. On se fixe en effet un objectif précis, le plein emploi.³⁶⁵ Pour atteindre cet objectif la théorie enseigne qu'il suffit d'assurer l'équilibre entre l'épargne et l'investissement à un certain niveau, ce qui met en jeu une série d'ajustements entre des quantités globales que les comptes nationaux permettent d'évaluer avec exactitude. Pour assurer ces ajustements, il faut adopter des mesures de politique économique qui ne peuvent prendre origine qu'en un seul centre de décision, autrement l'ajustement ne saurait être réalisé. La centralisation des décisions doit donc être poussée. La décentralisation n'est alors justifiable que sur le plan strictement politique et constitue toujours un compromis au détriment de l'efficacité. C'est dans cette optique qu'ont été abordées les relations fédérales-provinciales dans le rapport du Comité de Reconstruction ainsi que dans le Livre Blanc de 1945. Cependant, cette position n'est pas keynésienne, au sens du moins de la Théorie Générale.

³⁶⁴ Cf., par exemple, p. 390 : « L'expérience seule peut indiquer dans quelle mesure il convient d'orienter la volonté publique, etc. »

³⁶⁵ L'objectif n'est cependant précis qu'en apparence. A l'analyse il devient plus flou, Cf., sur ce point : F. Perroux, *L'indétermination de plein emploi*, L'Actualité économique.

Le problème de la centralisation est sans doute spécifiquement évoqué dans la Théorie Générale et à plusieurs reprises, en particulier, dans le chapitre XXIV intitulé : « Notes finales sur la philosophie sociale à laquelle la Théorie Générale peut conduire ». Keynes écrit, en effet, par exemple : « Cette théorie montre qu'il est d'une importance vitale d'attribuer à des organes centraux certains pouvoirs de direction » de l'activité économique (p. 391). Au cours de la même page, quelques lignes plus loin, Keynes, invoque la nécessité d'une « large socialisation de l'investissement ».

Cette dernière affirmation est, cependant, très spéciale à la fois à la Grande Dépression et à la situation de l'Angleterre, mais elle se rattache surtout aux vues « futuristes » de Keynes concernant la surabondance éventuelle de capital technique et par conséquent la possibilité d'une chute vers zéro de sa productivité marginale. Il s'agit là d'une utopie qui nous paraît tout à fait extraordinaire à l'heure actuelle, mais qui était fort compréhensible au moment où Keynes écrivait. ³⁶⁶ On peut donc ignorer cette dernière affirmation et ne s'en tenir qu'à l'examen des propositions antérieurement citées.

Il apparaît tout de suite alors que Keynes ne visait qu'une chose dans ces propositions : l'individualisme. Il s'oppose là encore aux classiques et affirme qu'il est faux que la *recherche de l'intérêt individuel* tende nécessairement à assurer le plein emploi des ressources. Au contraire, l'individualisme est à la fois responsable et des fluctuations de l'économie et du fait que ces fluctuations n'amènent que rarement l'économie au niveau du plein emploi. Pour assurer ce dernier résultat, il faut alors transférer une part des pouvoirs de décisions des individus à la collectivité, qui elle pourra opérer en toute *liberté par rapport aux incitations du profit maximum*. C'est tout.

Il n'est pas question de mettre entre les mains d'une seule administration le pouvoir d'effectuer avec précision l'ajustement d'un certain nombre de quantités globales statistiquement déterminables ; il s'agit tout simplement, par tâtonnements, d'en arriver à un ajustement plus satisfaisant que celui qui résulte de l'individualisme classique. En

³⁶⁶ Comme le fait remarquer Schumpeter (op. cit.), de telles opinions sont courantes dans toutes les phases de dépression.

somme, lorsque Keynes parle de centraliser des pouvoirs il entend un transfert des mains des particuliers à la collectivité : il s'agit, en définitive, de limiter l'initiative individuelle et rien de plus. Cette prescription se situerait alors dans le prolongement des développements élaborés dans *La fin du laisser-faire*. Mais il est à peine nécessaire d'ajouter qu'en proposant le transfert de certains pouvoirs de décisions des individus à la collectivité, Keynes pose le problème du contrôle. Il s'en est d'ailleurs expliqué en faisant le lien entre ses analyses et la politique économique : « Notre tâche finale, écrit-il (...) pourrait être de choisir, dans le genre de système ou nous vivons réellement, les variables dont l'autorité centrale peut assurer à bon escient le contrôle ou la manœuvre » (p. 264).

Une fois admis ce fait que le « contrôle » semble nécessaire dans l'optique de Keynes, il nous reste à signaler deux faits qui à première vue ne concernent pas directement le problème en examen, mais qui ont cependant une importance considérable sur le plan de la politique. La première remarque concerne les termes de l'analyse keynésienne ; la seconde, l'exactitude prévue des résultats des politiques préconisées.

L'imprécision du vocabulaire keynésien a été maintes fois soulignée. Keynes, par exemple, ne définit que de façon très approximative une notion pourtant aussi importante pour les fins de son analyse que celle du plein emploi. Dire, en effet, que « le plein emploi est atteint lorsque l'emploi global cesse de réagir élastiquement aux accroissements de la demande effective des produits qui en résultent » (p. 48) est presque une tautologie. D'ailleurs on sait que le plein emploi est *de soi* indéterminable théoriquement d'abord et pratiquement ensuite étant donné que la masse de la « force de travail » varie avec l'état de la conjoncture, du moins au-dessus d'un certain niveau de développement économique. Une remarque analogue s'impose en ce qui concerne la définition des périodes d'analyses et de presque tous les autres termes du vocabulaire keynésien. Cette imprécision du vocabulaire présente alors du point de vue qui nous intéresse, une certaine importance. Elle rend difficile le passage de l'analyse à la prescription de politique économique, laisse en même temps plus de place à l'indétermination, donc à la discussion sur les mesures qui peuvent rester compatibles avec les résultats de l'analyse.

Notre seconde remarque se situe dans la même ligne, mais elle concerne cependant les limites à fixer aux ambitions de la politique économique basées sur l'analyse théorique telle que menée dans la Théorie Générale. Keynes écrit en effet sous ce rapport « qu'on devra se trouver satisfait si on réussit à maintenir l'emploi de façon à peu près constante à un niveau pas trop éloigné du plein emploi ». Cette remarque est encore plus importante pour notre propos que la précédente, car elle fixe le cadre dans lequel se débat la question du contrôle keynésien. Si, en effet, le contrôle peut être doté d'un degré de précision très élevé, la thèse centralisatrice s'en trouve renforcée ; car le débat cesse de se présenter sur le plan strictement économique : sur ce terrain il est clos à l'avance. Il n'est plus possible de discuter qu'en termes de droits constitutionnels ou de pouvoir d'auto-détermination des groupes régionaux, c'est-à-dire en mettant en balance des avantages économiques d'un côté et des facteurs extra-économiques de l'autre. Ce qui revient à dire que la question ne se pose plus que sur le plan *politique*.

Mais si on doit reconnaître, au départ, que l'efficacité de la politique économique se trouve par la force des choses manifestement limitée, la discussion en termes économiques perd elle-même, une part de son caractère « nécessaire ». Ou en d'autres mots, si la politique devait être pleinement efficace, l'argumentation économique se réduirait à des discussions de calculs. Si, au contraire, la politique économique se trouve condamnée à une efficacité partielle, on *peut être justifié* de courir le risque de la décentralisation car il est possible d'imaginer ou d'espérer que la politique décentralisée donne une efficacité qui se situe alors à l'intérieur d'une marge d'indétermination comparable à celle qui est censé affecter, de toute manière, la politique centrale.

Une fois ce cadre général fixé, quel est l'enseignement de Keynes en ce qui nous concerne ici ? Si l'on tient compte, d'une part de ce que nous avons dit au sujet de la relation de complémentarité à établir entre la Théorie Générale et *How to Pay for the War*, et d'autre part du caractère approximatif de l'analyse et des prescriptions qui en découlent, cet enseignement se réduit à ceci : « Rien ne nous permet de croire qu'à un moment donné, la demande *globale* sera égale à l'offre globale. La situation peut être telle que la *demande effective* se situe

en deçà de la capacité de production, et c'est d'ailleurs ce qui se passe le plus ordinairement (Théorie Générale) ; ou au contraire, la *demande effective* peut fort bien excéder nettement les possibilités de l'offre globale (*How to Pay for the War*). ³⁶⁷ Dans l'un et l'autre cas, il faudra que la collectivité intervienne pour assurer un équilibre plus satisfaisant que celui qui s'établirait spontanément. Reste alors à déterminer les moyens auxquels l'État pourra avoir recours pour refermer, autant que possible, l'écart entre *l'offre globale* et la *demande globale*, étant toujours entendu que ces efforts ne devront pas viser à un équilibre parfait, mais qu'on devra se trouver satisfait si l'on réussit à atténuer l'ampleur des fluctuations. Sur ce point comme sur tant d'autres, Keynes est fort peu explicite. ³⁶⁸ À la lecture de la Théorie Générale on constate que les prescriptions se ramènent à une énumération de mesures utilisables, avec, à l'occasion, quelques considérations rapides sur les effets possibles des politiques suggérées. Ces mesures concernent trois domaines généraux : celui de la politique monétaire et bancaire, celui des finances de la collectivité et enfin, le recours possible à l'investissement public.

Remarquons encore une fois que Keynes n'a pas lui-même tenté d'intégrer ces mesures en un ensemble cohérent : il faut les recueillir à travers toutes les pages de la Théorie Générale où elles se trouvent distribuées, comme nous l'avons déjà souligné, sous forme de corollaires aux développements théoriques eux-mêmes. On a l'impression que Keynes indique les passages du modèle théorique aux mesures de politique économique, sans se soucier de préciser exactement ses voies. À certains endroits Keynes se montre même sceptique sur la possibilité de prévoir le résultat concret des politiques qui semblent pourtant découler de l'analyse théorique. Il écrit par exemple en parlant des effets possibles de la fiscalité sur l'investissement privé : « Il serait téméraire en ce domaine de prédire la réaction de l'homme moyen en face de circonstances nouvelles » (p. 391). Pour juger de la possibilité de recourir à une politique keynésienne en régime politique décentra-

³⁶⁷ Certains passages de la Théorie Générale, également.

³⁶⁸ Nous ne considérons maintenant que les politiques proposées dans la Théorie Générale. *How to Pay for the War* nous montre bien comment le « principe de la demande effective » est applicable aux situations de sur emploi, mais les mesures de contrôle y concernent exclusivement l'état de guerre.

lisé, il faut donc prendre ces mesures une à une et voir jusqu'à quel point elles exigent, pour être « efficaces », que l'ensemble de l'activité économique publique se trouve soumis à *une seule autorité*. Dans cet effort, il convient cependant de se rappeler que la politique de plein emploi, selon Keynes n'est qu'approximative et se trouve nécessairement vouée aux résultats de l'expérience (p. 390). Considérons donc ces politiques une à une, en -commençant par la politique monétaire.

2. L'intérêt et la monnaie

[Retour à la table des matières](#)

Keynes a fortement insisté sur la manipulation de l'intérêt et de la masse monétaire comme technique de contrôle de la demande effective. S'il fallait prendre à la lettre le modèle keynésien rigide que chacun connaît, le problème administratif serait vite résolu : l'emploi étant assuré par une liaison donnée entre la productivité marginale du capital et le taux de l'intérêt, l'autorité centrale, par le moyen des institutions bancaires n'aurait qu'à agir sur ce dernier dans le sens voulu pour obtenir le résultat désiré. Nous avons dit au début de ce chapitre pourquoi nous nous croyions justifiés de négliger cet aspect de la politique keynésienne. Nous ne reprendrons pas ces explications. Contentons-nous d'ajouter que les manipulations monétaires qui doivent aboutir à des variations souhaitées des taux d'intérêt ne mettent pas en jeu le principe de la décentralisation, car on ne saurait évidemment imaginer plusieurs autorités monétaires dans un même pays : cette forme de la centralisation apparaît donc incontestable. Cependant, Keynes a insisté à plusieurs reprises sur le fait qu'une politique monétaire *seule* n'est pas suffisante. Une politique de travaux publics peut aussi être nécessaire, de même que certaines manipulations des finances de l'État. Les deux politiques sont étroitement liées dans l'oeuvre de Keynes. Commençons cependant par jeter un coup d'oeil sur la question des travaux publics pour aborder ensuite celle des finances.

On a beaucoup insisté sur les travaux publics comme méthode de lutte anti-cyclique dans les politiques keynésiennes. Ces prescriptions comptent pourtant parmi les moins originales de la Théorie Générale.

Malthus lui-même avait recommandé le recours à cette méthode dans des pages qui ont à l'heure actuelle une saveur très fortement « keynésienne ». ³⁶⁹ De plus, en 1934, le National Planning Board des États-Unis se trouvait déjà engagé dans des recherches concernant la valeur des travaux publics comme technique anti-cyclique. Mais les opérations financières, les manipulations du système fiscal pour fin de stérilisation ou de redistribution du pouvoir d'achat, le recours à des réaménagements des dépenses publiques grâce à la plasticité de la dette de l'État, constituent autant d'opérations mystérieuses qui, par contre-coup, poussent au premier plan, dans l'opinion publique, le recours aux travaux publics, technique relativement facile à comprendre.

