

E R R A T A

- ANNEXE 11 -

LA CENTRALISATION
ET
LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

- p. 9, par. 1, ligne 5 - "des obstacles" au lieu de "les obstacles".
- p. 51, par. 1, ligne 8 - "ensemble" au lieu de "exemple".
- p. 69, citation ligne 8 - "crowd" au lieu de "crown".
- p. 92, citation
Haurion ligne 3 - "avant" au lieu de "ayant".
- p. 149, par. 2, ligne 7 - "habileté" au lieu de "habilité".
- p. 151, par. 2, ligne 4 - "in" au lieu de "il".
- p. 152, der. par. 1^o, " 2 - "ne doit pas" au lieu de "ne doit par".
- p. 176, deuxième citation,
par. 1, ligne 6 - "de pair avec" au lieu de "de pair qu'avec".
- p. 178, par. 2, ligne 2 - "privé" au lieu de "prêté".
- par. 2, ligne 4 - "précédente, sur l'inutilité ou l'insuffisance"
au lieu de "précédente sur l'inutilité ou
s'insuffisance".
- p. 183, par. 2,
avant-dernière ligne - "grain" au lieu de "gain".
- p. 197, note 2, - "no 147".
- p. 258, note 12, ligne 1 - "crises" au lieu de "prises".
- p. 307, ajouter à l'auteur
Ralph Linton, l'ouvrage
suivant: - "The study of Man, Appleton-Century, New York, 1936."

SEP 1965





Province de Québec

**LA CENTRALISATION
ET LES RELATIONS
FEDERALES-PROVINCIALES**

FRANÇOIS-ALBERT ANGERS

Chef du Service de Documentation Economique

Ecole des Hautes Etudes Commerciales

Montréal

Commission Royale d'Enquête sur les Problèmes Constitutionnels

1956

P R E S E N T A T I O N

M. François-Albert Angers, auteur du présent mémoire, est licencié en Sciences Commerciales de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales de Montréal et diplômé de l'Ecole Libre des Sciences politiques (aujourd'hui l'Institut d'Etudes Politiques de l'Université) de Paris. Il est professeur de Sciences Economiques à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales de Montréal et chef du Service de Documentation économique de la même institution. Il est aussi chargé du cours de Sécurité sociale à la Faculté des Sciences sociales de l'université de Montréal. M. Angers est, en outre, membre du Conseil d'orientation économique de la Chambre de Commerce de Montréal, collaborateur assidu à plusieurs revues économiques et sociales, etc. Il a été nommé par le Gouvernement de la Province conseiller spécial auprès de notre Commission, qui lui a confié, entre autres travaux de recherches, la rédaction d'un mémoire sur l'un des sujets les plus complexes de la politique canadienne de notre époque: la centralisation et les relations fédérales-provinciales.

Dans son travail, M. Angers étudie la politique économique du gouvernement canadien; les notions fondamentales des théories centralisatrices et décentralisatrices. Il fait en plus une étude approfondie du Keynésianisme. Des appendices très fouillés complètent ce travail.

Sans nécessairement faire siennes toutes les opinions émises par l'auteur, la Commission considère la présente étude comme une importante contribution à la pensée sociale dans notre province et notre pays.

LA COMMISSION ROYALE D'ENQUETE SUR LES
PROBLEMES CONSTITUTIONNELS

I N T R O D U C T I O N

Chargée d'enquêter sur les problèmes constitutionnels, dans leurs relations avec les difficultés financières survenues, en ces dernières années, entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, la Commission Royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels devait nécessairement affronter le problème de la centralisation. Sous le couvert de la perception et des pouvoirs fiscaux, c'est lui, en effet, qu'on agite. Est-il plus pratique ou plus efficace de confier l'administration des impôts à un seul plutôt qu'à plusieurs gouvernements: telle est la question? Et en notre siècle d'action de plus en plus extensive de l'Etat dans tous les domaines de l'activité humaine, l'usage même des impôts soulève le problème plus fondamental de déterminer le type d'organisation (centralisée ou décentralisée) qui conviendra le mieux aux interventions nécessaires.

L'objet du présent mémoire est précisément d'examiner les aspects les plus généraux de ce grand problème, ceux qui touchent à la politique, à l'administration, à la sociologie et à l'économie. Il se divisera en deux grandes parties. La première envisagera l'ensemble du sujet, dans ses fondements sociologiques, économiques, politiques et administratifs. La deuxième partie sera consacrée plus exclusivement au problème du contrôle et de la stabilité économique, qui revêt une telle importance dans le monde actuel et dans les discussions fédérales-provinciales des dernières années.

Je tiens à remercier MM. Pierre Harvey, Patrick Allen, Roland Parenteau, André Bergevin et Jacques Parizeau, tous professeurs à l'Ecole des Hautes Etudes commerciales de Montréal, pour la collaboration précieuse qu'ils m'ont apportée dans la préparation de ce travail. Leurs remarques, critiques et conseils m'ont été très utiles. Il convient de souligner en particulier le rôle important qu'a assumé M. Pierre Harvey du point de vue recherche documentaire et bibliographie.

P R E M I E R E P A R T I E

Centralisation vs décentralisation
en thèse générale

C H A P I T R E I

Centralisation et décentralisation devant les faits

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 appareil 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. Père 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. La machine remplaça ensuite l'homme pour une bonne partie de ces opérations, mais de nouveaux métiers et de nouvelles professions apparurent qui, toutes, continuèrent et continuent sous nos yeux à se subdiviser en spécialités. Les médecins, les avocats, les économistes, les comptables, etc., se spécialisent aujourd'hui comme hier le fabricant d'épingles, le cordonnier ou le forgeron voyaient leurs fonctions se scinder en opérations spécialisées.

Cependant la division implique elle-même la concentration. Pour atteindre aux degrés de spécialisation des métiers qu'a connus 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 composent 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'eût 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. A cause même de la spécialisation, les communautés qui veulent se suffire à elles-mêmes doivent donc être plus larges; ou doivent accepter de toute façon d'entretenir des relations nouvelles avec d'autres communautés, auxquelles elles tendront d'autant plus à s'intégrer, avec le temps, que ces relations seront plus nombreuses, plus fréquentes et plus nécessaires.

De telles vues générales sont d'autant plus facilement reçues et transformées en des thèses politiques centralisatrices qu'elles correspondent à l'une des aspirations fondamentales de l'humanité: celle de son unité. Confirmées par des grands faits généraux comme ceux que nous venons de signaler, elles nous paraissent implantées au coeur de l'homme comme un signe d'une destinée ultime à laquelle l'évolution naturelle des phénomènes sociaux le conduit presque par la main, et comme malgré lui. Mais ces grandes hypothèses restent plutôt hasardeuses au plan de l'action immédiate, quand il s'agit de s'abandonner ou non à des 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 dit rien des moyens d'y arriver. Ceux-ci peuvent exiger de longs cheminement à travers des obstacles tels que, pour les vaincre, il faille parfois s'engager dans des voies fort peu apparentées avec la ligne droite. Cette vision ne nous renseigne pas davantage sur les formes particulières que devront revêtir les structures pour que cette unité soit viable, c'est-à-dire vraiment en conformité avec un destin humain sur lequel peu de disciplines en dehors de la foi peuvent apporter 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 diversité qui doivent également avoir un sens. Si bien que l'analyse minutieuse des réalités, si elle ne contredit pas 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 de progrès continu dans le sens du grossissement ou de la concentration des unités sociales. Les thèmes à cet effet sont bien davantage inspirés au fond par 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, facilités 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.

La préhistoire nous fournit 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 n'est-il d'ailleurs pas généralement, même s'il est synonyme d'une certaine force, 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'unité plus petite?

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 ou à l'incapacité de réaliser. Pourtant, il ne peut évidemment pas s'agir de la petitesse prise 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 super-structures, 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 leur structure et le milieu dans lequel ils sont destinés à évoluer. Le problème de la dimension d'un être donné ne conduirait pas à rechercher le maximum, mais bien l'optimum.

Les sociétés humaines n'ont pas commencé par le gigantisme. Il a fallu qu'elles se constituent, elles aussi, à partir de leurs cellules constituantes. 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 des conquêtes, d'alliances dynastiques, déterminés parfois par des motifs économiques, parfois aussi par le seul jeu des ambitions personnelles ou d'autres passions humaines. Ils déterminèrent la formation des Empires, sans altérer la plupart du temps la texture de base de la société.

Il y a 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 significative d'une évolution vers une concentration plus poussée. Certes, on peut considérer comme deux étapes du type cellulaire, 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 divers de circonstances. L'interprétation centralisatrice qui nous fait voir le monde comme un ensemble de pays de plus en plus grands du point de vue de l'autorité qui les gouverne -- et nous invite à penser que l'avenir se poursuivra selon cette évolution jusqu'à un monde un et unique -- n'est pas vraiment conforme à 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 insupportable.

A travers toute la période historique, il ne semble pas clair qu'il y ait eu ainsi 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 faisant allusion aux grands empires perse, assyrien, égyptien, grec ou même romain, pour comparer leur petitesse relative à certains grands Etats 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.

Jamais sans doute l'Europe n'a atteint à 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! Elle est unifiée dans l'idéal chrétien qui la distingue du reste du monde et 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'Etat y effectueront une centralisation croissante des pouvoirs à l'intérieur, mais les cloisonnements internationaux se font de plus en plus hermétiques.

La plupart de ces 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 reprirent leur liberté et voulurent 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. A 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'Etats-Unis d'Europe. Il serait prématuré de tabler sur le succès de ces deux opérations, assez problématique encore, pour en dégager la preuve d'un mouvement unitariste irrésistible.

Le peuplement de l'Amérique contribue cependant pour une bonne part à créer l'impression d'une évolution vers des Etats plus grands. Avec la formation du Canada, des Etats-Unis, du Brésil et de l'Argentine, auxquels on peut ajouter l'Australie, le nombre des Etats continentaux s'est accru dans l'ordre absolu comme dans l'ordre relatif. En fait, 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 l'avenir nous est totalement inconnu.

Des population européennes se sont déversées en masse, à un moment donné, dans un vaste double continent, 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 Etats 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 en évolution. La dimension des Etats concernés n'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 politique coprantes en Europe. Pour des raisons historiques, et aussi administratives ou politiques, la formule fédérative de gouvernement a été préférée à la formule centralisée. Sans doute, cette expérience n'a pas encore assez d'histoire à son acquit pour qu'il nous soit possible d'en fixer dès maintenant la signification définitive. Les mentalités centralisatrices ou les pessimistes tiennent facilement qu'elle ne constitue qu'une étape entre la centralisation et l'émiettement, étape rendue nécessaire par des exigences historiques contingentes et appelées par suite à évoluer presque nécessairement vers la centralisation.

D'autres, au contraire, y voient la formule de l'avenir; celle qui conduira dans le monde à l'établissement d'un ordre pluraliste, qui leur apparaît plus conforme aux exigences de l'homme et de son destin.

Dans cette dernière hypothèse¹, le fédéralisme resterait encore, dans une certaine mesure, comme un chafnon dans la formation d'un monde en évolution vers son unité. Mais il s'agirait d'une unité ou d'une centralisation d'un ordre différent de la centralisation traditionnelle. Elle se rattacherait à une théorie qui paraîtrait plus conforme aux réalités préhistoriques et historiques, et selon laquelle 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 de se développer. 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 que l'on puisse 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 qu'on en tire 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 des tendances significatives à 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, "both felt inclined, écrit Mario Einaudi, dans *Foreign Governments*¹,

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

when writing new constitutions to review the distribution of powers between center and the local areas".

En France, la tentative a été plus modeste qu'en Italie du point de vue constitutionnel. La Constitution a reconnu l'existence d'unités territoriales, appelées communes et départements et jouissant, en vertu de l'article 87, du privilège de s'administrer elles-mêmes par l'intermédiaire de conseils élus au suffrage universel¹. Cependant, l'évolution vers la décentralisation a été freinée par le maintien de l'ancien état de chose grâce à un article 88², lui-même corrigé par un article 89 qui laisse aux lois organiques le soin de réglementer la mise en application de l'article 87.

La constitution italienne est, elle, franchement régionaliste. Dans la plupart des cas, les anciennes provinces italiennes servent de cadre territorial à la décentralisation politique. L'Italie est ainsi répartie 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-Giulia³ 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 spécial⁴.

Naturellement, l'autonomie de ces provinces ne peut pas se comparer à celle dont jouissent les provinces de la plupart des Etats fédérés, constitués à partir d'une tradition 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

1. Ibid.

2. Cet article prévoit que des représentants de l'Etat s'occuperont dans chaque département de coordonner l'activité des agences de l'Etat, 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.

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

4. Foreign Governments, op. cit., p. 249.

étroite du gouvernement central et national. Dans l'état actuel des choses, selon M. Einaudi:

"(...) Regions have been created with powers sufficient to enable them to perform locally a number of useful functions and to provide a previously lacking chance of ~~training~~ in citizenship, administration, and independent thinking. But the government has retained means of control so extensive that it seems unlikely that the regions will develop into important proving grounds of novel ideas¹."

Etant donné le sens de l'évolution, à partir d'une centralisation complète, 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 décentralisation est cependant hautement significatif.

Ces expériences elles-mêmes sont d'ailleurs encore indéterminées. Dans les deux cas de la France et de l'Italie, elles ne constituent encore 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 donc 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, dont 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 jour de la centralisation.

Naturellement les voies de la décentralisation sont aussi longues que celles de la centralisation. Elles ont à faire face aux mêmes genres d'obstacles, notamment aux intérêts que crée une situation de fait donnée par rapport à des personnes, à des groupes et à des institutions existantes. Ceux-ci opposent des résistances qui tempèrent les réalisations prévues et jugées désirables par les autorités responsables. Aussi le processus de décentralisation, en particulier en France où la Constitution est encore plus prudente, ne s'est-il mis en branle que très lentement. D'autant plus

1. Ibid., p. 249.

lentement que les circonstances d'après-guerre, tant du point de vue politique que du point de vue économique et social, ont revêtu pendant un bon moment le caractère d'état d'urgence qui dans tous les pays et en tous les temps conduit à des mesures temporaires plutôt rigides. Mais il semble bien que le mouvement amorcé en ce sens va se continuer. La raison en est dans les torts qu'a causés à la France un excès de centralisation, et dont on trouvera un exposé sommaire en annexe I du présent rapport.

Ce n'est d'ailleurs pas un mouvement soudain. Il correspond à une réaction qui s'est amorcée dès le milieu du XIXe siècle "when the repressive forces of nationalism seemed about to achieve an unqualified victory (...).

"It was in 1854 that the Félibrigistes first met in order to restore the language and the autonomous cultural life of Provence: that marked the conscious beginning of a regionalist movement that has grown slowly but steadily ever since. The Bretons and Provençals in France, the Czechs and Slovaks in the old Austro-Hungarian Empire, the Irish, Welsh and Scotch in Great Britain, the Basques and Catalans in Spain, The Flemings and Walloons in Belgium -- these and similar groups have asserted their claims to an autonomous regional life. If the movement took no hold on Germany during this period, it was only because that country, before the advent of the Nazis, was the outstanding example of an historic federalism which roughly satisfied the needs of regional and cultural autonomy (...)

The rise of regional groups raised the specter of national disunity: a fatal image to states immersed in war or preparation for war. National systems of education have therefore attempted to break down whatever regional consciousness has survived: history is national history, and the focus of events is always the national capital, not the local city. Even more, metropolitan fashions and metropolitan propaganda, spread through magazines and newspapers, have sought to make the whole movement for regional autonomy, seem, if not actually traitorous, a little ridiculous. Since the rulers of the state have refused to give regionalism a status in the existing structure of the political community, they have to some extent forced the movement toward autonomy to assume a recalcitrant and

backward looking air. Regionalism has been indentified with section-
alism or separatism; and even the regionalists themselves have often
laid too great stress upon the formation of fractional sovereign sta-
tes, as if the evils of over-centralization and the superstitions of
Austinian sovereignty were to be diminished by multiplying the
opportunities for petty despotism (...) ¹."

Malgré tout, le mouvement n'a cessé de prendre de l'ampleur
depuis, avec le résultat que "there are now a greater number of states than
there were in the middle of the nineteenth century; and what is more impor-
tant, perhaps, a greater number of national languages are now in existence
than were on the tongues of men a century ago. Political consolidation, in
indifference to regional realities, has met with unexpected obstacles: under
the even whitewash of "national unity", the colors of the underlying geogra-
phic, economic, and cultural realities are beginning to show through ²."

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

Au plan social, la centralisation ou l'organisation apparaît plu-
tôt comme une donnée abstraite, une rationalisation à postériori de la fa-
çon de régir les relations humaines en vue de leur conférer un degré supé-
rieur d'efficacité. Expérimentalement, au delà de la famille, société fonda-
mentale et naturelle, absolument indispensable à la survie de l'individu
dans la nature, les autres formes de société paraissent ne s'imposer que

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

2. Ibid.

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 catholique¹, 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. A 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 dans les cadres des caractéristiques 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 individuelles. Sur le plan politique, selon l'expression de Henry-C. Thompkins, "it is only desirable in those matters which affect all the people of the nation alike²." 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 son 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'effi-

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

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

cacité, l'expérience prouve non moins cependant que les politiques d'unification par voie de centralisation forcée aboutissent souvent à un 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.¹

Une preuve indirecte de la puissance du phénomène régionaliste, nous disent Odum & Moore, réside dans l'usage même que s'estiment obligés d'en faire tous ceux qui veulent aborder certains problèmes en fonction d'une échelle territoriale un peu vaste.

"(...) Maps showing the nation neatly segmented are part of the standard equipment of executive officers throughout the U.S. It is indeed rare that one enters an office of a high official of the government, of an industrial concern, of a manufacturing plant, of a social or religious institution that his eye is not struck by some sort of regionalisation of the territory in which the affairs of the office are carried on. We have "regionalized" our nation and subregionalized and districted our states, our counties, and our cities. This is one of the products of exigencies of our bigness and administrative problems. More than a hundred bureaus, departments and other major agencies of the federal government have sets of regions of varying sizes and shapes as an aid to more efficient administration, or for other reasons sometimes not so apparent. Churches have divided the nation into conferences, bishopries or other divisions. Commercial and industrial executives have found it expedient to assign certain territories to certain subordinate headquarters,

1. Odum & Moore, *American Regionalism*, Henry Holt, New-York, 1938, p. 5.

often setting up separate corporations for that purpose. Some schools are now awarding fellowships and other forms of aid on a regional basis, choosing so many students from each region. The large mail-order companies issue different catalogues for different parts of the nation¹."

(...)

Most big businesses, *continuent plus loin les auteurs*², have evolved regional schemes for the nation on the basis of expediency rather than in application of theory. In fact, as is pointed out elsewhere, economic theorists have been very slow to acknowledge that their rational explanations will not fit one region as well as another. As is so often the case, practice has outrun theory. Business men like governmental administrators divide the nation without being able to give adequate explanation in many cases. Nearly always this division is made in spite of the great desire of the corporation to sell exactly the same product in exactly the same manner throughout the country. Yet the regional and district divisions have grown logically out of practical experience and scientific management and conform to some extent to the theory of regional mercantilism, which assumes that the nation is too large and too complex to permit of effective administration through a single central station. (...)

(...)

Obviously the need for regionalization varies greatly from business to business. New Englanders ride in almost exactly the same automobiles as do persons living along the shores of the Pacific. Almost, but not quite. Even though the car is the same when it leaves the factory, regional variations in additions or replacement of various minor parts give the automobiles of each region easily recognizable differences.

(...) In such commodities as hats, clothing, foods, shoes,

1. Ibid., p. 189.

2. Ibid., p. 213.

heating appliances, farm implements, used in every part of the nation, the widest regional variations may be observed. Even though the tightly fitting, hard bowler and the wide-brimmed, high-crowned, soft felt sombrero of the cowboy may both be manufactured in Philadelphia and although the trade mark may be the same, they are worn in different portions of the nation and by different type of persons. Even though style and design throughout the nation bear the stamp of Hollywood and New York, the material in which they are executed will range from silks and woollens in one area of the nation to cotton and linen in another. This is true in spite of some few who make themselves intensely uncomfortable in a vain effort to subordinate climate to fashion¹.

(...)

There are of course, businesses of a nationwide scope whose product is exactly the same wherever found, who are called upon to make no variation in it in compliance to regional differences in taste. Publishing corporations are an example of such a business. The books read in the several regions of the country are manufactured in exactly the same manner. However this does not mean that even in such a standardized business as this it has not been found advantageous to regionalize. Many large book publishing houses list their products as published at several different places. Others designate regional headquarters. The advantages of such a breakdown of the country are several. If copies of a given book as sold in Florida and Idaho are identical, the number of copies or the number per thousand population of any book sold in the two states will be very different. Further, whether the book be sold in one type of store or another, the best type of advertising with which to secure sale, the credit terms as between the publisher and the retailer, the speed and cost of delivery -- all these and other factors vary -- and in varying make it essential for greatest efficiency that regional managers acutely familiar with these variations be given administrative latitude sufficient to take advantage of them²."

1. Ibid., p. 217.

2. Ibid., p. 220.

Par quoi en particulier, nous disent les mêmes auteurs, les hommes d'affaires se laissent-ils guider pour déterminer leurs schémas de régionalisation, eux qui sont tout particulièrement soucieux d'être pratiques et efficaces? Par les données populaires elles-mêmes. "The trading areas are not determined by any map maker or any traffic manager or sales manager or marketing expert. Trading zones are demarked by people who live in the region. Trade follows people where they live and especially where they spend their money¹." Ce n'est pas d'abord en pensant à la simplification administrative qu'ils se déterminent, comme la chose est bien souvent de 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 en termes de 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 commandée? 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. "Good will, écrivent Odum & Moore, ...

... often seems to be composed in part, at least, of an identity with the region. Doubtless a good part of this is due to the fact that regional concerns fit it with the customs, ideas and ideals characteristic of the area. (...) Thus the owning and managing corporation of a chain of twenty five department stores reports that each store is operated as if it were owned locally; that policies are fixed, save in basic fundamentals, by the manager of each store. Several large corporations selling highly standardized products have found it profitable to incorporate subsidiary entities for the various regions or even states. The telephone corporation controlling most of the lines in the United States affords an excellent example of this practice. Incidentally they carry the regional

1. Ibid., p. 219.

name in their title in each of the incorporated areas such as the Southern Bell Telephone Company¹."

Il faut d'ailleurs voir les deux chapitres (VIII et IX) où, pendant 48 pages, les memes auteurs accumulent une multitude de faits précis, pris dans tous les domaines, pour bien établir la généralité expérimentale du fait 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.

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 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 de son sol et des particularités de son 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.

1. Ibid., p. 226.

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 les tentatives sont-elles prématurées, mais les conclusions qui les supportent sont également hâtives. Elles reposent sur des raisonnements qui, selon l'expression, jouent "sur le velours", non pas dans une réalité où il faut tenir toujours compte des 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, il sont occasionnels. De plus, les contacts à longue distance ne peuvent pas, pour l'ensemble des administrés, être comparables aux contacts qui s'effectuent 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 dépenses considérable d'énergie

pour assurer l'efficacité des moyens de communication. Dans une administration plus petite, le même but 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 dans 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.

C H A P I T R E I I

Centralisation et sciences sociologiques

Par tradition, les sciences de l'homme, plus encore que toutes les autres sciences, ont montré de fortes tendances philosophiques. Habitués 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 celles-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 phénomènes, des faits continuellement importants se trouvaient négligés. Il est vrai que méthodologiquement parlant, il n'en résultait que des hypothèses à vérifier ensuite dans la réalité. Mais en pratique, on se contentait trop souvent de vérifications bien hâtives pour faire triompher 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 en mettant à son service des 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 com-

mettre, en somme, le même genre d'erreur que le philosophe qui prétendrait déduire la réalité contingente de sa connaissance des réalités essentielles¹.

A 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 trop hâtives. Toute une école en vint donc à substituer au postulat universaliste, ce qu'ils appelèrent le postulat "régionaliste"². 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"³. Le petit groupe est reconnu comme ayant "the only historical continuity of men in society (...)"⁴.

"Trades, guilds, religions, classes, nations, empires, cultures, civilizations, continue le même auteur, have all been disrupted, broken, and extinguished, but through every social disintegration small groups have survived. We know of no society that does not contain them. Small groups have survived the destructive forces. The fact is so striking as to suggest that the small group is the basic social unit."

Nous expliquant ce qui s'est passé en sociologie, George-C. Homans nous dit⁵ :

"(...) The first generation of sociologists, the generation of Comte and Spencer, and the second, the generation of Pareto, Durkheim, and Max Weber, made great, if inadequate, syntheses.

1. Odum & Moore, op.cit.; Georges Gurvitch, *La sociologie au XXe siècle*, Presses Universitaires de France, Paris, 1947, p. ix, aussi p. 141.
2. Odum & Moore, op. cit.
3. Logan Wilson, dans Georges Gurvitch, op. cit., p. 141.
4. Bernard De Votie, Préface de *The Human Group*, par George-C. Homans, Harcourt, Brace & Co., New-York, 1950, p. xii.
5. Ibid., p. 3.

The third generation, which flourished between World War I and World War II, shunned the example of its predecessors, but it followed up their many suggestions and made a number of excellent, detailed studies of particular social groups. In the course of the work of this generation, many hypotheses were hammered out, but they remained bound to the material from which they came. They were so stated as to apply to the particular groups being studied, but not beyond. They were not generalized to apply to all, or at least many, groups. Although this provincialism was wise in its time, the present, or fourth, generation of sociologists feels once more the need for synthesis (...). Sociology has been gorged with facts; it needs to digest them. And yet, if there is a need for synthesis, the last generation has taught us to be modest in our aims. We now know something of the endless complexities in the study of society. Perhaps we cannot manage a sociological synthesis that will apply to whole communities and nations, but it is just possible we can manage one that will apply to the small group."

Autrement dit, les hommes de science prennent conscience que si une science expérimentale de l'homme peut être bâtie, elle doit l'être en partant des diversités et en se refusant à généraliser tout ce qui n'apparaît pas comme constant à travers ces diversités. Ce ne sont pas les sociologues, mais les géographes qui ont les premiers orienté les sciences humaines dans cette voie. La littérature régionaliste devient abondante en géographie dès le XIX^e siècle¹. La diversité même du concept régionaliste y apparaît:

"Though it is true, as R.B. Hall has said, that there are almost as many regional theories as regional theorists, it does not follow that this invalidates the underlying fundamental concept of the region. Indeed, such a divergence seems to be inherent in such a concept. The region will vary according to the approach taken by the student investigating it. Physiographic regions will not coincide with human use regions; nor will economic regions coincide with artistic or religious or political regions. But this is far from saying that there are no interrelations and mutual influences which stamp a region with a pattern which may be recognized even though it may not

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

be susceptible of exact delimitation or analysis. One need look no further than his own community, or his own consciousness, to demonstrate this truth. In the United States there is a "cotton belt", a "midwest", a "Pacific slope", etc., which are and have been vital factors in the life of the nation, and appear to be destined to continue in that role. That they have not been analyzed and described as a chemical compound might be analyzed and described does not argue their non-existence though perhaps it does argue lack of technique for such social tasks¹."

Du point de vue humain, cependant, le plus grand rôle des géographes a été 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 différences nécessaires et inévitables entre les diverses communautés humaines. L'homme lui-même entrait dans les études géographiques (géographie humaine). Les géographes devaient d'ailleurs y apprendre que le phénomène culturel jouait en définitive, sur le plan humain, un rôle plus important que les pures descriptions physiques. "Probably, écrivait R.B. Hall dans les *Annals of the Association of American Geographers* (XXV), the greatest single need of the regionalist is a series of systematic studies of culture rather than through the orthodox approach of surface configuration".

Les anthropologues, à leur tour, dans leur étude des communautés humaines, durent vite constater les différences profondes de culture 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 amené les savants à constater jusqu'à quel point l'homme peut, en fait, se montrer divers dans ses façons de se comporter ou de réagir dans les mêmes circonstances ou selon les circonstances².

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 végétal ou animal. L'Université

1. Ibid., p. 301.

2. Ibid., pp. 306 et ss.

de Chicago s'intéressera tout particulièrement à l'écologie humaine et mettra de l'avant une conception moins rigide de la région. Il sera alors souligné que la caractéristique de la région n'est pas l'indépendance par rapport aux autres territoires qui l'entourent. Elle est région individualisée parce qu'elle est différente d'eux, de par les forces et facteurs qui y conditionnent la vie¹.

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 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)². Certains ethnologues iront plus loin, tel Carl Wissler, qui disait, en 1930: "The regional method of attack is basic in the study of all problems of culture... No study which ignores the regional nature of cultural phenomena can be considered conclusive. (...) The errors made by the anthropologists of the evolutionary schools were primarily due to lack of regional studies³."

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. Elle a amené les sociologues à envisager les sociétés comme des unités régionalisées, personnalisées; non plus seulement comme des agglomérats d'hommes quelconques, suscep-

1. Ibid., pp. 324 et ss.

2. Ibid., pp. 394 et ss.

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

tibles de dimensions indéterminées et 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 le fait que c'est en fonction de telles données-critères que se réalise l'intégration ou la désintégration des sociétés¹. 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

1. 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 ~~for~~ 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 principle 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."

voie dès la fin du XIXe siècle. Une société, pour lui, est "a relatively large number of human beings that are disposed in family groups and these family groups maintain a relatively approximately permanent association generation after generation"¹. Et la condition essentielle de l'existence d'une société à partir d'un tel groupe de familles, c'est la similitude de pensée (like-mindedness). Pour qu'il y ait société, dit-il:

"(...) A great number of individuals must, on the whole, be similar in their mental make-up. They must have like interests. They must tend to feel about things in much the same way, to think about things in much the same way, and to arrive at similar conclusions. Imagine, for example, trying to carry on a democratic form of government unless there were multitudes of human beings that cared about the same things, that wanted the same thing, that could carry on matters of policy to some extent. A large social life is possible when there is a great deal of like-mindedness (...) "².

Partant de telles constations comme prémisses, l'auteur ne manquera pas d'apercevoir qu' idéalement parlant les frontières des pays devraient correspondre à ce qu'il appelle les "frontières naturelles", c'est-à-dire celles qui correspondraient "to the make-up of the people, their blood, their heredity, as from one stock, their culture, their language, their traditions, their religion, and so on". Malheureusement, constate-t-il: "We do not find that those factors of political organization which are concerned in the so-called self-determination coincide with the great facts of geography and natural resources"³. 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,

1. *Civilization and Society*, Henry Holt & Co., New-York, 1932, p.32.

2. *Ibid.*, pp. 32-33.

3. *Ibid.*, p. 150.

nous indique-t-il ailleurs, c'est l'assimilation, c'est-à-dire "the bringing together in a common understanding of the mental attitudes, the ideas, beliefs, and culture of different peoples¹". Mais elle ne se commande pas à volonté: "Assimilation is always and purely a cultural act".

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

"(...) The reason for breakdown and chaos in administrative and governmental affairs is a perfectly simple one. There are repeated episodes in history in large areas of the population of the world which can give you all the information you need for the study of this question.

Mexico has a population of most miscellaneous elements which are quite incongruous. The old Spanish stock will not willingly submit to rule by the half-bred Indian population, and the Negro elements are also conflicting factors. What has happened always in Mexico for years since the invasion by Cortès has been either a dictatorship, usually with rather merciless military rule, or a complete breakdown and chaos in governmental activities, and the failure to enforce any kind of law. (...)

The same thing has always characterized the government of our American cities -- the government of New York City, Chicago, etc. Why do we have the wretched municipal government that we have? Simply because our populations are populations that cannot get together. They have different interests and each one is determined to rule or ruin.

(...)

It may seem from what I have been saying that I am assuming that some classes of people are a great deal better than others. I have no doubt that this is true but that is not the real contention. The real contention is that what makes the mischief is not inequality even of brains, but different attitudes, different points of view, different beliefs, different purposes, and, if you get too

1. Ibid., p. 343.

many of those differences in a population, you cannot bring about smooth and orderly working of government such as you have in popular government. If you are going to have popular government you are going to have people that can get together and who have similar ideas, who do not spend most of their time in trying to pull each other down¹."

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 imposent 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 vaincre².

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.

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

1. Ibid., pp. 339 - 341.

2. Ibid., p. 139. Aussi Radhakamal Mukerjee, *Regional Sociology*, Century, New-York, 1926.

ou spécialisé, mais d'une sorte de manuel où l'auteur a cherché à ramasser les conclusions "which appear to him to be valid without reference to the particular school which happens to be responsible for them". 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 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.

