

Le " Welfare State "

Objectifs économiques et financement

René Tremblay

Volume 6, Number 3, June 1951

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1023209ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1023209ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Tremblay, R. (1951). Le " Welfare State " : objectifs économiques et financement. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 6(3), 66–71.
<https://doi.org/10.7202/1023209ar>

Le " Welfare State "

Objectifs économiques et financement

par RENÉ TREMBLAY, professeur à la Faculté des sciences sociales de Laval

Introduction

Dans la livraison précédente de « Relations industrielles », M. Maurice Tremblay consacrait un article à dégager les forces historiques et sociologiques qui ont amené l'Etat libéral à se changer peu à peu en ce qu'on est convenu d'appeler le Welfare State. Celui-ci lui apparaissait comme l'Etat qui prend à sa charge, en plus de ses fonctions traditionnelles, de garantir un minimum de sécurité économique et sociale aux citoyens les moins favorisés, en stimulant l'activité économique du secteur privé et en compensant, quand il y a lieu. Peut-être conviendrait-il de préciser davantage les objectifs économiques du Welfare State que l'auteur signalait dans cet article et d'examiner les méthodes de financement mises sur pied pour faciliter cette nouvelle politique économique.

Nous avons bien l'impression de procéder à une analyse partielle des buts et du champ d'activité du Welfare State, en nous limitant à l'aspect économique des mesures sociales préconisées. Des études subséquentes viendront peut-être mettre en lumière d'autres aspects importants de cette politique de bien-être, que l'objet limité de cet exposé nous force à laisser de côté. Il ne faudrait pas conclure de cette analyse que seuls les problèmes soulevés sont importants et qu'une fois ceux-ci résolus, cette politique serait facile d'application. Au contraire, chaque discipline a sa tâche à accomplir, afin de surmonter les difficultés que

la mise en marche d'un tel programme ne peut manquer de soulever. Mais, ses heureux effets sont si évidents et attendus avec tant d'impatience par la masse des citoyens des démocraties modernes que se laisser rebuter par les problèmes secondaires qu'il pose serait trahir les légitimes aspirations des citoyens et peut-être contribuer à leur faire accepter des solutions moins heureuses pour leur liberté.

L'objectif économique du Welfare State est double. Premièrement, maintenir un niveau stable et élevé de demande effective et d'emploi et deuxièmement, stimuler la consommation nationale par un plan de sécurité sociale. C'est-à-dire obtenir une production de biens et de services maximum compatible avec les ressources productives disponibles, surtout la main-d'oeuvre, puis assurer une plus large part aux agents producteurs défavorisés dans cet ensemble de biens et de services.

Toute cette politique économique se concrétise dans le budget anti-cyclique où les dépenses et les revenus sont synchronisés avec les différentes phases du cycle économique.

Nous analyserons tour à tour ces deux objectifs du Welfare State. Puis, nous étudierons les problèmes soulevés par ce budget anti-cyclique.

Nature oscillatoire de l'économie capitaliste

Qu'entend-on par stabilisation du revenu national à un niveau élevé ?

Tout d'abord, il importe de définir ce concept de revenu national.

Celui-ci représente l'ensemble des biens et des services produits durant une période donnée. Ces biens sont produits soit en vue d'une consommation future, comme les stocks de marchandises et les produits durant le processus de fabrication, soit en vue de servir à la production d'autres biens, comme les machines, l'outillage, les édifices industriels et commerciaux, soit en vue de satisfaire les besoins humains sur une longue période, comme les édifices publics, les écoles, les maisons privées. Ces trois premières catégories de biens forment ce qu'on appelle les investissements. La consommation comprend les biens consommés durant la période en question, ainsi que les services personnels. Donc, durant une période donnée, le revenu national est égal aux investissements plus la consommation. En d'autres termes, les biens produits et les services rendus sont nécessairement égaux à ce qui reste non consommé dans le circuit économique plus la consommation de la période en question.