Remarquons d'ailleurs que Keynes lui-même a très fortement insisté sur la valeur des travaux comme *technique de relancement*, en affirmant d'ailleurs que les travaux les moins rationnels, du point de vue du rendement des capitaux engagés, pouvaient quand même, grâce au jeu du multiplicateur, soulager d'une bonne part le coût d'un programme d'assistance. « La popularité » du procédé jointe à l'insistance de Keynes devait naturellement, dans les politiques « keynésiennes », donner aux travaux publics une valeur de symbole.

Cependant, il apparaît nettement que pour Keynes, le recours à un tel procédé n'a une valeur que lorsque le sous emploi est *important*. À cause du jeu du multiplicateur, la valeur d'une politique de travaux publics devient « de plus en plus contestable à mesure que l'on se rapproche du plein emploi » (p. 144). En d'autres termes, la politique de travaux publics est une politique valable pour les situations de grande urgence, mais pas plus. Si d'autres mécanismes assurent un « plancher » aux fluctuations globales, le recours aux travaux publics ne se présente jamais comme une nécessité Pressante.

Malgré tout, cette politique pose le problème de l'unité de commandement. Advenant une de ces situations de grande urgence qui selon Keynes doivent exiger le recours aux travaux publics, donc à un programme de lourdes dépenses, qui devra se charger du poids financier qui en résultera ? En fait il ne s'agit pas d'un problème d'unité de

³⁶⁹ *Principes d'économie politique*, Malthus, Guillaumin et Cie., Paris, 1846, pp. 390-391.

commandement, mais plutôt de « capacité de payer ». Ce qui nous amène immédiatement à la question des finances publiques, plus précisément au problème de la dette publique et de son financement. Discutons donc immédiatement ce point avant d'aborder les autres aspects des finances publiques contra-cycliques, dans les prescriptions keynésiennes de la première époque.

3. Les finances publiques : la dette publique

[Retour à la table des matières](#)

Keynes a, en effet, attaché beaucoup plus d'importance qu'on ne le laisse souvent croire aux finances publiques dans l'arsenal anti-cyclique. En 1939, dans l'introduction qu'il écrivait alors pour l'édition française de son oeuvre il déclarait même, après avoir exposé en quelques lignes les grands traits de son modèle théorique : « De ce raisonnement découlent des conclusions qui touchent spécialement les problèmes de finances publiques » (p. 11). Il s'agit alors de combiner l'endettement aux ressources fiscales pour faire des finances publiques un complément étroit des dépenses des particuliers, soit pour gonfler, soit pour comprimer la demande effective : « Il faut également tenir compte, écrit-il de l'influence exercée sur la propension globale à consommer par les sommes que le gouvernement prélève sur le produit des taxes ordinaires pour amortir sa dette. Ces sommes représentent une sorte d'épargne commune et on doit, en des circonstances données, considérer une politique d'amortissements substantiels comme de nature à affaiblir la propension à consommer. C'est pour cela qu'un revirement de la politique du gouvernement faisant succéder l'amortissement à l'endettement (ou vice-versa), peut entraîner une contraction sévère, ou dans le cas contraire une expansion marquée de la demande effective » (p. 112). L'essentiel de la doctrine du budget cyclique se trouve dans ces lignes, sans les rigidités qu'on y a ajoutées par la suite.

Si la dette publique et l'impôt se trouvaient sous le contrôle d'une seule administration, la politique proposée serait relativement simple du moins si on néglige les difficultés de l'application concrète pour ne s'en tenir qu'au principe lui-même. Mais lorsqu'on se trouve en face de plusieurs administrations autonomes, disons en ce qui concerne le Canada, un gouvernement central, des gouvernements provinciaux et des administrations municipales, la question se complique. Peut-on compter qu'il soit possible que toutes ces administrations adoptent un comportement conforme au modèle prescrit ? Sinon, quel est l'effet qu'on peut escompter des divergences de comportements sur les résultats de la politique elle-même ?

Si toutes les administrations devaient se conformer au modèle proposé, il n'y aurait évidemment pas de problème. On pourrait octroyer à chacune une large autonomie financière, sans compromettre la valeur anti-cyclique des politiques combinées de ces collectivités. Mais on admet généralement que les administrations locales, en l'absence de tout mécanisme régulateur, adoptent souvent des politiques différentes. L'endettement y apparaît bien comme une méthode de financement à substituer à l'impôt lorsque celui-ci ne donne pas assez ou qu'il faut effectuer des dépenses qu'il est impossible de couvrir par les entrées ordinaires, mais avant de se résigner à l'emprunt, en période de déclin de revenus, les collectivités locales peuvent être poussées à essayer, du moins pendant un temps, de compenser le fléchissement des entrées ou l'augmentation des dépenses par un relèvement des taux de perception. En se faisant, elles accentuent les tendances à la déflation ou au moins, annulent une large part de leur propre action positive. Par ailleurs, établissant, un peu comme une entreprise privée, une relation entre leurs perspectives de gain et leur capacité d'emprunt, elles peuvent être portées, non seulement à accroître leurs dépenses lorsque les rentrées se trouvent gonflées, mais aussi, à accroître leur dette lorsque les perspectives de gain sont bonnes, pour effectuer alors les investissements qui ont été bloqués antérieurement par la chute des revenus. Ce qui revient à dire qu'au cours de la dépression elles risquent d'accentuer la tendance à la contraction de la demande en haussant leur taux. Pendant l'expansion, par ailleurs, elles contribueraient au gonflement de la demande effective d'abord en augmentant leurs dépenses à mesure que leurs revenus croissent et ensuite en établissant un lien entre leurs ressources courantes et leur capacité de supporter

un service de la dette accrue, du moins lorsqu'il s'agit d'économies régionales en progrès. Leur action jouerait donc souvent à contre-sens du budget cyclique à la Keynes, du moins pour une certaine part.

Il faut cependant remarquer que ce comportement qu'on leur attribue « normalement » n'est pas spécial aux collectivités locales. Au cours de la crise de 1929, le gouvernement fédéral a réagi contre la contraction de ses revenus en adoptant des politiques analogues. Alors qu'il avait réduit les taux de l'impôt sur le revenu et élargi les exemptions en 1926, 1927 et 1928, à partir de 1931, au creux de la dépression par conséquent, on renversait le mouvement ; en 1932, 1933, 1935, 1936, les taux sont augmentés pour compenser la chute des entrées. Cependant, depuis ce temps un changement radical s'est produit dans la mesure où les collectivités ont accepté ou non le « message keynésien ». Mais avec sa capacité de créer ses propres sources de revenus par le recours au système monétaire, l'État central est théoriquement en mesure de se conformer à la doctrine issue de Keynes ; les collectivités locales peuvent être forcées d'adopter un comportement plutôt semblable à celui de l'entreprise privée. La disparité des comportements n'est donc pas fatale, mais elle reste probable.

Qu'est-ce que signifie un tel phénomène en ce qui concerne la question de la décentralisation ? Pour en discuter nous considérerons d'abord les conséquences des fluctuations de la dette publique sur la demande globale comme grandeur abstraite, dans l'hypothèse où ces fluctuations ne résultent que d'un réaménagement de la dépense publique, en acceptant les vues de Keynes selon lesquelles les fluctuations de la dette publique sont assimilables au point de vue de la propension à consommer à des fluctuations de l'épargne de la collectivité. Nous prendrons ensuite en considération la répartition régionale de la dette et les manipulations de l'impôt.

On comprend en effet que la dette publique puisse varier et avoir une influence sur la conjoncture sans que les impôts eux-mêmes ne se trouvent transformés. Il suffit alors que le gouvernement réaménage la structure de sa dépense de façon à consacrer une part plus ou moins grande de ses revenus courants à l'achat de biens et services, aux subventions ou aux travaux publics par exemple, et ceci aux dépens de l'amortissement courant de la dette ou au prix d'un accroissement de la

dette existante. ³⁷⁰ Dans le modèle keynésien, le revenu global variera alors, par suite de l'affectation nouvelle des ressources dégagées ou créées par l'emprunt. Pour étudier rapidement les conséquences probables d'une telle manipulation de la dette publique dans le cas d'une multiplicité d'administrations publiques différentes et en l'absence de toute considération sur l'impôt lui-même, attachons-nous d'abord au cas canadien pour généraliser ensuite.

En 1951, au Canada, l'ensemble de la dette publique directe s'élevait à 21.8 milliards de dollars, redistribués comme suit ³⁷¹ :

a) Dette fédérale	82.6%	} 17.4%
b) Dettes provinciales	10.1%	
c) Dettes municipales	7.3%	

On a donc d'un côté, une administration centrale libre de ses mouvements, et dont la dette compte pour les 4/5 de la dette totale ; de l'autre côté, des administrations provinciales et municipales dont la dette réunie compte pour environ 1/5 de la même dette totale. Supposons maintenant pour fins d'analyse l'hypothèse extrême suivante : par suite de l'état de la conjoncture, le gouvernement central *décide* de recourir à des manipulations de la dette publique devant amener des fluctuations dans un sens prédéterminé. Par contre l'état de la conjoncture *amène automatiquement* l'ensemble des collectivités locales à adopter une politique allant radicalement en sens inverse. Dans ce cas, l'action volontairement stabilisatrice de l'administration centrale se trouverait contrecarrée par l'action en sens contraire des collectivités locales. Cependant, au Canada, comme la dette du gouvernement cen-

³⁷⁰ Dans le cas des collectivités locales, l'amortissement de la dette constitue une sorte de *frais fixes*. Le fléchissement des revenus des collectivités locales amènera alors celles-ci à diminuer leur demande courante de biens et de services en laissant la dette stable. Le résultat sera déflationniste : suivant le vocabulaire keynésien, il y aura épargne collective moyennant une contraction de la dépense collective. Si les taux de perception étaient augmentés, l'influence déflationniste serait encore plus grande. Nous ne considérons cependant pas cette hypothèse pour le moment.

³⁷¹ *Annuaire du Canada*, 1955, p. 1152.

tral est quatre fois plus importante que l'ensemble des dettes provinciales et municipales, l'action stabilisatrice du gouvernement central restera positive aussi longtemps que le pourcentage de variations des dettes provinciales et municipales restera inférieur à quatre fois le pourcentage de variations de la dette fédérale.

En fait, les dettes des administrations locales fluctuent dans des proportions variables et souvent en sens contraire, les unes par rapport aux autres, et avec des décalages dans le temps : elles s'annulent elles-mêmes en partie et dans ce cas leurs fluctuations relatives doivent être considérables pour exercer sur la demande globale une influence déstabilisatrice notable. En tous cas, cette influence déstabilisatrice des fluctuations des dettes municipales et provinciales sera fonction, d'une part du poids relatif de la dette fédérale par rapport à l'ensemble des dettes locales, et d'autre part du degré d'homogénéité des fluctuations, dans les différentes dettes locales particulières.

La possibilité de décentraliser les décisions économiques, tout en sauvegardant le mécanisme central de stabilisation sera alors mesurée de la même façon. Dans un pays où la dette centrale est très importante par rapport aux dettes locales et où, en même temps, les situations locales sont à la fois nombreuses et fortement différenciées, les chances de la décentralisation seront maxima, tout en rendant possible l'application d'une politique centrale de type keynésien. De plus, si on considère que le gouvernement central est lui-même en mesure, par l'intermédiaire des autorités monétaires, de faire varier les coûts des emprunts, du moins à l'intérieur du pays, on doit admettre que l'administration centrale se trouve, en fait, en mesure d'obliger une large fraction des administrations locales à se conformer à la politique déterminée en fonction de la conjoncture. L'influence déstabilisatrice des fluctuations des dettes locales est réduite et les chances de la décentralisation administrative augmentées. Mais cette première conclusion tient-elle toujours si l'on fait tomber les hypothèses restrictives que nous avons d'abord posées ?

Nous avons en effet considéré jusqu'ici la *demande globale* comme une grandeur purement abstraite sans tenir compte du fait que cette grandeur est dans la réalité composée d'un ensemble lorsqu'on a affaire à une économie étalée sur une large surface géographique et

composée de secteurs isolés les uns des autres et fortement différenciés. Voyons donc maintenant l'effet de la politique proposée, lorsque l'on prend en considération la répartition régionale de la demande globale.

Dans la mesure où les administrations locales encadrent des différences régionales, le problème se trouve, en effet, quelque peu transformé : l'action globale de l'administration centrale, étant donné le poids relatif de sa dette et son action prépondérante sur le marché monétaire, peut avoir un effet compensateur malgré les mouvements contradictoires des administrations locales, du moins à l'intérieur de certaines limites ; mais dans la mesure où les difficultés se présentent de façon régionale, la politique de l'administration locale combinée à celle de l'administration centrale pourra avoir pour effet dans certains cas, d'aggraver les difficultés locales. Non pas directement par le canal des titres de la dette, car ces titres se trouvent, en fait, répartis géographiquement, un peu de la même façon que les titres de la dette fédérale ; mais par la contraction et l'expansion de la demande locale pour les biens et services, étant entendu que nous supposons, pour le moment, que les collectivités ne réaménageront pas leur système fiscal, mais la structure et l'importance de leurs dépenses seulement. Pour qu'une action centrale contrebalance cet effet régional de la politique locale, il faudrait que la répartition géographique des effets de la politique centrale concorde avec la répartition géographique de l'influence des politiques locales. Sinon, la combinaison sur le plan régional des effets de la politique centrale et de la politique locale peut fort bien amener des résultats nettement indésirables : un équilibre global, par exemple, résultant de la combinaison de situations locales allant de la dépression au sur emploi. On arrive alors à la conclusion suivante, du moins dans l'hypothèse d'une économie « régionalisée » : on ne peut dire, *a priori*, ce qui résultera d'une politique de budget cyclique exclusivement fédérale, à moins que les budgets locaux ne se trouvent eux-mêmes intégrés au système et que le budget fédéral tienne compte de la répartition des difficultés régionales.