"If culture, écrit l'auteur, like the social heredity of animals, were simply a means of ensuring survival for the species, its progressive enrichment might be expected to slow down and ultimately cease. All the problems connected with the continued existence of societies could ultimately be solved and techniques of maximum possible efficiency developed. However, this has not been the line of culture evolution. Every society has developed techniques for meeting all the problems with which it was confronted passably well, but it has not gone on from there to the development of better and better techniques along all lines. Instead, each society has been content to allow certain phases of its culture to remain at what we might call the necessity level, while it has developed others far beyond this point¹."

1. Op. cit., Appleton-Century, New-York, 1936, p.87.

Les sociétés sont le résultat des cultures et fonctionnent d'autant mieux que les éléments qui les composent sont moins hétérogènes¹. 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 permanent². 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. "The modern city, with its multiplicity of organizations of every conceivable sort, presents the picture of a mass of individuals who have lost their bands and who are trying, in uncertain and fumbling fashion, to find some substitute. New types of grouping base on congeniality, business association, or community of interest are springing up on all sides, but nothing has so far appeared which seems capable of taking over the primary functions of the local group as these relate to individuals. Membership in the Rotary Club is not an adequate substitute for friendly neighbors."

L'auteur estime que c'est là un état transitoire. Il est vrai que la soudaineté du progrès a rendu possible cet état de chose qui aurait été impensable auparavant ou qui ne se produisait que sous l'effet de catastrophes auxquelles les sociétés ne savaient pas résister. "However, unless all past experience is at fault, the society will once more reduce itself to order. What the new order will be no one can forecast, but the potentialities of the local group both for the control of individuals and for the satisfaction of their psychological needs are so great that it seems unlikely that this unit will be dispensed with." 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 pas cependant un simple aggrégat de familles ou de bandes familiales. Les groupes associés sur un même territoire ne constituent pas d'emblée une tribu ou 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. A plus forte raison est-il évident que si une

1. Ibid., pp. 108-111.

2. Ibid., pp. 229-230.

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. "The existence of the tribe rests upon psychological factors. Lacking these it can never become a genuine functional entity while, when they are present, it can function without formal machinery of any sort¹."

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

"The reader who has come thus far will have a fairly clear idea of the meaning of the term culture. It has already been defined in various ways and used in numerous connections. He should also have a clear idea of the nature of society and should realize that culture and society are mutually dependent. Neither can exist as a functioning entity without the other. It is the possession of a common culture which gives a society its esprit de corps, and makes it possible for its members to live and work together with a minimum of confusion and mutual interference²."

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. A 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 généralisant³.

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

1. Ibid., p. 233.

2. Ibid., p. 271.

3. Ibid., pp. 272-274.

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 le contexte de la culture par l'intérieur, d'analyser comment et sous quelles influences les cultures évoluent; 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 s'intégrer une partie de leurs 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 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 chercheurs¹.

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 apparte-

1. *Ibid.*, p. 412.

nant à une autre société et selon des données qui correspondent aux éléments culturels de cette autre société est quelque chose d'impensable au point de vue sociologique, et probablement 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:

"In spite of some 6,000 years of experimentation, the problems of organizing and governing states have never been perfectly solved. The modern world, with the whole experience of history to draw upon, still attacks these problems in many different ways and with indifferent success. One thing seems certain, The most successful states are those in which the attitudes of the individual toward the state most nearly approximate the attitudes of the uncivilized individual toward his tribe. If the members of a state have common interests and a common culture, with the unity of will which these give, almost any type of formal governmental organization will function efficiently. If the members lack this feeling of unity, no elaboration of formal governmental pattern or multiplication of laws will produce an efficient state or contented citizens. How such unity may be created and maintained in great populations and especially in fluid ones where the individual's close, personal contacts are reduced to a minimum is probably the most important problem which confronts us to-day."

Rien n'indique dans l'étude des données sociologiques 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 plus grand 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 limiter 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:

"(...) It is not by the consolidation or concentration of powers but by their distribution that good government is effected. Were not this great country already divided into states, that division must be made, that each might do for itself what concerns itself directly, and what it can so much better do than a distant authority. Every state again is divided into counties, each to take care of what lies within its local bounds; each county again into townships or wards, to manage minuter details; and every ward into farms, to be governed each by its individual proprietor. Were we directed from Washington when to sow, and when to reap, we should soon want bread. It is by this partition of cares, descending in gradation from general to particular, that the mass of human affairs may be best managed, for the good and prosperity of all¹."

C'est d'ailleurs également la conclusion à laquelle conduit la philosophie thomiste et dont tout le monde connaît la règle, telle qu'incarnée dans ce qu'on appelle le principe supplétif. Deux sciences-clés -- 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.

1. Odum & Moore, op. cit., p. 366.

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 imposer une unité factice, susceptible de se mûrir avec le temps en unité réelle. Mais les deux, en faisant intervenir le principe de la liberté (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 sociologie¹, 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 vue 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 citoyens².

La psychiatrie, nous dit Homans, vient ici au secours de la sociologie. Elle semble établir définitivement "that membership in a group sustains a man, enables him to maintain his equilibrium under the ordinary

1. Cf. George-C. Homans, op. cit.

2. Ibid., pp. 454-456.

shocks of life, and helps him to bring up children who will in turn be happy and resilient¹". Qu'advient-il si le groupe disparaît:

"(...) If his group is shattered around him, if he leaves a group in which he was a valued member, and if above all, he finds no new group to which he can relate himself, he will, under stress, develop disorders of thought, feeling, and behavior. His thinking will be obsessive, elaborated without sufficient reference to reality; he will be ~~anxious~~ or angry, destructive to himself or to others; his behavior will be compulsive, not controlled; and, if the process of education that makes an man easily able to relate himself to others is itself social, he will as a lonely man, bring up children who have a lowered social capacity. The cycle is vicious: loss of group membership in one generation may make men less capable of group membership in the next. The civilization that, by its very process of growth, shatters small group life will leave men and women lonely and unhappy²."

Bref, la société disparaît et devient "a dust heap of individuals without links to one another".

Certes, nous dit l'auteur, il ne s'agit pas d'être contre toute centralisation. Dans un certain sens, la civilisation est liée à une centralisation. Elle se réalise toujours sociologiquement, à partir de la 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 deviennent plus difficiles pour l'ensemble; 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 les avantages de la centralisation n'apparaissent donc possibles que si la centralisation prend des formes nouvelles au fur et à mesure qu'elle étend son champ d'action. Formes nouvelles dont la def consisterait à pouvoir étendre le champ du contrôle social sans enlever aux différents groupes, à différents

1. Ibid., p. 457

2. Ibid.

niveaux, leur possibilité d'avoir une vie propre. Par ailleurs, il semble bien s'imposer que les limites même de la centralisation et du contrôle social général sont sociologiquement déterminées non pas tant par les techniques ou les considérations administratives, mais par la capacité de réaliser la centralisation ou le contrôle en plein accord avec les groupes et sans leur enlever les possibilités d'action nécessaires à leur vie propre. Cela veut nécessairement dire le strict minimum de contrôle au centre et le plus d'initiative possible à la périphérie.

Les sociologues franchement régionalistes vont naturellement plus loin dans l'exposé d'une évolution de l'avenir compatible avec la survie de la civilisation. La thèse de Lewis Mumford, dans ses deux livres Tech-nics and Civilization¹ et The Culture of Cities², est particulièrement impressionnante. Le principe fondamental en est "the primacy of life, and of autonomous but perpetually interrelated organisms as vehicles of life"³. "The autonomy of the organism continue-t-il plus loin, so characteristic of its growth, renewal and repair, does not lead to isolation in either time or space"⁴. Cette confusion, qu'entretennent certains esprits, provient de ce qu'ils ont trop été habitués à penser en termes de machines, pas assez en termes d'organismes vivants.

"So long as the machine was uppermost, people thought quantitatively in terms of expansion, extension, progress, mechanical multiplication, power. With the organism uppermost we begin to think qualitatively in terms of growth, norms, shapes, inter-relationships, implications, associations, and societies"⁵...

Alors, la réalité nous impose une organisation du monde selon le "regional outlook". Il n'y a pas, en effet, la contradiction qu'on a voulu voir entre unité et diversité:

"(...) the more thoroughly one is acquainted with the social and

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

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

3. Culture of Cities, op.cit., p. 301.

4. Ibid., p. 302.

5. Ibid., p. 303

geographic facts in any area, the more keenly one becomes aware that unity and differentiation go hand in hand. When one searches for unity, the human race is obviously one. When one looks for difference, one discovers not only national types and regional types, one discovers likewise important differences between a Florentine and a Neapolitan, between a Glasgow man and an Edinburgh man, even differences in language, accent, gesture, feeling between villages that are but a day's walk apart. Finally, one reaches the primordial unit of individuality and realizes that no two identical finger prints of different persons have yet been discovered. Unity does not annul difference; and difference does not undermine a dynamic unity.

There are accordingly two kinds of unity which one must clearly distinguish: unity by suppression, in which single pattern of life is universalized, and that of unity by inclusion, in which a multitude of different patterns either find their common elements, or become elements in a more complex configuration that includes them; Unity by suppression is achieved by de-building organic relations and by the reduction of the complicated facts of life to a simpler system: such method is ingrained in all the generalizing processes of thought, and when such procrustean likeness and uniformity and unison is sought by the political administrator, the violence that he does to reality is not perhaps sufficiently noticed for the reason that the method itself grows out of one of the inherent limitations of thought -- a limitation that sacrifices accuracy and comprehensiveness to the practical needs of the moment. Although one may treat a human being as an arbitrary unit, one of a thousand that is born on a given day, one of ten thousand taxpayers in a certain income bracket, one does not eliminate him as a complex social reality¹."

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. Loïn de diminuer en importance avec le progrès de la civilisation, le fait régional, au contraire,

1. Ibid., p. 310.

en acquiert.

"Hence the popular notion that modern technology has lessened the importance of the natural habitat is precisely the opposite of the truth; likewise the notion that regional differences fade out as isolation disappears. (...) So far from disappearing with isolation, regional differences become more marked, as each new occupation, each new social interest, brings out a hitherto undiscovered color that modifies the common pattern. Primitive regional differences may diminish with intercultural contact; but emergent differences become more profound, unless the region itself is disabled by the metropolitan effort to wipe out every other mode of life except that which reflects its own image. This is a sociological fact of universal bearing¹."

En fait, les politiques dites d'unification, au nom de l'importance de la grandeur et de la grosseur, ont tout simplement négligé les facteurs géographiques, économiques et culturels. "Though the sovereignty of the state is supposed to polarize all these relationships, it actually adds to the confusion, since it often attempts to displace in the interests of "unity" more natural allegiances. In general, political unification has meant de-regionalization: this is equally true in federal states, like the United States, and in unitary states like France. As the powers of the central government have waxed and its territory increased, the powers of the local regions and cities have waned (...). Finally, each state has tended to reach the pathological condition wittily described by the French critic: apoplexy at the center and paralysis at the extremities²." D'où la réaction décentralisatrice ou régionaliste un peu partout; surprenante si vraiment le bien-être de l'humanité appelle, comme on le prétend, encore plus de centralisation.

En fait, la 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 trans-

1. Ibid., p. 313

2. Ibid., p. 348.

formation de l'Etat, '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:

- 10 le monde moderne en est un d'interdépendance, non plus d'isolement;
- 20 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;
- 30 le problème consiste à créer des structures qui permettront les intégrations régionales convenables et les relations inter-régionales;
- 40 les institutions et les relations humaines changent avec le temps alors que les conditions géographiques demeurent relativement fixes. "Hence it is important to keep the political and cultural pattern in a state of effective readjustment, within the more fixed lines laid down by the primordial region. But it is no less important to recognize, with Professor Roland Dixon, that "there is some reason... to believe that very often the strength of a culture, its virility and energy, and even its vitality, depends in no small measure on the tenacity of its environmental fibre";
- 50 "local administrative boundaries or national boundaries that interrupt the more fundamental configurations of regions, or the grouping of regions into inter-regional areas or provinces, must be progressively diminished: eventually wiped out. This means the devolution of political power and the building up of local centers of initiative and control; but it also means the closer interlinkage of regions through the service state, and the building up of areas of co-operation far beyond the frontiers of the national state¹."

1. Ibid., pp. 366-368.

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 cela pourra se réaliser. Il dit seulement que si cela ne se réalise pas, notre civilisation est appelée à entrer d'ici un temps quelconque dans une phase de décadence et de désintégration. Mais cela est suffisant pour démontrer que la centralisation n'a pas, au moins sur le plan humain, toutes les vertus ni l'efficacité qu'on prétend lui trouver pour justifier ce qui n'est bien souvent qu'une politique de puissance ou de domination.

C H A P I T R E I I I

Centralisation et sciences économiques

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 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 d'explique par le fait que l'économique est celle des sciences de l'homme qui, jusqu'à aujourd'hui, est restée la 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 principaux. Par-dessus le marché, l'école classique en économie se rattache plus spécialement à un courant de pensée philosophique: l'utilitarisme. Combinant le tout à la pratique moderne de la division des sciences, elle a construit son système d'explications sur la base très exiguë, quoique suffisamment réaliste à maints points de vue, de l'homme exclusivement préoccupé de son intérêt économique exprimé en terme de productivité ou de satisfaction matérielle maxima.

"This separateness, écrivent Odum & Moore,...

... is, of course, in the best scientific tradition of the past few centuries and has great value for purposes of analysis. For instance, the Classical economic theorists gained an insight into the economic behavior of man which would have been totally impossible had they attempted to correlate such behavior with all the other factors entering into life patterns. They simplified their problem so that it could be much more easily grasped and so that they could

invent tools which would fit, with some accuracy at least, these problems. At the same time, the restriction of the field in this manner is somewhat arbitrary, even if necessary, and has always been so recognized by economists. Such a technique of study has, in some cases, led to abstraction, to the ruling out of consideration factors of time and space; whereas the regional approach attempts to tie speculation to both by insisting that various earth areas have distinctive qualities and relationships which are worthy of and demand consideration.¹

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 dans la correspondance avec la réalité de certaines explications particulières que dans l'efficacité de certaines 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 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. Le problème pour eux n'a pas été de les intégrer à l'explication économique pour la compléter, mais de se comporter 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 Etats-Unis surtout, dont nous reparlerons dans la seconde partie de ce mémoire. Mais elles ne commençaient qu'à aboutir quand elles furent supplantées 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

1. Op. cit., p. 347.

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 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 à l'économie, d'une garantie juridique à l'ombre de laquelle elle pouvait évoluer librement. La sociologie de cette économie aurait été, en somme, celle d'un ~~exemplaire~~^{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 oeconomicus n'était pas si loin de la réalité

A partir de cette réalité, si limitée qu'elle fût par rapport à l'ensemble des relations humaines, les économistes disposaient de beaucoup plus de matériaux, et de matériels beaucoup plus précis d'étude que les autres sciences de l'homme. L'économie aboutit toujours dans 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 le résultat maximum pour l'individu ne sera pas toujours l'image de son véritable intérêt, même économique. Comme la société, et bien plus encore: une certaine société correspondant à sa culture, lui est indispensable pour se réaliser dans sa plénitude d'homme; puisque cette société au surplus constitue 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 fonction d'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. Quand on arrive au problème de la centralisation, nous avons à envisager une telle perspective, 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 & Moore, qu'une seule et même théorie "could be made to fit exactly all conceivable areas and situations there would be no reason or excuse, for any theory of regionalism"¹.

Les attitudes pratiques -- car le problème est peu traité en théorie économique proprement dite -- 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 intermédiaires entre l'individu et l'Etat. Toutes les fois par suite qu'il lui faudra concéder la nécessité de l'intervention il la pensera centralisée, centrée sur l'Etat et sur l'Etat seul.

A 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.

Quand 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

1. Odum & Moore, op. cit., p. 346.

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 plus riches. Quant aux nations, certaines évidemment se dépeupleront, alors que d'autres se congestionneront!

Les développements de la technique au cours du XIXe siècle allaient cependant introduire la centralisation dans l'économie d'une façon plus directe: comme technique d'organisation de la production par 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 XIXe siècle. Etant donné les caractéristiques de la technique moderne de production, il permet seul la production en grand qui concilie des situations apparemment contradictoires et réalise la trinité idéale de l'efficacité économique: des profits plus forts, des salaires plus élevés et des prix de vente plus bas, tous 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'accroissent 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'Etat dans les domaines économiques. La centralisation économique paraît alors devoir appeler la centralisation politique: les Etats, pour réussir dans leur contrôle, devront être à la dimension des trusts et des cartels qui sont eux-même 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 I. 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.

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 estimant nécessaire d'élargir les postulats avant d'arriver à des conclusions théoriques en fonction des éléments d'espace et de temps. C'est dans la discussion des relations internationales que le fait a d'abord été le plus patent du point de vue qui nous intéresse ici.

L'économiste allemand Frédéric List a été le premier à amorcer 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-ci¹."

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 aura d'autant plus besoin d'avoir une politique propre qu'elle devra rivaliser avec d'autres nations ayant déjà pris les devants par rapport à elle dans leur développement. List touchait là d'ailleurs à une autre faiblesse de la théorie économique générale quand il s'agit de passer à la pratique: elle suppose que tous les territoires disposant de ressources ont atteint en quelque sorte ensemble un niveau donné de développement et sont en mesure de se faire une concurrence normale. L'expérience devait prouver que le pays le plus avancé peut empêcher, par des mesures d'hostilité, l'industrie naissante dans un autre pays de se développer, 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 protectionniste². 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 présupposé implicite de la théorie classique ne correspond pas exactement avec les réalités: pour que la division internationale du travail soit toujours avantageuse par rapport à un territoire donné, il faut que la rentabilité des divers types

1. Gide & Rist, Histoire des doctrines économiques, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1947, vol. I, p. 300.

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

d'activité y soit comparable.

Bientôt cependant, on devait s'apercevoir que ces considérations relatives au commerce international avaient 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 comparatifs: si les pays jugent opportun 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 national¹. 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 économique²." En somme, on tiendra de plus en plus compte, 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 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 mesures temporaires, en vue d'éviter des inconvénients sociaux, politiques, militaires ou même économiques aux pays tels que constitués³. 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 quand il s'agit d'un pays à l'échelle

1. Ibid., pp. 737-739.

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

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

continentale. L'argument de List en particulier intervient, appuyé sur des exemples historiques indiscutables comme entre autres celui du développement américain en concurrence avec l'économie britannique. Dans un pays neuf, 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 avantageuses 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 comparatifs entre les diverses régions du pays. Un gouvernement régionalisé, intéressé à favoriser le développement régional, paraîtrait alors le plus susceptible d'assurer la meilleure 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 région. Berthil Ohlin, notamment, a développé ce thème dans son Inter-regional and International Trade¹. 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 seul prix. Or, dit-il, pour comprendre l'équilibre réel des prix en fonction de cette théorie, il faut tenir compte de la géographie.

"As a matter of fact, the geographical distribution of productive factors is important. Industrial activity must be adapted to the varying supply of such factors in different places; for only to a limited extent can the supply itself be adapted to the demands of various industries. Some of the factors are, under certain conditions, freely mobile, it is true. But some are not, and all those which are usually placed in one group, called "nature", are completely immobile. This fact alone would necessitate a general analysis of the space aspects of the price mechanism.

Price of commodities, as well as of productive factors, will be different from what they are under the one-market assumption.

1. Harvard University Press, 1933.

Commodities move with more or less difficulty, chiefly because of the costs of transport, another element of fundamental importance for the space aspects of pricing, but little considered in the general treatises, except in discussions of international trade.

The one-market doctrine evidently needs a superstructure for the consideration of the geographical or territorial aspects of pricing, i.e. the location of industry, and of trade between places and districts of various types. A theory of international trade alone would be inadequate, for space is relevant to pricing within countries also. The element of space must be given full consideration in the theory of pricing, through its extension from one to a number of more or less closely related markets. To effect such an extension is the object of the theory of interregional and international trade, which is hence an integral part of the theory of pricing, and is built upon the foundation laid by one-market analysis.

The characteristic of a market is that the contacts between buyers and sellers are so intimate that only one price exists for each thing traded in. Beside this narrow "single price market" however, may be set a wider concept, the "multiple price market". The communication between its parts is hampered by costs of transport and other obstacles, and the prices, e.g. of a certain commodity or factor of production differ between parts of the market exactly by the costs of overcoming these obstacles. (...) ¹

Dans cette perspective, la théorie générale des prix devient elle-même régionalisée. C'est la réalité qui le veut, nous dit Ohlin:

"(...) The starting point for such an investigation is the fact that all prices, of goods as well as of industrial agents, are ultimately, in each region, at any given moment, determined by the demand for goods and the possibilities of producing them. Behind the former lie two circumstances to be considered as known data in the problem of pricing: (1) the wants and desires of consumers, and (2) the conditions of ownership of the factors of production, which affect individual incomes, and thus demand. The supply of goods, on the other hand, depends ultimately upon (3) the supply of productive factors, and (4) the physical conditions of production. (...)

1. Ibid., p. 4.

In each region, then, we have a price mechanism, resting on these four elements, which determines simultaneously the prices of commodities and of industrial agents. The question is evidently under what conditions these elements have a relation to one another, such that relative commodity prices coincide in two isolated regions, in which case no trade can arise. When the relation between them is different, relative commodity prices are also different, and interregional trade will come into existence¹."

Le concept de région serait donc primordial, selon Ohlin, même en théorie économique pure:

"Districts united in the same monetary system have specially intimate relations in some ways and it is often convenient to treat them as a region. From other points of view other modes or regional division are desirable. In general we may say that there are certain groups of districts between which factors or goods or both move less easily than between the districts themselves, and that such groups should on that account in many cases be regarded as separate regions. Analysis of the reactions of factor supply in different districts is thus simplified, as is that of commodity movements.

Regions of different types have to be analysed. Wages and interest rates in some of these differ only slightly, owing either to marked mobility of labour and capital or to original similarity in factor equipment, but they differ sharply in others. Furthermore, commodities and factors may move easily between some regions and with great difficulty between others. It is convenient, therefore, to think of the world as consisting of a number of large regions, each of which consists of smaller regions (sub-regions), the latter containing a great number of very small districts. How this regional division can best be effected obviously depends upon the kind of problem under analysis.

Neighbouring districts may be regarded as belonging to the same sub-region if natural or transfer resources are similar, if labour and capital move easily between them, or if goods move

1. Ibid., p. 14.

freely between them but with greater difficulty to another group of districts. In each case the grouping is effected in a manner of essential importance for the problem in hand. Uniformity with regard to the monetary system, for example, is of little ultimate consequence in a study of localisation, but very important in a study of the mechanism of trade adjustments.

Special attention should be given to certain large regions (countries), yet the small interior sub-regions and districts cannot be left out of account. Distribution of productive factors and transfer resources and facilities within the countries affects not only the internal localisation of industry but also the international distribution of production and trade. Countries with good interior transport resources attract industries different from those drawn to countries with poor ones, although other conditions of production may be similar. A wage level uniformly high within one country and varying between parts of another country, but with the same average level in both, affects the international trade of these countries.

Only if the large regions, for example countries, are similarly made up of sub-regions or "cells" can the circumstances which concern primarily interior localisation be disregarded in a study of the division of production and trade between large regions. In most cases such similarity does not exist, and an analysis like the classical theory and that given in the first nine chapters of this book, which fails to consider interior localisation, ignores essential parts of the problem¹."

Comme le spécifient Odum & Moore, ce n'est pas là prétendre que les théories abstraites et générales ne valent rien. "It is meant to argue that regionalism sees the universe as composed of a fabric of areas between which there are certain differences of elements or patterns which make special application generalized theories essential to the fullest understanding of such areas. Such differences are as important as the under lying similitudes; and their recognition is basic to any theory which is practically applicable²."

1. Ibid., pp. 232-233.

2. Op. cit., pp. 346-347.

Les conséquences de l'introduction d'un point de vue régional dans la théorie économique, encore trop peu reconnu et considéré 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.

Or, 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. "Natural regional specialization, écrit Lewis Mumford...

... exist by reason of strong differences in climate and geological formation and topography: under natural conditions, no one attempts to grow coffee in Iceland. But the new specialization was based not upon conforming to regional opportunities, but upon concentrating upon a single aspect of industry and pushing this to the exclusion of every other form of art and work. Thus England, the home of the new specialization, turned all its resources and energy and man-power into mechanical industry and permitted agriculture to languish; similarly, within the new industrial complex, one locality specialized in steel and another in cotton, with no attempts at diversification of manufacture. The result was a poor and constricted social life and a precarious industry. By reason of specialization a variety of regional opportunities were neglected, and the amount of wasteful cross-haulage in commodities that could be produced with equal efficiency in any locality was increased; while shutting down of the single industry meant the collapse of the entire local community. Above all, the psychological and social stimulus derived from cultivating numerous differ-

ent occupations and different modes of thought and living disappeared. Result: an insecure industry, a lop-sided social life, an impoverishment of intellectual resources, and often a physically depleted environment. This intensive regional specialization at first brought huge pecuniary profits to the masters of industry; but the price it exacted was too high. Even in terms of mechanical efficiency the process was a doubtful one, because it was a barrier against that borrowing from foreign processes which is one of the principal means of effecting new inventions and creating industries. While when one considers the environment as an element in human ecology, the sacrifice of its varied potentialities to mechanical industries alone was highly inimical to human welfare...¹

D'ailleurs, d'ajouter ici l'auteur, on ne fait pas entrer en ligne de compte le coût politique et économique des guerres et de leur destruction. Deux grandes guerres mondiales, en particulier, ont résulté assez directement de ce que le monde s'est trouvé divisé en deux grandes zones: zone de production mécanique et zone de production de denrées et de matières premières, pour la protection desquelles les grandes puissances se sont lancées dans des compétitions navales et finalement dans des conflits armés².

Dans la même ligne de raisonnement -- à savoir les coûts réels d'une politique de centralisation que l'on oublie de faire entrer dans les coûts comparatifs parce qu'ils sont reportés sur d'autres éléments de la population ou sur l'ensemble, ou encore parce qu'ils ne sont pas de nature comptable --, l'auteur attire notre attention sur le fait que cette 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 celle 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

1. *Technics and Civilization*, op. cit., pp. 171-172.

2. *Ibid.*, p. 193.

phénomène.

"The facts of metropolitan congestion are undeniable. (...) Congestion appears in the form of impeded movement and cramped space: lack of office room, lack of house-room: the universal presence of crowds. (...) To escape from these congested quarters requires skill and patience. (...) Even the motor car, which originally carried with it the promise of swift movement and free command of space, becomes reduced, by the fact of congestion, to the limp of a faltering pedestrian. Confusion: constriction: co-stiveness -- these are the typical byproducts of metropolitan congestion. (...)

Consider the costs of metropolitan congestion. We shall find that they are rising to a point that makes congestion financially unendurable, even if it were humanly tolerable.

The purely physical limits to metropolitan congestion are set mainly by three facts: the available amount of water, the point at which one metropolis begins to melt into a rival metropolis, and finally, the cost of mechanized transportation when the outskirts are too far from the center. But long before the first two points are reached, other serious handicaps enter.

First: the demand for water. As the metropolis absorbs more inhabitants, it must eat further back into its hinterland for water. In addition to the Croton system, New-York was compelled to build the even grander Catskills system, tapping a source a hundred miles away.

(...)

When the Regional Plan for New-York made a study of water system, it found that the cost of water during the decade of 1920 was between \$35 and \$65 per year per head. If the rate of growth then prevailing kept up, the cost by 1965 would reach \$69 per inhabitant: in other words, a family of four would have, on a pro-rata basis, to pay \$276 for water alone. (...)

The cost of all the necessary transportation systems in a big city is equally massive: certain factors elude exact calculation. The initial capital cost, particularly for the under ground systems, with their difficult tunneling and boring, is necessarily high; but this is only a part of the total expenses. Year by year one must add the cost of coal consumed in hauling around live human bodies; above all, one must add on the human cost, the physiological wear and tear, the psychological boredom and harassment and depression brought about by this daily shuttling between dormitory and work place. Consider the number of man-hours reckoned in multiples of a million stupidly expended in the daily transportation of the human body; minutes and hours which, at the peak of traffic, cannot even be utilized in achieving the trivial anesthesia of the daily newspaper. Add to this the depression of the uncomfortable journey, the exposure to infectious diseases in the overcrowded car, the disturbance to the gastro-intestinal functions caused by the strain and the anxiety of having to reach the office or factory in time.

(...)

The organized decentralization of industry and the building up of a series of sub centers within what is now the metropolitan region would obviate a good part of metropolitan transportation. But this is impossible; for while congestion originally provided the excuse for the subway, the subway becomes the further excuse for congestion. (...) For congestion becomes frozen in the form of a price-pyramid: land rents and mortgages. Any attempt to reorganize the metropolis on rational lines threatens the stability of that pyramid: it would mean a collapse of values in the central area; (...). For this reason almost every bank, every insurance company, every individual landowner, ultimately every savings bank depositor, has (...) a stake in congestion. (...)

All these hopes, however, are gigantic bubbles. During the last century, the costs of mechanical utilities necessary for a congested metropolitan existence have been steadily mounting. Hence, despite the fabulous riches that heap up in the metropolis, the municipality itself is constantly threatened with an expenditure out of all proportion to its income or its benefits. Falling to attack

the problem of planning on the social and economic side, where alone effective control is possible, the metropolis fumbles with mechanical palliatives. (...)

And here finally is a new source of congestion. Each new utility requires a special corps of workers to build and operate it, and a further increment of other workers to supply them with goods and services. Once the metropolis has reached a certain point of concentration, it tends to gather up population like a snow ball rolling down hill: for the existence of an expanding market of consumers draws into the metropolitan area other industries, eager to take advantage of the concentrated market -- and once again there is a demand for new transit routes, new municipal services, new housing. When the high costs of these municipal services no longer leave a profit for the enterpriser, the municipality itself assumes the burden: one might call this socialism by default. (...)

And mark this: not merely does the cost of mechanical utilities rise directly with the size of the city: the cost of other municipal services rises, too. What is the social cost of robbery and other forms of crime? Robberies occur seven times as often in cities of over 250,000 population as in center of 10,000: 189 people are known to the police per ten thousand in the bigger centers, as compared with 94 in smaller centers. This means more courts, more prisons, more policemen, more costly devices for maintaining what is hopefully called law and order.

Some of these costs of congestion must be borne directly by the citizens. Other costs are passed on in the form of higher prices for metropolitan products, even for products that are merely controlled financially by groups in the big center. But a large part of the burden is paid for in the form of deteriorated domestic quarters and poorer opportunities for living. The richest inhabitant of New York can afford a smaller patch of garden than the meanest inhabitant of many a country town: similarly the latter has often within sight and sound a refreshing environment that money cannot buy within the overgrown city. Sooner or later these costs and these deteriorations must be faced. When once such costly success is reduced to rational terms the case for congestion is gone¹."

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

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 classique, sont bien souvent de l'ordre des avantages purement immédiats d'un geste, sans considération des conséquences que ce geste peut 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 d'estimer qu'un effort de planification régionale n'aurait pas dans l'ensemble produit des résultats encore supérieurs.

Des remarques identiques s'imposent pour ce qui est de la centralisation économique dans 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 cela aurait dû être affirmé en faisant intervenir comme ailleurs la loi du rendement non proportionnel. On aurait pu observer également que si la concentration s'est continuée jusqu'à la fin du XIXe et au début du XXe siècle, c'est parce qu'elle a su changer ses formes. Sans l'invention de la société par actions, il est assez évident aujourd'hui que le progrès technique aurait dû s'arrêter, 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 grâce à un appel à la décentralisation. C'est là que Karl Marx a eu à la fois tort et raison.

La concentration des entreprises s'est continuée parce que les fortunes se sont décentralisées et que s'est partagé le fruit de l'industrialisation avec une masse de petits épargnants qui va encore sans cesse grandissante. Ainsi ont été déjouées les prévisions de Karl 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 des 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 efficace. Il est devenu classique maintenant de discuter de ce problème en faisant valoir qu'au fur et à mesure que l'entreprise grossit, les frais croissants de contrôle combinés aux coula- ges que le contrôle ne parvient pas de toute façon 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 beaucoup sur le fait des 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 technique se rapprochera sans doute davantage de la nature: plus de souplesse et plus de diversité.

Effectivement nombreux sont les faits qui pointent en ce sens. 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. Et au fur et à mesure que sont résolus les problèmes de transmission du fluide électrique à longue distance, les possibilités de décentralisation, tant sur le plan de la géographie que sur le plan de l'unité économique de production vont grandissantes.