Pourquoi alors, l'autorité se chargerait-elle de stabiliser la production nationale à un niveau élevé? L'initiative privée, moteur par excellence du capitalisme libéral, ne suffirait-elle pas? C'est à cette première question qu'il faut répondre.

C'est devenu un lieu commun d'affirmer que l'Etat libéral, en dépit des prétentions de ses apologistes, a connu de longues périodes de sous-emploi, que le bilan de l'activité économique se soldait alors manifestement par un déficit, en regard des possibilités optima du régime. En effet, le cycle auquel l'économie était soumise, avec ses alternances régulières de périodes de prospérité et de dépression, laissait inactives la majeure partie du temps quantité de ressources productives : main-d'œuvre, machinerie, usines, etc. . .

Mais alors, pourquoi une économie ayant comme mobile le profit et non le service, est-elle nécessairement

plongée dans ces crises et ces dépressions, qui sont la source de tant de maux et que les Etats modernes se sont donné la tâche de faire disparaître?

Il serait fastidieux d'exposer ici toutes les théories qui ont été élaborées pour expliquer l'oscillation constante de l'économie autour d'une position très éloignée du plein emploi. Cependant, on peut facilement disposer des théories de la sous-consommation, encore très en honneur dans certains milieux populaires et scientifiques. Celles-ci expliquent la crise et la progression constante vers la dépression par une insuffisance temporaire ou permanente de la demande effective à l'égard des biens de consommation. Ces théories partent d'une constatation évidente, celle de la variation oscillatoire du niveau de consommation nationale, mais elles sont incapables de rendre compte de la baisse de la consommation sans faire intervenir le revenu de la période antérieure. Or, celui-ci est fonction à la fois du niveau d'investissements et de consommation. A partir de celle-ci, nous tournons en rond, à moins qu'une forte proportion des investissements ne soit fonction ni du niveau de consommation, ni du niveau de revenu des périodes antérieures. Mais alors, nous avons une théorie de sous-investissement et non une théorie de sous-consommation.

Cette théorie de sous-investissement est la plus généralement acceptée aujourd'hui. Elle explique les variations du revenu en s'appuyant sur les investissements qui ne sont provoqués par les modifications ni des investissements, ni de la consommation antérieure. Ces investissements, qu'on appelle autonomes, sont faits à un stage si éloigné de la consommation finale que celle-ci ne peut servir de guide dans les décisions à prendre à leur sujet, puisque ces biens ne seront consommés qu'après plusieurs mois ou serviront à produire d'autres biens, qui eux-mêmes

seront consommés peut-être plusieurs années plus tard.

Les facteurs immédiats qui conditionnent la production de ces biens sont le taux d'intérêt et l'efficacité marginale du capital. Or, à mesure que la quantité produite de ces biens augmente, l'efficacité marginale ou le rendement du capital investi diminue, par suite de la moins grande rareté de ces biens et de la hausse du prix des facteurs de production. Le taux d'intérêt devrait baisser constamment afin de permettre une marge de profit suffisante. Or, ce taux d'intérêt a plutôt tendance à monter par suite de la plus grande demande de capitaux liquides nécessaires au financement de ces investissements. Même une politique plus libérale de la part du système bancaire ne pourrait permettre de continuer ces investissements au même rythme, car il y a une limite théorique à la baisse du taux d'intérêt et cette limite est indiquée par l'élément risque, risque qu'encourt nécessairement le prêteur de capital.