Comment cette intégration peut-elle se réaliser ? Il faut naturellement exclure *a priori*, la plausibilité d'une politique de dépenses locales consciemment adaptée, au jour le jour, à celle de l'administration centrale : étant donné ce que nous avons déjà dit du caractère ap-

proximatif des résultats que Keynes escompte des politiques de stabilisation, une adaptation exacte paraît irréalisable. Ce qu'on peut espérer de mieux, c'est une certaine neutralisation des effets des politiques locales, pour que la politique centrale puisse, en gros, avoir l'effet désiré. Il suffirait alors d'empêcher que les collectivités locales *ne contractent trop* leur demande, lorsque s'amorce une contradiction de leurs ressources, et ne *l'augmentent trop* lorsque les rentrées deviennent plus abondantes. Ce qui nous amène au problème de la fiscalité et de ses manipulations.

Abandonnons donc la dernière hypothèse restrictive retenue au début de cette discussion en faisant intervenir la possibilité de manipulation de la fiscalité.

4. Les finances publiques : l'impôt

[Retour à la table des matières](#)

Si on considère les manipulations fiscales en liaison avec la dette publique, il y a peu à ajouter à ce que nous venons de dire : une augmentation du poids de l'impôt pourra être considérée comme menant à une épargne collective, exactement comme une stabilité de l'impôt et un réaménagement de la dépense globale. Mais les manipulations de l'impôt peuvent, comme nous l'avons déjà signalé, être orientées à l'action sur la propension à consommer, sans lien direct avec la dette publique : « Lorsque la politique fiscale, écrit Keynes, est délibérément utilisée comme moyen d'obtenir une répartition plus égale des revenus, c'est alors qu'elle contribue le plus à accroître la propension à consommer » (p. 112.) Il s'agit alors de l'impôt, non plus comme source de financement de la dépense publique, mais comme mécanisme de répartition du produit global.

Cette fonction de répartition peut-elle être remplie par des administrations distinctes ou doit-elle être obligatoirement centralisée sous un seul commandement ? Là encore, si on songeait à une action au jour le

jour, et devant être dotée d'un haut degré de précision, il serait illusoire de penser que plusieurs administrations superposées pourraient en arriver en toute liberté à une coordination de ce type : une centralisation poussée serait nécessaire. Si on exclut cette hypothèse, il reste, en termes généraux, deux situations à envisager : en premier lieu, le cas où l'on prendrait la théorie de Keynes comme une théorie du sous emploi, et en second lieu le cas où le principe de la demande effective sera jugé utilisable pour l'analyse des situations de sur emploi.

Si on prenait à la lettre le modèle keynésien de la Théorie Générale il s'agirait de monter un mécanisme de redistribution visant à contrebalancer, *de façon continue*, le sous emploi « chronique » résultant d'une demande effective déficiente par suite de la forme particulière de la fonction de consommation. Dans ce cas, il y aurait peu d'inconvénients à ce que la politique se trouve largement décentralisée : il suffirait qu'il existe un certain nombre d'organismes (sécurité sociale, par exemple) ayant pour fonction de remettre continuellement dans les circuits une certaine masse de moyens de paiements qui autrement se trouveraient stérilisés par l'épargne. Comme il s'agirait d'une politique « approximative », il suffirait que les plus gros des organismes en question maintiennent leurs prélèvements et leurs versements de façon à peu près constante pour que le résultat concorde avec les buts des mécanismes concernés. Avec un nombre assez grand d'administrations locales, les attitudes contradictoires causées par les pressions électorales ou autres pourraient se trouver alors assez largement diluées dans l'ensemble pour laisser à la politique *totale* une efficacité « constante », étant donné la marge d'indétermination dont celle-ci se trouverait, par définition, affectée.

En somme, une structure suffisamment progressive de l'impôt combinée à une série de mécanisme de redistribution fournirait l'appareil de transfert nécessaire à un regonflement de la demande globale : le problème se poserait alors en terme d'organisme de prélèvement et de distribution, sans plus. Keynes insiste d'ailleurs sur le fait que l'économie renferme assez d'éléments de rigidité pour que l'activité ne tombe à peu près jamais en dessous d'un certain niveau. Il suffit alors d'assurer, au-dessus de ce « plancher », une somme constante de pouvoir d'achat pour que les fluctuations à la baisse de la demande effective n'aillent pas au-delà d'un point « pas trop éloigné du plein em-

ploi » : le problème de l'unité de décision ne se pose pas. Mais dans le cas, peu probable selon Keynes, d'une dépression particulièrement profonde, ces transferts ne suffiraient plus cependant. On se trouverait, en ce qui concerne les collectivités locales, ramené là encore au problème de la possibilité d'augmenter la dette publique locale, à moins cependant que l'administration centrale accepte de jouer alors un rôle complémentaire, grâce à sa capacité supérieure d'emprunt. Les deux politiques d'urgence pourraient être combinées sans qu'on ait à recourir à une concentration des pouvoirs.

Cependant, nous avons dit pourquoi nous ne nous croyions pas justifiés de ne considérer la position keynésienne que sous l'angle du sous emploi. On pourrait, par exemple, réadapter la proposition que nous venons de citer pour les situations de sur emploi, ou de tendances au sur emploi : les manipulations fiscales devraient alors viser à comprimer la demande effective et iraient donc dans le sens contraire de celles dont nous venons de parler. Il ne serait pas question alors, cependant, de réduire les paiements de transferts, mais d'accumuler plutôt des surplus grâce à des perceptions fiscales accrues et donc d'agir par l'amortissement de la dette.

Remarquons d'abord que l'idée de manipuler les impôts est post-keynésienne. Keynes lui-même ne tient compte des finances publiques que sous deux aspects : redistribution et fluctuations de la dette publique. En somme, les impôts étant fixés de façon plus ou moins permanente, on profitera des périodes de plein emploi pour utiliser les entrées nécessairement accrues à amortir la dette, quitte à accepter ensuite, en période de ralentissement une nouvelle hausse de la dette en se refusant à toute tentation de réduire alors les dépenses ou d'accroître les impôts.

On peut cependant déduire de ces propositions générales qu'au delà d'un certain point, il faudra se résoudre à accentuer la pression fiscale pour empêcher un excès de demande de dégénérer en hausse de prix trop rapide. C'est en tous cas un des éléments principaux du plan décrit dans *How to Pay for the War*. On a beaucoup parlé alors du risque que présentaient les administrations locales du fait de leur intimité avec les électeurs et de l'impossibilité où se trouvent souvent les administrateurs d'aller contre les préférences de leurs commettants, en

rehaussant les impôts pour les fins de la lutte contre l'inflation. Le risque est sérieux, mais on peut, à l'expérience des dernières années, se demander s'il est plus considérable à un niveau administratif plutôt qu'à un autre. Là encore cependant si l'on songe à des situations de grande urgence comme celles que décrit *How to Pay for the War*, une large concentration des pouvoirs s'impose. En dehors de ces situations exceptionnelles, le problème ne se pose à peu près pas, pourvu bien entendu qu'on puisse compter sur l'existence des autres pièces du système de contrôle et ceci, de façon permanente. Une distribution fonctionnelle des pouvoirs fiscaux par niveaux d'administration constitue d'ailleurs l'une des pièces en question.

5. Les finances publiques : la stabilisation des finances locales

[Retour à la table des matières](#)

Si au lieu de s'en tenir aux abstractions très poussées qui ont été tirées de la Théorie Générale au cours des dernières années de la guerre, et dans l'immédiat après-guerre, on s'attache à retrouver « l'esprit » de l'oeuvre de Keynes, on constate que le contrôle recommandé par cet auteur n'a rien du recours aux calculs précis qui ferait de l'économiste une sorte d'ingénieur. Il s'agit, au contraire, d'une politique approximative, devant viser à rapprocher l'économie du plein emploi, étant entendu qu'il suffit d'une action limitée pour arriver à un tel résultat, car hors les cas tout à fait exceptionnels, et malgré les fluctuations auxquelles se trouve soumis le système, il existe suffisamment de rigidité à la hausse ou à la baisse pour empêcher les mouvements continus dans un sens ou dans l'autre.

Cette politique étant approximative et vouée par définition à des résultats aléatoires, il reste à se demander quelle administration doit en assumer la charge. Les techniques de contrôle suggérées soulèvent la question de la centralisation dans la mesure où elles doivent s'appuyer sur le système monétaire lui-même. La décentralisation reste possible surtout si on aménage certains mécanismes mettant en

contact les finances locales et le système monétaire, et si la répartition des impôts assure que ce recours ne s'effectuera que dans les cas d'urgence. Il nous faut, en terminant, dire un mot de ces deux derniers points, en commençant par le second.

La stabilisation des ressources locales, qui apparaît comme nécessaire à la « neutralisation » des effets des finances publiques locales, peut s'effectuer ou par le recours à un vaste système de subventions statutaires ou par la garantie d'un minimum de revenu à partir de certaines sources données, mais pas trop sensibles aux fluctuations de la conjoncture. Les subventions nécessitent une centralisation poussée des ressources fiscales. La garantie permet la décentralisation pourvu que l'État central dispose d'une fraction assez importante des ressources disponibles, d'une part, et que, d'autre part, il soit possible de monter un mécanisme uniformisé de perception en ce qui concerne les impôts, dont les rendements seraient assurés par le pouvoir central. Ce qui implique entente sur le partage des ressources, mais laisse la porte ouverte à une certaine décentralisation.

La limite du partage nécessité par cette fonction de stabilisation que doit remplir l'État central peut varier et faire plus large la part de l'autonomie locale, si l'on prend soin de monter des mécanismes financiers permettant aux collectivités locales de maintenir leur capacité d'emprunt même au moment où les revenus déclinent. Cependant, cette capacité d'emprunt devra être supportée par une institution capable d'accroître ou de comprimer la masse monétaire et non pas seulement d'agir comme mécanisme de transfert. L'escompte par la Banque centrale de titres émis par les collectivités locales pourrait permettre d'atteindre ce résultat. Il reste cependant à savoir si les administrateurs locaux seraient disposés à accepter une telle méthode. D'ailleurs, la Banque centrale ne pourrait escompter tous les titres qu'on lui présenterait à un moment donné : il lui faudrait au moins examiner la situation économique de l'administration locale concernée et la rationalité des dépenses à encourir avec les fonds avancés. ³⁷² Dans la mesure

³⁷² Remarquons cependant que la *rationalité* en question ne vise pas tellement, dans les développements de Keynes, la *meilleure affectation possible* des ressources disponibles, que *l'effet prévu sur la conjoncture*. Les sarcasmes

alors où la Banque centrale est elle-même un organisme relevant du pouvoir central, cette forme de décentralisation peut finir quand même par devenir une simple fiction.

Notons, enfin, qu'avant la diffusion de la doctrine de Keynes aux États-Unis, le recours à un organisme financier capable d'assurer la plasticité des dettes publiques locales avait été suggéré par des spécialistes travaillant alors pour le compte du National Planning Board. En juin 1934, J.-W. Sundelson écrivait en effet dans un appendice à l'ouvrage de J.-M. Clark, *Economics of Planning Public Work* : « Dans les États et les localités, l'ensemble de la législation visant à limiter les dettes, souvent prévues dans les prescriptions constitutionnelles, peut empêcher les autorités de suivre un plan rationnel de finances déficitaires. L'alternative consiste, par suite, à modifier la capacité locale d'emprunt (...) ou à transporter le fardeau au gouvernement fédéral. En ce qui concerne la finance déficitaire, ainsi que les autres problèmes spécifiques de financement des travaux publics, il est intéressant de signaler qu'on s'intéresse toujours davantage à une compagnie ou institution financière fédérale qui faciliterait les emprunts des États et des localités ». ³⁷³

Il y a là une piste qui semble avoir été complètement abandonnée lorsque le modèle keynésien a donné lieu, au cours des années de la fin de la crise et de la guerre, au durcissement dont nous avons parlé. Il y aurait peut-être intérêt à reprendre la question, maintenant surtout qu'il est de plus en plus accepté que la politique de contrôle ne saurait avoir la belle précision que l'on attendait d'elle il y a quelques années.

de Keynes sur les mines d'or, les pyramides et les travaux du même ordre se situent dans cette perspective.

³⁷³ *Economics of Planning Public Works*, J.M. Clark, National Planning Board, Washington, 1935, p. 179.