La découverte de nouvelles matières, comme les matières plastiques, capables de se substituer à certaines matières naturelles comme les métaux, contribue déjà à simplifier considérablement les procédés de fabri-

cation. Ces matériaux, qui se travaillent plus facilement, exigent un mécanisme moins compliqué et permettent des usines d'une dimension fort réduite. Tout indique 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 pourrait bien se répartir dans de petits ateliers mécaniques, quitte à procéder ensuite à l'assemblage en un ou plusieurs endroits. Sans doute en résultera-t-il un accroissement des solidarités, comme c'est le cas pour 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 XIX^e siècle, mais de nouvelles formes d'organisation qui sauront toujours organiser les solidarités dans un système souple d'unité réalisée dans la diversité.

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 XIX^e siècle. Cette concentration s'était réalisée sur deux plans, comme partout ailleurs: le plan de l'établissement et le plan de l'entreprise. A cette époque, compagnies 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, grosse, capable d'un gros 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, pour 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 mis en service et permettre à la multiplicité des autobus et des camions d'assurer les services de transports d'une façon beaucoup plus souple et plus économique que la grosse unité à vapeur. Les entreprises elles-mêmes se sont multipliées dans ce 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 cent 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.

Résumons-nous en citant un passage significatif du livre de Mumford sur les techniques et la civilisation. Il nous y montre très concrètement comment les progrès techniques concourent à la longue vers la décentralisation. Parlant de l'économie du XIXe siècle, affligée de gigantisme, selon ses termes, il dit:

"(...) they increased in size and agglomerated together without attempting to scale size to efficiency. In part this grew out of the defective system of communication which antedated the telephone: this confined efficient administration to a single manufacturing plan and made it difficult to disperse the several units, whether or not they were needed on a single site. It was likewise abetted by the difficulties of economic power production with small steam engines; so the engineers tended to crown as many productive units as possible on the same shaft, or within the range of steam pressure through pipes limited enough to avoid excessive condensation losses. The driving of the individual machines in the plant from a single shaft made it necessary to spot the machines along the shafting, without close adjustment to the topographical needs of the work itself: there were friction losses in the belting, and the jungle of belts offered special dangers to the workers: in addition to these defects, the shafting and belting limited the use of local transport by means of travelling cranes.

The introduction of the electric motor worked a transformation within the plant itself. For the electric motor created flexibility in the design of the factory: not merely could individual units be placed where they were wanted, and not merely could they be designed for the particular work needed, but the direct drive, which increased the efficiency of the motor, also made it possible to alter the layout of the plant itself as needed. The installation of motors removed the belts which cut off light and lowered efficiency, and opened the way for the rearrangement of machines in functional units without regard for the shafts and aisles of the old-fashioned factory: each unit could work at its own rate of speed, and start and stop to suit its own needs, without power losses through the operation of the plant as a whole. (...)

With the use of electricity, as Henry Ford has pointed out, small units of production can nevertheless be utilized by large units of administration, for efficient administration depends upon record-keeping, charging, routing, and communication, and not necessarily upon a local overseership. (...) But the efficiency of small units worked by electric motors utilizing current either from local turbines or from a central power plant has given small-scale industry a new lease on life: on a purely technical basis, it can, for the first time since the introduction of the steam engine, compete on even terms with the larger unit. Even domestic production has become possible again through the use of electricity: for if the domestic grain grinder is less efficient, from a purely mechanical standpoint, than the huge flour mills of Minneapolis, it permits a nicer timing of production to need, so that it is no longer necessary to consume bolted white flours because whole wheat flours deteriorate more quickly and spoil if they are ground too long before they are sold and used. To be efficient, the small plant need not remain in continuous operation nor need it produce gigantic quantities of foodstuffs and goods for a distant market: it can respond to local demand and supply; it can operate on an irregular basis, since the overhead for permanent staff and equipment is proportionately smaller; it can take advantage of smaller wastes of time and energy in transportation, and by face to face control, it can cut out the inevitable red-tape of even efficient large organizations.

As an element in large-scale standardized industry, making products for a continental market, the small plant can now survive. "There is no point," as Henry Ford says, "in centralizing manufacturing unless it results in economies. If we, for instance, centered our entire production in Detroit we should have to employ about 6,000,000 people... A product that is used all over the country, in order to distribute buying power more evenly. For many years we have followed the policy of making in our branches whatever parts they were able to make for the area they served. A good manufacturer who makes himself a specialist will closely control his production and is to be preferred over a branch." And again Ford says: "In our first experimenting... we thought that we had to have the machine lines with their assembly and also the final assembly all under one roof. But as we grew in understanding we learned that making of each part was a separate business itself, and to be made wherever it could be made the most efficiently, and that the final assembly line could be anywhere. This gave us the first evidence of the flexibility of modern production, as well as indication of the savings that might be made in cutting down unnecessary shipping.

Bigger no longer automatically means better: flexibility of operation, are the new marks of efficient industry. So far as concentration may remain, it is largely a phenomenon of the market, rather than of technics: promoted by astute financiers who see in the large organization an easier mechanism for their manipulation of credit, for their inflation of capital value, for their monopolistic controls¹."

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.

1. Op. cit., pp. 224-226.

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 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 XIXe siècle et du premier quart du XXe. 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 pointeront 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.

Laissons à ce sujet et pour terminer, parler Lucien Brocard, dans un article à la Revue économique internationale de novembre 1931:

"contrairement à certaines apparences qu'il n'est point facile de dissiper, il n'existe aucune opposition entre le régionalisme économique et l'internationalisme économique, au sens vrai du mot; il y a au contraire entre eux un lien de filiation, comme il y

en a un aussi entre l'Economie nationale et l'Economie internationale. Si les hommes d'aujourd'hui peuvent s'exercer, avec quelque succès, à organiser méthodiquement leur collaboration dans l'Economie internationale, c'est parce qu'il existe des économies nationales très fortement constituées, représentées par des Etats, par des groupements privés nationaux, en relations avec l'Etat, qui agissent au nom des intérêts communs à tous les membres de chaque nation. 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. Et si tous ces groupements conservent et acquièrent tant de vitalité, c'est que la collaboration humaine ne se développe pas et ne peut pas se développer de façon confuse et uniforme entre tous les hommes, indépendamment de la place qu'ils occupent dans le monde et des cadres juridiques dans lesquels ils sont englobés. Elle se fait par cercles concentriques, dont les plus grands se superposent aux plus petits, non seulement dans les détruire, mais en s'appuyant sur eux, en s'intégrant à eux, de telle sorte que le bon fonctionnement de la collaboration dans le plus grand dépend de son bon fonctionnement dans les plus petits.

(...)

Le facteur essentiel de l'Economie locale et régionale, celui qui sert de support à tous les autres, c'est le fait que les membres de la localité, de la commune, sont en contact immédiat les uns avec les autres et que ceux de la Région sont assez rapprochés pour entretenir entre eux des rapports étroits et fréquents. De ce fait très simple dont la banalité nous masque la portée, résultent de multiples conséquences, d'ordre technique, économique, juridique, humain qui toutes concourent à faire de la Localité et de la Région des ensembles organisés, de petites économies fortement soudées les unes aux autres, mais gardant néanmoins leur individualité.

La conséquence technique qui résulte du voisinage entre les hommes et qui se fait sentir dans la Localité beaucoup plus encore que dans la Région, c'est la possibilité, pour eux, d'être en contact direct, personnel et permanent, de travailler ensemble dans la même entreprise, dans le même service privé ou public. (...) La production au sens étroit du mot, par le travail divisé, coordonné, concentré et intégré est un phénomène essentiellement local et régional, partiellement national, faiblement international. La collaboration directe nécessitant le contact immédiat et permanent entre les hommes ou du moins un voisinage très proche, il s'ensuit naturellement que les habitants de chaque localité et de chaque région cherchent, pour tirer parti de leur rapprochement, à utiliser sur place toutes les ressources, toutes les matières premières de leur milieu régional et local, toutes les aptitudes de leur population, et comme, dans tous les milieux, ces ressources et ces aptitudes sont multiples et diverses, dans tous les milieux aussi se développent des industries, des formes d'activité, des entreprises multiples et diverses qui échangent entre elles leurs produits et leurs services à un prix d'autant plus avantageux que les frais de déplacement sont plus réduits, qui se prêtent un mutuel appui, un appui d'autant plus efficace qu'elles sont plus rapprochées les unes des autres.

(...)

(...) L'évolution économique, si rapide depuis un siècle, a exercé sur l'Economie 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'Economie 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'Economie 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.

(...)

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'Economie 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 adverses qui survivent à ces évolutions et qui parfois sont renforcées par elles.

D'abord quoi qu'il arrive, la collaboration directe et personnelle dans les services privés et publics, en laquelle se résume la production tout entière, demeurera toujours, au moins pour le travail matériel d'exécution et aussi pour le travail de surveillance et de contrôle, pour beaucoup de travaux intellectuels, un phénomène régional et même local, dont le caractère régional et local ne pourra jamais être aboli et continuera à engendrer entre les collaborateurs, des liens de solidarité beaucoup plus étroits que tous les autres. D'autre part, l'élargissement du cercle de la collaboration locale et régionale, l'extension des agglomérations humaines, des villes surtout, l'accroissement de leur population, les progrès de l'intégration industrielle, sur place ou à courte distance, ceux du développement complexe, sous toutes ses formes, groupent dans les cadres élargis de la même localité et de la même région, des entreprises plus variées et plus concentrées, des intérêts plus divers et plus importants, une population plus nombreuse, comprenant, par là-même, une élite plus nombreuse aussi d'hommes plus actifs. Plus capables de gérer leurs intérêts, plus avides d'initiatives, de responsabilités, plus aptes à en faire bon usage, ils supportent plus impatiemment les contraintes du pouvoir central et aspirent à s'administrer par 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 analysé en annexe, 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.

C H A P I T R E I V

Centralisation et sciences administratives ou politiques

Les sciences administratives incitent aisément à la centralisation. Ainsi que l'expriment Herbert.-A. Simon et Chester-I. Barnard¹, "almost any person, unless he recognizes the long-term consequences, feels "safer" if he makes decisions himself instead of delegating them to a subordinate. The superior rationalizes this centralisation on a variety of grounds: he is more highly skilled or trained than the subordinate; if he makes the decision, he can be certain that it is decided as he would want it."

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, une coordination absolue des efforts et un exercice sans défaillance des responsabilités nécessaires². Elle est synonyme d'efficacité, de rapidité et de flexibilité dans l'action³.

"The advantages of the centralized system are, écrit Willoughby⁴, that it provides for a maximum of control; ensures that all the work done is performed in the same manner and in accordance with the same general policies and principles; and makes more difficult administrative abuses in such matters as the employment and handling of personnel, the purchase and use of supplies, etc." Sur le plan des administrations politiques s'ajoutent des

1. Administrative Behavior, MacMillan, New-York, 1947, p.236.

2. Ibid., p. 234.

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

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

avantages que nous détaille Maurice Hauriou¹:

"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 s' imagine 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 conception 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

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

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?

C'est qu'à la réflexion et à l'expérience, en fonction des "long-term consequences", comme le disent Simon & 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 paradoxe, 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 décisions¹." 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

1. Op. cit., p. 22

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, comme la centralisation 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 décentralisatrices 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:

"if I appear before you as a thoroughgoing advocate of decentralization, it is as a convert to the faith in middle age... At the beginning of my service, I was greatly impressed by the lack of general knowledge and grasp of central principle displayed in the local decisions and actions that came under my notice. For years the conviction grew upon me that a larger measure of active control from the centre would conduce to both efficiency and economy of administration; and to-day, if I were to confine my views to particular details and to immediate results, I should still feel on that point no possible doubt whatever. It is when one (...) tries to see the wood as well as the trees, that the certainty disappears¹."

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

Ainsi, nous disent Simon & 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. "This will be true, however, only if the information upon which the decision is to be based is equally accessible to both. When decisions must be made against a dead line, or when the organization is characterized by geographical dispersion, this may be far from the case. The "facts of the case" may be directly present to the subordinate, but highly difficult to communicate to the superior. The insulation of the higher levels of the administrative hierarchy from the world of fact known at first hand by the lower levels is a familiar administrative phenomenon¹."

Autrement dit:

"Interpersonal coordination involves communication of a plan. Complex and powerful as are the devices which can be used for such coordination, their effectiveness is in no way comparable to the coordinating power of the individual human nervous system. When the elements of the plan can be reduced to diagrams and maps, as in the case of a design for a ship or a bridge, interpersonal coordination can reach even minute detail. But the coordinative mechanisms of a skilled pianist, or of an engineer bringing all his skill and knowledge to bear on a problem of design, are far more intricate.

Successful use of the device of specialization to increase efficiency implies either that no coordination is required among the specialized segments for the complete task, or that this coordination can be achieved with the available techniques of interpersonal coordination. If neither of these conditions is fulfilled, then specialization must be sacrificed in order to retain the use of the individual brain as the coordinating mechanism. It is not very easy to thread a needle if one person holds the thread and another the needle. Here the task is to get thread and needle to the same place, and interpersonal coordination accomplishes this much less successfully than the coordination of the movements of the two hands by the human nervous system²."

1. Op. cit., p. 238.

2. Ibid.

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 "unfortunate connotations which associate (efficiency) with a mechanistic, profit directed, stop-watth theory of administration", résultat d'une "somewhat careless use of the term by over-enthusiastic proponents of the scientific management movement"¹.

D'ailleurs même dans ces termes, ses avantages ne sont pas aussi suprêmes qu'on l'affirme parfois. Parce que ces idées se sont développées à une époque où, les affaires étant alors conduites sur la base d'un émiettement anarchique, la concentration aboutissait presque toujours à des économies administratives, on en est venu à associer la centralisation 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 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.

1. 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. "It might be of interest to the group, disait-il, ...

... that three years ago, in 1950, the State of Arizona made a very detailed study of the crippled children's program, which is listed on our sheet here as receiving federal money in the amount of \$11 millions in the fiscal year 1952. We found that in Arizona we could operate the crippled children's program on a better basis, on a more inclusive basis with entirely state money, and since 1950, for the last three years, the state of Arizona has refused to accept one cent of federal money in that program.

(...)

The economy was (...) in the federal standards for personnel. The attitude of the federal administrative agency appeared to be that we must have a large group of social planners telling us how to plan the crippled children program. They would not favor us spending federal money to operate the program. So when we added the planning money with the operating money, we found that we could do a better job with just state money by eliminating the social planning aspects.

In Arizona, we are attempting to study these programs one by one. Crippled children is first. (...)

Shortly thereafter, the new federal program called aid to the permanently and totally disabled was passed by Congress, and each year the Legislature has made a study of that program and a study of the recipients that would get it if we did have it in Arizona, and every year we found so far that it is much better to operate that program also on a state basis. And we have never accepted any money for that program either.

On the child welfare services, that is a matched program which is presently under study in the state. None of that federal money for child welfare services goes as a direct service to a recipient. It is entirely spent, according to

· federal standards, for personnel. The personnel that you may hire with this money must have very rigid educational requirements, very highly specialized in the field of social welfare, so highly specialized that, when we get them out there on the desert, they do not know what to do next¹."

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 on tend vers de telles situations. A partir du moment où une organisation assume une responsabilité, elle doit prendre les moyens de s'en décharger 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'"input-output" appréciation de l'efficacité.

Pour l'appliquer correctement, il faut éviter ce que Simon & Barnard appellent "a closely related fallacy in the application of the efficiency criterion" et qui consiste "to include in the evaluation of alternatives only those values which have been previously selected as the objective of the particular administrative activity under consideration"². C'est une erreur fréquente chez les administrateurs, notamment dans le domaine de la cho-

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

2. Op. cit., p. 185.

se publique. Elle se manifeste dans l'attitude de satisfaction et de conviction d'avoir atteint au maximum d'efficacité que montre le fonctionnaire quand il a réussi à simplifier sa tâche, à la rendre plus aisée pour lui et parfois moins coûteuse pour l'Etat. "To this point of view, disent Simon & Barnard, we oppose the contrary opinion...

... that the administrator, serving a public agency in a democratic state, must give a proper weight to all community values that are relevant to his activity, and that are reasonably ascertainable in relation thereto, and cannot restrict himself to values that happen to be his particular responsibility. Only under these conditions can a criterion of efficiency be validly postulated as a determinant of action."

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.

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. Simon & Barnard, pour leur part, tirent la conclusion suivante:

"We may conclude, then, that some measure of centralization is indispensable to secure the advantages of organization: coordination, expertise, and responsibility. On the other hand, the costs of centralization must not be forgotten. It may place in the hands of highly paid personnel decisions which do not deserve their attention. It may lead to a duplication of function which makes the subordinate superfluous. Facilities for communication must be available, sometimes at considerable cost. The information needed for a correct decision may be available only to the subordinate. Finally, centralization leaves idle and unused the powerful coordinative capacity of the human nervous system, and substitutes for it an interpersonal coordinative mechanism. These are the considerations which must be weighed in determining the degree to which decisions should be centralized or decentralized¹."

Willoughby:

"It is impossible to make any general statement regarding which of these two systems should be employed by the services of the federal government. Everything depends upon the character of the work to be performed and the special conditions to be met. All

1. Op. cit., pp. 239-240.

that can be done here is to point out that this is a problem that should be carefully studied by each service with a view to the establishment of a system under which the conflicting considerations are best harmonized, and to mention one factor that should be especially considered in making such a study¹."

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 locales²."

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 locales. Ainsi on risque de mettre en

1. Op. cit., p. 154.

2. Op. cit., p. 29.

péril l'unité et la solidité de l'Etat. 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 locaux¹."

Shepard, "Encyclopedia of Social Sciences":

"The advantages of centralization have been strongly urged on the ground of efficiency. Certainly many of the functions of modern government cannot be effectively performed except upon a national scale. There is, however, the danger in centralized government of failure to differentiate between communities whose circumstances are widely variant. There is the danger of reducing all government to a dead level of uniformity, where variety would permit useful experimentation and allow adjustments to be made to particular conditions. This has been strongly felt in France where all important regulations emanate from the central government and the local communities have only the most meager share in the determination of their own affairs. Not only is there often great delay in securing the central government's attention to local needs, but decisions are made by bureaucrats, often mere clerks in government departments, who do not possess the information or interest of citizens immediately concerned. The movements for regionalism in France, for devolution in England, for municipal home rule in the United States, are manifestations of currents in public opinion hostile to these tendencies toward centralized government²."

Duez & Debeyre, "Traité de droit administratif":

"Dans la centralisation sans déconcentration, le pouvoir de décision appartient tout entier aux chefs supérieurs 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.

1. Dalloz, Paris, 1934, pp. 113-114.

2. Vol. 3, p. 312.

On se rend aisément compte de ce qu'un tel agencement devient impraticable dans un grand Etat 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 toutes 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 versa¹."

Waline, "Traité élémentaire de droit administratif":

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

1^o 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^o La multiplication des services publics rend trop complexe et trop variée la tâche de l'Etat, aujourd'hui pour que les agents

1. Dalloz, Paris, 1952, p. 11.

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'Etat, 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.

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'Etat 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, ou 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 décentralisation¹."

Ce sont là des exposés d'opinion qui confirment l'opinion de Lucien Brocard, exprimée dans la Revue Economique 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 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 régional."

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

liste, 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."

* * * * *

L'administration est voisine de la politique. Cependant les points de vue administratifs ne s'indentifient 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 XIX^e 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 justifiait, 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 Hauriou¹,...

1. Précis élémentaire de droit constitutionnel, Recueil Sirey, 1930, pp. 15-

... 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'Etat.

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

"The problem of political centralization, écrit W.-J. Shepard dans *Encyclopaedia of the Social Sciences*¹, is his-

1. Vol. 3, pp. 308-309.

torically rooted in the rise of the modern state. The modern national state sprang from the confusion and conflict of authority which, in the political sphere, characterized the Middle Ages. Allegiance in the later mediaeval period was dispersed among a number of claimants -- emperor, pope, king, feudal baron, bishop and free city -- each embodying and representing a distinct political idea: their rivalries and strife for power constitute the substance of mediaeval politics. The king was the visible exponent of the concept of a national, territorial state, and his eventual success definitely established the doctrine of sovereignty as the principal concern of modern political thought. Even in Germany and Italy, where national unity was not attained until the nineteenth century, the state, though frequently of limited extent, came to be recognized as supreme within its territorial limits."

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 Hauriou¹ 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 ayant 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'Etat, 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."

1. Précis élémentaire de droit administratif, op. cit., p. 21.

Dans ses premiers essais, la démocratie s'était en somme contentée de réaliser dans l'Etat 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 siècle¹. L'Allemagne, fortement centralisée au point de vue administratif à l'intérieur des principaux Etats composants, tâchait de réaliser son unité en utilisant la formule fédérative pour accommoder les intérêts divergents des princes et des peuples concernés.

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 décentralisation², les théories fédéralistes de l'Etat prenaient de l'ascendant³ 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 centralisation⁴. Mais des auteurs comme Dicey et Leacock allèrent jusqu'à soutenir, en particulier, "that federalism is everywhere to be viewed as a temporary stage in the inevitable evolution toward strongly centralized form of government⁵". Et, ajoute Shepard, "an examination of the constitutions of federal states during the past century and a half reveals a definite centripetal tendency. Not only are those of later origin more centralized than their predecessors, but by the process of constitutional amendment all have become increasingly centralized⁶."

Dans ces perspectives, le fédéralisme se situe, pour beaucoup d'observateurs politiques, comme une étape vers la formation de nations-

1. *Foreign Governments*, op. cit., H.-Hardy Wickmar, pp. 92 et ss.; Jean Boulouis, *Essai sur la politique des subventions administratives*, Librairie Armand Colin, 1951, p. 72.
2. Cf. Shepard, texte cité p. 87; Lewis Mumford, texte cité, p. 18, aussi Marguerite-A. Sieghart, *Government by decree*, Stevens & Sons Ltd, London, 1950, pp. 206-207.
3. Cf. Merriam, *History of Political Thought*, MacMillan, New-York, 1932.
4. Odum & Moore, op. cit., pp. 370 et ss.
5. W.-J. Shepard, op. cit.
6. Ibid.

Etats 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 I 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, "the federal system would appear to be the only possible one under which democracy can succeed where widely divergent communities are brought under one government. Even in a country like the United States, where a strong national consciousness and a universal loyalty to the ideals and common interest of the nation exist, the diversity of physical and geographical circumstances makes it probable that this form of government will continue indefinitely¹."

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 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 XIXe siècle que la chose se réalisera, mais précisément par un renouvellement qui se rapprocherait bien davantage de la formule fédérative que de l'Etat 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 XIXe 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 Hoover² pour les Etats-Unis, mais

1. Op. cit., pp. 309-310

2. 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.

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 ennuyeuses. 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.

Aussi n'est-il pas surprenant, en ces dernières années, de voir renaître l'esprit décentralisateur. Des temps meilleurs permettent de réfléchir davantage. Ils donnent le loisir 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.

"The purpose of making government responsive to the people's needs, expose le rapport Hoover¹, has been fostered in many ways during the past century. The widespread extension of the suffrage, technological advancements in communications, and the increase in literacy are factors that have brought the people into closer and more effective contact with their government. Control of powerful, non representative pressure groups remains a crucial problem; but the clash of conflicting pressures filtered through effective legislative and planning offices of government is one of the most dynamic and potentially useful elements of the democratic process.

1. Op. cit., pp. 126-127.

Forces that widen the distance between people and government are also strong. The complexity of modern life and of issues of government, the growth of huge metropolitan areas, and many other factors have contributed to the bewilderment of the voter and his inability, at times, to make rational decisions.

The pertinent fact is that federalism is the most hopeful means of achieving responsive government. For federalism encourages the devolution of power, and it is in the towns, counties, cities, and States that the best hope lies for bringing the people to a sensitive understanding of their authority and responsibility in a modern democracy¹."

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, Etat, 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 commission américaine, The Commission on Intergovernmental Relations² en revient-elle à la règle suivante d'organisation pour l'avenir:

"Leave to private initiative all the functions that citizens can perform privately; use the lever of government closes to the community for all public functions it can handle; utilize cooperative intergovernmental arrangements where appropriate to attain economical performance and popular approval; reserve National action for residual participation where State and local governments are not fully adequate, and or the continuing responsibilities that only the National Government can undertake³

Ces conclusions rejoignent celles des théoriciens politiques qui ne voient pas dans le fédéralisme une simple formule intermédiaire entre l'anarchie et la nation-Etat centralisée, mais une réalisation du pluralisme consi-

1. Op. cit., pp. 126-127.

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

3. Op. cit., p. 6.

dérée comme la seule véritable forme de démocratie organisée. "Under the doctrine of pluralism, écrit Leonard-D. White¹, the state becomes primarily a great coordinating agency, its existing centrally administered activities being distributed among functional groups. G.D.H. Cole foresees also a geographical devolution within the functional and political groups by means of which the great bulk of administrative work, both political and economic, will be performed by regional bodies."

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? Etant 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 centralisé 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 elle-même, 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 l'activité de laquelle l'efficacité technique risquera de n'avoir aucune portée. "The problem of the best organization of government, écrit Shepard²,...

... ought not, however, to be approached merely as one of effi-

1. Encyclopaedia of Social Sciences, New-York, 1930, vol. 5, p. 44.

2. Op. cit.

ciency. The aims and purposes of government have a direct relation to the form that it should take. If we believe that the fullest possible development of the individual is the primary end of government, it is clear that there is an educational function that must not be neglected and which is not completely performed through the public school system. Participation in politics offers the individual citizen a significant means for self-realization. Yet this is practicable only where there are institutions of local self-government offering not merely to the few but to the many an opportunity for acquiring an experience in public affairs. An effective democracy demands something more than that the qualified voters shall occasionally cast their ballots for national or state representatives. But if the postulates of democracy demand that some effective share in political determinations be provided the ordinary citizen, the question of the most fruitful form of organization is of significance. Such organization should spring from the individual's primary interests and provide the best means for their expression. Neighborhood relationships undoubtedly constitute one set of such primary interests, and institutions of local government afford the opportunity for their realization. But in our present day civilization the most significant relationships are becoming increasingly functional and less and less geographical. Occupational and professional attachments are coming to mean much more than the ties of neighborhood, ward or election district. A vital, continuing interest in politics can be secured only by developing, alongside the institutions of local self-government, a network of institutions and agencies based upon the economic and occupational relationships of individuals."

C'est pourquoi, conclura avec raison l'Advisory Committee Report on Local Government¹, "if decentralization of government is an objective to be attained, it is by no means won when decentralized to the States, but only when as many powers and financial resources as possible are returned to the local governments where every citizen has a chance to exercise his will directly." Et détaillant ce thème plus loin, le Rapport précise²:

"The local governments want the same consideration from the

1. Submitted to the Commission on Intergovernmental Relations, juin 1955, Superintendent of Documents, Washington, 1955, p. 1.
2. Ibid., p. 29.

States as the States do from the National Government. Just as the States want to be freed, as far as possible, from Federal dictation and domination, so do the localities want the freedom to handle their own affairs . The States want to retain or have returned to them certain powers, activities, and revenues. Just so, the local governments have the same innate wish. The Governors of the States want the prestige that comes from meeting annually with the President -- and rightly so. But the mayors, councilmen, and county commissioners want no less from their Governors. In the whole process of shifting revenues and activities, the purpose should be to strengthen all levels of government."

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 désirables 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 philosophies communistes -- s'accordent généralement pour régler ce problème par l'exclusion des questions de consciences religieuses du domaine propre de l'Etat. Le devoir de celui-ci est de respecter celles du groupe qu'il régit. A plus forte raison doit-il être conforme 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'Etat politique idéal avec le concept sociologique d'Etat: organisme représentatif d'un groupe culturel particulier. Les Etats 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 Marx¹:

"Political man has done and will continue to do many strange things. To mention but a few within the range of our immediate experience, he has persistently voiced a preference for as little government as possible, yet has not found it incongruous to exert steady pressure for an expansion of governmental protection and assistance. He has come to admit the appalling risk of an uncontrolled business cycle, yet has been very slow to dismiss his strong mental reservations toward government planning to avert this risk."

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'Etat 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'ac-

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

commodera avec profit de l'Etat unitaire, tel autre de l'Etat 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'Etat, 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 régions¹."

Les raisons qui conduiront à préférer un Etat fédéral à un Etat unitaire ou vice versa proviendront justement de l'importance des dissemblances 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 nationales². 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'Etat-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 Etats-Unis nous offrent un autre exemple. Ils sont un Etat-nation, peut-être plus national que bien des Etats européens se disant tels. Pensons à la spontanéité avec laquelle tout citoyen des Etats-Unis veut être américain avant et par-dessus 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 force de décentralisation compatible avec un régime démocratique, sans doute parce que l'étendue du territoire indique, hors de tout doute,

1. Op. cit., p. 244.

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

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 Etats dans les sphères qui les concernent apparaît donc saine comme mode d'administration.

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 administrés 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 Etats disposent en somme de tous les pouvoirs non délégués au Congrès. L'Etat 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'Etat central, maintenant tout puissant, ne doit pas entrer en lutte avec les Etats. 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. A 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.

C H A P I T R E V

La voie royale de la centralisation:

les subventions

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'Etat 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. A 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 l'avons montré dans l'annexe consacrée aux 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 bien des 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 XIX^e siècle¹, 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 administrative², 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 irréversible³. 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

1. Boulouis, op. cit., p. 13.

2. Ibid., pp. 19 et ss.

3. Ibid., pp. 315 et ss.

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 Etat central et des Etats régionaux de celui des relations entre l'Etat 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 Etats 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'Etats régionaux disposant sur leur territoire de tous les moyens réguliers d'un Etat 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 Etat caractérisé par un jeu d'autonomies locales, tend vers la centralisation ou vers la décentralisation. Dans les discussions qui se sont poursuivies sur le sujet, en notre pays au cours des dernières années, les partisans du régime des subventions ont généralement soutenu que les subventions 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 sur le type municipal d'autonomie et le type régional ou culturel, quoique le point de vue doive nécessairement être différent dans les deux cas.

Objectivement, il appert de nombreuses études et témoignages qu'il est peut-être possible de soutenir, quitte à démontrer l'absence de meilleure 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. A en considérer les effets partout où elles ont été pratiquées, elles impliquent, au niveau des Etats 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.

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 fort¹."

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 central 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 administration²."

1. Op. cit., pp. 71-72.

2. Ibid., pp. 51-52.

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 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 uniforme¹," 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.

Shepard² s'appuyant sur R. Maltbie³, explique ainsi l'évolution vers la centralisation en Angleterre:

"Grants in aid, that is national subsidies for local services, conditioned upon the maintenance by local authorities of minimum standards which the national government sets up; administrative orders and regulations issued by the central administration under broad statutory powers; approval or disapproval by central administrative authorities of acts of local authorities under statutes which require approval for their validity; decisions on appeal by central authorities from decisions of local authority; the taking over of the administration of local affairs by the central authorities when the local authorities have neglected to perform their duties or have improperly performed them, and the imposition of penalties for maladministration; the conduct of investigations, the publication of reports and the diffusion of information by central authorities with regard to local administration."

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

1. Ibid., p. 72.

2. Op. cit., p. 311.

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

Herman Finer, dans son *English Local Government*¹, n'est pas moins catégorique sur l'action centralisatrice des subventions en Angleterre:

"Grants-in-Aid and Central Control. - Central control is linked closely with grants-in-aid made by Parliament to the local authorities; but it must be remembered that grants are not given chiefly to secure to the central authority a sanction for the power of superintendence. Grants serve the purpose of alleviating the inequity of the local taxation system. They also help to enable local authorities to maintain certain services at a national minimum standard. It is at this point that the connexion is established between grants and control. Parliament requires a national standard of efficiency in certain services; the local authorities are reluctant to raise the rates, or are too poor to find them, and therefore Parliament must find a proportion of the charges. But it never does so without guarantees of efficiency, and the guarantees consist of one or several of the measures which the central authority may take to control the local authorities."

(...)

"The Penetrative Power of Grants. - However, a local authority might resist the power of the Inspector and his master, the central Department, by refusing to accept grants-in-aid. It would not then become immune from central control, or even largely immune, for there are many methods of control, and the power to control loans, for example, is especially effective. But it would get considerable immunity. At what cost however? It might refuse to establish a service which the Ministry desired; or it might refuse to develop a service the progress of which was desired by the Ministry. In those cases it might lose popularity in its own area and possibly suffer at the next local elections. Supposing, however, it avoided such unpopularity only by adding to the rates sufficient to provide for the gap left by the refusal of a government grant, this in itself would tend to unpopularity. The possibility of unpopularity on these grounds, and the desire to benefit the locality at the expense of the general taxpayer as distinct from the local ratepayer, are the foundation of the effective power to superintend by the central authority. The lumping together of the health grants under the Act of 1929, and the possibility of the withdrawal of any part thereof, as described later, accentuate the penalizing effect to the grants."