D'autre part, il n'y a aucune limite à la baisse de l'efficacité marginale du capital, celle-ci pouvant même être négative pendant très longtemps. De sorte qu'après un certain temps de prospérité, c'est-à-dire d'investissements massifs, l'efficacité marginale du capital baisse au-dessous du taux d'intérêt et les nouveaux investissements cessent, faute de rémunération suffisante. Cette diminution subite des investissements autonomes a un effet magnifié sur la consommation, qui à son tour provoque une baisse des investissements dépendants et ainsi, par un processus d'interaction, l'économie est-elle lancée vers la dépression. L'ensemble de la production, ou le revenu national, diminue constamment jusqu'à ce que l'efficacité marginale du capital dépasse de nouveau le taux d'intérêt, par suite de l'apparition de nouvelles inventions, de découvertes, de l'augmentation de la population, ou simplement de la détérioration de l'ou-

tillage et de la machinerie existante. Une nouvelle phase de prospérité a lieu et ainsi de suite, indéfiniment, la consommation ne faisant que suivre les investissements dans ce processus, mais en l'intensifiant.

Ces variations autonomes du niveau d'investissements ne maintiennent aucun rapport direct avec le niveau de revenu et de consommation. Elles sont provoquées par une surabondance ou une insuffisance de biens durables de production. D'autres investissements, comme les stocks de biens de consommation, les édifices commerciaux et privés, etc. . . maintiennent une relation assez étroite avec les variations du niveau de consommation. Même cette influence de la consommation sur ces investissements est magnifiée et on la désigne par le principe d'accélération. Quant à l'influence que tous les investissements autonomes et dépendants ont sur le niveau de consommation, on la désigne du nom de Multiplicateur. Ces deux principes combinés expliquent comment une variation donnée du niveau d'investissements provoque des variations subséquentes et de même sens de la consommation et des investissements, donc du revenu national.

Budget anti-cyclique

Il est maintenant admis, par à peu près tous les économistes, que l'économie privée, en système capitaliste, est nécessairement soumise à ces alternances de périodes de prospérité et de dépression et que le plein-emploi est une limite très rarement atteinte et comme par hasard.

De plus, en se basant sur l'analyse précédente, il apparaît évident qu'aucune politique de stimulation du secteur privé n'est suffisante pour maintenir le revenu national à un niveau élevé, puisque l'oscillation constante du niveau d'investissements privés est congénitale à un système économique ayant comme

mobile le profit. D'où le rôle de compensation que le Welfare State doit assumer, pour atteindre son objectif de plein emploi des ressources productives.

Dès le moment que l'autorité publique décide d'intervenir en suivant une politique rationnelle, afin de stabiliser l'économie à un niveau de plein emploi, toute une série de décisions s'imposent. La première consiste à prévoir de la façon la plus exacte possible le niveau d'investissements privés ainsi que la consommation que celui-ci provoquera. Ensuite, il s'agit de déterminer le revenu national qu'il est désirable d'atteindre, étant donnés la main-d'oeuvre et les ressources productives existantes. Puis ensuite, il s'agit de déterminer la politique à suivre pour atteindre cet objectif. Je n'insisterai pas sur les deux premières démarches à faire qui ne soulèvent aucun problème particulier pour des économistes en possession de techniques modernes d'analyse et de prévision. Je m'attarderai à la politique économique elle-même qui nous intéresse plus particulièrement.

L'instrument de contrôle par excellence de l'économie dont l'Etat dispose est son budget, dont l'incidence sur les investissements et la consommation privés est maintenant partout reconnue. Dans le passé, ce budget, considérablement grossi par les dépenses de guerre et des services de plus en plus nombreux qu'on exige de l'Etat, loin de contribuer à stabiliser l'économie accentuait les phases de dépression comme de prospérité.

Dans la nécessité où l'on croyait se trouver de balancer le budget annuellement, on restreignait les dépenses d'investissements en même temps que le secteur privé, accentuant ainsi le mouvement de baisse, quand on ne rehaussait pas les taux de taxation, enlevant ainsi un pouvoir d'achat qui se raréfiait pourtant assez vite. En période de prospérité, devant des revenus plus considérables, on augmentait démesurément les dépenses,

contribuant ainsi à accentuer la poussée inflationnaire des prix et des revenus monétaires, alors qu'on laissait ce pouvoir d'achat excédentaire dans le circuit économique, en maintenant les impôts à des taux trop bas. Les Etats poursuivaient une politique cyclique, de même nature que les entrepreneurs du secteur privé, qui eux pourtant avaient l'excuse de se trouver dans la nécessité absolue de boucler leur budget annuellement, ou de connaître la faillite.