2e partie :
Centralisation et contrôle économique

Chapitre VII

Les post-keynésiens et la politique économique contemporaine

par
Jacques Parizeau
professeur à l'École des Hautes Études commerciales
de Montréal

[Retour à la table des matières](#)

La théorie keynésienne avait à peine été diffusée dans les pays anglo-saxons que les conditions historiques qui étaient largement responsables de son élaboration et de son succès disparaissaient. Dès 1940, des pressions inflationnistes commençaient à se manifester un peu partout dans le monde et le niveau de l'emploi montait rapidement. Dans les années qui suivirent, le plein emploi était réalisé dans les pays industriels et le climat de pessimisme généralisé qui avait assuré la vogue des idées keynésiennes évoluait vers un optimisme à court terme qui, pour la durée de la guerre, tout au moins, endormait les craintes et les appréhensions. Sans doute certains économistes prévoyaient-ils la réapparition du chômage après la cessation des hostilités ; de nombreux ouvrages écrits à la fin de la guerre suggéraient les mesures inspirées d'un keynésianisme orthodoxe pour faire face à une crise analogue à celle qui avait suivi la première Grande Guerre, en

1921 et 1922. ³⁷⁴ En principe la théorie du sous emploi de Keynes, et son prolongement, la théorie de la maturité économique développée par des disciples américains, restaient acceptées dans de nombreux milieux. La situation créée par la guerre était considérée comme un phénomène exceptionnel. Vienne la démobilisation et la théorie deviendra valable. La démobilisation est venue et la dépression annoncée ne s'est pas produite. Un léger ralentissement, correspondant à la reconversion des usines a été suivi d'une période d'inflation intense qui n'a commencé à faiblir qu'à la fin de 1948. Les prévisions s'en trouvèrent alors changées. Si la dépression ne s'était pas produite c'est que l'arriéré de la demande de biens de consommation était considérable. Normalement la dépression devait se produire lorsque l'arriéré disparaîtrait. La dépression serait d'autant plus forte que les investissements opérés dans les années d'après-guerre servaient à satisfaire une demande anormale. ³⁷⁵

La dépression se produisit en 1949. Mais elle n'avait pas la force que l'on avait prévue ; après une récession de quelques mois, une stabilisation était intervenue qui semblait bien devoir être suivie d'une reprise lorsque la guerre de Corée intervint. Une nouvelle hausse des prix se produisit. Les prix de certaines matières premières, sous la double impulsion d'une accélération de l'activité économique et de la politique de stockage du gouvernement américain, montèrent rapidement à la fin de 1950 et au début de 1951. Cette fois il semblait y avoir de bonnes raisons pour croire qu'une fois la guerre terminée, le relâchement de l'effort militaire des États-Unis amènerait une récession soudaine. En fait, malgré la chute rapide des prix de certaines

³⁷⁴ Les prévisions des économistes, en temps de guerre, furent très partagées. Certains écrivains, comparant la crise qui a suivi la première Grande Guerre à la seconde semblaient assurés que la crise viendrait rapidement et serait sévère, à moins que des mesures urgentes ne soient prises. On lira, parmi bien d'autres articles, celui de Samuelson "Full Employment after the War", dans *Postwar Economic Problem*, édité par S.-E. Harris, McGraw-Hill, New-York, 1943. Après avoir dégagé les différences qui existent entre les deux économies de guerre, Samuelson est particulièrement pessimiste.

³⁷⁵ Hansen, dans une note publiée dans *Saving American Capitalism* (édité par S.-E. Harris, Alfred-A. Knopf, New-York, 1948), pp. 218 et s., entrevoit un approfondissement des mouvements cycliques d'investissements. Il avait été assez circonspect dans ses prédictions au cours de la guerre.

matières premières sur le marché mondial, la récession ne fut guère sensible aux États-Unis qu'en 1954, et encore faut-il remarquer que plusieurs pays d'Europe ne furent pas touchés par cette récession. Dans bien des pays, le plein emploi était maintenu et dix ans après la guerre, le rythme de croissance des économies se maintenait à un haut niveau.

En somme, les économistes se trouvent placés, depuis la fin de la deuxième Grande Guerre, dans un climat psychologique tout à fait différent de celui qui avait marqué l'élaboration des idées keynésiennes. On ne peut s'imaginer que le changement de climat n'ait pas influencé le développement de la théorie et n'ait pas, par surcroît, amené la révision de certaines des idées fondamentales acceptées à une autre époque. D'une façon plus précise, la combinaison d'une inflation intermittente et généralisée, coupée de récessions courtes et de faible amplitude qui font figure de paliers plutôt que de chutes véritables, et de la pérennité d'un haut niveau de l'emploi, ont suffisamment impressionné les techniciens pour que les plus dogmatiques d'entre eux aient été attirés par l'étude de phénomènes qui n'avaient été qu'effleurés par Keynes et aient été forcés de réviser ce qui dans la théorie générale n'avait qu'une valeur épisodique. D'autres économistes, enfin, ont cru nécessaire de modifier les éléments fondamentaux de la théorie keynésienne.

Le texte qui suit ne peut pas être une rétrospective même schématique du développement des idées et des principes d'action des économistes qu'on désigne aujourd'hui sous le vocable, d'ailleurs très lâche, de post-keynésiens. Le but de l'auteur est seulement de chercher à dégager quelques-unes des transformations ou des prolongements les plus caractéristiques de la théorie keynésienne, dans la mesure où ils affectent l'orientation de la politique économique ou, d'une façon plus générale, le climat dans lequel les politiques économiques tirent souvent sinon leur source principale, du moins leur coloration.

1. Prolongements et transformations de la théorie keynésienne

[Retour à la table des matières](#)

Il est assez difficile de déterminer avec quelque précision ce qu'il faut entendre par une position théorique post-keynésienne. Peu d'économistes n'ont pas été influencés fortement par des idées de Keynes. Les instruments d'analyse qu'il a forgés, les expressions, les termes qu'il a lancés ou propagés sont utilisés par bon nombre d'économistes dont la pensée évolue aux antipodes de l'orthodoxie keynésienne ou sont en contradiction flagrante avec les descendants spirituels directs de Keynes. D'ailleurs, sous l'influence des événements récents, d'idées nouvelles, et des résultats obtenus grâce à des études empiriques plus nombreuses, les positions théoriques contemporaines sont sûrement plus dispersées qu'elles ne l'étaient il y a dix ans. Dans certaines branches de l'économie, les oppositions sont même devenues si fréquentes et si poussées que l'on peut aisément parler d'un éclatement d'un corps de doctrine et d'une situation confuse où bien des principes acceptés sont remis en question. La politique économique des États s'est vivement ressentie de cet état de chose.

Le renversement des préoccupations des économistes à l'occasion des années d'inflation a été amorcé par Keynes qui a, une fois de plus, ouvert la voie à l'élaboration d'idées nouvelles. Dans son livre *How to Pay for the War* ³⁷⁶, il lance ce qui sera la première de nombreuses études de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler l'écart inflationniste (*inflationary gap*).

Les analyses de l'inflation qui suivirent furent essentiellement conduites à partir des concepts simples et globaux utilisés par les keynésiens depuis l'apparition de la Théorie Générale. L'écart entre le revenu national et la consommation « autonome », c'est-à-dire celle

³⁷⁶ J.-M. Keynes, *How to pay for the war*, MacMillan, Londres, 1940.

qui serait justifiée par la propension à consommer normale, ne serait pas suffisant pour couvrir les dépenses de guerre. Il est donc nécessaire de diminuer cette propension normale par une politique fiscale qui réduit la consommation au niveau désiré, c'est-à-dire à celui qui est compatible avec les investissements et les dépenses d'armement rendues nécessaires par la guerre et l'accroissement de la capacité des usines. ³⁷⁷

Sans doute toute l'analyse de l'écart inflationniste peut être faite à partir des méthodes que l'on convient de qualifier de keynésiennes. Il reste cependant que la théorie originelle a reçu dans ce contexte historique de profondes entorses. En effet, les expériences de la guerre et de l'après-guerre ont bien montré que la stabilité de la propension à consommer, dont on connaît l'importance dans le système de la Théorie Générale, dépendait de la stabilité d'un grand nombre de facteurs. C'est ainsi, par exemple, qu'au moyen d'une modification du régime de la fiscalité on a pu facilement transformer en variables ce que les keynésiens orthodoxes avaient pu déjà considérer, en temps normal, pour des quasi-constantes. Déjà Keynes avait souligné qu'une des façons de réduire une épargne surabondante pour éviter le retour à un équilibre de sous emploi aurait consisté à rendre très fortement progressifs les taux d'impôts sur les revenus de façon à diminuer les revenus élevés des groupes qui épargnent beaucoup pour accroître les revenus des classes qui consomment la plus grande partie de ce qui leur est versé. ³⁷⁸

Le contrôle de l'économie au moyen de la fiscalité a connu une vogue considérable pendant et immédiatement après la guerre. Hansen et son école aux États-Unis n'ont pas peu contribué à répandre une formule et un programme. ³⁷⁹ De ces espoirs soulevés par les manipula-

³⁷⁷ Parmi les nombreux auteurs qui ont étudié l'écart inflationniste de cette façon, on remarque en particulier L.-R. Klein, *The Keynesian Revolution*, MacMillan, Londres, 1950.

³⁷⁸ J.-M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, MacMillan and Co., London 1949, pp. 324-325. [Texte disponible, en version française, dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

³⁷⁹ L'ouvrage, peut-être le plus marquant dans cette veine, et un de ceux qui ont eu une influence profonde par la suite, est celui de A.-H. Hansen. *Fiscal Policy and Business Cycles*, Norton & Co., New-York, 1941, pp. 298-300.

tions de la politique fiscale, on a pu dire qu'elles avaient été à l'origine du projet de stabilisation de l'emploi de 1946 aux Etats-Unis (*Employment Act*). ³⁸⁰

Il est cependant devenu de plus en plus clair, à la longue, qu'une analyse des pressions inflationnistes ou déflationnistes qui étaient axées sur la politique fiscale seulement masquait certains phénomènes importants qui n'avaient pas été retenus par le Keynes de la Théorie Générale comme étant particulièrement importants. En effet, l'inflation contrôlée des années de guerre et l'inflation ouverte qui les a suivies a attiré l'attention, avec une insistance croissante, sur les aspects dynamiques du circuit économique. Le système keynésien, comme on l'a noté précédemment, est un système statique en ce sens qu'il n'est basé que sur des états successifs de la conjoncture sans décrire les périples et les caractéristiques des transformations qui séparent un état d'un autre. ³⁸¹

On s'est rapidement rendu compte que dans une conjoncture explosive, le périple d'une situation est largement déterminé par les situations précédentes. On en est donc petit à petit arrivé à une analyse dynamique. Déjà Keynes, malgré des réticences anciennes, avait indiqué que les décalages d'ajustement (*lags*) avaient une influence déterminante sur l'intensité des forces inflationnistes. Ce décalage est, en somme, l'écart de temps qui sépare les diverses étapes de la circulation des revenus. C'est ainsi, par exemple, qu'un écart de temps sépare la consommation à même un revenu, de l'acquisition de ce revenu. L'écart peut être plus ou moins long et il est certain que la longueur de l'écart déterminera partiellement l'intensité de la pression exercée par la consommation sur les prix lorsque les revenus s'accroissent rapidement. Un écart très long impliquerait qu'à un moment donné la consommation réelle soit bien inférieure à la consommation corres-

³⁸⁰ *A Survey of Contemporary Economics*, édité par Howard-S. Ellis, Blakiston Co., Philadelphie, 1949, p. 176.

³⁸¹ Voir précédemment deuxième partie, chapitre I. Au sujet du rôle de la théorie statique de Keynes sur le développement d'une dynamique théorique, on peut consulter le livre de J.-A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, Oxford University Press, 1954, pp. 1183-1184.

pondant au revenu perçu au même moment. Les prix se seraient donc accrus moins rapidement que les revenus.

Des décalages de toutes sortes interviennent dans l'étude d'une situation économique et les économistes ou les économètres ont cherché à dégager le comportement des facteurs que Keynes avait isolés. ³⁸² Dans ce contexte, la théorie originale perdait déjà un peu de sa précision et de son élégance. En tout cas, elle atteignait à un caractère dynamique qui s'est largement étendu depuis.

On doit cependant noter que les premiers travaux empiriques élaborés à partir des concepts keynésiens avaient préservé l'essentiel du cadre théorique. Sans doute, comme il a été indiqué plus haut, des aménagements avaient dû être faits pour tenir compte de l'influence de la politique de l'État mais, dans l'ensemble le cadre tenait encore. Plus récemment, des travaux d'ordre empirique plus précis ont encore contribué à jeter des doutes sur des éléments beaucoup plus fondamentaux. L'étude de ce qu'il est convenu d'appeler la fonction de consommation a donné récemment des résultats imprévus. On a observé, par exemple, que la propension à consommer semblait avoir été très instable depuis quelques années, sans qu'on puisse attribuer cette instabilité exclusivement à une réorientation de l'action de l'État. L'inflation, en effet, redonnait aux anticipations des consommateurs, un rôle qu'on ne leur avait pas toujours assigné.

On risque même d'en arriver à une position abusive. Ayant longtemps cru à la stabilité de la fonction de consommation, certains économistes sont peut-être en voie de la considérer comme une fonction assez capricieuse. ³⁸³

Le peu d'importance que l'on accorde depuis quelques années aux relations « normales » ou « naturelles » de Keynes a d'ailleurs une au-

³⁸² Les méthodes utilisées pour ce genre d'étude ont été très fortement influencées par le travail de Jan Tinbergen, *Statistical Testing of Business Cycle Theory* (2 vol.), Société des Nations, Genève, 1939. Le livre de Tinbergen reste un des classiques du genre.