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

"The more Grants the Less Local Independence. - Several discussions at critical stages in the history of various local government services very pointedly demonstrate that as the proportion of the grant to rate expenditure increases there is an irresistible impulse towards the reduction of the independence of the local authority. The more the allowance received by the son the more stringent the control over its expenditure by the parent."

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 Government¹, constate-t-il que les subventions administratives du gouvernement central entraînent, avec la perte des libertés locales, une réduction d'efficacité dans l'emploi des ressources locales.

"This very large increase both in the absolute amount of grants-in-aid and in the proportion which it bears to rate revenue must inevitably be accompanied by an increase of central control. The diminished independence of local authorities is a reflection of, and is in turn reflected by, the diminished role of local sources of revenue. Any student of government could foretell that if the Treasury were asked to find more money for the local councils than their own Rating and Assessment Committees, the voices of Whitehall would speak more often and with greater insistence. It is announced that in the near future the whole system of assessment and valuation for rating may be transferred to the Central Government."

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 attachée²". 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,

1. George Allen and Unwin Ltd., London 1948, p. 37.

2. Op. cit., p. 51.

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.¹"

"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 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 des 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 administrative²."

Naturellement, on fait ici remarquer que la souveraineté suppose

1. Ibid., p. 2.

2. Ibid., p. 3.

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 Etat 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 fît "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'autorité 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 contrainte¹."

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'Etat 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 dépendance²." Ce pouvoir de contrainte, le pouvoir central

1. Ibid., p. 5.

2. Ibid., p. 170.

l'exerce tout d'abord, nous montre Boulouis, 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.¹

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 historiquement 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 technique²..."

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 le 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.

1. Ibid., pp. 71-203

2. Ibid., p. 10.

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 de là les idées politiques, à des structures totalitaires¹."

Les réactions des plus récentes commissions américaines ne sont pas différentes, quoique formulées sur un ton plus pragmatique, plus matter of fact. La Commission Hoover ne conteste pas que les subventions aient pu atteindre des buts utiles sous certains aspects. Dans ce pays, où le fédéralisme n'est qu'un mode d'organisation démocratique et ne comporte pas de différenciations du type national, on se montre prêt à accepter comme un avantage l'instrument qu'elles ont été "for the achievement of broad national purposes²". 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 "a fiscal and administrative mechanism", grâce auquel ont pu être évités "overweening centralization and the inadequacy of complete decentralization in large-scale programs³".

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

"(...) The first category (of problems) includes all those difficulties that principally emerge as the result of the substantive policy lines laid down by the National government. This is the more crucial area. It provides the National and State Governments with their greatest problems and provides officials with their greatest task of reconstruction. The second category includes the procedures that govern the day-to-day activities of National and State administrators. Its significance lies in the

1. Ibid., p. 320.

2. Op. cit., p. 47.

3. Ibid.

simple fact that even model programs can be completely thwarted by ineffective administration¹."

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

"The failure of equalization grants to equalize, and the distortion of State budgets and programs caused by piecemeal grants are problems without easy solution. The chief requisite is over-all planning. The chief difficulty lies in the dilemma of steering a course that will be politically palatable to the richer States, insuring reasonable economy, and at the same time preserving for all of the States a financial role large enough to maintain their administrative freedom²."

Et la planification serait-elle techniquement possible qu'elle ne résoudrait pas tout. "Planning cannot do everything. It may lead, for example, to the kind of paper perfection which is carried as far that the plan itself has relatively little relation to work in the field. Requirements with respect to advance conditions and the procedure of preparation and submission of the plan may become so complex that the whole process may become a meaningless frustration. In short, the stimulation of the creative capacity of State administrative organization cannot be attained if there is an over-precise, advance determination of what is to go into the plan³."

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, "but at the same time, they have reduced citizen reliance upon State and local governments with consequent centralization of power and control in the National Government⁴". Par suite des subventions, 75% de l'activité des Etats et des corps

1. Ibid.

2. Ibid., p. 54.

3. Ibid., p. 62.

4. Ibid., p. 135.

locaux subissent l'influence et le contrôle du gouvernement central. "With grants goes control. With control power. With power goes centralization -- and in too much centralization lies danger to our entire Federal system of government."

Tel est le résultat net du développement du régime des subventions aux Etats-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 d'avantages qui puissent justifier une préférence en ce sens. "such grants would entail some general and continuing dependence of State governments on national financing." 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 ces deniers¹.

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'Etat 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. "National grants should then be available to those States which, because of lack of resources, are unable to maintain agreed-upon minimum standards; and such national grants should be available to those States only to the extent necessary to enable them to attain such standards²."

La Commission sur les Relations intergouvernementales prend en somme la même attitude³:

"1. A grant should be made or continued only for a clearly indicated and presently important national objective. This calls for searching and selective test of the justification for National participation. The point has been made in chapter 3 that existence of a national interest in an activity is not in itself enough to warrant National participation. Related ques-

1. Ibid., p. 78.

2. Ibid., p. 135.

3. Op. cit., ch. V.

tions are the relative importance of the national interest and the extent to which it may be served by State and local action. Consequently, where the activity is one normally considered the primary responsibility of the State and local governments, substantial evidence should be required that National participation is necessary in order to protect or to promote the national interest.

2. Where national participation in an activity is determined to be desirable, the grant-in-aid¹ should be employed only when it is found to be the most suitable form of National participation. It is important to compare the strong and weak points of the grant-in-aid device with those of other forms of National-State cooperation as well as with those of direct national action. It is likewise important to consider the types of objectives and situations for which the grant is best adapted. The probable effects on State or local governments is an important consideration.

(...)

Assuming the desirability form of National participation in a governmental program, in what situation is the grant-in-aid device most appropriate?

There are two general considerations to be weighed. One is the degree of National participation required to achieve a given objective. The other is the nature of the activity.

1. 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).

As to the former, the principle of minimal action applies. If, for example, a given National objective can be achieved by supplying information, consultation, research, or some other form of assistance involving a relatively minor assumption of responsibility, a grant-in-aid would be an unnecessary and undesirable extension of National authority¹."

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 le fait de 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 Etats-Unis, où il est possible de dire, au moins en thèse générale, qu'il s'agit du "same people motivated by the same ultimate desires and purposes²", 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

1. Op. cit., pp. 123-124.

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

montrent le même souci. Comment alors expliquer qu'on s'en soucie moins quand au surplus s'ajoute la raison supplémentaire et plus contraignante encore que notre régime fédératif a pour objet avoué, juridiquement et officiellement avoué, d'associer deux peuples 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 moins qu'aux Etats-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.

C H A P I T R E V I

Conclusions de la première partie

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 a été possible de mettre sur ce troisième mémoire¹ 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. Bien plus, il a fallu à l'auteur rédiger si vite qu'il n'a pas pu tirer un parti complet d'une documentation beaucoup plus considérable sur les fondements et la nécessité de la décentralisation, et annoter davantage tous les points de vue exposés ici.

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. Etre 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 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 d'en tirer des projections à tendance simple et univoque sur l'avenir du monde, il faut en somme avoir la vue un peu courte. Le problème que soulèvent la centralisation et la décen-

1. Les deux autres constituent les annexes sur La sécurité sociale et le problème constitutionnel et sur Le problème fiscal et les relations fédérales-provinciales.

tralisation 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.

Ces réalités ont à ce point frappé les observateurs scientifiques en ces dernières années qu'ils ont 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, de la politique, ou de l'archéologie, de la géographie ou de la biologie, 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. A une récente 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 sujet¹.

Dès le premier paragraphe de son exposé, il posait le problème en ces termes:

"The growth phenomenon is found in practically all the sciences and even in most of the arts, because almost all objects of human study grow -- crystals, molecules, cells, plants, animals, children, personalities, knowledge, ideas, cities, cultures, organizations, nations, wealth and economic systems. It does not follow of course from mere universality

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

of the growth phenomenon that there must be a single unified theory of growth which will cover everything from the growth of a crystal to the growth of an empire. Growth itself is not a simple or a unified phenomenon, and we cannot expect all the many forms of growth to come under the umbrella of a single theory. Nevertheless all growth phenomena have something in common, and what is more important, the classifications of forms of growth and hence of theories of growth seems to cut across most of the conventional boundaries of the sciences. In addition there are a great many problems which are common to many apparently diverse growth phenomenon¹."

Cependant, il est déjà possible de comprendre ainsi 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 4 fois plus, et son volume, huit fois. Il est donc en pratique impossible 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: "If, écrit Boulding, the process of compensation for structural disproportion has limits, as in fact seems to be the case, the size of the structure itself is limited by its ultimate inability to compensate for the non-proportional changes²."

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

"It is interesting, écrit Boulding, to note that the prin-

1. Ibid., p. 1.

2. Ibid., pp. 13-14.

ciple of compensation may operate in two very distinct ways -- in the direction of attempt to solve the problems posed by large scale or in the direction of an attempt to avoid these problems. Thus the critical problem of large scale organization is that of the communication system (nerves and blood). This being a "linear" function tends to get inadequate relative to the "surface" function of interaction and production as the organization grows. One method of compensation is to increase the proportion of the organization which is devoted to the communications system as the organization grows larger (the modern army, David Reisman has remarked, marches not on its stomach but on the punch card). Another method however is to diminish the need for communication by developing autonomy of the parts or rigid and ritualistic patterns of behavior¹."

Ainsi le problème de fusionner les parties d'un organisme ou de conserver leur autonomie serait un problème, non pas accidentel, mais d'ordre général et permanent. Il s'apparenterait à celui de l'entrepreneur qui doit 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 nouvelles². 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 un coût énorme, notamment en matière de communication. "As institutions grow, écrit Boulding, they have to maintain larger and larger specialized administrative structures in order to overcome increasing difficulties of communication between the "edges" or outside surfaces of the organization. Eventually the cost of these administrative structures begins to outweigh any of the other possible benefits of large scale, such as increasing specialization

1. Ibid., p. 15.

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

of the more directly productive parts of the organization, and these structural limitations bring the growth of the organization to an end¹."

La décentralisation, c'est-à-dire la remise aux parties 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 "by developing autonomy of the parts"; 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'acquiescer la souplesse nécessaire à sa durée.

Pendant un certain temps, il pourra durer en dépit de la centralisation excessive; y trouver même des avantages. "Great size in itself leads to relative invulnerability and hence very large organizations do not face the same problems of uncertainty and adjustment which face smaller organizations or organisms. The whales and elephants of the universe can afford to have fairly placid dispositions and insensitive exteriors", dit Boulding. Mais dans les organisations politiques, ces "insensitive exteriors" sont précisément des humains qui ne sont pas gouvernés en accord avec leurs besoins, mais selon les besoins et les intérêts de ceux qui occupent le centre.

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 plutôt comme étant la formule politique de l'avenir. Celle grâce à laquelle il sera possible, si notre civilisation doit continuer de progresser dans le sens de l'extension des solidarités, de résoudre par la décentralisation le problème de l'étendue des structures et de la collaboration (nécessairement voulue et acceptée) des éléments composants à l'intérieur 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

1. Op. cit., p. 15.

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.

Ces idéaux créent des droits que, dans notre monde démocratique comme dans les philosophies personnalistes, nous estimons devoir être respectés. Or dans les Etats 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 Etat 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 et du rendement maximum. Elle s'attachera en somme 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'unité, 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.

Evidemment donc, la répartition des fonctions et les attitudes à prendre vis-à-vis des 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 Etats-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. A 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 sur 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. Etant 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 ce mémoire.

D E U X I E M E P A R T I E

CENTRALISATION ET CONTROLE ECONOMIQUE

C H A P I T R E I

Les antécédents politiques du keynésianisme

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 rédigèrent 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'Etat 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 supra-nationale ou, à l'intérieur des pays, 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 XVIIIe et du début du XIXe 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"¹. Elles n'entament le libéralisme dominant qu'à la marge de la protection physique des travailleurs: réglementation du travail des femmes et des enfants, de l'hygiène et des conditions de travail dans les ateliers, et de la durée du travail ou des congés². Les législations de sécurité sociale se multiplieront avec le XXe siècle seulement³.

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

1. Gide & Rist, Histoire des doctrines économiques, 1^e édition revue et augmentée, Sirey, Paris, vol. I, p. 191.
2. Clément Colson, Cours d'économie politique, livre deuxième, "Le travail et les questions ouvrières", Gauthier-Villars, Paris, 1928, pp. 129 et ss.
3. Cf. Annexe 3 au Rapport général: La sécurité sociale et les problèmes constitutionnels.

le milieu du XIXe siècle, de recourir au système de la concession et de réserver à l'Etat "le soin du tracé et (...) les dépenses d'acquisition des terrains et construction des ouvrages d'art"¹. 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 récent²: 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"³. 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.

Dès le début du XIXe siècle, au temps de Ricardo et de Jean-Baptiste Say, Sismondi opposait déjà, à leur thèse optimiste ou fataliste, 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 graduellement⁴. 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 des points où elle ne correspondait pas avec l'expérience. La politique de contrôle qui découlait du procédé s'exprimait en un jeu de me-

1. Henry Laufenburger, *L'intervention de l'Etat en matière économique*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1939, p. 38.
2. Maurice Lamontagne, *Le fédéralisme canadien*, Les Presses Universitaires Laval, Québec, 1954.
3. Cité par Laufenburger, op. cit., p. 9.
4. Laufenburger, op. cit., p. 9; Gaétan Pirou, *Les nouveaux courants de la théorie économique aux Etats-Unis*, Tome I à IV, Domat-Montchrestien, 1946, 1939, 1938.

sures 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"¹. Par la série des auteurs ayant nom Thorsten Veblen², John-Maurice Clark³, Henry-Ludwell Moore, Richard-T. Ely⁴, John-R. Commons⁵, Berle & Means⁶, W.-C. Mitchell⁷, une économie nouvelle, plus réaliste, plus soucieuse 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 génération⁸. 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 Germany et la Scandinavie continuaient la tradition classique déductive et abstraite. Aux Etats-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 chômage⁹.

1. Pirou, op. cit., vol. III, p. 24.

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

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

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

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

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

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

8. *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.

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

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 effectif¹." Autrement dit, selon Pirou encore: "J.-M. Clark comme tout le monde aux Etats-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'interactions individuelles. Soit en général: "Wastes, extravagance, speculation, inflation, over-expansion, and inefficiency in production developed during the booms²." 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 nuances³. 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, incita ensuite à plus de modestie.

1. Op. cit., vol. I, p. 227.

2. Business Cycles and Unemployment, op. cit., p. vi.

3. Pirou, op. cit., vol. I, pp. 217 et ss.; Strategic Factors in Business Cycles, op. cit.

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. A 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 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'Etat 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 Etats-Unis dans 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 marchés¹. 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 science capables d'en faire une théorie économique d'attrait universel.

Comme en maintes autres circonstances analogues du passé,

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

l'Etat 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'Etat, que seuls certains secteurs bien déterminés de l'économie nationale seront ainsi affectés. Mais ce sont des secteurs stratégiques: 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 privée¹."

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 infallible d'enrayer une dépression.

Les pays démocratiques occidentaux, tout en se rendant compte de la nécessité de l'intervention de l'Etat, 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-clé 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.

1. Ibid., p. 187.

Bien que les tendances de Fisher lui-même fussent plutôt inflationnistes, la même théorie pouvait servir aussi bien à des fins déflationnistes. 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 dure¹. 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 l'expérience Blum en France n'aboutirent à des effets concluants². Sans doute,

1. Ibid., pp. 194 et ss.

2. Ibid., pp. 200-213.

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'intérieur¹.

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. A vrai dire, il n'en était une qu'à moitié; ou si l'on veut en faire une révolution complète, ne ce 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 Moore², avaient cherché plutôt à vérifier ou à rectifier par l'étude expérimentale les conclusions dérivées 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 reconstitution complète de la science économique par la nouvelle méthode et contestent fondamentalement la valeur de l'ancienne, dont les succès seraient en somme purement accidentels³.

Pour autant qu'il s'agisse 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

1. Ibid., Deuxième partie, Section III, pp. 222 et ss.; Hansen, *Fiscal policy and Business Cycles*, Norton, New-York, 1941, ch. III.

2. Pirou, op. cit., vol. I, p. 335.

3. Ibid., vol. III, p. 28.

des études minutieuses des faits. Il est abstrait, statique¹ et déductif.

1. 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 des 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 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 ss.; Harris et autres, *The New Economics*, ch. III à VI, et aussi pp. 454-455, 604-605, 632.

La théorie keynésienne, si elle est révolutionnaire, 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 emploi¹. 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, susceptibles de faciliter les politiques interventionnistes.

En un sens et par rapport aux tendances nouvelles qui se développaient surtout aux Etats-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 susceptible 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 d'allégeance², 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 "the special case assumed by the classical theory happens not to be that of the economic society in which we actually live³". 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 mémoire,

1. Dudley Dillard, "The Pragmatic Basis of Keynes Political Economy", *Journal of Economic History*, nov. 1946, pp. 123 - 124.
2. Dillard, op. cit.
3. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and money*, MacMillan and Co., Londres, 1936.

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 découlent directement les plans interventionnistes d'après-guerre des gouvernements anglo-saxons (Etats-Unis et Commonwealth), dont le nôtre¹. 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.

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

C H A P I T R E I I

Keynes et le keynésianisme de l'immédiat après-guerre

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 une 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'investissement¹. Même au plus haut point du cycle, ce ne serait que par hasard que cette situation correspondrait au plein emploi².

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'oeuvre 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

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

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

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 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'investissement¹.

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.

1. 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.

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 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 réalisé¹. 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

1. A 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.

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 nouvelle 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.

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, source 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 consommation¹.

Comment s'expliquent les cycles économiques dans cette perspective? Ils sont dus, nous dit Keynes² 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.

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, 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'oeuvre,
- 2° la qualité et la quantité de l'outillage disponible,
- 3° l'état des techniques,
- 4° l'existence de la libre concurrence,

1. Op. cit., p. 28.

2. Ibid., pp. 313 et ss.

- 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 confusions, 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 notamment¹, 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

1. 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.

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 constant 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 économique fondamentale.

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 équivale 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 ces points. Il ne prétend pas en nier l'importance, ni affirmer qu'ils soient constants. Il les prend comme tels pour les fins de sa démonstration. "This does not mean that we assume these factors to be constant; but merely that, in this place and context, we are not considering or taking into account the effects and consequences of changes in them¹." 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 peut y tenir l'action sur les salaires et sur la monnaie dans la détermination du volume de l'emploi².

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

1. Op. cit., p. 245.

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

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, "is quite arbitrary from any absolute standpoint. The division, continue-t-il, must be made entirely on the basis of experience..." C'est admettre qu'elle peut être affectée d'un facteur 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 "which can be deliberately controlled or managed by central authority in the kind of system in which we actually live¹."

Or même après toutes ses 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'investissement²;

1. Op. cit., p. 247.

2. 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).

- 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;
- 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.

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 emploi¹. 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 facile 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 "always led to a very great reduction of the money-wage, there would be a violent instability in the price-level. Moreover, there might be no position of stable equilibrium except in conditions consistent with full employment; since the wage-unit might have to fall without limit until it reached a point where the effect of the abundance of money in term of the wage-unit on the rate of interest was sufficient to restore a level of full

1. Ibid., p. 251.

employment. At no other point could there be a resting-place¹."

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, "highly plausible as a psychological characteristic of human nature". Il tombe, en somme, sous le sens commun que, "as real income increases, both the pressure of present needs diminishes and the margin over the established standard of life is increased". 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, "yet experience shows that we are generally in an intermediate position²."

Quant à la deuxième condition, où influence restreinte de meilleures perspectives économiques sur l'investissement, "this is likely to be the case owing to the increasing cost of producing a greatly enlarged output from the existing equipment". Et la rigidité des salaires, où troisième condition, serait en accord "with our experience of human nature". 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 travailleur s'améliore sur le marché (rareté relativement plus grande de la main-d'oeuvre) et que l'utilité marginale de son salaire décroît.³ Le travailleur

1. Op. cit., p. 253.

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

3. 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.

ne sera donc pas aussi pressé par la nécessité d'obtenir en surplus des augmentations de taux. Aussi, "workers will not seek a much greater money-wage when employment improves or allow a very great reduction rather than suffer any unemployment at all¹". 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 baisse².

Telle 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. Celui-ci 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).

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-emploi³, 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, "... in the absence of money and in the absence -- we must also suppose -- of any other commodity with the assumed

1. Ibid., pp. 252-253.

2. Ibid., p. 253.

3. A 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.

characteristics of money, the rates of interest would only reach equilibrium when there is full employment¹".

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 investissements². 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 reste³. Keynes ne présente pas lui-même dans sa théorie, un programme d'action coordonné. Il déclare au contraire que pour ce faire, "it would need a volume of a different character from this one⁴..." 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 oubliée⁵. Bref, nous dit Keynes dans la note sur les cycles: "Whilst aiming at a socially controlled rate of investment with a view to progressive decline in the marginal efficiency of capital, I should support at the same time all sorts of policies for increasing the propensity to consume⁶."

Keynes avait au moins vu juste sur les facteurs psychologiques qui allaient expliquer en grande partie le succès de sa théorie. "At the present moment, écrit-il, à la page 383, people are unusually expectant of a more fundamental diagnosis; more particularly ready to receive it; eager to try it out, if it should be even plausible." Le succès de la théorie keynésienne dans tout un secteur du monde économique anglo-saxon fut en quelque sorte

1. Op. cit., p. 235.

2. Ibid., p. 378

3. Ibid.

4. Ibid., p. 383.

5. Ibid., pp. 372-373.

6. Ibid., p. 325.

foudroyant. Le Keynésianisme devint une véritable école. Et, nous dit Schumpeter: "Not a school in that loose sense in which historians of economics speak of a French, German, Italian school, but a genuine one which is a sociological entity, namely, a group that professes allegiance to one master and one doctrine, and has its inner circle, its propagandists, its watchwords, its esoteric and its popular doctrine¹."

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 sa validité. Schumpeter nous rappelle qu'il n'existe que deux autres cas 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^o elle a ramené la théorie économique à un mécanisme simple, plus simple encore que celui des classiques², ce qui est toujours séduisant pour l'esprit humain;

2^o 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 parlant³;

1. The New Economics, Knopf, 1948, p. 97.

2. 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 solvable.

3. 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).

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.

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.

Dès 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 Cycles¹. 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 "dynamic in terms of (their) private investment outlets to develop vigorous booms", tendant ainsi naturellement "except for periodic depressions, (...) toward full employment of resources"²; 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 appropriée³. Il deviendra le protagoniste d'une politique de type keynésien fondée, non pas spécifiquement sur le contrôle des investissements par le taux d'intérêt ou autrement, mais essentiellement sur une compensation budgétaire d'Etat (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

1. Norton & Company, New-York, 1941.

2. Op. cit., p. 289.

3. 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.)

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. A 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 donc¹.

Même dans une économie où les circonstances permettent d'envisager des possibilités illimitées d'investissements, comme dans les Etats-Unis du XIXe siècle, le cycle se produira parce que pendant la période ascendante le taux des investissements sera exagéré par l'optimisme. A un moment donné, l'excès des biens d'investissement diminuera à ce point leur rendement que les entrepreneurs cesseront toute expansion, en dépit des perspectives plus lointaines d'avenir². Hansen introduit ici l'idée déjà sous-jacente chez Keynes³ 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, 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 consommation⁴.

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 épargnes et investissements 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 la taxation, le taux d'intérêt, la redistribution des revenus, la sécurité socia-

1. Fiscal Policy, etc, op. cit. ch. XIII.

2. Economic Policy, etc, op. cit., ch. XV.

3. General Theory, etc, op. cit., pp. 250-251, 4e condition.

4. Economic Policy, etc, op. cit., p. 177.

le, 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 1944¹, 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 théorie². 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 emploi³. 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'investissement ne comblent pas toujours⁴.

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 dans une politique bien balancée, qui assurera la couverture des dépenses sur une période cyclique plutôt que sur une base annuelle⁵.

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

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

2. *Op. cit.*, ch. 22.

3. *Ibid.*, ch. 23.

4. *Ibid.*, p. 297.

5. *Ibid.*, ch. 24.

les dépressions. Cela devient assez évident chez un Samuelson par exemple. Dans son Economics¹, 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 Bogey of Economic Maturity.

Dans son état actuel, on peut donc dire que la théorie keynésienne est une hypothèse d'explication du sous-emploi chronique ou cyclique, souvent assez indistinctement, en termes d'écart entre les investissements réels et les investissements présumés 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, d'où aussi la fixité du volume d'investissement qui correspond au plein emploi. Essentiellement, c'est une théorie monétaire du sous-emploi², 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..., 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 échanges³, dont l'application en politique avait surtout conduit à des déceptions

1. McGraw-Hill, New-York, 1948.

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

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

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. A cette fin, la politique keynésienne ne se contentera pas d'agir sur le mécanisme de l'émission, mais aussi bien sur les 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'Etat dans les relations individuelles de la vie économique, mais par la seule action, exercée de haut, sur des quantités globales. Comme tel, le keynésianisme nous apparaît comme l'une des formes du néo-libéralisme¹.

1. Dillard, op. cit., p. 151.

C H A P I T R E I I I

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

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 Lamontagne¹, qui 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 l'historique du rapport Sirois² 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'Etat à la constitution d'un réseau de chemins 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'Etat canadien n'est lui-même devenu exploitant que pour les lignes devenues irrémédiablement déficitaires à l'expérience.

1. Op. cit., p. 30.

2. Ibid., p. 6.

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"¹."

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 complèteraient et permettraient à ces dernières de progresser et de se suffire"²". 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 préétabli³, mais pour nous dire peu après⁴ que tous "ces programmes politiques ne furent pas la résultante d'un plan préconçu et sérieusement élaboré en vue d'assurer 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 pas certes la tâche de la réfuter davantage ici⁵.

1. Ibid., p. 30.

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

3. 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."

4. P. 201

5. 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 3 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.

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 devoir 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'Etat 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'Etat 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'Etat s'occupa de réunir les données statistiques qu'exige une intervention économique efficace¹."

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 normales²", 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 nécessaire en 1927.

1. Ibid., p. 110.

2. Ibid., p. 144.

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 réduction¹.

En fait, ces réductions ne devaient 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 de mars 1931, "provoqué des entreprises pour \$69,690,948 et mis au travail 248,000 personnes²". 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 tarifs³. 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 possible⁴, dit le premier ministre, en même temps minis-

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

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

3. Ibid., p. 2314.

4. Ibid., p. 2322. A 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'impôt connues. En d'autres termes, il faut nuire le moins possible au cours ordinaire des affaires et les impôts doivent être de ceux que le peuple connaît. Le second veut que les impôts soient le plus légers 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."

tre des finances; mais d'un autre côté, les déficits ne doivent pas être acceptés avec complaisance. Il importe d'en agir ainsi en particulier pour sauver la monnaie des dépréciations et dévaluations¹. 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 Etats-Unis. La situation est maintenant caractérisée comme étant "a vicious spiral of deflation"². Déjà, cependant, est notée la faillite des tentatives poursuivies aux Etats-Unis pour soutenir les prix par la politique dite d'Open market³. "... a program designed to create an expansion of credit, nous dit le ministre...

... was instituted, involving chiefly the formation of the Reconstruction Finance Corporation, the liberalization of the banking legislation and an extensive open market purchases of government securities by the Federal Reserve Bank. By midsummer the processus of desintegration appeared to have been effectively checked⁴."

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

Si les rhodes 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 termes d'arrangements internationaux. Il demande toujours des augmentations de taxes pour équilibrer son budget. Il rejette toujours ce qu'il appelle l'inflation, en évo-

1. Débats de la Chambre des Communes, vol. LXVIII, 6 avril 1932.
2. House of Commons Debates, 1932-1933, édition révisée, p.2305.
3. 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. Selon la théorie quantitative, cet accroissement de la quantité de monnaie devrait agir sur les prix selon une règle de proportionnalité directe.
4. Debates, 1932-1933, op. cit., p. 2305.

quant 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 et ses méfaits déflationnistes est devenu le baudet des conférences économiques internationales¹. 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 monétaire²". Il parle aussi "d'abaisser graduellement le taux de l'intérêt³".

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 déflation⁴". 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 augmenté⁵."

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 bud-

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

2. Ibid., p. 2436.

3. Ibid., p. 2438.

4. Ibid.

5. Ibid., p. 2436.

get de 1935¹, le ministre nous parle de ses expériences et de ses espoirs:

"Beginning has been made, nous dit-il, in improving the organization of the short-time money market in Canada and we are hoping that a further substantial contribution to this end may be made by the Bank of Canada. Short term money rates have been somewhat out of line with long term rate in this country and their abnormally high level has been a factor retarding the trend to lower long term rates. We have also so administered the inadequate machinery of the Finance Act and so used the resources provided by the Dominion Notes Act amendment last year as to contribute to greater monetary ease and prevent a tendency towards deflation and the consequent strain that would probably otherwise have prevailed²."

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'oeuvre autant que possible dans le cadre de l'action monétaire; et généralement favoriser la prospérité économique et financière du Dominion³".

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 par la banque centrale⁴". 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 cycle⁵". Mais, avait-il noté, même si "une politique de crédit

1. House of Common Debates, Revised Edition, p. 1960 et ss.

2. Ibid., p. 1964.

3. Débats, 1934, op. cit., p. 4139.

4. Op. cit., p. 917.

5. Ibid., p. 918.

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 important¹."

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. A 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 1934², ils étaient passés à \$87,000,000 au budget de 1935³. A celui de 1936, ils sont devenus \$120,000,000⁴. 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 décevant: jusqu'ici le nombre des personnes vivant de secours ne diminue pas aussi vite que monte l'activité industrielle⁵. Loin de diminuer en effet, comme on aurait pu s'y attendre, les dépenses de chômage ont au contraire augmenté de 60 à 80 millions⁶."

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 particu-

1. Ibid.

2. Débats, op. cit., p. 2455.

3. Debates, op. cit., p. 1983.

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

5. Ibid., p. 2399.

6. Ibid.

culières qu'un gouvernement peut prendre¹.

Puis, établissant clairement son attitude, le ministre expose:

"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, tout 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 devait 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 financement 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

1. Ibid., p. 2423.

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 final¹."

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 dangeureuse dont seule peut se servir une technique experte, avisée et prudente. L'une des principales fonctions d'une banque centrale consiste à régler le volume de papier-monnaie et celui du crédit de façon à atténuer les contre-coups des relèvements subits aussi bien que les dépressions. A 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 tiré 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,

1. Ibid., p. 2423.

car, au mieux, elle ne peut être que le prélude d'un développement bien ordonné¹."

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 1930² 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 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.

1. Débats de la Chambre des Communes, vol. LXXIII, no 31, 25 février 1937, p. 1247.
2. 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 d'inflexion de la tendance séculaire, jusque-là à la hausse et qui s'engagerait dans un mouvement de baisse destiné à se prolonger.

De 1930 à 1934, le portefeuille des banques, par où se manifeste le mieux l'intervention inflationniste de l'Etat, 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 banques en valeurs d'Etat	Dépôts bancaires	Prêts commerciaux des banques	Monnaie aux mains du public
(en millions de dollars)					
1930.	Etat de fait	316	2,516	2,064	188
1931.	Accroissement	+138	- 94	- 300	- 1
1932.	"	+ 36	- 166	- 182	- 17
1933.	"	+136	- 20	- 173	+ 7
1934.	"	+ 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 banques en valeurs d'Etat	Dépôts bancaires	Prêts commerciaux des banques	Monnaie aux mains du public
(en millions de dollars)					
1934.	Etat de fait	683	2,837	1,373	184
1935.	Accroissement	+292	+ 119	- 97	+ 14
1936.	"	+259	+ 88	- 136	+ 22
1937.	"	+ 57	+173	+ 60	+17
1938.	"	+ 39	31	nil	nil *

Les choses n'allèrent toutefois pas comme le pensait le ministre. Au budget de 1938, l'économie semblait s'engager dans une nouvelle dépres-

sion. Le désarroi des esprits, dans les milieux officiels, fut complet¹. 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, ...

... que seul le 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'Etat pour créer ou stimuler l'embauchage n'ont pas de résultat bienfaisant 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

1. Débats de la Chambre des Communes, vol. LXXXIV, no 91, pp.4300 et ss.

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'Etat 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'Etat¹."

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 mondiale². 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,...