Le principe qui est à la base de la politique économique du Welfare State consiste à faire varier les investissements publics à l'inverse des investissements privés, et à financer les dépenses « capital » de façon à ne pas contrecarrer ceux-ci, au moment où les opportunités de placement sont épuisées, du moins pour un certain temps.

Trois politiques peuvent être adoptées. La première consiste à ne faire aucune dépense supplémentaire pour stimuler les investissements privés, mais simplement à effectuer les dépenses « capital » normales qu'un Etat doit nécessairement faire pour assurer un service convenable à ses citoyens au moment où les investissements privés fléchissent. Cette politique plutôt timide ne rehausse pas nécessairement le revenu national au niveau de plein emploi, mais elle a au moins l'avantage d'être rationnelle. La seconde consiste à effectuer les dépenses « capital » exigées par la différence prévue entre le niveau d'investissements privés et le revenu national de plein emploi, quitte à financer ces dépenses au moyen de taxes au moment où le revenu national est à son maximum. Ce deuxième budget serait plus élevé que le premier, mais serait balancé tout comme le premier sur une période de 8 à 10 ans. Enfin, la troisième politique consiste à établir un budget capital distinct du budget des dépenses courantes, lequel serait financé par l'emprunt et serait toujours nécessairement en déficit.

La première politique laisserait encore une forte quantité de travailleurs inactifs et obligerait à des secours aux chômeurs qui ne sont qu'un palliatif et qu'il est préférable de remplacer par des travaux publics. la troisième politique repose sur une théorie très pessimiste des possibilités d'investissements privés qu'il est difficile d'accepter, soit la théorie de la stagnation de Hansen. Selon cette théorie les opportunités d'investissements à mesure que le capitalisme progresse, s'épuiseront au point où les investissements publics devraient prendre une part de plus en plus grande dans le revenu national. Ces dépenses ne pourraient être financées par la taxation, mais devraient l'être par l'emprunt.

La deuxième politique, qui repose sur un budget balancé sur une période de 8 à 10 ans, semble être la plus généralement acceptée. Elle comporte un programme de dépenses publiques, surtout de travaux publics, et un mode de financement approprié. Analysons brièvement ces deux aspects de ce budget anti-cyclique.

Ces dépenses publiques posent deux problèmes fondamentaux, la valeur et la nature de ces travaux. Ces deux problèmes ne peuvent être solutionnés indépendamment l'un de l'autre. En effet, si l'on tient compte de l'effet que ces travaux publics ne peuvent manquer d'avoir sur le niveau d'investissements et de consommation privés par suite de la double relation du multiplicateur et de l'accélération, le montant dépensé en travaux publics pourra être moindre que la différence indiquée par les prévisions de départ. Si le multiplicateur est 2 et l'accélération 1, ces dépenses pourront être simplement la moitié du montant qu'il aurait fallu, s'il ne s'agissait que de compenser une différence. Ce multiplicateur sera d'autant plus grand que de la somme reçue en revenus par les ouvriers embauchés pour ces travaux, une faible proportion sera épargnée, thésaurisée ou consacrée à

payer des dettes antérieures. D'autre part, plus la proportion des dépenses en salaires sera forte, plus le multiplicateur sera élevé. Donc les travaux exigeant beaucoup de main-d'oeuvre et peu de capital seraient ceux qui auraient le plus d'effet pour stimuler la consommation, les revenus et l'emploi; ceux qui auraient le plus fort multiplicateur. Donc, en plus de l'utilité directe des travaux pour la communauté, il faut aussi tenir compte de l'effet sur l'économie des dépenses ainsi faites. Ce programme de travaux publics exige aussi que l'on tienne compte des besoins des différentes régions économiques, ainsi que de la possibilité qu'il offre de le suspendre rapidement en cas de reprise de l'activité économique privée.