³⁸³ A.-F. Burns, *The Instability of Consumer Spending*, 32nd Annual Report, National Bureau of Economic Research, mai 1952, p. 9.

tre origine. La statique keynésienne considérait les phénomènes économiques comme des éléments induits. En d'autres termes, il était admis que l'apparition d'un équilibre de sous emploi n'est concevable que dans la mesure où des investissements de caractère spontané ne sont pas entrepris sur une vaste échelle. Les transformations industrielles, les soubresauts militaires ou politiques qui, brutalement ou progressivement, ouvrent à l'investissement des possibilités jusque-là ignorées étaient considérés comme des phénomènes peu fréquents, hasardeux, qui ne changeaient pas la validité permanente des nouvelles lois de l'économie, même si, en raison de ces Perturbations, les lois devaient parfois souffrir des exceptions. Dans le climat psychologique des années 1930 cette position s'entendait bien et était faite pour servir de préambule aux théories de la maturité économique. La guerre et l'après-guerre cependant, en changeant le climat, attirèrent l'attention sur l'importance des perturbations du système quant au caractère spontané de certains types d'investissements. Sans doute les guerres sont-elles des accidents, les découvertes technologiques sont-elles irrégulières, et l'apparition de nouvelles couches de besoins est-elle imprévisible. Mais on se rend compte que si un système statique peut à la rigueur exclure ces accidents, un système dynamique ne peut les éliminer tous et que de toute façon, ces accidents ont été suffisamment nombreux dans le passé pour rendre variable la relation de l'investissement et du revenu. Alors même que dans le cadre d'une théorie statique, l'épargne, en fonction d'un revenu donné, devrait être supérieure à l'investissement prévu, le courant dynamique de l'économie implique souvent qu'une perturbation ou un développement des possibilités d'investissements rétablira l'équilibre. ³⁸⁴

Cet assouplissement du système keynésien a été facilité par l'étude de plus en plus poussée des relations techniques qui relient un volume donné d'investissements à la génération des revenus. Ces études, rendues possibles par l'amélioration considérable des statistiques, ont amené les théoriciens à ne pas considérer a priori comme constantes, les variations de la relation de l'investissement et du revenu. Dans le temps, ce genre de variation peut avoir une influence très nette sur la

³⁸⁴ Une critique pondérée de la théorie post-keynésienne des possibilités d'investissements a été publiée par D.-M.C. Wright, dans le *Survey of Contemporary Economics*, op. cit., pp. 449 et s.

génération des revenus et leur distribution. Il est donc difficile de conclure à la validité d'une loi générale des comportements des investissements, comme l'ont fait certains post-keynésiens. ³⁸⁵

En somme, sous la double influence des faits et des idées, une transformation s'est opérée à l'intérieur de la théorie keynésienne. En remplaçant les relations quasi constantes qui caractérisaient la théorie par des relations variables, c'est-à-dire en constatant que les dispositions à la consommation ou à l'investissement des individus dans une nation peuvent facilement ou bien se transformer d'elles-mêmes ou bien encore être considérablement modifiées, ou enfin, ne pas toujours avoir les mêmes effets, on a retiré à la théorie keynésienne une bonne partie de ce qui faisait sa force, sa généralité et son intérêt. On peut même en conclure, que dans le cas de bon nombre d'économistes, les éléments essentiels de la position de Keynes ne sont plus acceptés.

Cependant que la théorie keynésienne était attaquée dans ses fondements et à partir de ses propres données, le travail de sape se poursuivait de l'extérieur, c'est-à-dire à partir de notions qui avaient été laissées dans l'ombre par Keynes ou plutôt par ses disciples. Il faut dire d'ailleurs que certains keynésiens en étaient arrivés dans les années qui précèdent la guerre à une incroyable insouciance de tout ce qui n'était pas directement relié aux quantités globales utilisées par le nouveau système. La méconnaissance du comportement des prix affichée par certains keynésiens était devenue pénible. La citation suivante tirée d'un livre qui a eu un profond retentissement est, de ce point de vue, caractéristique : « Dans tous les modèles élaborés au

³⁸⁵ L'étude des relations de l'investissement et du revenu a été entreprise simultanément par un bon nombre d'économistes et pour des raisons tout à fait différentes. W. Leontieff, dans ses tables d'input-output, a rapidement conclu aux difficultés qu'il y a de poser comme hypothèse des relations techniques stables entre une quantité de facteurs de productions et une quantité de produits finis. W. Leontieff, *The Structure of American Economy, 1919-1939*, Oxford University Press, New-York, 1950, pp. 214 et s. Les recherches entreprises au sujet de l'industrialisation des pays sous-développés ont aussi fait apparaître la nécessité de tenir compte des variations des coefficients techniques de production.

cours de cette étude, on a posé l'hypothèse... que les prix (y compris les taux de change et les taux d'intérêt) sont... stables ». ³⁸⁶

Les post-keynésiens (et il en reste encore actuellement) qui pratiquent ce genre de chirurgie dans le complexe de la vie économique ne sont pas nécessairement des rêveurs. Nombreux sont ceux qui considèrent les liaisons de quantités globales comme une approximation valable de la vie économique, et il n'est pas démontré que dans le cas de certains types de conjoncture, ils n'aient pas raison.

Il reste cependant que, dans bon nombre de champs théoriques et, en particulier dans celui du commerce international, les post-keynésiens ont souvent procédé à des simplifications outrancières et à des suppositions qui n'avaient plus rien de commun avec la théorie de Keynes. ³⁸⁷

Dans la conjoncture économique de l'après-guerre, plusieurs de ces hypothèses simplificatrices ne correspondaient plus à aucune réalité. Supposer que l'élasticité de l'offre était infinie n'avait plus de sens, ou du moins, plus d'utilité. La rigidité des salaires devenait un concept dépassé par les événements. Enfin, ne considérer des prix que leur niveau général risquait de mener à des conclusions trop approximatives. En effet, l'inflation des années récentes, en provoquant un bouleversement des relations des prix les uns par rapport aux autres, attira une fois de plus l'attention sur l'importance des mouvements individuels.

Cette orientation nouvelle se comprend d'autant mieux que les disparités de prix étaient associées à un morcellement du marché de l'emploi et de la capacité de production. Cela demande quelques développements. A une époque de sous emploi chronique, il est tout-à-fait admissible de supposer que si l'emploi s'accroît soudainement, l'effet s'en fera sentir sur l'ensemble du marché de l'emploi. De même, si les prix et la production montent, on peut supposer que tous les secteurs de l'économie réagiront de la même façon. En d'autres termes, les ni-

³⁸⁶ Fritz Machlup, *International Trade and the National Income Multiplier*, Blakiston Company, Philadelphie, 1950, p. 19.

³⁸⁷ Le cas spécial des applications de la théorie keynésienne au commerce international et à la politique commerciale est traité à la fin de ce chapitre.

veaux de l'emploi des prix et de la Production sont des réalités valables et relativement homogènes.

Cependant, au fur et à mesure que s'intensifie l'activité économique, des goulots d'étranglement apparaissent dans certains secteurs, c'est-à-dire qu'en raison du bas niveau relatif de la capacité de production dans ces secteurs, la production ne peut être accrue facilement. Dans d'autres secteurs, au contraire, la production reste très élastique. Dans ces conditions, les disparités de prix et de salaires deviennent considérables, d'un secteur à un autre, et les concepts globaux et généraux, valables dans le cas d'un sous-emploi généralisé, le sont de moins en moins dans la nouvelle conjoncture.

La situation inflationniste des années récentes a donc suscité un renouvellement des études empiriques du marché qui avaient été en vogue au cours des années qui ont précédé la Théorie Générale. Les méthodes, sans doute, étaient différentes de ce qu'elles étaient à cette époque, mais le souci d'observation précise et de théorie nuancée, était analogue. Sans doute, les post-keynésiens n'ont pas été à l'avant-garde de ce mouvement qui s'est développé en marge de leurs préoccupations principales. Mais le renouveau d'intérêt dans le sens de l'étude parcellaire du marché n'a pas peu contribué à donner une prudence extrême à des conclusions qui, il y a encore quelques années, s'étaient dans toute leur simplicité.

2. À la recherche d'une politique applicable

[Retour à la table des matières](#)

Quelle que soit l'origine des influences qui, de l'intérieur ou de l'extérieur, ont transformé la théorie qu'il est convenu d'appeler keynésienne, elles ont été suffisamment puissantes pour enlever beaucoup d'assurance et de précision à la politique économique suggérée par les post-keynésiens. Les tentatives d'application des principes orthodoxes et d'une façon plus générale, les politiques économiques pratiquées

depuis une quinzaine d'années, ont provoqué des modifications des principes directeurs de l'action de l'État sur la conjoncture. Trois de ces modifications paraissent avoir été particulièrement importantes : la première a trait à la dynamique de la politique économique keynésienne ; la seconde, à son caractère global ; la troisième à ses répercussions à long terme.

Après avoir suggéré une série de mesures, les économistes n'ont pas pris de temps à se rendre compte que les grands travaux, les mesures de sécurité sociale et d'une façon générale les diverses méthodes prévues pour maintenir et élever le niveau de l'activité économique et, de l'investissement étaient peut-être valables mais n'avaient pas toutes les mêmes effets et que ces effets ne se produisaient pas toujours dans un même espace de temps. Dès les années d'après-guerre, les post-keynésiens, ou du moins certains d'entre eux, avaient commencé à s'intéresser à la mise en place et à l'organisation systématique d'une politique anticyclique qui n'était plus conçue en termes strictement conceptuels mais devait être intégrée à l'organisation administrative nationale et au circuit des revenus. L'organisation du *Public Works Reserve*, aux États-Unis, marque une première étape dans cette adaptation de la politique économique à la vie économique de la nation dans ce qu'elle peut avoir de dynamique et de complexe. ³⁸⁸

En plaçant ainsi leurs propositions sur un terrain essentiellement pratique, les post-keynésiens constatèrent un certain nombre de difficultés imprévues qui, sans changer l'espoir que l'on avait mis dans la nouvelle politique économique, rendaient souvent impératives des réformes -de structures. En effet, il est devenu rapidement évident que, dans la vie réelle, un programme anticyclique ne pouvait être mis en place sans de longs détours. En Amérique du Nord, en particulier, les plans de grands travaux exigent une préparation administrative à trois échelons gouvernementaux, et une collaboration incessante des échelons. La mise en place d'une législation sous un régime parlementaire et fédéral demande des délais de plusieurs mois sinon de quelques années.

³⁸⁸ Voir à ce sujet *Problems of Planning Public Works* de Benjamin Higgins dans "Postwar Economic Problems", McGraw-Hill Co., New York, 1943.

On semble donc avoir le choix, soit d'attendre qu'une dépression se soit déclarée et ait pris de l'ampleur avant de préparer la politique anticyclique mais alors on doit revenir de loin, soit de lancer le programme dès qu'un fléchissement se dessine, mais alors les effets de ce programme risquent de se produire à contretemps - Si dans l'intervalle l'économie s'est raffermie - et de jouer dans le sens de l'inflation. L'alternative n'a rien de didactique. Au cours des légers fléchissements des dix années qui ont suivi la guerre, il est arrivé que des mesures qui devaient combattre le fléchissement se sont exercées sur une conjoncture en hausse.

Ces contestations ont amené les post-keynésiens à recommander une centralisation des pouvoirs gouvernementaux et, à reconnaître l'utilité de certains contrôles directs sur l'économie.³⁸⁹ D'un point de vue de stricte efficacité technique une centralisation aussi étendue que possible permettrait, selon eux, de redonner au programme anti-cyclique la flexibilité qui est rendue nécessaire par la complexité de l'économie. Cette tendance à la remise de pouvoirs de plus en plus étendus à l'État reste compatible avec l'orthodoxie théorique.

D'un autre point de vue, cependant, la politique économique post-keynésienne semble devoir rompre avec ses attaches. En effet, il est devenu de plus en plus clair que les instruments mis à la disposition de l'État par les théoriciens ont une influence infiniment moins prévisible qu'on l'avait d'abord cru. En un certain sens, le retour des théoriciens vers la micro-économie, et la fragmentation des quantités globales que l'on concevait à l'origine comme étant relativement homogènes, ont été accompagnés d'une fragmentation de la politique économique. Les exemples sont nombreux, mais sont particulièrement nets dans le domaine de la fiscalité. Les post-keynésiens ont accordé un rôle très important à l'impôt sur le revenu par opposition aux impôts indirects.³⁹⁰ Cela se comprend aisément. L'impôt direct semble être

³⁸⁹ A. Smithies, "The Work and Influence of John Maynard Keynes", dans le *Quarterly Journal of Economics*, novembre 1951, p. 599.

³⁹⁰ Hansen, par exemple, suggérait en 1943 que la politique fiscale des années d'après-guerre devrait conserver une structure d'impôts sur les revenus élevés mais réduire les taxes de ventes imposées pendant la guerre. *Postwar Economic Problems*, op. cit., p. 22. D'une façon générale, les keynésiens considèrent

éminemment susceptible d'élever rapidement la propension marginale à consommer. C'est un effet clair et précis.