"... 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'oeil rétrospectif sur l'histoire moderne de notre pays ou d'autres et vous constaterez que la prospérité n'a marché de pair qu'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'élevateurs, 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

1. 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.
2. Débats de la Chambre des Communes, 25 avril 1939, pp. 3448 et ss.

toujours bien inférieurs au niveau nécessaire à la pleine utilisation de notre plus forte main-d'oeuvre 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 opportune¹."

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'intérêt qui rendrait réalisables plusieurs projets autrement improfitables), elle est significative. Des perspectives quantitatives 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

1. Ibid., p. 3452.

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 prudence¹."

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 un exemple de lois que le gouvernement vient de voter dans le domaine de l'aide à l'habitation. Puis, revenant en somme sur la déclaration de l'année précédente sur l'inutilité ou s'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 faire². 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'Etat dans les pays démocratiques devront probablement être d'autant plus fortes que l'entreprise privée aura négligé d'accomplir tout son devoir³."

A 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 leur 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:

1. Ibid., p. 3453.

2. Ibid., p. 3455.

3. ibid., p. 3456.

"(...) 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, 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 Dominion¹."

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 tenable 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 dif-

1. Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, vol. I, p. 163.

ficultés 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 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'extérieur¹."

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

1. Ibid., p. 164.

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'Australie¹.

Par ailleurs, les finances publiques sont nettement envisagées comme "l'un des groupes de conditions les plus importants qui façonnent l'évolution économique"². 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"³. 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 sa maturité"⁴. Dorénavant le chômage sera donc un phénomène permanent au Canada et il appartiendra à l'Etat 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'Etat. 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 économiques⁵."

1. 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).
2. Rapport, op. cit., vol. I, p. 202. Cf. aussi pp. 220 et ss.
3. Ibid.
4. Ibid., p. 226.
5. Ibid., p. 228.

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 la résonnance 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. Etant 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 de dépenses. Il existe néanmoins, entre ces domaines de l'activité une relation importante. (...) ¹."

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-être². 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.

1. Ibid.

2. Ibid., vol. II, ch. I.

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 crise¹."

C'est déjà une politique cyclique, mais plus liée à l'adage courant-"Quand le bâtiment va, tout va!", qu'à une véritable politique compensatoire de placements publics. Quant aux impôts, il est bien affirmé qu'ils ont des "répercussions profondes sur le volume et la distribution du revenu national²", 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 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 les fluctuations du revenu. Seul le gouvernement du Dominion peut

1. Ibid., p. 27

2. Ibid., p. 78.

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 intensif¹."

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'équivoque²."

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 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, comme nous l'avons montré ailleurs³, les plus centralisateurs de tous les keynésiens, au moins sur le continent nord-américain.

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'Etat dans l'orientation économique. D'elle-même, elle rendait nécessaire, sans arrière-pensée, un rôle prédominant de l'Etat. A cause de cela, celui-ci peut paraître dépourvu

1. Ibid., p. 24.

2. Ibid., p. 78.

3. Le problème fiscal et les relations fédérales-provinciales, pp. 50-53.

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'expose 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'ordre 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 progressive¹.

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 difficile de maintenir leurs effectifs ouvriers²."

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 pays³" Mais ajoute-

1. Débats de la Chambre des Communes, vol. LXXXVI, no 5, p. 155 et ss.
2. Débats de la Chambre des Communes, vol. LXXXIX, no 60, 29 avril 1941, p. 2602
3. 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.

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'oeuvre 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 Policy¹ sera constitué de tous les "senior officials of various departments and agencies of government", 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 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'Etat, sans compter les disponibilités accrues pour le financement des ventes à tempérament². Mais ajoute le texte:

"Throughout this discussion of probable consumer expenditures during the immediate post-war period, it must be remembered that the enlarged savings and augmented borrowing capacity may both be exhausted during the first one or two years so that long-range programs for the maintenance of a high level of consumer income and the provision of adequate employment opportunities must be adopted if the volume of business is to be maintained³."

Pour y arriver, il convient, nous suggère le Rapport, de nous attacher au mécanisme de l'équilibre économique "as it is seen by the great majority of modern economists". Suit un exposé clairement indicatif de la théorie à laquelle se rattache la politique qui sera ensuite proposée.

1. Report, Advisory Committee on Reconstruction, 24 septembre 1943, p. 59.
2. Ibid., pp. 7-10.
3. Ibid., pp. 9-10.

"Speaking in general terms only, the aggregate money income of all members of the community (including corporations and governmental bodies) must be expanded in the purchase of the current output of goods and services if our national economy is to be maintained in a state of active prosperity. So far as the income of the consuming public is concerned, the recognition of this fact does not constitute any serious problem. If reasonable certainty of continuous employment exists, the vast majority of the population will spend all (or almost all) of its money income in the purchase of goods and services that contribute directly to the family standard of living. Some portion of the family income is, of course, saved by those who are living above the subsistence level, and the volume of saving tends to increase more than proportionately to the size of the family income -- but the exact proportion in each case changes very slowly during periods of stable income and economic prosperity. In the case of corporate savings (the amount retained out of current income after all current obligations have been met and dividends distributed) and government savings (the net excess of current revenue over current expenditure) there is a somewhat greater variation from year to year -- but the aggregate volume of saving for all three groups seems to change very slowly during periods of stable national income and wide-spread employment.

(...) On the basis of available data, it would seem that the aggregate savings of all Canadian individuals, corporations and governmental bodies during a good year, when there is reasonable certainty of continuing employment and output, amounts to something like 20 per cent of the aggregate national income. Although more detailed statistical analysis may lead to some slight modification of this percentage, it is unlikely to change the broad conclusion that saving habits change but little during periods of normal activity. When Canada is prosperous, our people spend about four dollars out of every five on the necessities and comforts of life but, if all the money income needs to be spent on goods and services in order to ensure continuous prosperity and an adequacy of employment opportunities, it is necessary for us to see what happens to the other fifth of the national income.

Theoretically speaking, the savings of the community are invested in capital equipment. The individual may purchase new stocks and bonds on his own account, thus providing the corporation with the funds that it wishes to spend on raw materials, new factories and new equipment. We can obviously ignore, the purchase of old securities from a previous owner, since the latter must either spend the money on consumption -- in which case no net saving has occurred -- or invest it in new securities. He might, as a third possibility, hoard the funds in an idle bank balance or a safety deposit box -- but both of these practices are sufficiently rare in normal times for us to ignore the complexities to which they lead). Alternately, he may deposit his money in a savings account or pay premiums to a life insurance company, but these institutions will normally endeavour to invest the funds in securities with a minimum delay since their aggregate earnings are dependent on the income from such investment securities.

In theory, therefore, that portion of the national income which is not spent on consumption automatically becomes available for expenditure on capital goods of one kind or another. Unfortunately, however, all of these savings are not automatically spent for this purpose, since the decision to purchase new capital equipment is made by the business enterprise of government on the basis of a careful survey of many factors. The availability of funds from savings is only one factor in that consideration, and not the most important, so that the aggregate expenditure on capital goods may differ greatly in any single year from the aggregate amount of savings made available out of income. In the United States, between 1920 and 1934, gross capital formation fluctuated widely, rising as high as 24.3% of national income in 1920 and falling to 9.0% in 1933, and it is highly probable that the fluctuations in Canada were of proportionate magnitude. These fluctuations are among the most important causes of business cycles, and careful investigation tends to emphasize the fact that the maintenance of full employment, in Canada or in any other country, demands greater stability in the level of capital formation from year to year¹."

La similitude est frappante entre ce développement de la thèse

1. Ibid., pp. 13-14.

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:

"Every business enterprise must therefore be encouraged to develop a long-range program of capital expenditure (...). Such a program, moreover, must include more than the planning of immediate post-war reconversion of its plant for the production of civilian goods (...) and envisage the careful planning of all capital expenditure during a longer period of years. The program should also be as flexible as possible, so that projects can be carried into execution promptly in periods when the aggregate capital formation shows a tendency to decline, since perfect flexibility of well-planned business programs would tend to reduce considerably the size of the collateral public investment program...

One special problem, in this field of industrial reconversion and long-range capital formation, arises in the case of thousands of small business enterprises that existed in Canada at the outbreak of the war -- a group which in the aggregate, contributed a substantial proportion of the national income. (...)

The plans that are developed by large-scale industries will, of course, be of direct benefit to these small enterprises during the post-war years, but they will not solve all the problems that confront the latter. Two further developments, therefore, seem desirable to your Committee. In the first place, the small business enterprises in each city (particularly those engaged in retail merchandising) should be encouraged to undertake co-operatively a study of their own post-war problems, this study being regarded as an integral part of the local reconstruction planning (...). In the second place, it would seem desirable to institute a careful study of the extent to which the existing financial machinery of Canada adequately meets the needs of small enterprises for the capital funds in regard both to the extent of the accommodation provided and the rates of interest charged¹."

1. Ibid., pp. 14-15.

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 privés¹, les dépenses d'Etat aussi seront planifiées. Seront remis à plus tard, autant qu'il sera possible, les investissements publics non urgents.

"(...) If the aggregate level of capital formation resulting from private investment should fall below the appropriate proportion of national income (a condition that has developed on many occasions in the history of Canada and of other countries), the resultant unemployment and wastage of materials would inevitably produce an economic depression. In such circumstances, a well-planned policy of public investment, by providing employment opportunities and utilizing available resources, tends to augment the national income and contributes to the stability of economic activity throughout the Dominion²."

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 "much longer than the calendar year, and might perhaps extend over a whole decade³".

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 niveau⁴. L'Etat, d'autre part, développerait un système complet de sécurité sociale.

"Social security measures, must be pointed out, involve more than matters of welfare. They constitute an important group of fiscal instruments that governments can use in their general economic strategy of recovery and stabilization. Unemployment insurance benefits and pensions help to maintain the level of spending power during periods of adjustment when it might otherwise decline and intensify the problems of economic stabilization, while contributions received from the insured population tend to

1. Ibid., p. 27

2. Ibid.

3. Ibid., p. 29.

4. ibid., p. 15.

reduce aggregate expenditure during periods of full employment, and thus reduce the tendency to inflation. It is essential, therefore, that the whole problem of social security should be studied, not in isolation but as an integral part of a governmental program in which fiscal policy is designed to stabilize the process of capital formation, and public investment is intended to supplement private investment with a view to the maintenance of full employment¹."

Que le gouvernement canadien ait adhéré à ces idées et qu'il en ait fait la substance de la "politique nouvelle"² 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 avec 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 Canada³ 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-être⁴." Les placements d'Etat sont donc appelés à jouer un grand rôle dans l'économie canadienne de l'avenir. "Le critère sur lequel on se guide en l'occurrence est la nécessité de contrebalancer les fluctuations constatées dans les placements privés et les emplois⁵."

1. Ibid., p. 33.

2. Travail et revenus, Ottawa, 1945. Présenté au Parlement par le ministre de la Reconstruction en avril 1945, p. 4.

3. Août 1945.

4. Ibid., p. 23.

5. Ibid.

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"¹. 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?

A 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 dès les première 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"². 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 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

1. Op. cit., p. 28.

2. Op. cit., p. 5.

mesures sociales¹. Conséquemment le gouvernement central réclamera un contrôle étendu sur les recherches scientifiques et les travaux publics, même sur ceux qui sont effectués dans les provinces², une main-mise générale sur presque tout le régime de sécurité sociale³, la disposition absolue de tous les impôts importants⁴.

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, agissant 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, "in our modern, highly complicated economic order we are continually in danger. It is not easy to keep the system in balance. We are compelled continually to keep our hands on the throttle in order to insure an adequate, but not excessive aggregate demand⁵." 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 ressour-

1. Op.cit., p. 57

2. Op.cit., pp.23-29.

3. Op.cit., pp. 29-51.

4. Op.cit., pp. 51-57.

5. Economic Policy, etc., op. cit., p. VII.

ces 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 renvoyons au mémoire consacré spécifiquement à l'aspect fiscal de ce problème¹. 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.

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 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 Hoover². 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

1. Le problème fiscal et les relations fédérales-provinciales, annexe no 5 au Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels.

2. Business Cycle and Unemployment, op. cit., pp. xxvii et ss.

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'Etat 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. Techniquement, 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.

C H A P I T R E I V

La validité politique de la théorie keynésienne

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 Lamontagne¹, ou dans le mémoire de la Fédération des Unions industrielles². 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 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,

1. Le fédéralisme canadien, Les Presses Universitaires Laval, Québec, 1954.
2. Pièce justificative no , au dossier de la Commission d'Enquête sur les problèmes constitutionnels.

pour le moment, sa valeur théorique même. Etant donné le caractère d'apparence éminemment pratique et spécifique des politiques keynésiennes, beaucoup de gens en sont venus à croire, en effet, qu'elles sont le résultat d'une vaste expérience, et qu'elles tranchent 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 expérimentalement¹. 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 dérivées².

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 II, que pour en déduire des règles pratiques, appropriées aux circonstances, "it would need a volume of a different character from this one". 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

1. 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; cf aussi Le problème fiscal et les relations fédérales-provinciales, annexe no 5 du rapport général de la Commission, texte et références de la partie II du chapitre II.
2. Howard-S. Ellis, op. cit.; Seymour-E. Harris, *The New Economics*, Knopf, New-York, 1948; Appendice 2 au présent mémoire par Jacques Parizeau.

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-américain¹.

1. "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 for many decades past. (...) We have here (proposals for consideration by an International Conference on Trade and Employment) sincere and thoroughgoing 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 painful 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-keynésiens. Et la qualification de "modernist stuff, gone wrong and turned sour and silly" est probablement plus dure que celle de n'importe quel critique anti-keynésien.

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'homme¹.

Néanmoins, nous dit Homans, dès qu'il faudra systématiser, théoriser, il deviendra nécessaire de simplifier. "There are always more observations than can possibly be summed up in any one theory; or rather, if the theory is to be formulated at all, it must leave many observations out of account". Le résultat net, c'est que "a theory may be true, and yet not the whole truth". Ce qui rend nécessaire une importante distinction entre "clinical science" et "analytical science"². Voici ce qu'Homans a à dire à ce sujet:

"(...) Clinical science is what a doctor uses at his patient's bedside. There, the doctor cannot afford to leave out of account anything in the patient's condition that he can see or test. He cannot leave it out either in itself or in its relation to the whole picture of a sick human being. It may be the clue to the complex. Of course the doctor has some general theories at the back of his mind, theories of the connections between a limited number of physiological factors: what the other will do when one is changed. These doctrines may turn out to be useful, but he cannot, at the outset, let them master his thinking. They may not take into consideration, and so may prevent his noticing, the crucial fact in the case before him.

1. Homans, op. cit., pp. 10-12.

2. Ibid., pp. 13-14.

In action we must always be clinical. An analytical science is for understanding but not for action, at least not directly. It picks out a few of the factors at work in particular situations and describes systematically the relations between these factors. Only by cutting down the number of factors considered can it achieve this systematic description. It is general, but it is abstract. (...) When progress is rapid, clinical and analytical science help one another. The clinicians tell the analysts what the latter have left out. The analysts need the most brutal reminders because they are always so charmed with their picture they mistake them for the real thing. On the other hand, the analysts' generalizations often suggest where the clinicians should look more closely¹."

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 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 cas² --, 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 du présent mémoire.

Sur le plan politique, il a abouti, surtout au Canada, à un souverain mépris des valeurs politiques, tellement la satisfaction d'avoir trouvé

1. Ibid. p. 15.

2. Cf. à ce sujet l'appendice 2 du présent mémoire, par M. Jacques Parizeau, ainsi que notre propre étude sur la théorie et les politiques fiscales dans l'annexe No 5, au mémoire général de la Commission.

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 "we can safely assume that the concrete content and the policy recommendations which Keynes and others deduced from his system had even more to do with its persuasiveness (even for his theoretically-minded followers) than its theoretical beauty and simplicity¹."

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 cas particulier. "Moreover, ajoutait-il, the characteristics of the special case assumed by the classical theory happen not to be those of the economic society in which we actually live, with the result that its teaching is misleading and disastrous if we attempt to apply it to the facts of experience²." 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

1. The New Economics, op. cit., p. 162.

2. General Theory, op. cit., p. 3.

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. A 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.

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 post¹.

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'investissement 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: "The treatment as constant of what is variable is the source of most of the fallacies in political economy"². Ceux dont Keynes lui-même nous avertit qu'il ne les considère pas constants, mais dont "in this place and context, we are not considering or taking into account the effects and consequences of changes in them"³. Dont, par suite, ainsi que nous le disions au chapitre II, la théorie ne rend pas compte.

1. Cf. Appendice II, par M. Jacques Parizeau.

2. Cité par Oskar Morgenstern, *The limits of economics*, William Hodge & Co., Londres, 1937, ch. II.

3. Op. cit., p. 245.

Nous avons vu au chapitre II quels ils sont (précédemment pp. 148-149) 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 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:

"It has become fashionable, dit-il, to neglect these potentially resulting price changes and their consequences; the assumptions of unemployed resources, inflexible wage rates and perfectly elastic supply curve (and it must be added stable foreign exchanges rates), are used as excuses for "assuming away" any repercussions via price."

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,

"... confined his model -- though not always his argument-- to range of short-run phenomena. While the (simplicity of the model) and (its static character) are commonly emphasized, it does not seem to be realized sufficiently how very strictly short-run his model is and how important this fact is for the whole structure and the results of the General Theory. The pivotal restriction is that not only production functions and not only methods of production but also the quantity and quality of plant and equipment are not allowed to change, a restriction which Keynes never tires of impressing upon the reader at crucial turns of his way (see, e.g., p. 114 and p. 295).

This permits many otherwise inadmissible simplifications: for instance, it permits treating employment as approximately proportional to income (output) so that the one is determined as soon as the other is. But it limits applicability of this analysis to a few years at most -- perhaps the duration of the "forty months cycle" -- and, in terms of phenomena, to the factors that would govern the greater or smaller utilization of an industrial apparatus if the latter remains unchanged. All the phenomena incident to the creation and change in apparatus, that is to say, the phenomena that dominate the capitalist processes, are thus excluded from consideration.

As a picture of reality this model becomes most nearly justifiable in periods of depression when also liquidity preference comes nearest to being an operative factor in its own right. Professor Hicks was therefore correct in calling Keynes' economics the economics of depression. But from Keynes' own standpoint, his model derives additional justification from the secular stagnation thesis. Though it remains true that he tried to implement an essentially long-run vision by a short-run model, he secured, to some extent, the freedom for doing so by reasoning (almost) exclusively about a stationary process or, at all events, a process that stays at, or oscillates about, levels of which a stationary full-employment equilibrium is the ceiling. (...) ¹

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 où, 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 Wright²:

"Keynes' criticism of Marshall for attempting to derive a theory of interest from the marginal efficiency of capital are not very fair and should apply only to the minimum rate under more or less stationary conditions. It is true, as Keynes says, that, barring change, expansion, etc., and the effects of liqui-

1. The New Economics, op. cit., pp. 93-94.
2. The American Economic Review, "The Future of Keynesian Economics", juin 1945, p. 295.

dity preference, investment, under Marshall's line of reasoning, would be carried to the point at which both the marginal efficiency of capital and the rate of interest would be zero. Therefore the marginal efficiency of capital cannot explain a minimum rate in the absence of dynamic factors. But what seems overlooked is that, with dynamic factors and constant change, a constant flow of invention, etc., can create new investment opportunities as fast as the old ones are exploited and thus, if invention keeps ahead of accumulation, a permanent scarcity premium of free resources or capital disposal (the "real" rate of interest) could be maintained though the economy uses no money whatever.

Once we understand the basic factual assumptions of the Keynesian interest theory in this way, even the much criticized observations regarding interest in Chapter 24 can be given an interpretation which in the writer's opinion at least, serves to reconcile them with much pre-Keynesian thought. In Chapter 24 Keynes is assuming that "contemporary conditions" are virtually those of a stationary state. Population is not growing very much, foreign investment is not growing, important new inventions are not being introduced, tastes are not changing significantly. Yet the propensity to consume remains low. If we think of England in 1935, these assumptions are not without support. If there were full employment, a flow of new capital instruments would be possible which might soon reduce the pure rate of interest to zero. But interest does not fall because, and only because, of liquidity preference. Nothing but the excessive holding of money and other liquidity substitutes prevents a zero rate. Further (though this point is not much developed), there is an implication that even with a zero rate, profit expectations might not be high enough to call forth sufficient investment. Under these assumptions the advocacy of the euthanasia of the rentier, of the socialization of investment, etc., all follow quite logically. But only because of the facts assumed. The policies suggested in no way follow from the Keynesian theoretical analysis per se and if one believes, with the present writer, that these particular assumptions of fact need not be generally true, then quite different results could follow. Keynes did not say that "interest rewards no genuine sacrifice". He said, "Interest today rewards no genuine sacrifice" and the word today applies to all the discussion which follows. But now in 1945 when "today" has faded into "yesterday", we are entirely free to revise our estimates of "tomorrow" -- and with them our suggestions for economic policy."

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 dépression¹." 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,...

"Quite consciously, Keynes refused to go beyond the factors that are the immediate determinants of income (and employment). He himself recognized freely that these immediate determinants which may "sometimes" be regarded "as ultimate independent variables... would be capable of being subjected to further analysis, and are not, so to speak, our ultimate atomic independent elements" (p. 247). This turn of phrase seems to suggest no more than the economic aggregates derive their meaning from the composed "atoms". But there is more to it than this. We can, of course, greatly simplify our picture of the world and arrive at very simple pro-

1. Histoire des doctrines économiques contemporaines, Centre de Documentation universitaire, Paris, 1947, p. 51.

positions if we are content with arguments of the form: given A, B, C..., then D will depend upon E. If A, B, C, ... are things external to the field under investigation, there is no more to be said. If, however, they are part of the phenomena to be explained, then the resulting propositions about what determines what may easily be made undeniable and acquire the semblance of novelty without meaning very much. This is what Professor Leontief has called implicit theorizing¹."

Il y a cependant plus que cela. A 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 keynésienne². Or, elle est la clef de voûte de l'édifice keynésien. C'est parce que les épargnes non utilisées pour fins d'investissement ne seront pas dépensées à des fins de consommation, mais resteront accumulées comme épargnes (vu la stabilité de la fonction de consommation) que se 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. Holden³, il se défendait d'abord d'avoir affirmé que la baisse du taux d'intérêt n'aurait aucun effet sur l'inclination à consommer. "Nor, (...) do I assume, dit-il, that the propensity to consume is independent of the rate of interest. On the contrary, I explain that the rate of interest is one of the factors which influence it. But after some discussion I conclude that it is difficult to generalize as to the nature of this influence. On this issue, therefore, I do not reach any general psychological law and my main argument does not require that I should; tho I mention that, subject to certain qualifications, I regard it as a secondary influence when we are dealing with short periods and moderate changes (p. 94)."

1. *The New Economics*, op. cit., p. 94.
2. *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.
3. *Quarterly Journal of Economics*, août 1938, p. 708.

Puis allant plus loin, il affirme n'avoir posé aucune présomption "that the rate of interest must necessarily fall to zero", pour que le plein emploi se réalise. J'ai seulement dit, continue-t-il, "-- not as an assumption on which my argument is based but as a conclusion to which it may possibly lead -- that, if there is to be an increase in population or foreign investment, the level of the rate of interest, appropriate to a state of full employment, must tend steadily downwards." Puis il continue: "If Mr. Holden is right -- and it is quite a possible view -- that the propensity to save will fall towards nothing as the rate of interest declines, equilibrium will be reached in a progressive society before the rate of interest is zero."

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...

"... we know that, as incomes in all groups have risen, changes in the standard of living have forced upward the minimum consumption requirements, so that always the lower income groups, despite the fact that their incomes were much higher than fifty or one hundred years ago, still consumed all or even more than all of their incomes, their incomes being often supplemented by gifts and by borrowing¹."

"It appears evident, therefore, conclut-il, that the typical consumption-income schedule (which shows a tendency for the ratio of consumption to income to fall as income rises) does not hold for the long-run secular change in real income. The relation indicated holds only when large changes in income occur within a relatively short period of time. Now, in point of fact, this is precisely what happens in the violent fluctuations of income in the business cycle²." Et il prétend démontrer son affirma-

1. Fiscal Policy and Business Cycles, Norton, New-York, 1941, p. 233.

2. Ibid.

tion 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 "fanciful ideas about business cycles"¹, les résultats statistiques établis par l'institution qu'il dirigeait. Il développe la théorie que l'équilibre keynésien n'est que "mere arithmetic fiction"; 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 investir 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 1952², Burns tire des diverses études faites et de l'état des recherches, la conclusion suivante:

"(...) The consumer research of the last ten or fifteen years has centered primarily on the facts and causes of variation in consumer spending and saving. The intricate effects of these variations on the over-all operations of the economy -- particularly, on the production of consumer as well as investment goods industries -- have received much less attention. This one-sided accent was natural as long as the belief was widespread that consumer spending was merely a passive response to national income, and that private investment and governmental spending were therefore largely, if not entirely, instrumental in driving and shaping the level of income. Now that statistical research and the course of experience itself have made it clear that its simplification is unwarranted, there are signs of a renewed theoretical interest in the dynamic interconnections of consumption, production, and income distribution²."

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 mal donne. Keynes, nous

1. Economic Research and the Keynesian Thinking of Our Times, Twenty Sixth Annual Report of the National Bureau of Economic Research, juin 1946, p. 21.
2. The Instability of Consumer Spending, 32nd Annual Report, National Bureau of Economic Research, Inc., mai 1952, p. 16.

rappelle Burns, avait commencé par nous dire: "Si l'inclination à consommer est une fonction stable, le plein emploi ne se réalisera pas¹." Puis, pour étayer le caractère réaliste de son hypothèse, il nous a exposé qu'une "loi psychologique fondamentale"² tendait à la rendre stable et il a tiré de cette loi la formule de sa démonstration. "Of course, continue Burns...

...Keynes realized that it could be no more than an approximation. In the first place, it takes time for consumer spending to adjust to a new level of income, and the early effects of an increased volume of investment may therefore be very different from the late or ultimate effects. In the second place, quite apart from the adjustments attendant upon the passage of time, consumer spending is not governed exclusively by the amount of income. To clarify this feature of consumer behavior, Keynes analysed the influence of other objective factors that seemed to him capable of modifying the amount of "real" spending at a given level of "real" income -- that is, the distribution of incomes, windfall changes in the value of assets, the rate of interest, changes in fiscal policy, and expectations concerning future incomes. Keynes, did not, however attach great importance to these factors, and he practically dismissed one of them -- namely, consumer expectations. To get on with his argument, he lumped them in ceteris paribus. He did not stop often enough to remind the reader, or for that matter himself, of the restrictive assumptions on which his analysis proceeded.

Many of the economists who were attracted by the brilliant argument of *The General Theory* gave less attention than Keynes to the factors complicating the consumption-income relation. Not a few practically overlooked them. Whereas Keynes had merely concluded that the propensity to consume was a "fairly stable function" of income, others soon began to speak of it as a "highly stable" function or simply as a "stable" function. Even those who stopped to consider what factors, besides income, may influence the amount of aggregate spending rarely inquired about the role of changes in relative prices or in expectations concerning the value of money. A new economics arose, which devoted itself preponderantly to aggregate income analysis, neglecting variations in prices, just as the older economics had devoted

1. *General Theory*, etc., op. cit., p. 96.

2. "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).

itself preponderantly to individual price analysis, neglecting variations in national income. To the older generation the important problems of economics revolved around phenomena of price as they affected entrepreneurs, investors, land-owners, wage earners, and consumers. To the new generation of economists the important problems revolved around the deficiency in aggregate spending such as characterized the thirties; they therefore concerned themselves chiefly with two classes -- consumers and investors. To the older economists, all species of economic man were more or less efficient calculators of utility or gain. To the new economists, consumers were creatures of habit whose collective propensity to spend or save could be counted on with assurance; while investors were a dynamic group whose expenditure, no matter how well cloaked in formal calculations, was at bottom swayed by emotionally tinged estimates of a precarious future.

This psychological distinction between investors and consumers opened up a new vista before economics. For if it was approximately true that consumer spending is linked passively to income, economics was at last on the threshold of becoming an engineering science. In the years immediately following the publication of Keynes' General Theory, it came to be widely believed that once the desired level of income was specified, the economist would be able to estimate with tolerable reliability what amount of investment -- or some practical equivalent -- would bring that income into being. But if the economist was to perform this engineering function, he needed dependable empirical estimates of the relation between aggregate consumer spending and aggregate income. For that purpose statistics had to be used. (...)

(...) the results at first looked very promising. Not only did the correlation between aggregate consumer spending and income turn out to be remarkably high, but some investigators found that the correlation could be improved by adding other factors -- such as the degree of income inequality, the size of population, the rate of change in total income, or time itself -- to the list of independent variables. However, as the statistical experiments piled up, the disturbing fact emerged that rather minor shifts in the period covered by the correlation were capable of modifying appreciably the estimated parameters of the consumption function. The same thing happened when one reputable series on income or

consumer spending was substituted for another. Further analysis suggested that what economic policy required was not so much an estimate of the consumption function as an estimate of its complement -- that is, the savings function. "The most important single economic fact about the community", declared Beveridge, is "the amount which the individuals of a community will try to save under conditions of full employment, with a given distribution of income". But if this was the critical fact, then the high correlation between aggregate consumer spending and income had slight significance. Clearly, since consumer spending was on the average about nine or ten times as large as saving, a small percentage error in the spending estimate could mean a large error in the saving estimate. Indeed, independent calculation showed that the correlation between saving and income was by no means so high as between spending and income, and that "the most important single economic fact about the community" was therefore a somewhat elusive magnitude. When the forecasts even of what consumer spending would be after V.-J. Day were found to be in error by an uncomfortable margin, faith in a stable consumption function was severely shaken.

Many believed, however, that consumer spending would emerge as a fairly stable function of income, once the shortages accumulated during the war were made good. Reflecting this view, the President's Economic Report to the Congress in January 1947 stated that "if consumer incomes should remain at current levels, we would expect savings to drop little, if any." The report also expressed doubt "whether the rate of consumer savings will or even can be reduced much further except by adversity". As it turned out, the rate of savings was reduced much further during 1947 -- and not by adversity, but by prosperity. More recent events, especially since June 1950, are familiar and have led to a sharp reversal in economic thinking. The President's latest Economic Report declares that "consumer spending is the most uncertain factor determining the general inflationary outlook for 1952". A few years ago a statement of this character would have invited ridicule. Today it hardly causes a ripple. Few, if any, economists are any longer disposed to question the capacity of consumers to change their rates of spending and saving without prior notice. Indeed, there is some danger that the whimsical character of consumer spending will now be as roundly exaggerated as was its mathematical determinacy only a short

time back¹."

Sur ce point fondamental de la stabilité de la fonction de consommation, il est donc de plus en plus accepté comme évident, comme démontré par l'expérience, 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: "In general, we shall in what follows take the subjective factors as given; and we shall assume that the propensity to consume depends only in changes in the objective factors." 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 ont apparemment perdu de vue cette importante restriction. Car dans la réalité, n'est-il pas évident qu'il faudra toujours tenir compte des facteurs subjectifs qui déterminent le comportement du consommateur?

Un autre point sur lequel la théorie de Keynes reste bien en deçà 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 comme se réalise l'équilibre. En cela, il se distingue des classiques dans le procédé de démonstration, mais il fonde, comme les classiques, son 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.

1. *The Instability, etc.*, op. cit., pp. 6-9.

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 industriels 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 et 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 quantitative-ment 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 consommation 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 particulières¹.

1. Histoire des doctrines économiques contemporaines, op. cit., p. 29.

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 général 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 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 que peut-on savoir 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.

"Let us not forget, fait remarquer Haberler, dans The New Economics . . .

... that the General Theory runs in broad, aggregative terms and is therefore precluded from dealing, and is not designed to deal, with sectional unemployment, which is the result of faulty allocation of resources or of shifts in demand. It is meant to deal only with general mass unemployment resulting from a deficiency in aggregate effective demand. (deflation). Its author clearly assumed that all other problems would take care of themselves, if only aggregate effective demand was kept on an even keel or raised when necessary, for example when the wage and price level is pushed up by monopolistic and restrictive policies of aggressive trade unions or other pressure groups.

This is certainly a much too optimistic view. Keynes and most Keynesians (especially Beveridge) underestimate, it seems to me,

the possible magnitude of frictional unemployment (people on the way from one job to the other) and structural employment (unemployed workers in special depressed areas and industries) which, unlike general (i.e. well dispersed) unemployment, cannot be cured by merely manipulating aggregate demand. They fail to realize, or at least to realize fully, the enormous difficulties, or almost impossibility in the kind of "free society" as we today know it in the western world, to restrain labor monopolies from pushing up wages and thus forcing a rise in prices whenever full employment is approached or even long before that point, in consequence of which unemployment becomes necessary to prevent inflation. Socialist economists like Professor Myrdal and Pigou have seen this problem much more clearly than the Keynesians.