L'autre élément des dépenses publiques est formé de la sécurité sociale, dont les prestations ne sont pas ajustées aux variations cycliques, à l'exception de celles de l'assurance-chômage, mais dont l'effet sur la consommation et par celle-ci sur les investissements est évidente. Ces dépenses fournissent un revenu supplémentaire à des citoyens dont la propension marginale à consommer est très élevée et ce stimulant de l'activité économique peut contribuer pour beaucoup à nous faire atteindre un revenu national plus élevé.

Quant aux modes de financement qui s'offrent aux autorités publiques, ils sont de trois sortes : a) l'emprunt bancaire ou public; b) les impôts sur les revenus des individus et des corporations, sur le capital investi et sur les successions; c) les taxes à la consommation.

L'incidence sur la consommation et les investissements de ces différents modes de financement est très différente. Les taxes à la consommation, à cause de leur caractère régressif, atteignent plus durement les couches sociales les plus pauvres, par conséquent là où la propension marginale à consommer est la plus forte. Une diminution des taux et

une exemption plus large pour certains produits, en période de dépression sont susceptibles de stimuler fortement la consommation. Ces taxes, par suite de l'effet déplorable que des variations constantes des taux et de leur extension à de nouveaux produits, ne peuvent manquer de produire, ne doivent pas être ajustées aux variations cycliques. D'ailleurs, l'importance de ces taxes tend à s'amenuiser constamment et ainsi à servir de supplément à la sécurité sociale.

Les impôts sur les revenus des particuliers et des corporations, sur le capital investi et sur les droits de succession ont une incidence directe sur les investissements à la fois des produits durables et semi-durables de consommation et sur les produits industriels. Ce sont donc ces taxes qui doivent avant tout varier à contre courant du cycle économique et servir à financer la majeure partie des dépenses publiques supplémentaires.

Quant aux emprunts bancaires, à cause de leur forte influence inflationniste, ils peuvent être utilisés avec avantage au moment où les investissements privés sont à leur minimum, à condition d'être repayés au moment où le revenu national privé est à son maximum.

Les emprunts publics sont apparus à l'occasion de la dernière guerre, comme un puissant moyen de contenir les tendances inflationnistes de l'économie au moment où les ressources productives d'un pays sont pleinement employées. En effet, au moment où la demande de biens de consommation est trop considérable, ces emprunts publics peuvent servir de moyen de syphonner un pouvoir d'achat excédentaire. Par contre, en période de dépression, ces emprunts peuvent difficilement réduire la con-

sommation déjà à un niveau très bas. Leur effet alors est plutôt de faire servir une épargne inactive à des investissements productifs pour la communauté. Une autre part des dépenses publiques « capital » peuvent être financées de cette façon. Quant à déterminer dans quelle proportion chacune de ces trois dernières méthodes de financement doit être employée, il semble assez difficile de le faire. Tout un ensemble de facteurs qu'il serait trop long d'analyser doivent guider les autorités publiques dans ce choix.

Conclusion

Au terme de ce bref exposé des objectifs économiques et du financement du Welfare State, on peut conclure que le secteur privé de l'économie capitaliste est nécessairement soumis à ces alternances de périodes de prospérité et de dépression, qui permettent très rarement d'atteindre le niveau de plein emploi des ressources productives. L'Etat, qui prend sous sa responsabilité de fournir du travail pour tous, doit alors organiser son budget de façon à stimuler le plus possible les investissements privés et à compenser, quand ceux-ci se révèlent insuffisants.

Basée sur une analyse de fait du développement de l'économie capitaliste et sur la reconnaissance de l'incidence de plus en plus grande des dépenses et des revenus publics sur le secteur privé de cette même économie, la politique économique du Welfare State représente la seule formule qui, à notre avis, puisse concilier ces deux valeurs fondamentales de toute démocratie politique, la liberté et la sécurité.