En pratique cependant, l'impôt sur le revenu, élevé comme il l'est depuis la guerre a des effets imprévus. Il renforce considérablement, par exemple, la puissance relative des monopoles et des oligopoles, et force l'État à un surcroît de vigilance pour éviter l'expansion du contrôle des marchés.³⁹¹ D'autre part, un impôt direct très lourd risque souvent de nuire à la croissance, soit d'un secteur de l'économie soit de l'économie dans son ensemble. Comme il est difficile de maintenir des taux d'imposition fortement différentiels, un taux élevé peut en arriver à museler l'expansion de certains secteurs. Enfin, et surtout, l'impôt direct ne permet guère de contrôler avec précision le niveau de la consommation. Dans le cadre théorique du circuit des revenus, l'impôt direct doit servir en temps d'inflation à limiter le pouvoir d'achat. Étant donné, cependant, l'élargissement de l'éventail des prix, l'existence de goulots d'étranglement dans certains secteurs et d'une capacité de production inemployée dans d'autres, les variations du taux de l'impôt direct semblent être un moyen un peu gros d'orienter la consommation en fonction de la quantité disponible de chacun des produits. La ponction opérée dans les revenus peut faire illusion sur l'efficacité du programme. Elle n'atténue pas le désordre du marché.

En d'autres termes, la fiscalité des post-keynésiens apparaît de plus en plus comme étant un outil peu précis dont les effets étaient prévisibles dans un système théorique où les variables étaient peu nombreuses, mais nettement moins prévisibles dans la conjoncture réelle. Pendant quelque temps, on a semblé chercher du côté des impôts indirects et en particulier de la taxe de vente, la flexibilité et la précision nécessaires aux réalités économiques de notre temps.³⁹² Cela correspond

les impôts directs progressifs comme les plus susceptibles de jouer dans le sens d'une réduction de l'épargne.

³⁹¹ *Inter alia*, Fritz Machlup, *The Political Economy of Monopoly*, John Hopkins, Baltimore, 1952, pp. 250 et s.

³⁹² Hansen avait déjà préparé ce revirement. "Thus, for a dynamic, expanding economy enjoying vigorous booms a fluctuating consumption tax may be the appropriate tax policy ; for a less rapidly expanding, mature economy a fixed but steeply progressive income tax structure is indicated." *Fiscal Policy and Business Cycles*, op. cit., p. 300.

d'ailleurs aux responsabilités que l'État acquiert d'orienter la croissance de la nation. La croissance n'est pas une quantité globale, ou du moins n'est pas caractérisée par la belle simplicité de la macro-économie. L'État doit pouvoir encourager un secteur, en décourager un autre, diriger la production, et pour ce faire a besoin d'une technique dont on perçoit dès maintenant les premiers tâtonnements. Cette technique garde, sans doute, de la théorie keynésienne certains de ses concepts et certains de ses postulats. Il devrait être clair, après ce qui a été signalé plus haut, que le moule n'est plus le même.

Si les post-keynésiens éprouvent des difficultés à faire passer leurs idées dans le cadre pratique de la politique actuelle, ils ont aussi des difficultés particulières à préserver la pureté de leur doctrine. Il semble bien, en effet, que le succès particulier de certaines mesures proposées par les keynésiens, depuis la guerre, a été assuré moins par la conviction des gouvernements vis-à-vis la théorie de Keynes ou de ses disciples que par la puissance des régimes socialistes dans divers Pays du monde après 1945. Sans doute, les programmes de sécurité sociale sont-ils conformes aux idées des post-keynésiens dans la mesure où, en accroissant la propension à épargner, ils retardent l'échéance d'une surabondance d'épargne. Encore faut-il voir que ce principe, s'il donne une justification économique de la sécurité sociale, n'est guère qu'une excuse, utile sans doute, mais qui n'est pas une condition nécessaire à la mise en place du programme.

En un sens, l'expansion de la sécurité sociale a fait illusion. Certains ont vu dans cette expansion la mise en œuvre des idées keynésiennes, sans toujours noter qu'il y avait une opposition flagrante entre l'administration réelle de ces programmes et l'administration suggérée par les keynésiens. La sécurité sociale, en effet, telle qu'elle a été appliquée en Europe, en particulier, est devenue une charge sociale rigide. Il ne peut pas être question, actuellement, pour des raisons psychologiques et politiques, de donner une grande flexibilité aux versements et aux indemnités. Réduire ces indemnités en cours d'inflation, est sûrement impossible ; les accroître en temps de récession est rendu d'autant plus difficile qu'en raison de l'enthousiasme initial, les charges budgétaires sont très lourdes et peu susceptibles d'être accrues, sur la courte période, tout au moins. Il n'y a donc rien de particulièrement anti-cyclique dans les politiques contemporaines de sécurité sociale.

Dans la conjoncture inflationniste d'après-guerre, les mesures qui ont été prises n'ont fait qu'accentuer les pressions à la hausse de prix, sans qu'on puisse affirmer que sans ces mesures, le rythme d'accroissement des investissements aurait beaucoup varié.

Il ne s'agit pourtant pas de condamner ici les applications qui ont été faites de la sécurité sociale, sous prétexte qu'elles ont nui à la stabilité des prix. On veut plus simplement indiquer que ces applications ont eu, en somme, peu de points de contact avec les post-keynésiens et puisent leur origine doctrinale dans une large mesure en dehors du cadre keynésien. Le rapport Beveridge est, à sa source, beaucoup plus l'expression des principes fabiens que celle de la théorie de Keynes.

On peut donc conclure, après ces vues succinctes sur la politique post-keynésienne que, dans des perspectives à long terme, elle se fonde dans un ensemble de principes plus ou moins abstraits et de pratiques imposées par le déroulement des événements, qui ont perdu et perdent de plus en plus les attaches qu'ils semblaient avoir, à la fin de la guerre, avec la Théorie Générale. On était assuré, il y a dix ans, de centrer la politique économique dans le cadre keynésien. On est beaucoup moins sûr de nos jours que le centre de gravité politique ne soit pas très éloigné du point de départ qu'on lui avait fixé.

3. Les post-keynésiens et l'économie internationale

[Retour à la table des matières](#)

jusqu'ici, la théorie et la politique keynésiennes n'ont pas été abordées sous l'angle des relations internationales. C'est en un certain sens commettre une injustice à l'égard des post-keynésiens que de passer maintenant au commerce extérieur, puisque, plus que tout autre groupe d'économistes, ils ont contribué à l'intégration analytique du secteur intérieur et du secteur extérieur de l'économie. L'étude des idées post-keynésiennes sur les balances des paiements doit cependant être traitée à part, du point de vue qui est soulevé dans ce texte. La

théorie du commerce international a, en effet, été marquée par des revirements profonds depuis quinze ans et ses détours sinueux illustrent, d'une façon exagérée sans doute, certaines des idées qui ont été présentées dans les pages qui précèdent.

Keynes avait, en somme, peu touché au commerce extérieur. Pré-occupé par les conditions internes d'une économie déprimée, il s'était contenté de faire ressortir les forces qui déterminent directement le niveau de l'emploi. La consommation, par exemple, n'est pas à proprement parler nationale chez Keynes ; il n'y a pas de distinction nette entre la demande nationale effective et la demande internationale effective. ³⁹³

Bien entendu, les premiers économistes américains qui ont adopté les principes de la Théorie Générale n'étaient pas non plus très attirés par l'économie internationale, étant donné la faiblesse relative du commerce extérieur américain et l'énormité des mouvements de la conjoncture aux États-Unis.

Cependant, en marge du courant principal, certains économistes keynésiens, et parmi les premiers, étendirent la théorie originale au secteur de l'économie internationale, après quelques adaptations. Un des premiers et des plus importants des textes parus sur cette question est le livre de Joan Robinson : *Essays in the Theory of Employment*. La troisième partie de cet ouvrage porte sur les taux de change et les politiques d'exportation du chômage. ³⁹⁴ Là se trouve la source de très nombreux développements. Tous ne seront pas abordés ici, et ce qui suit doit être interprété comme une indication de certains des traits caractéristiques de ce qu'on a appelé la nouvelle théorie du commerce international.

L'équilibre intérieur keynésien était entièrement déterminé à partir d'un équilibre de quantités globales, en d'autres termes, à partir d'un

³⁹³ « ... *the effective demand is simply the aggregate income (or proceeds) which the entrepreneurs expect to receive...* » J.-M. Keynes, *The General Theory*, etc., op. cit., p. 55.

³⁹⁴ Joan Robinson, *Essays in the Theory of Employment*, Basil Blackwell, Oxford, deuxième édition 1947, pp. 134-170.

équilibre macro-économique. Le même principe a été transposé dans le domaine du commerce extérieur.

Dans le système classique, l'équilibre de la balance des comptes était déterminé par les prix : en effet, des excès d'exportations provoquaient une entrée de capitaux qui à son tour provoquait une hausse des prix, qui décourageait les exportations. Le même mécanisme appliqué en sens inverse dans le pays débiteur accélérerait le retour à l'équilibre.

Dans une large mesure les post-keynésiens se débarrassent des mouvements des prix comme facteurs d'équilibre. Si pour une raison quelconque un pays exporte plus qu'auparavant, l'accroissement de son revenu consécutif à la hausse des exportations va provoquer une augmentation des importations ; il existe, en effet, une propension marginale à importer tout à fait analogue à la propension marginale à consommer.

Alors que le mécanisme d'adaptation chez les classiques tend toujours vers l'équilibre, il n'en est pas de même chez les keynésiens ; il est tout à fait possible, dans certaines conditions, qu'un déséquilibre persiste, en raison de l'inégalité de ce qu'on a appelé les effets induits. En effet, une balance commerciale favorable agit sur l'économie d'un pays comme un investissement. En d'autres termes, les revenus engendrés par le mouvement favorable de la balance commerciale sont supérieurs au montant de la balance commerciale. La propension marginale à importer est nettement inférieure à l'unité et représente donc une fraction des revenus engendrés par la balance commerciale. Il n'y a pas de raisons de croire que l'accroissement des importations sera aussi considérable que l'accroissement des exportations. D'autre part, l'accroissement des importations va accroître le revenu d'un autre pays qui à son tour va augmenter, par le truchement de sa propension à importer, ses achats dans le premier pays. Mais ces répercussions induites n'assurent pas un équilibre stable de la balance des comptes. ³⁹⁵

³⁹⁵ Ces quelques idées ne sont qu'un schéma des mécanismes ingénieux développés depuis quelques années. On en trouvera une description plus précise dans la remarquable rétrospective de la théorie du commerce international pu-

Puisqu'une variation de la balance commerciale a des effets assimilés à une variation de l'investissement intérieur, un pays doit se protéger contre une balance commerciale défavorable qui risquerait d'amorcer une baisse de la demande effective. Cette protection ne peut être que volontaire puisqu'il n'y a pas de retour automatique à l'équilibre. Quelles mesures doivent alors être prises ?

La dévaluation semblait évidemment être une solution. Mais plusieurs influences se conjuguèrent pour limiter l'espoir d'obtenir des résultats par ce moyen. Les dévaluations des années d'avant-guerre n'avaient pas été très heureuses, dans l'ensemble. On avait même remarqué que certains pays qui avaient pu pratiquer une dévaluation sans représailles de la part des autres pays n'avaient pas toujours obtenu l'accroissement des exportations que l'on en espérait. D'autre part les post-keynésiens, étudiant les élasticités aux prix de la demande et de l'offre des produits sur les marchés internationaux, en étaient arrivés à la conclusion suivante : si l'on suppose que les élasticités de l'offre sont infinies, comme elles le sont souvent sur la courte période pour les produits manufacturés, il suffit pour qu'une dévaluation réduise le déficit d'une balance commerciale entre deux pays, que la somme des élasticités de la demande d'importations dans ces deux pays soit supérieure à l'unité. ³⁹⁶

Or, dans les années qui suivirent la guerre, de nombreuses études empiriques (celles de Hinshaw et de Tse Chun Chang en particulier) en arrivent toutes à la même conclusion : les élasticités de la demande sont très faibles. ³⁹⁷

bliée par Lloyd-A. Metzler dans le *Survey of Contemporary Economics*, *op. cit.*

³⁹⁶ A.-P. Lerner, *The Economics of Control*, MacMillan, New-York, 1944, pp. 377 et s.

³⁹⁷ Randall Hinshaw, "American Prosperity and the British Balance of Payment Problem" dans *Review of Economic Statistics*, février 1945, p. 4. Tse Chun Chang, *Cyclical Movements in the Balance of Payments*, Cambridge University Press, 1951. Les premiers résultats des travaux de Tsé ont été publiés dans diverses revues à partir de 1946.

Alors est apparu ce qu'on a appelé depuis, le « pessimisme des élasticités ». Non seulement, disait-on, une dévaluation n'aide pas nécessairement à résorber un déficit de la balance des comptes, elle peut même l'accentuer. Le pessimisme des élasticités s'est d'ailleurs communiqué à d'autres secteurs de la théorie. Les tarifs, par exemple, devenaient une arme peu efficace pour se défendre contre des entrées surabondantes d'importations. En définitive, la seule forme de contrôle vraiment utile à court terme dans certaines conditions, ne pouvait être que la restriction quantitative des marchandises et du change. On jugeait souvent que les restrictions étaient nocives en empêchant une distribution internationale rationnelle de la production. On ne croyait pas, dans de nombreux cas, pouvoir les éviter.