But all this is a matter of judgment about the operation of certain social forces. Although crucially important, it does not involve the principles of the General Theory^{1.}"

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 dépréciation naissent, dans une industrie ou un groupe d'activité 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.

1. Op. cit., pp. 178-179.

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 changement¹."

Ces considérations et celles qui suivent amènent François Perroux à conclure que la théorie, dite générale de Keynes, n'est en fait qu'une 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'oeuvre 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'efficacité²."

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

1. Histoire des doctrines, etc., pp. 46-47.

2. Ibid., p. 51.

est le verdict qui semble s'imposer à l'heure actuelle. Veut-on d'autres témoignages, parmi bien d'autres:

Bertil Ohlin:

"No work in economic theory in the last decades has played anything like so great a role, nor has any deserved it. For, irrespective of which parts of the Keynesian theory will prove to be lasting contributions to economic science, it has stimulated economic thinking in an extraordinary way. Keynes's concepts "propensity to consume" and "liquidity preference" -- and his emphasis on formerly insufficiently observed facts and relations in connection with these concepts -- have led to a very important addition to our knowledge. I want to emphasize this first because I am going to present some rather critical remarks about certain central aspects of the Keynesian theory and also about the way in which conclusions have been drawn as to practical policy from this simplified theory, based on somewhat unrealistic assumptions about what the economic world is like¹."

J. -M. Clark

"At the risk of revealing more about my own predilections than about prevailing views, I will hazard that most economists accept the area of study which the "Keynesian revolution" opened up, and some of the key "Keynesian" ideas. In particular, most would agree that the spending of income is a real problem, and does not take care of itself automatically in such fashion as to tend constantly toward full employment. Probably most would admit the possibility of a state of underemployment that has no inherent tendency to correct itself automatically and inevitably, though there would be various kinds and degrees of divergence from the orthodox Keynesian formula for describing this condition; especially, perhaps from the presentation of it as a precise "equilibrium". This seems to need modification before it can fit the facts of cyclical movements, which are so integrally bound up with the volume of employment. This concept of underemployment equilibrium was an inevitable weapon in the battle Keynes had to fight against dogmas of automatic tendencies to full employment. But now that this battle has been won, the

1. The Problem of Employment Stabilization, Columbia University Press, New-York, 1949, p. 137.

next step is to deal with the things this over-simplified concept leaves out¹."

Jacques-E. Mertens:

"A 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 économique-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 emploi²."

François Perroux également ramasse ainsi sa pensée sur le sujet:

"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 établies³."

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.

1. The American Economic Review, mai 1947, p. 1.

2. Revue d'Economie politique, janvier-février 1951, p. 45.

3. Histoire des doctrines, etc., op. cit., p. 35.

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 à l'appendice 3, préparé par M. Pierre Harvey, une interprétation strictement keynésienne n'exigeait pas autant de centralisation qu'on l'a prétendu en 1945. Et la chose devient de plus en plus évidente et offre encore plus de possibilité de décentralisation quand on tient compte non seulement des aspects théoriques, mais aussi bien des leçons de l'expérience en matière de politique fiscale¹.

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 avons déjà consacré tout un mémoire 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'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

1. Cf. à ce sujet, l'annexe no 5, au rapport général, sur la politique fiscale et les relations fédérales-provinciales.

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 commencent d'ailleurs à s'apercevoir 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 transparait 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. "At first, dit-il,...

... it was deemed necessary, on the basis of a simple past relationship, to estimate the net effect upon national income of variations in the independent variables -- e.g. export balance, public investment. Now it is generally agreed that we must allow for the effects of changing distribution of income, accumulation of liquid assets, cyclical variations in relationships, lags in the adjustment of spending to income, population changes, relative price changes, etc., etc. The danger now is that the models may become so complicated as to become useless¹."

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 exigeant 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;

1. The New Economics, op. cit., pp. 19-20.

3. Limites sociologiques - notamment problèmes de mobilité et de stabilité de l'emploi;
4. Limites monétaires - peut-on éviter l'inflation?
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 ou 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 politiques¹.

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.

1. Op. cit., pp. 64-70.

C H A P I T R E V

La validité théorique de la construction keynésienne

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 débuts, 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 "growing anti-Keynesian literature"¹. 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"². Pour établir nettement les positions à ce sujet, citons

1. *The New Economics*, op. cit., p. 3.

2. *Le fédéralisme canadien*, op. cit., p. 109.

simplement ce qu'en dit Haney dans son History of Economic Thought¹:

"Following the appearance of the General Theory in 1936, came a long list of critics of Keynes's doctrines. Some hastened to attack, and later fell in step with the Keynesians. The following summary contains the criticisms of those who, having generally recognized standing as economist, have on the whole remained steadfast in the opposition or criticism. Doubtless many others could be found who have not expressed themselves in the economic journals, or in some other way that might attract attention.

"Some critics may be classed as being thoroughly and fundamentally opposed (T. Greidanus, G. von Haberler, L.A. Hahn, L.H. Haney, 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). Others appear as partially critical (J.M. Clark, S.H. Slichter, D. McCord Wright), or as accepting portions of Keynes's doctrine while criticizing it in some basically important respect (G. Cassel, W. Fellner, C.B. Hoover, E. Lindahl, B. Ohlin, J.A. Schumpeter). Still others may be classed as sympathizers who attack some important part of the doctrine in an important way (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)."

Naturellement, on peut se demander si ces classifications sont bien valables. Un autre auteur appliquerait sans doute les mêmes critères 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:

1. MacMillan, New-York, 1949, pp. 762-765.

"Concise Summary of the Attack -- An attempt to epitomize and sum up the adverse opinions may give the following results:

Keynes's various "propensities" and particular points (e.g., the multiplier) are all old. (Some commentators have criticized him for unfairness to predecessors.)

Extreme idealism.

The use of many assumptions, and too much reliance upon arbitrary definitions or tautology.

Oversimplification.

Failure to allow for time periods.

Overworks "expectation" as an independent variable, and fails to integrate it with the general theory.

The theory is not general, but applicable at best to particular economies under particular conditions.

Essentially static.

Keynes's "social vision" colors his theory by determining his assumptions and applications.

The idea that the limitations on the application of "classical theory" (caused by institutional rigidities) destroy the validity of such theory.

No real equilibrium exists in a condition of under-employment.

Assumes income; is underconsumption theory.

Overemphasizes "full employment" as against production and income.

Is monetary economics, accepting "bank money as a datum, and assuming that the demand for money equals that for goods.

The "variables" relied upon are interdependent, preventing non-circular reasoning and general conclusions.

Inevitable "repercussions" of the controls proposed would and do vitiate conclusions and defeat policies.

Fails to allow for true economic motives such as those affecting the individual's attitude toward saving and investing.

Tendency to slur over obstacles to supply.

The "propensity to consume" is not developed accurately or consistently; particularly there is confusion between the ex post and ex ante position.

The multiplier is a "myth", based largely upon mere assumptions; it is not new.

Too sweeping denial of relation between wages and employment

Low interest rates cannot be counted on as a stimulant.

The theory of "investment opportunity" is inadequate; it does not explain an over-all deficiency in inducement to invest.

The attempt to equate saving and investment fails.

No place is given to speculation as distinguished from investment.

"Liquidity preference" is inadequate as a theory of interest; no adequate interest theory.

Progressive taxation may lead to increased enterprise risks and decreased employment.

In several cases, Keynes's proposals for controls or remedies are inferior to others which are available.

Keynes's theory leads to Socialism. It resembles Marx's thought in some respect.

Among the more sympathetic critics, the most common points appear to concern Keynes's treatment of time, the static character of his theory, his definitions (such as defining saving and investment so as to make them equal), his underemployment equilibria, and his generalizing on the basis of temporary or local conditions."

Keynes a d'ailleurs lui-même accepté dès le début la validité de certaines de ces critiques¹. Et le keynésianisme s'est orienté dans des voies multiples, chaque keynésien apportant ses propres critiques et ses propres amendements à la théorie générale, et 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 vraiment², 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

1. The New Economics, op. cit., pp. 181 et ss.

2. 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.

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.¹ 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 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: "Critics indeed have dealt severely with each link in the chain; and they have shown, for example, that on other assumptions (e.g., non-rigidity of wages -- Haberler -- inelastic liquidity function -- Hicks, Haberler, Leontief) the position of under-employment may not be one of stable equilibrium²." Pour le reste du chapitre, il réclame surtout, pour Key-

1. Société des Nations, Genève, 1943.

2. The New Economics, op. cit., p. 47.

nes, l'importance 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 méprisable; c'est déjà pas mal plus modeste.

Quant au coeur 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 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 au fur et à mesure des 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*¹:

"It is true that there are untold unfilled consumer wants waiting to be satisfied. But it is not possible to leap from this fact to the conclusion that unemployed resources can, therefore, readily be absorbed in the consumption goods industries. The fact is that, at moderately high income levels, persistent institutional factors determine within rather rigid limits the ratio of consumption to income. The forces determining this ratio are, in part, the distribution of income,

1. Op. cit., pp. 247-248.

habitual practices (strengthened or enforced by institutional arrangements) with respect to individual savings, corporate earnings, and finally the inevitably high amplitude, as output changes, in the fluctuations of business profits owing to the high proportion of fixed costs under modern production methods.

"The superficial view that the persistence of vast unsatisfied consumer wants is an answer to the problem of limited investments outlets -- outlets inadequate to fill the gap fixed by the consumption-savings pattern -- overlooks the stubborn fact that this pattern is, according to all the available evidence, a highly stable one. It is not likely to be radically changed from one decade to another except by important modifications in fundamental institutional arrangements."

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 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, à l'heure actuelle, par exemple, le plein emploi correspond à un revenu national d'environ \$27,000,000,000 pour une population de 15,000,000. Après la part faite des dépenses d'investissement néces-

saires à la production de ce revenu, il peut rester à la consommation civile quelque chose comme 21 à 22 milliards, soit une dépense par tête de quelque \$1,400 à \$1,500 par année, ou moins de \$7,000 à \$7,500 pour la famille moyenne aux prix actuels. 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 47 milliards par année aux prix actuels?

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, ils créeront au fur et à mesure le pouvoir d'achat nécessaire pour en faciliter la vente. 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 l'impossibilité 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 conviennent¹.

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

1. *Economic Policy*, etc., op. cit., p. 225.

reste possible même dans l'hypothèse de perspective 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 hansenien d'une incapacité fondamentale de l'économie à fournir des perspectives d'investissements 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. A 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.

C'est donc dans la perspective d'une théorie aussi contestable qu'a été développée toute la politique fiscale canadienne des années 1945-50. A 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 à 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 de l'exactitude rigoureuse de 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 conditions 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.

A 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 toute 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 provînt 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 revisions et adaptations, qui sont d'ailleurs déjà en cours et qui ont singulièrement modifié les perspectives¹.

1. Cf. à ce sujet l'appendice II, par Jacques Parizeau.

C H A P I T R E V I

Conclusions de la deuxième partie

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 pôle 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. A 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'Etat, 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'Etat disposait du moyen de faire fonctionner toutes les pièces du système à l'oeil, 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 économiquement 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 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 dif-

difficultés n'est pas la seule possible, comme nous venons de le voir au chapitre précédent. 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'Etat, 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.

APPENDICE I

Les résultats de la centralisation administrative en France

par

Patrick Allen

professeur à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales
de Montréal

Avant d'aborder les conséquences de la centralisation administrative en France, il est opportun de connaître la composition et la structure de la France contemporaine, le sens qu'il faut donner au terme de centralisation et les distinctions qui s'imposent.

"Au point de vue administratif, le territoire français est réparti en 94 départements en comprenant les nouveaux départements coloniaux de 1946 (Guadeloupe, Martinique, Réunion, Guyane). Chaque département, qui a à sa tête un préfet, est divisé en arrondissements ou sous-préfectures, subdivisés en cantons et en communes. Le préfet est assisté d'un conseil général, élu au suffrage universel à raison d'un conseiller par canton; le sous-préfet est assisté d'un conseil d'arrondissement. L'administration de chaque commune est confiée à un maire, assisté d'un conseil municipal. Il existe en France 301 arrondissements, 3,028 cantons, 38,021 communes, et 41,905,000 habitants." (1)

Avant 1789, la France n'avait aucune Constitution, à moins que l'on ne veuille donner ce nom à un ensemble de traditions et d'institutions que le roi était libre de modifier à son gré. Depuis 1789, la France a eu neuf Constitutions. Aux termes de la Constitution de 1875, en vi-

(1) Nouveau Petit Larousse illustré, édition de 1948, p. 1387.

gueur jusqu'en juillet 1940, ce pays était une république constitutionnelle et unitaire; le pouvoir exécutif était exercé par un président, assisté de ministres responsables; le pouvoir législatif, par le Sénat et la Chambre des députés (Parlement). Une assemblée constituante, élue après la Libération, a voté en 1946 une nouvelle Constitution.

Le préfet et le Conseil général sont les organes essentiels du département, le premier assisté du Conseil de Préfecture, le second de la Commission départementale. Le préfet, dont le statut est actuellement constitué par le règlement d'administration publique du 19 juin 1950, est le représentant du pouvoir exécutif dans le département. (1) Mais "en dépit du désir des auteurs de la Constitution de 1946, c'est en fait le préfet qui est l'exécuteur des décisions du Conseil général. Or nous savons que le préfet est l'agent local du gouvernement. L'organisme décentralisé a pour exécutif un fonctionnaire du pouvoir central. Cette dernière qualité fait du préfet un "tuteur" aussi discret qu'efficace. (2)"

Toute l'évolution qui s'est produite dans l'administration publique de la France "se maintient dans le cadre d'une armature nettement centralisée. L'esprit de l'an VIII demeure encore. S'il a été grandement assoupli au cours de ces cent cinquante années, si les autorités locales sont dotées d'une certaine indépendance, l'appareil administratif français n'en demeure pas moins celui qui a été organisé par Napoléon, et, malgré les proclamations, malgré les textes, ses rouages sont dépourvus d'une autonomie véritable." (3)

"On entend par centralisation un régime dans lequel les administrations locales sont placées sous l'entière direction du gouvernement central ou de ses représentants locaux: les agents de ces administrations sont nommés par le gouvernement et soumis de sa part à un étroit pouvoir hiérarchique. Ce régime centralisé peut être lui-même plus ou moins déconcentré, selon que l'on accorde plus ou moins de pouvoirs aux agents locaux de l'Etat." (4)

(1) Hervé Detton, L'administration régionale et locale de la France, Presses Universitaires de France, collection "Que Sais-Je?", no. 598, 1953, p.21.

(2) Ibid., p. 32.

(3) Ibid., p. 16.

(4) Hervé Detton, op. cit., p. 7.

"A l'inverse, la décentralisation se caractérise essentiellement par le fait que la collectivité locale est dotée de la personnalité civile, qu'elle désigne elle-même ses représentants par la voie de l'élection, enfin que ces représentants élus sont dotés de pouvoirs effectifs." (1)

"Le plus souvent, la décentralisation correspond à un régime libéral ayant à sa base l'élection. Elle suppose chez les administrés une certaine maturité civique. Elle a pour conséquence de les faire participer aux affaires publiques, de développer chez eux le goût des responsabilités, de leur rendre l'administration moins impersonnelle et moins lointaine. La démocratie est traditionnellement décentralisatrice, la décentralisation n'étant autre chose que la démocratie transposée du plan national sur le plan local. Les inconvénients de la décentralisation, que vient heureusement pallier la tutelle administrative, sont faciles à imaginer: les chicanes locales se doublent de passions politiques; l'incompétence ou la maladresse des "tyranneaux de village" n'ont d'égal que leur désir de manifester une autorité dont ils ne sont pas toujours dignes." (2)

Ces citations nous font déjà entrevoir les inconvénients de la centralisation administrative qu'il est temps de caractériser par quelques faits indiscutables.

On comprendra qu'il n'est pas opportun de chercher les avantages de la décentralisation puisqu'elle n'a jamais existé dans la France contemporaine. Jean Bareth, dans un article intitulé "Les Communes de France sont majeures, Pour une nouvelle libération", résumait en octobre 1949, à la suite de J.-E. Gravier, le bilan de la centralisation en France:

"les villages abandonnés, le retour à la friche de territoires vastes comme la Belgique, l'anémie de la vie locale, la congestion des grandes villes; les charges que celle-ci entraîne (qu'on songe que tel ou tel service coûte 30 ou 50 fois plus cher à Paris que dans une ville moyenne), l'enfer des banlieues prolétarisées, l'isolement et la haine des classes, le gaspillage des richesses naturelles, les régions dépeuplées, le sous-équipement de l'ensemble du pays. Ce sont des millions de vies humaines et des centaines de milliards que coûte le régime centralisé à la France." (3)

(1) Ibid.

(2) Ibid., p. 8.

(3) Jean Bareth, "Pour une nouvelle libération, Les communes de France sont majeures", Fédération, octobre 1949, p. 578.

De nombreux faits permettent d'établir que la centralisation administrative entraîne plus ou moins directement:

1. l'extermination des libertés locales par l'excès de tutelle du pouvoir central, l'abolition du sens démocratique, les communes devenant de simples divisions administratives, par l'absence de respect pour les libertés locales et la politisation de la vie locale;
2. le règne du fonctionnarisme et des maux qu'il comporte;
3. le monopole du pouvoir central sur l'éducation, les arts et les lettres, les sciences;
4. le mauvais état des finances publiques.

1. L'EXTERMINATION DES LIBERTES LOCALES

Le système administratif français se caractérise "par l'incapacité de régler aucune affaire importante sur place; tout doit 'monter à Paris', les fonctionnaires locaux ne jouant le plus souvent qu'un rôle d'intermédiaire. Pour ne donner qu'un exemple, sait-on que le dossier de l'adduction d'eau d'une commune de 200 habitants doit obligatoirement être étudié par un inspecteur général du Génie rural, lequel réside à Paris? On pourrait citer des absurdités de ce genre dans chaque département ministériel. Les 'agents des services extérieurs' voient sans cesse leur initiative restreinte à l'expédition des affaires courantes, et les administrations centrales en arrivent, de leur côté, à s'occuper de problèmes strictement locaux. En particulier, la moindre question intéressant à la fois deux ministères ne peut être résolue qu'à Paris, le préfet ne se risquant jamais à coordonner l'action des deux chefs de services départementaux, dont le premier réflexe est d'en référer à leur Direction centrale." (1)

Ainsi, des mesures d'intérêt local qui n'ont aucune répercussion sur la vie nationale doivent souvent être instruites à Paris, par des fonctionnaires souvent bien mal placés pour en étudier les dossiers. La perte de temps qui en résulte peut être funeste et s'accroît parfois par le fait qu'il manque une pièce au "dossier" que l'on renvoie à la préfecture ou à la sous-préfecture pour le retourner ensuite à Paris." (2)

(1) J.-F. Gravier, Paris et le désert français, Le Portulan, 9 rue Auber, 1947, p. 119.

(2) Guy Derache, "Faits et méfaits de la centralisation", Fédération, juin 1949, p. 350.

Chaque fois que le conseil municipal a l'intention de prendre une délibération importante qui doit être approuvée, "le secrétaire de la mairie ou le maire se rend à la préfecture pour demander l'avis d'un chef de bureau ou d'un rédacteur. Suivant sa réponse, on prendra ou non la délibération. Bien plus, le budget primitif est pour quelques communes, établi suivant les conseils -- suivis à la lettre -- des bureaux préfectoraux!" (1)

Les communes sont de simples subdivisions administratives. Le maire est revêtu d'un double caractère: "il est à la fois le premier magistrat de la commune et le dernier fonctionnaire d'un Etat construit de haut en bas; il se trouve donc soumis, d'une part, à la tutelle administrative et, d'autre part, au pouvoir hiérarchique du préfet et à la surveillance de nombreux fonctionnaires et du ministre de l'intérieur." (2) Cela peut expliquer pourquoi les habitants se désintéressent totalement de la gestion des affaires communales. "Pour eux, la mairie, c'est le lieu où l'on se rend pour aller chercher les cartes de ravitaillement ou retirer les papiers administratifs. Leur commune n'est plus qu'une simple subdivision administrative; rien ne les attache plus au sol de leur petite patrie, qu'ils quittent sans regret. Il est certain que la France n'aurait pas connu un tel dépeuplement des campagnes si son régime administratif avait réellement été décentralisé." (3)

La politisation de la vie locale devient un fait. Comme le mandat municipal est considéré comme le premier échelon de la carrière politique, les partis y présentent chacun leurs candidats et considèrent "les élections locales comme une lutte qu'il faut enlever à tout prix". Comme premier résultat, "le conseil municipal et la municipalité ne représentent pas les intérêts locaux vis-à-vis de l'autorité de tutelle, puisqu'ils ont été élus, non sur un programme de réalisations communales mais sur un programme de politique générale". Comme second résultat, "de nombreux candidats ne sont pas préparés à l'exercice de leur mandat municipal", proie facile devant l'autorité de tutelle. Comme ils ne sont plus consultés sur leurs intérêts locaux, les habitants ne "prennent pas garde à la signification du scrutin."

Le système administratif français peut sembler décentralisé parce que les autorités locales sont élues. "Mais ces élus n'ont pas le pouvoir: ce sont des mineurs. En fait, par l'extension abusive des prérogatives du pouvoir central et le jeu de la tutelle administrative et financière, nous "jouissons" d'une simple déconcentration: nos communes ne sont que les derniers rouages de la machine étatique." (4)

(1) Ibid., pp. 352-354.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) Guy Derache, op. cit., p. 354.

Comme la centralisation administrative actuelle en France n'est que la continuation sous un autre nom de celle qui existait autrefois, on aura un autre exemple des résultats qui en découlent en lisant ce que Georges Gojat rapporte de Tocqueville sous le titre: "C'est au Canada qu'on pouvait le mieux juger la centralisation administrative de l'ancien régime."

"En effet, il est possible d'y voir, avec un fort grossissement, l'esprit et les défauts du système transplanté dans un pays neuf. Le pouvoir ne rencontrait pas d'obstacles: la noblesse était peu nombreuse et sans racines dans la colonie, les traditions féodales obscurcies ou même perdues, enfin, il n'existait pas de véritable pouvoir judiciaire "enraciné dans de vieilles institutions et de vieilles mœurs". Aussi, la position de l'intendant était-elle prépondérante et rien ne venait balancer son autorité; il exerçait tous les pouvoirs et c'est devant sa juridiction qu'étaient portés les procès ayant trait aux concessions de terres. Déjà, l'administration centrale voulait tout faire, non seulement par ses délégués, mais aussi par ses instructions: par exemple fixer les cultures et même des modes de culture obligatoires. Les lieux d'établissement des colons étaient arrêtés par l'administration et, cédant une fois de plus à son penchant pour les formules lapidaires, Tocqueville conclut: "On se croirait déjà en pleine centralisation moderne et en Algérie".

Ces méthodes sont d'autant plus frappantes, que, sur le même continent, à la même époque, les Anglais suivent un système tout opposé. Si la centralisation française s'est outrée en passant les mers, de même les caractères des institutions anglaises se sont accentués. Les communes sont devenues de petites républiques "de fait". Et, s'il est difficile de conclure avec Tocqueville que les deux méthodes se jugent à leurs fruits (la population du Canada atteignait 60,000 âmes en 1763 et celle des provinces anglaises 3,000,000), son analyse reste juste. Elle explique fort bien un trait essentiel du Canada français qu'il n'a pas souligné." (1)

Un autre exemple des erreurs de la centralisation administrative est celui de la Réunion.

(1) Georges Gojat, "Les corps intermédiaires et la décentralisation: Libéralisme, traditionalisme, décentralisation", Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences politiques, 31, Armand Colin, 1952, p.11.

En 1946, la Réunion, vieille colonie, devenait département français. Bien qu'elle soit à 13,000 kilomètres de la France, elle recevait, nous dit Jean Bareth, le même régime administratif que celui d'un quelconque territoire de la métropole. "Il n'a pas fallu trois ans pour que le régime développe les tares que nous lui connaissons; la distance est ici le miroir grossissant qui porte à leur comble des absurdités auxquelles nous sommes tellement habitués que nous ne voyons plus les pertes immenses qu'elles causent à notre pays." (1)

Un énorme pylone de radiodiffusion traîne depuis quelque temps sur la promenade du bord de mer, à Saint-Denis. Il faudrait l'enlever, mais qui le fera? Car il n'est au pouvoir de personne à la Réunion de décider de cet enlèvement: la décision doit être prise à Paris et trois services métropolitains s'en rejettent mutuellement la responsabilité.

"Alors qu'il faudrait faire sortir la Réunion de la stagnation où elle croupit depuis 50 ans, par suite d'une autre erreur, celle du colonialisme fonctionnarisé, la voici gouvernée par un préfet qui ne peut prendre de décisions sans l'accord, non seulement d'un ministère, mais de dix ministères différents, dont les fonctionnaires n'ont jamais mis les pieds dans cette île lointaine. Si encore Paris répondait! Mais la réponse parisienne sans laquelle tous les rouages locaux sont arrêtés, se perd le plus souvent dans les archives. Il s'agit d'un tout jeune département, les problèmes qui s'y posent échappent à la routine, et les fonctionnaires se dérobent à leurs responsabilités. Ainsi, par la faute d'un immuable système administratif centralisé, parfaitement indifférent aux besoins de ses "assujettis", incapable d'ailleurs de s'y adapter, la Réunion est appauvrie, paralysée, installée dans l'anarchie. Sa situation est misérable, le paupérisme y règne, alors que l'île Maurice, sa voisine, connaît une prospérité qui fait honte à la France ou plutôt aux institutions françaises.

En fait, la Réunion souffre des mêmes erreurs que n'importe laquelle des collectivités territoriales françaises; elles y sont plus évidentes, mais ce sont les mêmes.

(1) Ibid.

Les erreurs de la centralisation sont partout si évidentes qu'elles ont été reconnues et constamment dénoncées. Ne lit-on pas en tête du projet de loi déposé à l'Assemblée nationale l'an passé (il y est encore): "Ni les ministres ni même leurs directeurs ou chefs de service ne sauraient examiner personnellement les innombrables questions qui relèvent actuellement de leur compétence et maintes décisions d'ordre local sont prises en réalité à Paris par de jeunes fonctionnaires dont l'expérience administrative n'est pas à la hauteur des connaissances techniques. Il est évidemment anormal de retirer au préfet un pouvoir de décision pour le confier en fait à un rédacteur de ministère".

On ne peut être plus énergique. Il est d'ailleurs évident que le maire le moins compétent connaît encore mieux son affaire parce qu'elle est son affaire qu'un scribe qui n'a jamais mis les pieds dans une mairie.

La réforme administrative est déjà nécessaire pour des raisons d'efficacité". (1)

Les vices de la centralisation administrative se sont fait sentir avec une particulière acuité à la rentrée de l'Alsace dans l'unité française. La vie générale de cette région dépendait d'une législation assez hybride dans ses éléments -- lois françaises, adaptations du Reichstaf, décisions du Landtag -- mais cohérente et efficace. La réintégration au territoire français, avec la fin de la première guerre mondiale, ne pouvait être facile. Le malaise résultant de la réintégration devait culminer en 1929 et tint à des causes diverses, les unes provisoires et de poids décroissant, comme les difficultés économiques et linguistiques, les autres persistantes: "pour la masse des Alsaciens, le contact avec une administration formaliste et lente était décevant, le régime parlementaire, jalonné de crises ministérielles, inquiétant, le système préfectoral, dans lequel les préfets manquent de fixité et les sous-préfets de sérieux, indifférents aux besoins originaux du pays". (2)

Ce régime administratif centralisé de la France est en réalité incompatible avec une saine démocratie. Dans ce pays la démocratie

(1) Jean Bareth, "Les communes de France sont majeures", Fédération, octobre 1949, p. 576.

(2) Fernand L'Huillier, Histoire de l'Alsace, collection Que Sais-Je? Presses Universitaires de France, 1947, p. 109.

est en relation étroite avec le suffrage universel. Or la centralisation met en péril le fonctionnement du suffrage même. Pour le comprendre nous n'avons qu'à nous rappeler la position du préfet et du sous-préfet vis-à-vis du peuple et vis-à-vis du gouvernement. A son tour, R. -K. Gooch, dans son étude sur le régionalisme en France, nous en avertit:

"These officials (prefects and sub-prefects), administrative and not political in theory, are in practice election agents for the Government. The system which makes them powerful administrative agents locally, though subervient agents of the Minister of the Interior and of the Government, likewise makes them influential electoral agents. There are countless ways in which their influence may be brought to bear in favour of the modern-type of "official candidate". The anomalous situation, it has been strikingly said, is that a country in which the people pretend to possess sovereignty is in reality organized like a conquered country." (1)

2. LE REGNE DU FONCTIONNARISME

Que dire de la plaie du fonctionnarisme, cette autre conséquence de la centralisation? "Plus vous étendez la sphère du pouvoir, écrivait déjà en 1861 O. Barrot, plus il se trouve de gens qui y aspirent. La vie va où est la vie, et lorsque toute la vitalité d'une nation est concentrée dans son gouvernement, il est bien naturel que chacun aspire à en prendre sa part." (2)

Paris est le château-fort de la bureaucratie, le royaume des fonctionnaires. Il est significatif, nous informe J. -F. Gravier, qu'en France le personnel employé par les départements et les communes n'atteint pas le tiers de celui qui est au service du pouvoir central, alors que les attributions des autorités locales exigent en Grande-Bretagne, en Suisse, aux Pays-Bas, des effectifs administratifs correspondant à ceux de l'Etat (1, 146, 000 et 992, 000, respectivement, pour le Royaume-Uni). (3)

(1) R. -K. Gooch, Regionalism in France, published by the Century Co., 1931, p. 45.

(2) Odilon-Barrot, de la Centralisation et de ses effets, études contemporaines, Paris, 1861, pp. 83 et 84.

(3) J. -F. Gravier, Décentralisation et progrès technique, Le Portulan, Flammarion, 1953, p. 38. Voir les graphiques de la page 37.

Une telle armée de fonctionnaires devient inquiétante si, on admet avec Gooch, que ces agents de l'Etat en viennent, avec leur travail de routine et la sécurité dont ils jouissent, à prendre des airs arrogants, provocateurs dont peuvent se fatiguer les meilleurs sujets à la longue, comme en témoigne le cas de l'Alsace et de la Lorraine. Le mal est plus grave par le fait que le gouvernement central envoie les fonctionnaires locaux partout sauf dans leur propre région natale. (1) Ainsi la centralisation aboutit-elle, sinon à une bureaucratie lente, énorme et compliquée, qui paralyse toute action individuelle, sinon à un arbitraire sans précédent qui est la conclusion inéluctable de ses origines ou de ses intentions despotiques. (2)

En relation avec le nivellement des libertés locales et du nombre impressionnant de fonctionnaires, les critiques de la centralisation administrative font ressortir la détérioration des particularismes régionaux et la pénurie de bons fonctionnaires locaux: "Le rêve du fonctionnaire provincial est d'être nommé à Paris, comme le rêve du gentilhomme campagnard était, autrefois, de se voir admis à la Cour." (3)

Tout concourt à affermir le privilège de Paris. "Les traitements des services centraux sont généralement supérieurs à ceux des services départementaux. L'avancement est souvent plus rapide, les débouchés en tout cas plus nombreux. Les éléments les plus actifs et les plus ambitieux ne voient d'avenir qu'à Paris." (4)

3. LE MONOPOLE DU POUVOIR CENTRAL

La centralisation atteint la racine même de la démocratie qui postule l'avantage pour tous de l'éducation civique impossible à généraliser efficacement en dehors des cadres d'une administration locale autonome. (5)

(1) R. -K. Gooch, op. cit., p. 48.

(2) Louis Fayolle, L'aristocratie, le suffrage universel et la décentralisation dans l'oeuvre de Taine; Georges Gojat, op. cit., p. 77.

(3) J. -F. Gravier, Paris et le désert français, p. 120.

(4) Ibid.

(5) R. -K. Gooch, op. cit., p. 45.