Sans doute tous les post-keynésiens n'ont pas poussé aussi loin le raisonnement. Et surtout, tous n'ont pas accepté de souscrire aux simplifications proprement invraisemblables qu'il fallait poser pour en arriver là. Il reste cependant que l'influence de ce pessimisme des élasticités a été profonde, et les conclusions les plus radicales de l'école post-keynésienne ont pu servir de prétextes à une politique que les États, après la guerre, pratiquaient avec vigueur.

En 1950, cependant, un article d'Orcutt remettait en cause les conclusions élaborées par l'école la plus avancée des post-keynésiens. ³⁹⁸ Le principe avancé par Orcutt était simple : les méthodes mathématiques utilisées pour calculer les coefficients d'élasticité tendent à réduire systématiquement la valeur des coefficients. L'article eut un retentissement considérable. Déjà avant sa publication, on avait eu tendance à revenir sur les idées nouvelles et à les réexaminer. ³⁹⁹ Orcutt donna le coup de grâce à bien des illusions.

Le revirement d'ailleurs arrivait à son heure. Les abus des contrôles et la complexité des réglementations dans le commerce international cédaient progressivement devant les efforts systématiques de libérali-

³⁹⁸ G.-H. Orcutt, "Measurement of Price Elasticities in International Trade, *Review of Economic Statistics*, mai 1950.

³⁹⁹ Voir en particulier le livre de Jacob Viner, *International Trade and Economic Development*, Oxford University Press, 1953, pp. 65 et s.

sation de la part des organismes internationaux et de certains gouvernements qui n'avaient plus intérêt à la poursuite des restrictions.

Il ne faudrait pas conclure de cet échec retentissant que la théorie keynésienne du commerce international a reçu un démenti formel. Dans ce domaine, comme dans celui de l'analyse économique générale, le keynésianisme a lancé des concepts utiles et a attiré l'attention sur des relations économiques qui n'avaient pas été précisées. L'aventure du théorème des élasticités critiques illustre, cependant, l'imprudence extrême de certains post-keynésiens. Elle remet en question la liaison de la micro-économie et de la macro-économie délaissée par de nombreux théoriciens, mais qui est inéluctable après les abus des dernières années.

4. Le retour au classicisme monétaire

[Retour à la table des matières](#)

L'épanouissement des théories post-keynesiennes, leur pénétration au niveau des politiques économiques ont été depuis quelques années contenus puis remis en cause par ce que l'on peut toujours considérer comme un retour en arrière, mais qui représente un point tournant décisif de la politique gouvernementale, c'est-à-dire la réapparition de la politique monétaire. Déjà au moment de la guerre de Corée, on avait pu constater aux États-Unis un assouplissement des conditions monétaires. l'État n'était plus disposé à assurer un approvisionnement infini de monnaie à des taux très bas. La récession de 1954 marque aux États-Unis et au Canada un retour à des formes de contrôles de la conjoncture disparue depuis la crise. On recommence, au niveau des études théoriques, à s'interroger sur le sens d'une politique monétaire, et le classicisme d'antan refleurit. Après des années d'oubli, les techniques d'autrefois de manipulation du marché monétaire et du marché financier, parfois aussi des mouvements internationaux de capitaux sont redécouvertes. Lorsque la Banque d'Angleterre pour faire face à des menaces d'inflation et au déficit de la balance des paiements, porte son taux d'escompte à 7 pour cent, on peut considérer qu'un chapitre de l'histoire des doctrines économiques est clos. Lorsque cette mesure

attire a Londres, comme autrefois, des capitaux étrangers en quête de placements, il n'est pas faux de dire que l'histoire des faits économiques vient de s'engager dans une nouvelle voie. De tels exemples sont des symboles, sans doute, mais des symboles de faits et de politiques qui sont apparus un peu partout dans le monde.

Les raisons de ce retour en arrière sont multiples. Des ambiguïtés sont disparues. Ainsi l'identité de certains objectifs de la doctrine post-keynésienne et des partis socialistes à l'égard de la sécurité sociale s'est dissoute lorsque, dans un grand nombre de pays du monde, les gouvernements, souvent de gauche après la guerre, ont glissé vers la droite. De même le dirigisme d'après-guerre imposé par l'anormalité de l'économie mondiale, et qui s'accommodait si bien d'une politique conçue comme étant la manipulation de quantités globales, a-t-il été rejeté au fur et à mesure que les économies nationales sortaient du marasme.

Enfin quinze années de hausse de prix ont fini par laisser une trace psychologique profonde et la lutte contre l'inflation est devenue d'autant plus violente qu'on n'en voyait plus la nécessité ou l'utilité. Dans ces conditions, les Banques centrales retrouvaient et leur rôle et leurs pouvoirs.

D'ailleurs la structure fiscale se prêtait d'autant plus mal à la lutte contre l'inflation, que celle-ci devenait, en temps de paix, davantage larvée qu'ouverte, et, qu'après des années d'impôts très élevés et de dépenses de guerre chaude ou froide, l'opinion publique résistait fortement à une hausse des impôts, fut-elle conjoncturelle. *How to Pay for the War* ne pouvait plus dix ans après la guerre devenir *how to pay for peace*.

Élaborés pendant la crise, appliqués pendant la guerre, modifiés pendant les années qui la suivirent, le keynésianisme et ses prolongements, s'identifiaient peut-être avec l'anormal, tout au moins avec le critique. Les nuances théoriques et politiques reprenaient leurs droits, avec le retour à l'économie « paisible ».

Dans une situation si nouvelle, le corps de théories que l'on peut caractériser comme étant post-keynésien a achevé de se dissoudre. Les

modèles macro-économiques d'autrefois, où la monnaie ne jouait aucun rôle, cessent d'être les cadres simplifiés d'expérience de la politique économique. Quand économistes et gouvernement recommencent à discuter des types d'inflations ; lorsqu'à nouveau, l'on s'interroge sur la vitesse de circulation de la monnaie ; lorsque, enfin, l'intérêt porté au niveau global de la demande effective cède la place à l'étude des substitutions automatiques des activités à la suite d'une modification du niveau de la masse monétaire, alors peut-on dire que la théorie keynésienne ou post-keynésienne a relâché l'emprise qu'elle exerçait sur la politique.

On aurait tort cependant de croire qu'il ne reste rien de la théorie ou de la doctrine. jamais plus un gouvernement ne relèvera-t-il ses impôts en période de récession, comme on l'avait fait si souvent au début de la Grande Crise. Dans ce domaine comme dans bien d'autres les idées de Lord Keynes et de ses disciples, certains de leurs concepts et de leurs techniques sont entrés dans les moeurs. Une partie de l'enseignement a été complètement assimilée non pas seulement par les théoriciens mais par le public.

Il n'y a plus à proprement parler de politique économique keynésienne. Ce qu'il en reste cependant continuera longtemps encore d'influencer, inconsciemment souvent, l'attitude des autorités gouvernementales.

**2e partie :
Centralisation et contrôle économique**

Chapitre VIII

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

[Retour à la table des matières](#)

L'analyse objective des nouvelles politiques de contrôle économique, loin de nous conduire à des conclusions contraires à celles qui se dégagent de notre première partie, nous y ramènent plutôt. En définitive, le péché de la théorie keynésienne s'apparente beaucoup au péché de la théorie classique, sauf qu'il se porte à l'autre extrême. Celle-ci avait par trop négligé les aspects d'ensemble. Elle s'était satisfaite de considérer le système en équilibre quand tous les entrepreneurs, poursuivant chacun leur intérêt personnel, avaient réussi à placer toutes et chacune de leurs entreprises en position d'équilibre. Keynes, allant au Pole opposé, prétendra montrer ou sera considéré comme ayant montré que l'équilibre tient tout entier dans les mouvements d'ensemble, indépendamment en quelque sorte des équilibres particuliers. Contre les classiques, il affirmera que les équilibres particuliers ne peuvent s'établir sans provoquer des mouvements d'ensemble qui remettent constamment le problème en question jusqu'à ce que survienne l'harmonisation globale de l'économie. De plus, il soutiendra que cette harmonisation globale ne correspond pas toujours à l'état de plein emploi. À une théorie non-interventionniste par ses conclusions, mais

aussi bien parce que la multiplicité des relations en jeu démontre presque l'impraticabilité de l'intervention, Keynes substitue une théorie qui nécessite l'intervention et qui, au surplus, la rend, du moins pour certains post-keynésiens, d'une facilité presque enfantine.

Une fois de plus l'expérience nous ramène aux constatations des sages : *in medio stat virtus*. Avant la poussée keynésienne et sous la pression des circonstances autant que de nouveaux agencements théoriques (voir chapitre I de la deuxième partie), les nations désireuses d'éviter le socialisme évoluaient vers des organisations complexes, plus ou moins en rapport avec l'idée pluraliste. Système d'ententes industrielles (France), codes d'organisation sociale (NRA), cartellisation forcée des industries (Allemagne), collaboration plus ou moins obligatoire des industries par secteurs (Angleterre) tendaient, sans vouloir l'avouer, vers la réalisation d'une doctrine formulée d'une façon plus cohérente dans les encycliques des papes sous le nom d'organisation professionnelle ou de corporatisme social. Ainsi espérait-on pouvoir hiérarchiser, articuler les uns par rapport aux autres et par rapport à l'État, la multitude des agents économiques dont les théories classiques et institutionnalistes ou positives nous expliquaient ou nous décrivaient les réactions dans leur infinie diversité.

Pour un temps, le keynésianisme a balayé tout cela. Dorénavant, l'État disposait du moyen de faire fonctionner toutes les pièces du système à l'œil, sans rien leur commander, simplement en jouant sur le clavier de ses finances. Au fond, sous l'apparence de l'interventionnisme, le libéralisme triomphait de nouveau, le néo-libéralisme. Mais ce triomphe aura été, malheureusement peut-être à certains égards, de courte durée. Il faut en revenir à admettre que la réalité est plus complexe et que la seule politique globale des finances publiques ne saurait suffire à tout.

A plus forte raison, cela s'impose-t-il dans un pays comme le Canada, où les problèmes de distance géographique et de diversités régionales s'ajoutent aux complexités naturelles de l'économie. Les effets d'une politique globale, du type keynésien ou non, semblent bien voués à l'impuissance, même en dehors de toute autre considération, quand ils doivent s'exercer sur des régions fortement différenciées et séparées les unes des autres par des zones vides et même économi-

quement inutilisables. Les distorsions locales et les difficultés structurelles peuvent suffire seules à modifier les perspectives générales d'investissement (demande effective). Le sous-emploi qui en résultera aura bien peu de chance d'être réduit par une action sur la demande effective globale de l'ensemble du pays. Les mesures entreprises pourront tout juste engendrer des distorsions dans le reste de l'économie sans atteindre vraiment les causes locales du malaise. On peut croire au contraire que dans un pareil pays sont multipliées les chances d'aboutir ainsi à l'inflation sans suppression du chômage. Il y aurait profit sur ce point à méditer l'expérience encore récente de nos difficultés à la fois régionales et structurelles dans les secteurs du blé et du textile.

Cela seul appelle donc une certaine décentralisation de la politique économique. Celle-ci s'imposerait, même dans la perspective d'une politique globale, au moins Pour régulariser les « goulots d'étranglement » locaux. De toute façon, la localisation géographique des difficultés n'est pas la seule possible. Les difficultés résultant de la croissance plus ou moins bien harmonisée des divers secteurs de l'activité économique les uns par rapport aux autres sont du même ordre, conduisent aux mêmes difficultés que l'on a voulu caractériser par l'expression « goulots d'étranglement » et condamnent les politiques globales à la même impuissance. Et cela sera particulièrement vrai quand il s'agira d'intervenir au sommet d'un cycle, alors que les ressources sont entièrement employées, que les déséquilibres particuliers se manifesteront dans toute leur acuité et que toute intervention introduira dans le mécanisme de nouveaux facteurs de tension, et par suite de déséquilibres s'ils ne sont pas appliqués exactement aux points où se manifestent les difficultés.

Dans de telles perspectives, la vie économique comme la vie sociale et la vie politique semblent commander une forme d'intervention organique, décentralisée, selon toujours le principe de l'action supplétive. Au sommet sans doute, il faudra une autorité souveraine qui gouverne. Mais à la base, il faut aussi des organisations indépendantes, capables de régler localement les problèmes locaux ; puis entre le noyau de base et l'État, la série des organismes intermédiaires capables de faire face aux problèmes plus généraux, mais à portée restreinte. L'état actuel de nos connaissances économiques, après la

courte éclipse de l'ère farouchement keynésienne, nous ramène à l'idée que les pouvoirs généraux ne pourront agir efficacement dans leur domaine propre que là où les pouvoirs locaux et intermédiaires auront mis de l'ordre dans leurs propres affaires, permettant ainsi à la politique générale de produire tous ses effets. Naturellement, cela implique aussi que les politiques à effet global seront réduites au strict minimum nécessaire, et devront se prêter à de nombreux assouplissements en fonction des besoins et des circonstances. Nous sommes donc bien loin ainsi des politiques uniques, rigides, fortement centralisées. C'est la nécessité de la collaboration bien plus encore que celle de la centralisation qui s'impose à nous comme indispensable à l'efficacité.

ESSAI SUR LA CENTRALISATION.
Analyse des principes et perspectives canadiennes.

BIBLIOGRAPHIE

[Retour à la table des matières](#)

ANGELOPOULOS, Angelos, *Planisme et progrès social*, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1953.

BALDWIN, Claude David, *Economic Planning*, The University of Illinois Press, Urbana, 1942.

BALOGH, T. et autres, *L'économie du plein emploi*, Presses Universitaires de France, Paris 1949.

BECKWITH, Burnham-P., *The Economic Theory of a Socialist Economy*, Stanford University Press, Stanford, Cal., 1948.

BOULOUIS, Jean, *Essai sur la politique des subventions administratives*, Librairie Armand Colin, Paris, 1951.

BURNS, Arthur-F., *Economic Research and the Keynesian Thinking of our Times*, National Bureau of Economic Research, Inc., New-York, 1946.

BURNS, Arthur-F., *The Instability of Consumer Spending*, National Bureau of Economic Research, Inc., New-York, 1952.

COLSON, C., *Organisme économique et désordre social*, Ernest Flammarion, Paris, 1912. [Texte disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

COURCELLE SENEUIL, J.-G., *Traité théorique et pratique d'économie politique* (2 vols), Guillaumin et Cie, Paris, 1858.

DICKINSON, H.-D., *Economics of Socialism*, Oxford University Press, Oxford, Enrg., 1939.

DICKINSON, Robert-E., *City Region and Regionalism*, Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., Ltd., London, England, 1947.

DILLARD, Dudley, *The Economics of John Maynard Keynes*, Prentice-Hall, Inc., New-York, 1948.

DUEZ et DEBEYRE, *Traité de droit administratif*, Librairie Dalloz, Paris, 1952.

DURKHEIM, Émile, *L'année sociologique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1949. [Texte disponible dans Les Classiques des sciences sociales. JMT.]

EDIE, Lionel-D., *The Stabilization of Business*, The MacMillan Co., New-York, 1924.

ELLIS, Howard-S., *A Survey of Contemporary Economics*, The Blakiston Co., Philadelphia, 1948.

FLEINER, Fritz, *Les principes généraux de droit administratif allemand*, Librairie Delagrave, Paris, 1933.

GIDDINGS, Franklin-H., *Civilisation and Society*, Henry Holt and Co., New-York, 1932.

GIDE et RIST, *Histoire des Doctrines Économiques* (2 vols), Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1947.

GURVITCH, Georges, *La sociologie au XXe siècle, vol. I*, Les Presses Universitaires de France, Paris, 1947.

HANSEN, Alvin-H., *Economic Policy and Full Employment*, McGraw-Hill Book Co., Inc., New York, 1947.

_____, *Fiscal Policy and Business Cycles*, W.-W. Norton & Co., Inc., New-York, 1948.

_____, *Income, Employment and Public Policy*, W.-W. Norton & Co., Inc., New-York, 1948.

HARRIS, Seymour-E., *The New Economics*, Alfred-A. Knopf, New-York, 1948.

_____, *Saving American Capitalism*, Alfred-A. Knopf, New-York, 1948.

HAURIOU, Maurice, *Précis élémentaire de droit administratif*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1930.

_____, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1930.

HOMANS, George-C., *The Human Group*, Harcourt, Brace and Co., New-York, 1950.

HOOVER, Herbert, *Business Cycles and Unemployment*, McGraw-Hill Book Co., Inc., New-York, 1923.

_____, *Report of the Commission on Organisation of the Executive Branch of the Government*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1949.

JENSEN, Merrill (Editor), *Regionalism in America*, The University of Wisconsin Press, Madison, 1952.

JERVIS, F.-R.-J., *Price Control*, Hutchinson's, London, 1949.

KEYNES, John-Maynard, *The General Theory of Employment Interest and Money*, MacMillan & Co., Ltd., London, 1936. [Texte disponible, en version française, dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

KNOX, F.-A., *Politique monétaire du Canada 1929-1934* (Étude préparée pour la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces), Ottawa, 1939.

LAMONTAGNE, Maurice, *Le Fédéralisme Canadien*, Les Presses Universitaires Laval, Québec, 1954.

LANGE, OSKAR, *Economic Theory of Socialism*, The University of Minnesota Press, Minneapolis, 1938.

LAUFENBURGER, Henry, *L'intervention de l'État en matière économique, vol. IV*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1939.

LAWRENCE, Joseph-S., *Stabilization of Price*, The MacMillan Co., New-York, 1928.

LERNER, Abba-P., *The Economics of Control*, The MacMillan Co., New-York, 1944.

LEROY-BEAULIEU, Paul, *Traité théorique et pratique d'économie politique*, Félix Alcan, Paris, 1910 (4 vols).

LINTON, Ralph, *The Tree of Culture*, Alfred Knopf, New-York, 1955.

MARSHALL, Alfred, *The Pure Theory of Foreign Trade : The Pure Theory of Domestic Values*, The London School of Economics and Political Science, University of London, 1930.

_____, *Principles of Economics*, MacMillan and Co., Ltd., London, 1952.

MARX, Fritz-Morstein, *Foreign Governments*, Prentice-Hall Inc., New-York, 1949.

MEADE, James-Edward, *Planning and the Price Mechanism*, George Allen & Unwin Ltd., London, 1948.

MERRIAM, C.-E. et autres, *A History of Political Theories*, The MacMillan Co., New-York, 1932.

MORGENSTERN, Oskar, *The Limits of Economics*, William Hodge & Co., Ltd., London, 1937.

MUKERJEE, Radhakamal, *Regional Sociology*, The Century Co., New-York, 1926.

MUMFORD, Lewis, *The Culture of Cities*, 2e ed., Harcourt, Brace & Co., New-York, 1938.

_____, *Technics and Civilization*, Harcourt, Brace & Co., New-York, 1934.

NATIONAL PLANNING CONFERENCE, *New Horizons in Planning*, American Society of Planning Officials, Chicago, 1937.

ODUM and Moore, *American Regionalism*, Henry Holt and Company, New-York, 1938.

ODUM, Howard-W., *American Sociology* (The Story of Sociology in the United State through 1950), Longman, Green & Co., 1951.

OHLIN, Bertil, *Interregional and International Trade*, Harvard Economic Studies, Harvard University Press. Cambridge, 1933.

_____, *The Problem of Employment Stabilization*, Columbia University Press, New-York, 1949.

PERROUX, François, *Histoire des doctrines économiques contemporaines*, Centre de documentation universitaire. Paris, 1947.

PIGOU, A.-G., *Socialism versus Capitalism*, MacMillan Company Ltd., London, England, 1937.

PIROU, Gaëtan, *Théorie économique aux États-Unis* (4 vols), Les Éditions Domat-Montchrestien, Paris, 1938.

ROBBINS, Lionel, *Economic Planning and International Order*, MacMillan Company, Ltd., London, England, 1937.

_____, *L'économie planifiée et l'ordre international*, Librairie de Médecis, Paris, 1938.

ROLLAND, Louis, *Précis de droit administratif*, Librairie Dalloz, Paris, 1934.

RUEFF, Jacques, *L'ordre social*, Librairie de Médecis, Paris, 1948.

SAMUELSON, Paul-A., *Economics*, McGraw-Hill Book Company Inc., New-York, 1948.

SCHUMPETER, Joseph-A., *Business Cycles*, vol. II, McGraw-Hill Company, Inc., New-York, 1939.

SIDGWICK, Henry, *The Principles of Political Economy*, MacMillan Company, Ltd., London, England, 1924.

SIEGHART, M.-A., *Government by decree*, Stevens & Sons Ltd., Londres, 1950.

SIMON et BARNARD, *Administrative Behavior*, Macmillan & Co., New-York, 1947.

SLIGHTER, Sumner-H., *Modern Economic Society*, Henry Holt and Company, New-York, 1928.

SOULE, George, *A Planned Society*, The Macmillan Company, New-York, 1934.

TINBERGEN, J., *Centralization and Decentralization in Economic Policy*. North-Holland Publishing Co., Amsterdam, 1959.

TUGWELL, R.-G., (Editor) *The Trend of Economics*, F.-S. Crofts & Co., New-York, 1930.

VON MISES, Ludwig, *Human Action*, New Haven, Yale University Press, 1949.

WAGEMANN, E., *La stratégie économique*, Payot, Paris, 1938.

WALINE, Marcel, *Traité élémentaire de droit administratif*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1950.

WILLOUGHBY, W.-F., *Principles of Public Administration*, The Bookings Institution, Washington, 1927.

American Economic Review (The) :

Juin 1945	- David McCord Wright, "The Future of Keynesian Economics" ; Arthur Smithies, "Full Employment in a Free Society".
Mai 1946	- Albert-G., Hart "The Problem of 'Full Employment' facts, issues and Policies".
Juin 1946	- Lloyd-A. Metzler, "Business Cycles and the Modern Theory".
Septembre 1946	- Joseph-A. Schumpeter, "John Maynard Keynes 1883-1946" ; Milton Friedman, "Lange on Price Flexibility and Employment : A Methodological Criticism".
Mai 1947	- J.-M. Clark, "Some Current Cleavages among Economists".

Septembre 1947 - Alvin-H. Hansen, "Cost Functions and Full Employment".

Canadian Journal of Economics and Political Science :

Février 1937 - F.-H. Knight, "Unemployment : And Mr. Keynes's Revolution in Economic Theory". University of Toronto Press, Toronto.

Economica :

Février 1936 - A.-C. Pigou, "Mr. J.-M. Keynes' General Theory of Employment, Interest and Money". The London School of Economics and Political Science, London, England.

Economic Journal :

Juin 1946 - John Maynard Keynes, "The Balance of Payments of the United States". MacMillan Co., Ltd., London, England.

Harvard Business Review :

Autumn 1939 - J.-K. Galbraith, "Fiscal Policy and the Employment-Investment Controversy", Harvard Bureau of Business Research, Boston, U.S.A.

Autumn 1944 - Edward-G. Bennion, "Is Unemployment Chronic ?".

Journal of Economic History :

Novembre 1946 - Dudley Dillard, "The Pragmatic Basis of Keynes's Political Economy", New York University Press, New-York.

Quarterly Journal of Economics :

- Novembre 1936 - Jacob Viner, "Mr. Keynes on the Causes of Unemployment" ; Dennis-H. Robertson, "Some notes on Mr. Keynes' General Theory of Employment" ; Wassily-W. Leontief, "The Fundamental Assumption of Mr. Keynes' Monetary Theory of Unemployment" ; F.-W. Taussig, "Employment and the National Dividend". Harvard University Press, Cambridge, U.S.A.
- Février 1937 - J.-M. Keynes, "The General Theory of Employment".
- Février 1938 - G.-R. Holden, "Mr. Keynes' Consumption Function and the Time-Preference Postulate".
- Août 1938 - F.-A. Lutz, "The Outcome of the Saving-Investment Discussion" ; J.-M. Keynes, "Mr. Keynes's Consumption Function : Reply".
- Mai 1947 - Jacques Rueff, "The Fallacies of Lord Keynes' General Theory".
- Novembre 1949 - Ira-O. Scott, Jr., "Professor Leontief on Lord Keynes".
- Novembre 1951 - A. Smithies, "Reflections on the Work and Influence of John Maynard Keynes".
- Mai 1952 - Abba-P. Lerner, "The Essential Properties of Interest and Money"- Vera Lutz, "Real and Monetary Factors in the Determination of Employment Levels".

Revue d'économie politique :

- 1937, No 51 - Étienne Mantoux, "La théorie général de M. Keynes", Librairie du Recueil Sirey, Paris.

Janvier-fév. 1951 - Henri Guitton, "Stagnation et croissance économique" ; Jacques-E. Mertens, "La politique de plein emploi et ses limites".

The Commission on Intergovernmental Relations, Washington, D.C., June 1955.

- An Advisory Committee Report on Local Government.
- A Description on Twenty-five Federal Grant-in-Aid Programs.
- A Report to the President for Transmittal to the Congress.
- A Staff Report on : Civil Defense and Urban Vulnerability ; Federal Aid to Airports.
- A Study Committee Report on : Federal Aid to Agriculture ; Federal Aid to Public Health ; Federal Aid to Highways ; Federal Aid to Welfare ; Federal Responsibility in the Field of Education ; Natural Resources and Conservation ; Payments in Lieu of Taxes and Shared Revenues ; Unemployment Compensation and Employment Service.
- A Sub-Committee Report on Natural Disaster Relief.
- A Survey Report on The Impact of Federal Grants-in-Aid on the Structure and Functions of State and Local Governments.
- Summaries of Survey Reports on The Administrative and Fiscal Impact of Federal Grants-in-Aid.

Report, Advisory Committee on Reconstruction, Ottawa, septembre le 24, 1943.

Appendice 3. "Le fondement économique des relations entre le Dominion et les provinces", W.-A. Mackintosh. Étude préparée pour la Commission Royale des

Relations entre le Dominion et les provinces, Ottawa, 1939.

Travail et Revenus, Rapport présenté au Parlement par le Ministre de la Reconstruction, Ottawa, avril 1945.

Fin du texte