"Centralization therefore strikes at the roots of democracy. The citizens are eliminated from local affairs and they become indifferent to public affairs and disinterested. They grow to be inert, lose their sense of initiative, get to be incapable of virile effort. Voting is an abstract formality to them." (1)

L'éducation en général est, d'après les observateurs objectifs, défavorablement frappée par la centralisation. L'instruction et l'éducation, dans un régime centralisé, souffrent de l'uniformité, de l'inadaptation, de la rigueur que lui impose le pouvoir central:

"Instruction in a centralized system is held with some reason to suffer from uniformity. It is in this view rigid and unadaptable." (2)

L'autonomie des institutions d'enseignement est l'une des principales revendications des partisans du régionalisme en France. L'enseignement dominé par le pouvoir central ne peut produire que des déracinés, l'instabilité du pouvoir enseignant, la dépopulation des campagnes:

"Regionalists are greatly interested in a system of primary and secondary education in which uniformity, in education the worst form of sterile bureaucracy, will be tempered by a regard for the variety in regional life. The vegetal assumption of Taine, they would contend, ought to be at the basis of education, which ought not to produce déracinés. In this connection, they also believe that the teaching personnel should be more fixed, and they would like to see teachers named wholly independently of the Prefects. Moreover, since education may be considered the fundamental remedy for all difficulties, regionalists believe that the serious problem of rural depopulation can be solved only through regionalist doctrine that primary teachers should inspire love of hearth and land, respect for traditions of family, and a desire to continue these. Likewise, regionalists would like to see university decentralization result in universities which would be true regional centres." (3)

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) Ibid., chap. VI, p. 98.

Outre l'inconvénient de l'uniformité de l'enseignement, la centralisation est à l'origine d'autres maux d'ordre intellectuel. On reproche à Paris la prépondérance dans tous les domaines de la vie de l'esprit, l'attraction et la corruption que cette métropole exerce sur ces mêmes esprits, l'élite du pays; la littérature et les arts deviennent ainsi distants du peuple et, comme le succès n'a de rayonnement que s'il vient de Paris, la culture de la nation perd son originalité à cause de la métropole. (1)

J.-F. Gravier donne des détails plus précis sur la situation intellectuelle offerte au jeune français. Le drainage des élites vers Paris devient systématique, dit-il, dans certaines administrations comme celle de l'Instruction publique. "Tout se passe comme si l'on avait voulu transformer la prépondérance intellectuelle de la capitale en monopole. (2) L'avancement d'un agrégé se mesure au temps qu'il met à parvenir dans un lycée parisien. Il existe d'ailleurs un cadre spécial des lycées de Seine et de Seine-et-Oise. Les bureaux de la rue de Grenelle ont décidé que les élèves parisiens devaient être instruits par des agrégés, alors que les provinciaux n'ont généralement droit qu'à des licenciés. Lorsqu'on est obligé de nommer des licenciés à Paris on s'écrie que la civilisation française est menacée." (3)

Quel est le résultat de cette aberration? On le trouve dans les statistiques des étudiants par faculté en 1939. Sur 77,000 étudiants de la métropole, on en compte 35,000 pour la seule université de Paris, soit 46% des étudiants de France, alors que l'académie de Paris qui est plus vaste ne renferme que 21% de la population étudiante française. Paris a plus d'étudiants dans sa seule faculté de droit que les treize facultés de province et celle d'Alger, autant d'étudiants à sa faculté des lettres que les quinze autres facultés des lettres réunies, plus du tiers de tous les étudiants en sciences et en médecine de toute la nation. Les conséquences de ce débordement de Paris? Les universités de province agonisent, les facultés de Paris sont des Babylones où tout contact entre professeurs et étudiants est à peu près impossible. "Le travail de l'étudiant se réduit à un bachotage sans rapport avec la culture générale ou technique et son diplôme est dévalué. On déplorait déjà cette situation à la veille de la guerre; mais depuis, le nombre des inscrits à la faculté de Droit de Paris a doublé et atteint 19,000." (4)

(1) Ibid., p. 45.

(2) J.-F. Gravier, op. cit., p. 120.

(3) J.-F. Gravier, op. cit., p. 120.

(4) Ibid.

Cette concentration absurde n'existe qu'en France.

Elle a été aussi bien réussie en ce qui concerne les Grandes Ecoles. Les résultats en sont manifestes:

"Dans cette France où l'esprit, la science, l'art jaillissaient autrefois de partout, il n'est plus guère aujourd'hui qu'un seul foyer culturel digne de ce nom. Paris. Tout le reste, à deux ou trois exceptions près, est muet, stérile, désert. "Nos villes et nos villages sont morts" pouvait écrire récemment M. Thierry Maulnier. Les sociétés intellectuelles, les maisons d'édition, les revues qui poussent ça et là en province ont je ne sais quoi de factice, de grêle, de solitaire et de désuet, chacun sent bien que toute la sève a été confisquée par le Moloch parisien. L'attraction est telle qu'on voit des professeurs de facultés provinciales habiter Paris." (1) La centralisation intellectuelle est l'image de la centralisation administrative.

4. LE DESORDRE DES FINANCES PUBLIQUES

L'influence de la centralisation administrative est particulièrement remarquable sur l'état des finances publiques. Il est intéressant de rapprocher ce qui se passe en France de ce qui se passe en Suisse. Alors que le budget de l'Etat français représente 82 milliards de francs, contre 26.8 pour l'ensemble des collectivités locales, les budgets des cantons et des communes outre Jura atteignaient, avant la guerre, 1,260 millions de francs suisses et celui de la Confédération 578 millions seulement. Les départements français, en particulier, n'ont jamais disposé que d'environ 10% du total des budgets publics, tandis que les cantons suisses ont parfois connu des budgets plus élevés que ceux de la Confédération et des communes réunis. (2) "Même en tenant compte des profondes différences historiques qui séparent les deux pays, n'est-on pas en droit de conclure que la structure française est essentiellement caractérisée par l'absence d'institutions régionales correspondant à une division rationnelle du travail entre la capitale et les provinces." (3)

(1) Ibid., p. 123.

(2) J.-F. Gravier, Décentralisation et progrès technique, op. cit., p. 38.

(3) Ibid.

Outre la disproportion entre les montants absorbés par le pouvoir central et ceux que l'on consent aux autorités locales, la centralisation administrative engendre le déséquilibre budgétaire sinon le gaspillage. M. Gooch fait remarquer que monsieur J. Reinach, à l'occasion de l'étude sur le budget, qualifia le système d'administration de contresens et insista sur le fait que seule une réforme administrative permettrait de réaliser des économies réelles. L'année suivante et à plusieurs reprises en d'autres circonstances, on a exprimé des opinions semblables. M. Guillemat déclarait:

"Il faut chercher... la cause de l'augmentation de nos budgets dans une centralisation excessive..." (1)

La situation des finances locales des plus déplorables force leurs autorités à tendre la main au pouvoir central qui, en retour des services rendus, accroît la sujétion des communes:

"D'une part, le montant des dépenses obligatoires augmente chaque année; d'autre part, le montant des recettes ne suit pas le rythme de progression, car la plus grande partie des ressources -- les centimes additionnels -- est calculée suivant une méthode indiciaire qui en réduit la productivité. Les communes se trouvent amenées à tendre la main à l'Etat qui les aide par des avances de trésorerie, par des subventions pour travaux d'équipement, par une participation aux dépenses d'intérêt général, par une subvention pour titres de rationnement et enfin par la fameuse subvention spéciale d'équilibre, qui a causé tant de tracasseries pour son calcul. En raison de ce service, l'Etat rend la tutelle administrative encore plus lourde et accorde à ses fonctionnaires le droit de rejeter ou de réduire les dépenses portées au budget." (2)

Ce qui obère encore le budget est le fait que la centralisation administrative entraîne la politique des subventions administratives, celles-ci étant en définitive un moyen de cimenter la centralisation elle-même. La pratique des subventions est d'essence centralisatrice "à la fois dans son action uniformatrice et dans la mesure où elle permet l'emprise toujours plus accusée du pouvoir central." (3)

(1) R. -K. Gooch, op. cit., pp. 62 et 63.

(2) Guy Derache, Fédération, juin 1949, p. 354.

(3) Jean Boulouis, Essai sur la politique des subventions administratives, Armand Colin, 1951, pp. 9, 172.

Un autre aspect que nous ne voulons pas envisager ici est l'influence de la centralisation sur la stabilité des gouvernements. R.-K. Gooch nous a dit que la centralisation accroît les dangers qui pèsent sur l'Etat, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. (1)

De son côté, Odilon Barrot, nous rapporte que Montesquieu sous l'ancienne monarchie remarquait que "Toutes nos histoires sont pleines de guerres civiles sans révolutions." Il ajoute que s'il eût vécu de nos jours, il eût pu ajouter: "Mais aujourd'hui c'est l'inverse; et notre histoire est pleine de révolutions sans guerres civiles". (2) Plus loin, Barrot ajoute:

"L'excès de responsabilité que cette centralisation fait peser sur les gouvernements -- l'absence de responsabilité chez les particuliers --, l'esprit de dénigrement et l'hostilité qu'elle entretient chez les peuples, l'énorme disproportion qu'elle produit entre la capitale et les provinces, l'obstacle qu'elle oppose à toute réforme, les dangers qu'elle accumule sur la transmission du pouvoir; ce sont là autant de causes assurées de révolution, qui lorsqu'elles se rencontrent chez une nation lui laissent tout au plus le temps de se reposer pendant quelques années, et la tiennent toujours en suspens entre une révolution qui vient de s'accomplir et une autre révolution qui s'avance." (3)

J.-F. Gravier nous avertit que la structure excessivement centralisée de la France sur laquelle s'est modelée la structure du réseau ferroviaire (Voir Paris et le désert français, p. 124) a provoqué la croissance d'un trust parisien -- trust intellectuel, artistique, financier, commercial, industriel, démographique... Il résume ainsi l'action de ce trust sur l'ensemble de la vie française:

1. "Des migrations intérieures transformant la stagnation démographique en décadence continue pour les deux tiers environ du territoire français dont de nombreuses régions se trouvent ainsi très au-dessous de la densité humaine qui permettrait leur mise en valeur rationnelle;
2. Un abaissement de 8 à 10% du taux de remplacement des générations (de 112 à 103 pour le taux de remplacement actuel) suffisant pour transformer des excédents de naissances en excédents de décès (1935-1939) et pour faire perdre environ 70,000 naissances par an, soit un dixième du revenu national;

(1) Gooch, op. cit., pp. 43 et 44.

(2) Odilon Barrot, op. cit., p. 146.

(3) Op. cit.

3. La désintégration de la vie régionale et la destruction progressive des élites provinciales, donc une rupture de l'équilibre intellectuel de la France par la stérilisation de la province;
4. Une centralisation de la richesse provoquant une différence de revenu entre Paris et le reste de la France qui atteint le rapport de 3 à 1 -- le même que celui qui existe entre le standard de vie américain et le nôtre;
5. Le pullulement des improductifs et des parasites autour de cette accumulation de richesse;
6. La rupture de l'équilibre industriel de la France au profit de Paris;
7. Une mauvaise utilisation de l'équipement national (transports, habitations, services publics);
8. Une incidence de 10 à 15% sur le coût de la vie à Paris, notamment en ce qui concerne l'alimentation;
9. Le déficit des transports parisiens (3 milliards en 1946), les pertes de temps et la fatigue humaine qui leur sont imputables;
10. Des transports massifs à grande distance (vivres, eau potable, charbon, matières premières industrielles, énergie) à la fois onéreux et irrationnels;
11. Des frais généraux urbains à ce point ruineux que le déficit des communes de la Seine nécessitait en 1938, malgré des impositions municipales particulièrement fortes, des subventions de l'Etat absorbant 2% du budget national;
12. Une sensibilité aux prises (chômage, disette, etc.) qui trahit la fragilité d'un organisme anti-physique;
13. Une prolétarianisation des immigrants déracinés qui coïncide avec une rupture de l'équilibre social dans les régions rurales (vieillessement de la population, disparition des "services artisanaux");

14. Par cet effet des migrations intérieures une incidence certaine sur l'effondrement de notre capital foncier qui, rappelons-le, est passé de 480 milliards en 1880 à 190 milliards en 1939, et sur l'effrayante extension des terres en friche.

Ainsi, la firme Paris paie et fait payer à la France les conséquences de son gigantisme. Elle est déficitaire dans tous les domaines. Elle dévore les hommes et les richesses de la France." (1)

Ce tableau explique les réactions nombreuses qui se sont manifestées en France en faveur de la décentralisation et qui ont donné naissance au mouvement et à la théorie régionalistes, théorie qui s'est ensuite répandue à travers le monde et a fini par prendre de l'importance dans les diverses sciences de l'organisation humaine.

Selon R. -K. Gooch (2), les projets de retour vers le régionalisme peuvent se grouper en deux catégories: ceux qui sont du ressort de l'initiative privée, ceux qui proviennent plus ou moins directement de l'Etat ou du gouvernement. Les premiers sont exposés dans plusieurs ouvrages, revues et journaux; les seconds sont consignés dans les documents officiels des délibérations.

On peut retracer sans difficulté quelque trente-cinq propositions régionalistes de caractère privé, presque toutes émises au cours de la Troisième République. Les propositions de quelques hommes illustres comme Auguste Comte (1854) et Le Play (1864) comptent parmi les rares exceptions antérieures à cette période. Récemment, soit en 1923, un comité spécial soumit un projet de décentralisation administrative basé sur le fait que l'idée de régionalisme était assez généralisée et qu'elle devait être réalisée moyennant un plan d'action bien défini. Le redressement français, groupement de réformateurs modérés émettait en 1927 des suggestions soigneusement rédigées à l'adresse des partis politiques réguliers de façon à préparer l'opinion publique à des transformations de la structure administrative.

Au cours de la Troisième République, environ vingt-cinq projets parlementaires sérieux ont été préparés en vue d'une réforme régionale complète du régime administratif. Aucun de ces projets n'est cependant parvenu au Parlement pour y être soumis au débat en séance plénière. Il est toutefois douteux de pouvoir trouver un seul député qui se soit jamais prononcé ouvertement contre la décentralisation; presque tous se sont prononcés en faveur de l'urgence des réformes administratives. La Chambre

(1) J. -F. Gravier, Paris et le désert français, pp. 192-194.

(2) R. -K. Gooch, op. cit., pp. 52-73.

des députés et même le Cabinet ont presque toujours compté parmi leurs membres d'ardents avocats de la décentralisation. Des comités parlementaires spéciaux ont été mis sur pied pour étudier l'opportunité de la décentralisation. L'absence de propositions formelles au feuillet des débats n'a pas empêché de nombreuses interventions sur la question du régionalisme, particulièrement en fonction des affaires du Ministère de l'Intérieur.

L'Assemblée nationale de 1871, que l'on a considérée comme la plus libérale jamais élue en France, comprenait une majorité importante de protagonistes de la décentralisation et du régionalisme. De bonne heure cette année-là, un comité de la décentralisation formé de trente membres fut institué pour étudier les projets de réformes administratives et faire les recommandations à l'Assemblée. Le projet régionaliste le plus intéressant à cette époque fut celui de M. Raudot concernant l'organisation par région de toute la France, projet qui ne fut cependant pas accepté sans discussion par le comité des trente membres, sous prétexte, comme le dit l'auteur du compte rendu des débats, M. Waddington, qu'une telle transformation ne correspondait pas encore à un mouvement populaire bien déterminé et qu'il n'y avait pas de nécessité réelle de l'imposer comme un bien commun. On prévoyait que l'évolution graduelle de la France amènerait à voir plus clair dans la question. M. Thiers était alors l'un de ceux qui ont le plus ouvertement fait échec à la décentralisation. Emile Faguet, dans Questions politiques, (1) affirme que Thiers prêcha toute sa vie qu'il fallait le "veto" sur le sujet. Deschanel, de son côté, parle de Thiers comme d'un "adversaire déterminé de la décentralisation". (2) Cependant une loi adoptée le 10 août 1871 concernant l'administration des départements a pu être notée comme un compromis de premier plan.

Une autre loi adoptée le 5 avril 1884 aux Communes fit avancer plus loin encore l'idée de régionalisme et de décentralisation administrative sans répercussions tangibles toutefois dans les faits.

C'est au début de la cinquième législature en 1890 que fut inscrit le premier projet régionaliste important depuis celui de M. Raudot en 1871. M. Hovelacque présenta à la Chambre des députés un ensemble de recommandations réparties en 76 articles contenant l'exposé des motifs en faveur d'un regroupement des départements en 18 régions en vue de favoriser l'administration locale. M. Charles Beauquier, avocat fervent du régionalisme et désireux de réduire le nombre des fonctionnaires, mit de l'avant une résolution invitant le gouvernement à diviser la France en régions plus étendues que les départements. Dans son rapport sommaire, le Comité d'Initiative demanda que le projet de M. Hovelacque et la résolution de Beauquier soient pris en considération par la Chambre.

(1) Questions politiques, Paris 1899, pp. 80-86 (cité par R.-K. Gooch, p. 58).

(2) Dans Présidence du Conseil, résumé des travaux de la Commission extra-parlementaire de décentralisation (Paris, 1896), annexe no 5, p. 73 et ss.

Après beaucoup d'hésitation, une nouvelle résolution fut introduite à l'effet d'inviter le gouvernement à constituer un comité extra-parlementaire dans le but de réfléchir sur la question et ses répercussions. Le premier ministre, M. Dupuy, accepta l'invitation. Mais le cabinet Dupuy devait toucher son terme avant la formation du comité proposé. M. Ribot, qui prit ensuite en main l'administration de la France, introduisit l'étude de la décentralisation dans le programme de son gouvernement. Le problème paraissait aussi épineux que par le passé et M. Ribot trouvait non seulement dans les lois mais dans les coutumes du pays des obstacles majeurs à surmonter; il était cependant d'avis que c'était dans l'esprit d'un gouvernement républicain de l'aborder. Aucune réforme d'importance ne devait encore sortir de cette attitude toute timide.

Dans l'intervalle, la question du régionalisme et de la décentralisation administrative continua de sommeiller devant le Parlement et, pendant les législatures successives de nouveaux projets de réformes s'accumulèrent à la Chambre des députés et au Sénat. De la fin du siècle dernier jusqu'à la première grande guerre, il ne s'est à peu près pas passé d'années sans qu'une mesure d'ordre régionaliste n'ait été soumise. En 1895, M. Lanjuinais et quelques collègues de la Chambre des députés réclamèrent la reconstitution de la France en 23 régions. Au cours de la même année, M. Cornudet et quelques autres collègues y allèrent de leurs projets d'inspiration régionaliste. En 1901, MM. Martin et Chassaing rappelèrent à la Chambre des députés les vues de M. Hovelacque; M. Martin réintroduisit cette proposition à plusieurs reprises par la suite. En 1902, un mémoire sur les mesures de MM. Beauquier et Martin souligna avec énergie le besoin de réformes administratives, en particulier en ce qui touchait aux départements et aux communes. On en vint à proposer la division de la France pour fins d'administration en 25 régions. Un rapport attribué à M. Morlot contenait force détails, cartes en couleurs, graphiques, énumération des régions et subdivisions, état de la population, considérations sur les superficies envisagées, etc. M. Beauquier rappelait encore ce rapport en 1907. En 1910, un mémoire élaboré soumis au Sénat, cette fois, rappela certains projets antérieurs, notamment celui de M. Martin. Enfin, parmi toutes les recommandations, l'une des plus significatives suggérait la division de la France en 31 secteurs administratifs.

La multiplicité des projets, des recommandations et des mémoires a eu pour effet de tenir constamment le Parlement en état d'alerte et même d'inquiétude, comme en témoignent certains exemples que nous choisissons au hasard. En effet, en 1886, M. Méline, alors premier ministre, déclara dans son rapport au Président de la République que son cabinet avait fait de la décentralisation le point important de son programme. (1) Un autre premier ministre, M. Rouvier, dit devant la Cham-

(1) J. O. 1896, 12 juin, pp. 3245-3246.

bre des députés en 1905 qu'il n'existe pas de grandes régions administratives, car s'il en existait, elles permettraient une vie locale plus intense qui réduirait la "congestion" de la France et permettrait un meilleur recrutement des fonctionnaires publics. En 1906, un sénateur, en défendant son projet pour l'établissement d'un comité en vue d'étudier la décentralisation, se plaignait du fait que la Constitution de l'An VIII était un cauchemar pour la nation et que Paris absorbait et appauvissait le reste de la France. Il citait en exemple au Sénat la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique. Se basant sur le fait que les départements étaient trop petits, il préconisait de grandes régions, ajoutant que la renaissance de la France et son activité commerciale et industrielle étaient à ce prix. A la Chambre des députés, en juin et novembre 1906, deux déclarations ministérielles, celle de M. Sarrien et celle de M. Clémenceau, exprimaient leur approbation de la décentralisation. Le premier annonça que son gouvernement proposerait une simplification administrative de laquelle résulteraient non seulement des économies, mais qui contribuerait à stimuler le développement des forces vitales du pays. (1) Monsieur Clémenceau, pour sa part, déclara, que c'était en vue d'une nouvelle extension des pouvoirs des autorités locales que la réorganisation administrative sera préparée. La même année, M. Joseph Reinach, au cours d'une discussion sur le budget, référa au régime administratif comme un contresens et insista sur le fait que seules la réforme et la transformation du régime administratif pourraient apporter des économies réelles. (2) A plusieurs reprises au cours des années suivantes, les discussions sur le budget furent l'occasion de la même expression d'opinion. Par exemple, M. Guillemat s'écriait: "Il faut chercher... la cause de l'augmentation de nos budgets dans une centralisation excessive.... (J. -O. 1907, Débts Ch., 19 février, p. 385). Cependant, monsieur Clémenceau, au cours de son long mandat, apporta peu de mesures d'ordre pratique dans le sens de la décentralisation.

Le successeur de M. Clémenceau, M. Briand, en deux circonstances en 1909, parla de la nécessité de réorganiser le régime administratif par la substitution de nouveaux organismes et laissa entendre que s'il exprimait toute sa pensée, il étonnerait bon nombre de ses collègues, "... referring undoubtedly to federalism" (Gooch. op. cit. p. 63). "Le moment n'est pas éloigné, disait M. Briand, où il faudra donner à ce pays un peu de jeunesse administrative" (J. O., 1909, Débts Ch., 29 octobre, pp. 2426-2427, 2850). En juin 1910, M. Briand annonça que les réformes

(1) J. O. 1906, Débts Ch., 13 juin, p. 1906.

(2) J. O. 1906, Ch., 14 novembre, p. 3207.

administratives seraient mises à l'ordre du jour et qu'une proposition précise serait faite. A peu près au même moment, M. Paul Deschanel parla de ce paradoxe, de cet anachronisme qui consiste à vouloir tenir une république indéfiniment en vie avec des institutions césariennes ou, en d'autres termes, "nous avons en France une république au sommet et un empire à la base". Un autre député ajoutait que la centralisation avait ruiné l'initiative et détruit le commerce et pressait une transformation totale de l'administration.

Le désir plus ou moins ouvertement exprimé de combiner les réformes administratives, les intérêts religieux et militaires, les rouages de la machine électorale, expliquent un peu pourquoi le régionalisme authentique ne pouvait aller de l'avant.

Les préoccupations nées de la première grande guerre n'apportèrent pourtant pas d'interruption notable à l'idée régionaliste. Dès 1915, M. Hennessy proposa la constitution de grandes régions. Cette proposition insistait sur l'intérêt économique des régions et sur la nécessité de la reconnaissance et de la représentation de ces intérêts au niveau du gouvernement régional. On proposa même la création de conseils économiques électifs et consultatifs dans les régions militaires d'abord. La France, soutenait-on, souffrait de n'avoir pas formé de régions administratives en temps de paix, contrairement à l'Allemagne qui était favorablement organisée à ce point de vue. M. Hennessy défendit vigoureusement sa proposition, mais le gouvernement hésita encore, reportant la question à l'étude en comité spécial. Le résultat final fut l'établissement par décret du 25 octobre 1915 d'un comité consultatif d'action économique dans chaque région militaire (J.O., 1915, 31 octobre, p. 7853). Ces comités, au lieu d'être électifs, furent nommés par le ministre de la guerre. C'était une mesure de guerre, mais il en résulta la création permanente, à la fin de la guerre, d'un régime de régions économiques. M. Hennessy revint à charge, après étude sur place de la question et un sondage de l'opinion qu'il jugea partout favorable au maintien des régions économiques selon ses vues.

Le retour à la France de l'Alsace et de la Lorraine et le problème de la reconstitution des régions dévastées donna encore plus d'acuité aux projets de réformes administratives. De 1919 à 1921, la question a été reprise sous toutes les formes. Les idées de MM. Hennessy, Marraud, Reibel et Bouvet sur les réformes à apporter à l'administration générale, départementale et communale, firent l'objet d'un mémoire considéré comme l'un des plus importants et des plus complets sur le régionalisme.

Les élections de 1924 précipitèrent une crise dans l'Alsace et la Lorraine remettant toute la question des réformes administratives à l'ordre du jour. La solution régionaliste s'imposait plus que jamais. Dans le but de sauver les finances de la France, le gouvernement Poincaré dut en venir à certaines mesures tangibles de décentralisation (J.O., 1926, 9 septembre, pp. 10074-10076, 7 novembre, pp. 11890-11899). On abolit, notamment le conseil de préfecture des départements et on établit des services administratifs régionaux. Finalement, en 1927, une proposition faite au Sénat avait pour but de faciliter les activités interdépartementales. Avec l'appui du ministre de l'Intérieur, M. Tardieu, cette proposition fut adoptée au Sénat et à la Chambre des députés en 1929. Elle pourra servir de base à la réorganisation administrative ultime de la France.

En 1922, cependant, nous dit H. Detton... (1)

"... Sans doute étaient apparues dix-neuf régions économiques, douées de la personnalité morale et pourvues de larges attributions dans le domaine industriel et commercial. Mais à ces premières ébauches, plus ou moins heureuses et auxquelles on reprochait notamment de négliger les métiers, l'artisanat et l'agriculture, aucune réforme de fond n'avait répondu en matière administrative. (...)

Ainsi, à la veille de 1940, le régionalisme économique avait franchement pris la tête. Le régionalisme administratif ne s'était manifesté que par des tentatives timides suivies de reculs prudents.

Telle était la structure administrative qu'abordait le gouvernement de Vichy. Ce gouvernement autoritaire était porté à concentrer les pouvoirs d'administration locale sur la tête de personnalités moins nombreuses (vingt gouverneurs se dirigent plus aisément que quatre-vingts préfets), et dans le cadre d'une région unique, commune à tous les services publics. C'était une tâche délicate, d'une réalisation nécessairement longue. Il fallait cependant parer au plus pressé, c'est-à-dire, principalement, au maintien de l'ordre et au ravitaillement des administrés. C'est à ce double objectif que répond essentiellement la création des préfets régionaux, qui, dans l'esprit

(1) L'administration régionale et locale de la France, Les Presses Universitaires de France, Collection Que Sais-je? no 598.

de leurs auteurs, devait être un premier jalon planté dans la voie du régionalisme, et était destinée à "aligner" un régionalisme économique et un régionalisme administratif jusqu'alors ignorés.

La loi du 19 avril 1941 décide "que des pouvoirs spéciaux de police et des pouvoirs spéciaux en matière économique sont confiés à des préfets régionaux dont le nombre, la résidence et la compétence sont fixés par décret". La formule est souple; elle laisse au gouvernement la faculté d'instituer des préfets régionaux là où il le juge nécessaire. Il n'y a pas création de fonctionnaires nouveaux: le préfet régional est un préfet parmi les autres. Quelques auxiliaires leur sont seulement donnés pour assurer la gestion de leur propre département. On peut dire que la région "se cherche" encore. Les attributions fondamentales des préfets régionaux correspondent aux préoccupations dominantes de l'époque: la police et l'économie du pays. En matière de police, le préfet régional est assisté d'un Intendant de Police. Il dirige et coordonne tous les services de police de la région. En matière économique, il est assisté d'un Intendant des Affaires économiques. La plupart des attributions des préfets relatives à la production, à la répartition et aux prix lui sont transférées: c'est une mesure de concentration. A l'inverse, il se voit confier certaines attributions ministérielles en matière économique: c'est une mesure de déconcentration.

L'institution des préfets régionaux, établie en premier lieu pour Lyon, Marseille, Montpellier, Clermont-Ferrand, Limoges et Toulouse, fut étendue par la suite, notamment à Orléans, Rennes, Angers, Poitiers, Rouen et Bordeaux. Il y avait dix-huit régions administratives en 1944. Ce régionalisme nouveau, à la fois politique, administratif et économique, pour lequel on avait mis tout particulièrement l'accent sur la police et sur l'économie nationale, conservait à sa base les départements tels qu'ils étaient constitués précédemment. Est-ce à dire que la province, telle qu'on la projetait, devait s'inspirer de la même idée? La chose n'est pas improbable. En tout cas, les discours officiels pouvaient le laisser croire. Mais l'édifice dont on jetait ainsi les fondements en est resté là. Le gouvernement de la Libération a supprimé les préfets régionaux et, s'il leur a substitué quelque temps des commissaires régionaux de la République (ordonnances des 10 janvier et 3 juin 1944) pour-

vus de pouvoirs exceptionnels au cours de la libération de la France mais sur bien des points comparables à leurs prédécesseurs, l'année 1946 a effacé dans notre pays ces dernières manifestations d'un régionalisme qui semble retourné dans l'ombre." (1)

Cependant le régionalisme n'est pas mort. Bien au contraire, si les réformes de Vichy n'ont pas été retenues, la politique de décentralisation est devenue l'un des articles importants au programme du M.R.P. Cette histoire rapide du régionalisme français indique bien d'une part que la centralisation est loin de créer cet état de satisfaction auquel pourraient nous faire croire des argumentations plus théoriques. Il souligne les malaises réels que crée la centralisation et qu'exposent les théoriciens. Il indique également la prudence avec laquelle il convient de s'engager dans cette voie à cause de la difficulté qu'il y a ensuite à se désengager.

(1) Hervé Detton, op. cit., pp. 58-59.

APPENDICE II

Note sur les post-keynésiens et la politique économique contemporaine

par

Jacques Parizeau

professeur à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales
de Montréal

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. (1) 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 redeviendra 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

(1) Les prévisions des économistes, en temps de guerre, furent très partagées. Certains écrivains, comparant la crise qui a suivi la première

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. (1)

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 Etats-Unis amènerait une récession soudaine. En fait, malgré la chute rapide des prix de certaines matières premières sur le marché mondial, la récession ne fut guère sensible aux Etats-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 revision 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

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 Problems, 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.

- (1) Hanson, dans une note publiée dans Saving American Capitalism, (édité par S.E. Harris, Alfred. A. Knopf, New-York, 1948), pp. 218 et ss., entrevoit un approfondissement des mouvements cycliques d'investissements. Il avait été assez circonspect dans ses prédictions au cours de la guerre.

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 reviser 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.

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 Etats 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, (1) il lance ce qui sera la première de nombreuses études de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler l'"inflationary gap".

(1) J. -M. Keynes, How to pay for the war, MacMillan, Londres, 1940.

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 General Theory. L'écart entre le revenu national et la consommation "autonome" c'est-à-dire celle 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. (1)

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 General Theory, 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'impôt 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. (2)

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 Etats-Unis n'ont pas peu contribué à répandre une formule

-
- (1) Parmi les nombreux auteurs qui ont étudié l'"inflationary gap" de cette façon, on remarque en particulier L. -R. Klein, The Keynesian Revolution, MacMillan, Londres. 1950.
- (2) J. -M. Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, MacMillan and Co., London 1949, pp. 324-325.

et un programme. (1) De ces espoirs soulevés par les manipulations de la politique fiscale, on a pu dire qu'ils avaient été à l'origine du projet de stabilisation de l'emploi de 1946 aux Etats-Unis (Employment Act). (2)

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 *General Theory* 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. (3)

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 "lags" avaient une influence déterminante sur l'intensité des forces inflationnistes. Le "lag" 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 correspondant au revenu perçu au même moment. Les prix se seraient donc accrus moins rapidement que les revenus.

-
- (1) 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.
- (2) A Survey of Contemporary Economics, édité par Howard S. Ellis, Blakiston Co., Philadelphie, 1949, p. 176.
- (3) 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.

Des "lags" de toutes sortes interviennent dans l'étude d'une situation économique et les économistes et les économètres ont cherché à dégager le comportement des facteurs que Keynes avait isolés. (1) 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'Etat 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'Etat. 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. (2)

Le peu d'importance que l'on accorde depuis quelques années aux relations "normales" ou "naturelles" de Keynes a d'ailleurs une autre 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

(1) 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.

(2) A.F. Burns, The Instability of Consumer Spending, 32nd Annual Report, National Bureau of Economic Research, mai 1952, p. 9.

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, attirent l'attention sur l'importance des perturbations du système sur le 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, étant donné 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. (1)

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, à 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 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. (2)

-
- (1) 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 ss.
- (2) 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 suivantes. 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.

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 consommer et les dispositions à investir des individus d'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 sappe 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:

"In all the model sequences which will be worked out in this study the assumptions will be made... that prices ' (including foreign exchange rates and interest rates) are also stable." (1)

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 en commun avec la théorie des Keynes. (2)

(1) Fritz Machlup, International Trade and the National Income Multiplier, Blakiston Company, Philadelphie, 1950, p. 19.

(2) Le cas spécial des applications de la théorie keynésienne au commerce international et à la politique commerciale est traité à la fin de ce travail.

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 niveaux 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 le General Theory. 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.

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'as-

surance 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'Etat 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 préconisé 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 anti-cyclique 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 Etats-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. (1)

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.

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 anti-cyclique 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

(1) Voir à ce sujet Problems of Planning Public Works, de Benjamin Higgins dans "Postwar Economic Problems", McGraw-Hill Co., New-York, 1943.

risquent de se produire à contre temps -- 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 dernières années, il est arrivé que des mesures qui devaient combattre le fléchissement se sont exercées sur une conjoncture en hausse.

Ces constatations ont amené les post-keynésiens à préconiser une centralisation des pouvoirs gouvernementaux et à reconnaître l'utilité de certains contrôles directs sur l'économie. (1) 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'Etat 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'Etat 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. (2) Cela se comprend aisément. L'impôt direct semble être éminemment susceptible d'élever rapidement la propension marginale à consommer. C'est un effet clair et précis.

(1) A. Smithies, The Work and Influence of John Maynard Keynes, dans le Quarterly Journal of Economics, novembre 1951, p. 599.

(2) 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 les impôts directs progressifs comme les plus susceptibles de jouer dans le sens d'une réduction de l'épargne.

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'Etat à un surcroît de vigilance pour éviter l'expansion du contrôle des marchés. (1) 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. Etant 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. Depuis quelque temps, on semble 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. (2) Cela correspond d'ailleurs aux responsabilités que l'Etat 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'Etat 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

(1) Inter alia, Fritz Machlup, The Political Economy of Monopoly, John Hopkins, Baltimore, 1952, pp. 250 et ss.

(2) 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.

bien, en effet, que le succès particulier de certaines mesures préconisées 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 cru voir dans cette expansion la mise en oeuvre 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 des 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 General Theory. 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.

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. Préoccupé 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. (1)

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 Etats-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. (2) 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 équilibre macro-économique. Le même principe a été transposé dans le domaine du commerce extérieur.

(1) "... 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.

(2) Joan Robinson, Essays in the Theory of Employment, Basil Blackwell, Oxford, deuxième édition 1947, pp. 134-170.

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. (1)

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 conjugaient 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 sup-

(1) 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 publiée par LLOYD A. METZLER dans le *Survey of Contemporary Economics*, op. cit.

pose 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. (1)

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. (2)

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 prétexte à une politique que les Etats, 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. (3) 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

(1) A. P. Lerner, The Economics of Control, MacMillan, New York, 1944, pp. 377 et ss.

(2) 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.

(3) G. H. Orcutt, Measurement of Price Elasticities in International Trade, Review of Economic Statistics, mai 1950.

sur les idées nouvelles et à les réexaminer. (1) 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 libéralisation 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.

(1) Voir en particulier le livre de Jacob Viner, International Trade and Economic Development, Oxford University Press, 1953, pp. 65 et ss.

APPENDICE III

Keynes et la centralisation

par

Pierre Harvey

professeur à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales
de Montréal

L'administration fédérale canadienne compte sûrement parmi celles qui ont reçu avec le plus de ferveur le message keynésien. (1) Notre politique économique de guerre semble n'être qu'un décalque de How to Pay for the War (2) et le Livre Blanc de 1945 (3) semble tiré mot à mot de la Théorie Générale. (4) Hors, c'est par suite de la volonté clairement exprimée, du gouvernement fédéral, de contrôler l'ensemble de l'économie canadienne à partir justement des enseignements de Keynes, qu'est né ce que l'on a par la suite appelé le problème de relations fédérales-provinciales. (5)

-
- (1) "The presentation of this policy in the White Paper of April, 1945, and in the Proposals to the Reconstruction Conference in August, 1945, constitute probably the most unreserved declaration of acceptance of the Keynesian approach by any national government." Taxes, Tariffs, & Subsidies, J. - H. Perry, Vol. 2, p. 385.
 - (2) How to Pay for the War, J. -M. Keynes, The Macmillan Co., of Canada, Toronto, 1940.
 - (3) Travail et Revenus en ce qui a trait à la phase de reconstruction, Ottawa, avril, 1945.
 - (4) Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie, J. -M. Keynes. Les références renvoient au texte de la traduction française publiée chez Payot, Paris, 1949.
 - (5) La seconde guerre mondiale a été, pour le pouvoir central, l'occasion

Une fois passée la situation d'urgence créée par les hostilités, le pouvoir central s'est en effet refusé à évacuer le champ occupé dans le domaine fiscal à l'occasion du conflit. La résistance des provinces, ou du moins de certaines d'entre elles, a empêché le gouvernement fédéral de monter avec exactitude le mécanisme de contrôle décrit dans le Livre Blanc de 1945. Il a fallu s'en tenir aux approximations que permettaient les accords plus ou moins satisfaisants signés à deux reprises avec les administrations provinciales. Mais il s'agit là d'un pur "accident". Si les administrations provinciales n'avaient pas effectué ce freinage, le "contrôle central" eut probablement été mené avec beaucoup plus de précisions. Si en somme la centralisation des pouvoirs économiques n'est pas allée plus loin, ce n'est pas faute "d'intention", mais faute de "moyens". Remarquons cependant que la politique concrète n'a pas été à la mesure des intentions par suite des erreurs de prévisions concernant le comportement d'après-guerre de l'économie du pays. (1)

Cependant, si ces "attitudes" résultent d'un effort de mise en pratique des enseignements keynésiens, un problème se pose alors: la centralisation des pouvoirs telle 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".

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

de mettre en pratique des recommandations déjà contenues pour une bonne part dans le Rapport Sirois. Le premier conflit par ailleurs avait amené l'intervention du fédéral dans la taxation directe.

(1) "Keynes est-il vraiment en cause", J. Parizeau, L'Actualité Economique, avril-juin 1954, p. 133.

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 nous avons décidé de ne discuter ici qu'à partir de J.-M. Keynes lui-même, ou plus précisément, à partir de deux oeuvres de Keynes: La Théorie Générale d'une part et How to Pay for the War, d'autre part. Il nous reste maintenant à justifier ce choix. (1)

Le choix de La Théorie Générale s'explique facilement: il s'impose même de toute évidence. Sans doute trouve-t-on dans les oeuvres antérieures de Keynes des positions différentes de celles qu'il devait adopter en 1936. (2) Mais Keynes a présenté la Théorie Générale à la fois comme une mise en ordre de ses efforts antérieurs pour reviser la pensée économique moderne (A Treatise on Money) et comme une reconstruction effective des postulats fondamentaux eux-mêmes. Il a choisi alors d'effectuer cette revision 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). 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 cependant pas 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

-
- (1) Les mécanismes montés à l'occasion de la guerre et le contrôle centralisé qui en devait résulter s'appuyaient d'ailleurs sur Keynes lui-même, les réaménagements ne devant venir que par la suite.
- (2) Il est intéressant de noter sur ce point qu'avant d'en arriver à l'interventionnisme style "théorie générale" Keynes avait, comme presque tous les libéraux du temps, préconisé le corporatisme en 1933 dans La fin du laisser-faire.

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 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. A la vérité, ce système paraît apte à rester pendant un temps considérable dans un état d'activité chroniquement inférieur à la normale sans qu'il y ait de 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. (1) 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. (2)

Le chapitre consacré au cycle, dans la Théorie Générale, n'a alors qu'une importance secondaire; il concerne exclusivement la forme cyclique des fluctuations de la demande effective et non pas les déterminants de celle-ci. 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

-
- (1) Notons au passage qu'entre cette préférence de méthode et une théorie de la stagnation il y a une différence importante.
 - (2) 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 d'une période à l'autre.

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.

La politique économique selon Keynes

Mais, à travers la Théorie Générale, quelle est la politique économique préconisée 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 "tenir le coup" en attendant 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, (1) moyen-

(1) Joseph-A. Schumpeter, History of Economic Analysis, Oxford University Press, New-York, 1954, p. 1172.

nant 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.

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, 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 présentées 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. (1) 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 donne en effet un objectif: le plein-emploi. Pour atteindre cet objectif, l'analyse désigne un équilibre à réaliser entre épargne et investissement, ce qui met en jeu une série d'ajustements précis entre des quantités globales fournies pour la plupart par les comptes nationaux. Une politique est déduite de la nécessité d'assurer ces ajustements et cette politique ne peut prendre origine qu'en un seul centre de décision, autrement l'ajustement ne saurait être réalisé. La centralisation des décisions doit donc être très 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

(1) Cf., par exemple, p. 390: "L'expérience seule peut indiquer dans quelle mesure il convient d'orienter la volonté publique, etc."

que dans le Livre Blanc de 1945. Cependant, cette position n'est pas keynésienne, au sens du moins de la Théorie Générale.

La centralisation chez Keynes

Le problème de la centralisation est cependant spécifiquement évoqué dans la Théorie Générale et à plusieurs reprises 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. (1) 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 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 préconisant 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, é-

(1) Comme le fait remarquer Schumpeter (op. cit.), de telles opinions sont courantes dans toutes les phases de dépression.

crit-il, (...) pourrait être de choisir, dans le genre de système où nous vivons réellement, les variables dont l'autorité centrale peut assurer à bon escient le contrôle ou la manoeuvre" (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 pré vue 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, 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'analyse 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 censée 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). (1) Dans l'un et l'autre cas il faudra que la collectivité intervienne pour réaliser un certain équilibre entre l'offre globale et la demande globale." Reste alors à déterminer les moyens auxquels pourra revenir l'Etat 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. (2) A 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 préconisées. 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.

(1) Certains passages de la Théorie Générale, également.

(2) Nous ne considérerons 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.

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 ces voies. A 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 décentralisé, 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).

L'intérêt et la monnaie

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 cette note 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 du taux de l'intérêt ne mettent pas en jeu le principe de la décentralisation: on ne saurait 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. Il faut nécessairement examiner les autres mesures.

Les finances publiques: la dette publique et l'impôt

D'abord, Keynes a attaché plus d'importance qu'on ne le laisse ordinairement 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. Si la dette publique et l'impôt se trouvaient sous le contrôle d'une seule administration, la politique proposée serait simple. 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? (1) Sinon, quel est l'effet sur la politique elle-même? Si toutes les administrations devaient se conformer au modèle proposé, il n'y aurait pas de problème. On pourrait octroyer à chacune une large autonomie financière, sans compromettre la valeur anti-cyclique de la politique globale de ces collectivités.

Mais les administrations locales, en l'absence de tout mécanisme régulateur, adoptent ordinairement des politiques différentes. L'endettement y apparaît toujours comme une méthode de financement à substituer à l'impôt lorsque celui-ci ne donne pas assez, mais avant de se résigner à l'emprunt, en période de déclin de revenus, les collectivités locales sont naturellement poussées à essayer, du moins pendant un temps, de compenser le fléchissement des entrées par un relèvement des taux de perception. En ce faisant, elles accentuent les tendances à la déflation. Par ailleurs, faisant normalement, comme une entreprise privée, une relation entre

(1) Notons, encore une fois, que ce modèle est statique et que nous nous soumettons ici à cette condition.

leurs perspectives de gain et leur capacité d'emprunt, elles sont souvent 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 accentuent la tendance à la contraction de la demande en haussant leur taux. Pendant l'expansion, par ailleurs, elles contribuent 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 leur 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 va donc à contre-sens dans l'optique d'un budget cyclique, du moins pour une certaine part.

Il faut cependant remarquer que ce comportement 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 reçu le "message keynésien". Mais avec sa capacité de créer ses propres sources de revenus par le recours au système monétaire, l'Etat central est en mesure de se conformer à la doctrine issue de Keynes; les collectivités locales sont forcées d'adopter un comportement plutôt semblable à celui de l'entreprise privée. (1) 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. Nous prendrons ensuite en considération la répartition régionale de la dette et les manipulations de l'impôt. (2)

On comprend en effet que la dette publique puisse varier et avoir une influence sur la conjoncture sans que les impôts eux-mêmes ne

(1) Remarquons de nouveau que c'est ce type de comportement qui est mis en cause par Keynes; cf., précédemment, p. 48.

(2) Cette politique anti-cyclique sous-entendra toujours une action financière et monétaire, comme le propose Keynes.

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 investissements par exemple, et ceci aux dépens de l'amortissement courant de la dette. (1) Dans le modèle keynésien, le revenu global variera alors, par suite de l'affectation nouvelle des ressources dégagées. 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 1950, au Canada, l'ensemble de la dette publique s'élevait à 22.4 milliards de dollars, redistribués comme suit:

a) Dette fédérale	81.2%	
b) Dettes provinciales	12.9%	
c) Dettes municipales	5.8%	13.7%

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 les collectivités locales à adopter globalement une politique allant radicalement en sens inverse. (2) Dans ce cas, l'action volontairement stabilisatrice de l'administration centrale se trouve contrecarrée par l'action en sens contraire des collectivités locales. Cependant, au Canada, comme la dette du gouvernement central 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 pour-

-
- (1) 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 déflationnaire: 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
- (2) Ces manipulations constituent dans le modèle keynésien des actes collectifs d'épargne ou de désépargne.

centage 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 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 maximales, tout en rendant possible l'application d'une politique centrale de type keynésien. 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 de demandes particulières. Ce dernier fait prend de l'importance 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, 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 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 géo-

graphique 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 purement 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, à 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.

Comment cette intégration peut-elle se réaliser? Il faut naturellement exclure à 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 approximatif des résultats escomptés des politiques keynésiennes, cette 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 s'agirait alors d'empêcher que les collectivités locales ne contractent trop leur demande, lorsque s'amorce une contraction de leurs ressources, et ne l'augmentent trop lorsque les rentrées deviennent plus abondantes. Il faudrait alors stabiliser leur revenu tant dans la dépression que dans l'inflation et leur assurer une plasticité suffisante pour faire face aux difficultés plus profondes.

Nous reprendrons cette question plus loin. Pour le moment, il nous faut poursuivre l'analyse en abandonnant, cette fois, la dernière hypothèse restrictive que nous avons posée au départ et qui concerne, elle, le recours aux manipulations de l'impôt.

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 un 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 contre-balancer, 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. La décentralisation deviendrait alors possible dans la mesure où les administrations locales se trouveraient conscientes du problème et disposées à jouer le jeu, du moins dans une proportion suffisante.

Keynes insiste d'ailleurs sur le fait que l'économie renferme assez d'éléments de rigidité pour que l'activité ne tombe 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-emploi".

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.

Cependant, nous avons dit pourquoi nous ne nous croyions pas justifiés de ne considérer la politique keynésienne que sous l'angle du sous emploi. On pourrait, par exemple, réadapter la proposition que nous venons de citer pour les situations du 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 et donc d'agir par l'amortissement de la dette. Ici la nécessité de la centralisation apparaît souvent plus pressante que dans le cas du sous-emploi, et ceci sur deux plans. D'abord, l'administration locale se trouvant plus près des électeurs est moins disposée à rehausser les impôts pour fin de conjoncture que l'administration centrale; en second lieu, les administrations locales profiteront normalement des entrées accrues pour augmenter leurs propres dépenses.

Contre la première objection qui est d'ordre politique, il y a peu à dire. Le risque est là et il est difficile à éliminer, à moins que l'on ait pris soin de laisser aux collectivités locales les sources fiscales les moins sensibles à la hausse de la conjoncture, étant entendu que les entrées se trouvent assurées par l'Etat central, sur une ligne minima. (1)

La seconde objection dépend elle aussi, dans sa valeur, des autres pièces du système de contrôle: si l'administration locale est assurée de disposer d'une certaine somme de revenus lorsque la conjoncture fléchira, elle pourra être incitée à reporter à plus tard une part de ses dépenses. Et si elle se trouve déjà engagée avec un organisme quelconque de crédit, elle pourra se trouver forcée de consacrer une part de ses revenus accrus à réduire la dette encourue. Il resterait alors possible de décentraliser à condition toujours que les revenus locaux soient "stabilisés" par rapport à la conjoncture, que les ressources soient dotées en plus d'une certaine plasticité, et enfin que le pouvoir central conserve un poids relatif assez important dans les secteurs les plus sensibles aux fluctuations. La combinaison possible sur le plan régional des effets des manipulations fiscales venant à la fois de l'autorité centrale et de l'autorité locale donne lieu aux mêmes remarques qu'en ce qui concerne les effets des réaménagements de la dette.

Les travaux publics

On a beaucoup insisté sur les travaux publics comme méthode de lutte anti-cyclique dans les politiques keynésiennes. Les prescriptions comptent pourtant parmi les moins originales de la Théorie Générale.

(1) Il est évident que cette objection joue à fonds dans le cas des municipalités. Dans le cas des provinces, elle a moins de poids étant donné que ces dernières peuvent adopter des politiques plus "indépendantes".

Malthus lui-même avait préconisé le recours à cette méthode dans des pages qui ont à l'heure actuelle une saveur très fortement "keynésienne." (1) De plus, en 1934, le National Planning Board des Etats-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'Etat, constituent autant d'opérations mystérieuses qui, par contrecoup, 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. A 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: la limitation des ressources régionales empêche les collectivités de se lancer dans des programmes de dépenses, même si à la longue ces dépenses doivent donner à l'économie régionale une productivité accrue. Le financement doit donc s'appuyer sur le système monétaire, ce qui nécessite une centralisation poussée, à moins que l'on n'ait d'une part stabilisé les ressources locales, d'autre part monté un mécanisme financier capable d'assurer une certaine plasticité à la dette publique locale. Remarquons d'ailleurs que lorsque l'on se trouve devant une économie formée de régions "éloignées", une telle régionalisation des politiques faci-

(1) Principes d'économie politique, Malthus, Guillaumin et Cie., Paris, 1846, pp. 390-91

lite le développement rationnel des régions particulières, dans la mesure où les travaux peuvent être orientés à la création d'investissements publics adaptés à la situation particulière de chaque région. (1)

Conclusions

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 préconisé 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 assurer la charge. Les techniques de contrôle préconisées soulèvent la question de la centralisation dans la mesure où elles doivent s'appuyer sur le système monétaire lui-même. La décentralisation reste possible si on aménage certains mécanismes mettant en contact les finances locales et le système monétaire, surtout 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'Etat 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.

(1) Dans les phases de conjoncture descendante, les difficultés structurelles se trouvent mises en pleine lumière, par exemple. Les difficultés structurelles sont ordinairement "régionalisées".

La limite du partage nécessité par cette fonction de stabilisation que doit jouer l'Etat 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. (1) Dans la mesure 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 Etats-Unis, le recours à un organisme financier capable d'assurer la plasticité des dettes publiques locales avait été préconisé 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: "In the States and Localities the body of debt-limiting legislation, often embodied in constitutional provisions, may prevent these jurisdictions from following a rational deficit financing plan. The alternatives are therefore a change in local borrowing capacity (...) or a shifting of the burden to the Federal Government. With respect to the deficit financing, and also in connection with the specific problem of financing public works activities, it is interesting to note that there is a growing interest in a Federal corporation or financial institution to discount or otherwise facilitate State and local borrowing." (2)

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.

(1) 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 de Keynes sur les mines d'or, les pyramides et les travaux du même ordre se situent dans cette perspective.

(2) Economics of Planning Public Works, J. -M. Clark, National Planning Board, Washington, 1935, p. 179.

Bibliographie relative au texte principal

(la bibliographie des annexes n'est indiquée qu'en notes au bas des pages)

- 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'Economie 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.
- 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, Eng., 1939.
- DICKINSON, Robert-E., City Region and Regionalism, Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., London, England, 1947.

- DILLARD, Dudley, The Economics of John Maynard Keynes, Prentice-Hall, Inc., New-York, 1948.
- DUEZ & DEBEYRE, Traité de droit administratif, Librairie Dalloz, Paris, 1952.
- DURKHEIM, EMILE, L'année sociologique, Presses Universitaires de France, Paris, 1949.
- 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 Henry, Civilisation and Society, Henry Holt and Co., New-York, 1932.
- GIDE & RIST, Histoire des Doctrines Economiques (2 volumes), Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1947.
- GUERVITCH, 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, 1941.
- " " 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 Organization of the Executive Branch of the Government, U.S. Government Printing Office, Washington, 1949.
- JENSEN, Merrill (Editor), Regionalism in American, 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.
- KNOX, F.-A., Politique monétaire du Canada 1929-1934 (Etude 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'Etat 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.

- MARSHALL, Alfred, 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.
- MERRIAN, 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 éd., 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 States through 1950), Longman, Green & Co., 1951.
- OHLIN, Bertil, Interregional and International Trade, Harvard Economic Studies, Harvard University Press, Cambridge, 1953.
- " " 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, Gaetan, *Théorie économique aux Etats-Unis, (4 vols.), Les Editions 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 Médicis, Paris, 1938.*
- ROLLAND, Louis, *Précis de droit administratif, Librairie Dalloz, Paris, 1934.*
- RUEFF, Jacques, *L'ordre social, Librairie de Médicis, 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 & 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.*
- TUGWELL, R. -G.,
(Editor) *The Trend of Economics, F. -S. Crofts & Co., New-York, 1930.*
- VON MISES, Ludwig, *Human Action, Yale University Press, New Haven, 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
Brookings 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", The American
Economic Association, Evanston, Illinois, U.S.
 - Mai 1946 - Albert-G. Hard, "The Problem of 'Full Employ-
ment' 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 Employ-
ment"
- Canadian Journal of Eco-
nomics and Political
Sciences:
- 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 Pay-
ments 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' 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 - Etienne Mantoux, "La théorie générale 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;
 - Nature 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, 24 septembre 1943.

Appendice 3. "Le fondement économique des relations entre le Dominion et les provinces", W.-A. Mackintosh. Etude préparée pour la Commission Royale des Relations entre le Dominion et les provinces, Ottawa, 1939.

Conférence fédérale-provinciale du rétablissement, "Propositions du gouvernement du Canada", Ottawa, août 1945.

Travail et Revenus, Rapport présenté au Parlement par le Ministre de la Reconstruction, Ottawa, avril 1945.

T A B L E D E S M A T I E R E S

Introduction

3

P R E M I E R E P A R T I E

Centralisation et décentralisation en thèse générale

<u>Chapitre I</u>	- Centralisation et décentralisation devant les faits..... 7 Les grandes hypothèses unificatrices et centralisatrices -- Confrontation avec une analyse minutieuse de la réalité-- L'histoire est plutôt cyclique que linéaire -- L'Europe est plus décentralisée aujourd'hui qu'aux époques historiques antérieures -- Les illusions du phénomène des nouveaux con- tinentes -- Les nouvelles tendances décentralisatrices dans les petites nations déjà intégrées -- Les raisons profondes des exigences décentralisatrices -- La division en régions des faits administratifs est naturelle et comme nécessaire -- Les effets du progrès technique sur les possibilités de décentralisation.
<u>Chapitre II</u>	- Centralisation et sciences sociologiques..... 27 La méthode déductive d'abord en honneur en sociologie-- L'apparition du concept de "groupe" -- La géographie de- vient régionaliste-- L'évolution régionaliste des autres sciences sociales: anthropologie, écologie, sociologie-- L'évolution sociologique vers le régionalisme -- La con- ception sociologique de Linton-- L'unité est plutôt un présupposé de la centralisation, que celle-ci n'est la con- dition de celle-là -- Les conclusions de la psychiatrie-- Centralisation et civilisation.

<u>Chapitre III</u>	- Centralisation et sciences économiques.....	4
	La science économique reste la science la plus attachée aux tendances centralisatrices--Le rôle des développe- ments techniques dans la persistance du point de vue cen- tralisateur--Les tendances nationalistes de l'économie-- L'extension régionaliste des théories nationales--La régionalisation de la théorie des prix--La centralisa- tion fondée sur une fausse application de la théorie des coûts--Les nouvelles tendances de l'évolution technique favorables à la décentralisation--L'esprit centralisa- teur des économistes résulte d'un manque de concrétisation des théories.	
<u>Chapitre IV</u>	- Centralisation et sciences administratives ou politiques.....	7
	Les sciences administratives: Elles poussent à la centra- lisation--Considérée sur une longue période, la centra- lisation administrative comporte des inconvénients-- La centralisation administrative trouve ses limites dans la capacité limitée des cerveaux humains--Sous certains aspects, la centralisation coûte cher-- L'efficacité éco- nomique ou financière n'est pas la seule à considérer-- Quelques opinions. Les sciences politiques: La pensée politique du XIXe siècle en réaction contre l'auto- ritarisme politique et l'anarchie administrative-- L'ap- parition du fédéralisme-- Les tendances réelles du fédéra- lisme --Les conclusions de la Commission américaine on Intergovernmental Relations-- Les normes fédéralistes.	
<u>Chapitre V</u>	- La voie royale de la centralisation: les subventions.....	10
	Etat de la question-- L'exemple de l'Angleterre-- Les raisons fondamentales du caractère centralisateur des subventions-- Les conclusions des commissions américaines.	
<u>Chapitre VI</u>	- Conclusions de la première partie.....	11
	La thèse centralisatrice, un peu courte-- L'établissement d'une théorie générale de la croissance-- Les nécessités politiques et la souplesse des formules fédératives.	

DEUXIEME PARTIE

Centralisation et contrôle économique

<u>Chapitre I</u>	- Les antécédents politiques du keynésianisme..... 131 Les caractères de la politique économique canadienne avant 1930-- La tendance générale au libéralisme-- Les premières théories interventionnistes-- Les premières expériences interventionnistes-- L'apparition de la General Theory.	131
<u>Chapitre II</u>	- Keynes et le keynésianisme d'immédiat après-guerre..... 143 Classicisme et keynésianisme-- La théorie de Keynes-- Ses limites-- Les conditions nécessaires à sa démonstration --Les raisons de son succès--Le keynésianisme de Hansen-- Celui de Lerner-- Résumé..	143
<u>Chapitre III</u>	- Le caractère keynésien de la politique canadienne d'après-guerre..... 163 La politique canadienne jusqu'en 1930-- Le libéralisme des années '30-- L'évolution vers l'inflationnisme-- Le choc de 1937 et l'orientation keynésienne-- Le Rapport Sirois-- La politique de guerre-- La préparation de l'après-guerre-- Les propositions de 1945.	163
<u>Chapitre IV</u>	- La validité politique de la théorie keynésienne..... 197 Transposition trop immédiate de la théorie dans la pratique-- La nature des théories-- 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-- Les concepts et la réalité-- La discussion de Keynes reste située autour de la limite comme la discussion classique-- L'équilibre global ne signifie pas équilibre réel-- La valeur des propositions keynésiennes en elles-mêmes et en regard de l'expérience du passé-- Les limites de toute politique de plein emploi.	197
<u>Chapitre V</u>	- La validité théorique de la construction keynésienne..... 227 Il n'y a pas unanimité chez les économistes-- La théorie keynésienne n'est pas aussi révolutionnaire qu'on l'avait cru au début-- L'équilibre de sous-emploi n'est probablement pas un équilibre-- Le potentiel des besoins non satisfaits et la dynamique économique-- La rigidité mathématique de la démonstration keynésienne.	227

<u>Chapitre III</u>	- Centralisation et sciences économiques.....	49
	La science économique reste la science la plus attachée aux tendances centralisatrices--Le rôle des développements techniques dans la persistance du point de vue centralisateur--Les tendances nationalistes de l'économie--L'extension régionaliste des théories nationales--La régionalisation de la théorie des prix--La centralisation fondée sur une fausse application de la théorie des coûts--Les nouvelles tendances de l'évolution technique favorables à la décentralisation--L'esprit centralisateur des économistes résulte d'un manque de concrétisation des théories.	
<u>Chapitre IV</u>	- Centralisation et sciences administratives ou politiques.....	77
	Les sciences administratives: Elles poussent à la centralisation--Considérée sur une longue période, la centralisation administrative comporte des inconvénients-- La centralisation administrative trouve ses limites dans la capacité limitée des cerveaux humains--Sous certains aspects, la centralisation coûte cher-- L'efficacité économique ou financière n'est pas la seule à considérer-- Quelques opinions. Les sciences politiques: La pensée politique du XIXe siècle en réaction contre l'autoritarisme politique et l'anarchie administrative-- L'apparition du fédéralisme-- Les tendances réelles du fédéralisme --Les conclusions de la Commission américaine on Intergovernmental Relations-- Les normes fédéralistes.	
<u>Chapitre V</u>	- La voie royale de la centralisation: les subventions.....	103
	Etat de la question-- L'exemple de l'Angleterre-- Les raisons fondamentales du caractère centralisateur des subventions-- Les conclusions des commissions américaines.	
<u>Chapitre VI</u>	- Conclusions de la première partie.....	119
	La thèse centralisatrice, un peu courte-- L'établissement d'une théorie générale de la croissance-- Les nécessités politiques et la souplesse des formules fédératives.	

DEUXIEME PARTIE

Centralisation et contrôle économique

<u>Chapitre I</u>	- Les antécédents politiques du keynésianisme..... 131 Les caractères de la politique économique canadienne avant 1930-- La tendance générale au libéralisme-- Les premières théories interventionnistes-- Les premières expériences interventionnistes-- L'apparition de la General Theory.	131
<u>Chapitre II</u>	- Keynes et le keynésianisme d'immédiat après-guerre..... 143 Classicisme et keynésianisme-- La théorie de Keynes-- Ses limites-- Les conditions nécessaires à sa démonstration -- Les raisons de son succès-- Le keynésianisme de Hansen-- Celui de Lerner-- Résumé..	143
<u>Chapitre III</u>	- Le caractère keynésien de la politique canadienne d'après-guerre..... 163 La politique canadienne jusqu'en 1930-- Le libéralisme des années '30-- L'évolution vers l'inflationnisme-- Le choc de 1937 et l'orientation keynésienne-- Le Rapport Sirois-- La politique de guerre-- La préparation de l'après-guerre-- Les propositions de 1945.	163
<u>Chapitre IV</u>	- La validité politique de la théorie keynésienne..... 197 Transposition trop immédiate de la théorie dans la pratique-- La nature des théories-- 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-- Les concepts et la réalité-- La discussion de Keynes reste située autour de la limite comme la discussion classique-- L'équilibre global ne signifie pas équilibre réel-- La valeur des propositions keynésiennes en elles-mêmes et en regard de l'expérience du passé-- Les limites de toute politique de plein emploi.	197
<u>Chapitre V</u>	- La validité théorique de la construction keynésienne..... 227 Il n'y a pas unanimité chez les économistes-- La théorie keynésienne n'est pas aussi révolutionnaire qu'on l'avait cru au début-- L'équilibre de sous-emploi n'est probablement pas un équilibre-- Le potentiel des besoins non satisfaits et la dynamique économique-- La rigidité mathématique de la démonstration keynésienne.	227

<u>Chapitre VI</u>	- Conclusions de la deuxième partie.....	239
	Keynes est tombé dans l'excès contraire des classiques: l'abus du globalisme-- La politique keynésienne encore moins applicable strictement dans un pays comme le Canada.	

APPENDICES

<u>Appendice I</u>	- Les résultats de la centralisation administrative en France, par Patrick Allen.....	243

L'organisation administrative de la France-- L'ex-
termination des libertés locales-- Le règne du
fonctionnarisme-- Le monopole du pouvoir central--
Le désordre des finances publiques-- Le mouvement
régionaliste.

<u>Appendice II</u>	- Note sur les post-keynésiens et la politique écono- mique contemporaine, par Jacques Parizeau.....	267

Le climat différent des années d'après-guerre-- Ce
qu'est une position post-keynésienne-- Les analyses
inflationnistes-- L'assouplissement du système key-
nésien-- La leçon des faits-- La centralisation et
les keynésiens-- Les éléments de la politique keyné-
sienne en pratique-- Le commerce international et
les keynésiens.

<u>Appendice III</u>	- Keynes et la centralisation, par Pierre Harvey.....	285

La politique économique selon Keynes-- La centrali-
sation chez Keynes-- L'intérêt et la monnaie--
Les finances publiques: la dette publique et l'impôt
-- Les travaux publics-- Conclusions.

Bibliographie relative au texte principal.....	305