

Keynes et le problème de la centralisation des pouvoirs

Pierre Harvey

Volume 34, numéro 2, juillet–septembre 1958

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1000165ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1000165ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Harvey, P. (1958). Keynes et le problème de la centralisation des pouvoirs. *L'Actualité économique*, 34(2), 183–208. <https://doi.org/10.7202/1000165ar>

Keynes et le problème de la centralisation des pouvoirs

La pensée de J.-M. Keynes a exercé sur la doctrine administrative du gouvernement fédéral une influence directe et profonde. Certains passages du Rapport Rowell-Sirois, mais surtout certains des travaux spéciaux effectués pour le compte de cette Commission, portent déjà la marque des idées du grand économiste anglais¹. Mais c'est le rapport du Comité consultatif de la Reconstruction qui, parmi tous les documents fédéraux, renferme le premier énoncé précis du «principe de la demande effective» et d'une politique économique directement issue de cette «nouvelle économie». On peut en effet lire, dans ce document, le paragraphe suivant: «Si l'on veut assurer une économie nationale saine et prospère, (il faut) affecter à l'acquisition des biens et services produits le revenu global en espèces de tous les membres de la nation — y compris les sociétés et les organismes d'État»². Le Comité estime d'ailleurs que 20 p.c. environ du revenu national est épargné d'année en année, d'où il déduit la nécessité d'un investissement annuel équivalent. Mais l'investissement étant instable, il faut créer des mécanismes compensatoires, dont en particulier ce qu'on appelle alors une «fiscalité élastique»³. Les premières ébauches élaborées au temps de la Commission Sirois étaient donc précisées et ordonnées en un ensemble cohérent d'explications théoriques

1. Voir en particulier: Stuart Bates, *Histoire financière des gouvernements canadiens*, Ottawa, 1939, pp. 22-31.

2. Advisory Committee on Reconstruction, *Report*, Ottawa, 24 septembre 1943, p. 13.

3. *Idem*, p. 25.

et de prescriptions politiques. Ces propositions devaient être plusieurs fois reprises par la suite; d'une façon très explicite d'abord dans le Livre Blanc d'avril 1945¹ et d'une manière plus ou moins diffuse ensuite dans chacun des «discours du budget» de l'après-guerre, du moins jusqu'à celui de mai 1948, qui donne lieu de nouveau à une explication du schéma théorique sur lequel s'appuient les mesures de politique économique². En même temps, certains passages des rapports annuels de la Banque du Canada révèlent eux aussi une «influence keynésienne» marquée³.

Le poids de la pensée de Keynes ne s'est pas exercé exclusivement dans le domaine des énoncés de principes administratifs d'ailleurs, mais a déterminé aussi l'orientation de mesures concrètes nombreuses. Par exemple, le système de contrôle économique mis en place par l'administration fédérale au cours de la guerre semble devoir le plus clair de son inspiration à *How to Pay for the War*⁴; de même, lorsqu'en 1945, la Banque du Canada décide de réduire son taux d'intérêt, c'est apparemment par suite d'un calcul tiré directement de certaines pages de *La Théorie Générale*⁵; enfin, lorsqu'à la conférence fédérale-provinciale d'août 1945 le gouvernement central déclare son refus d'évacuer le champ de la taxation directe et son intention de concentrer entre ses mains les moyens de contrôle économique, c'est, en quelque sorte, au nom des enseignements de Keynes qu'il adoptait cette attitude qui devait donner naissance à ce qu'on a, par la suite, appelé «le problème des relations fédérales-provinciales».

La résistance de certaines provinces 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 par 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» eût probablement été mené avec beaucoup plus de précision. En tout cas, on peut considérer, selon les termes d'un auteur, que «the presenta-

1. *Travail et Revenu*, en ce qui a trait à la première phase de la reconstruction, Ottawa, avril 1945.

2. *Débats de la Chambre*, 18 mai 1948.

3. Banque du Canada, *Rapport annuel au Ministre des finances*. Voir en particulier le rapport du 10 février 1944.

4. J. M. Keynes, *How to Pay for the War*, Macmillan & Co., Toronto, 1940.

5. Banque du Canada, rapport annuel, op. cit., p. 5.

tion 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.»¹

La pensée keynésienne a cependant été interprétée par nos administrateurs dans le sens stagnationniste surtout et ceci pendant de nombreuses années, depuis les derniers travaux de la Commission Rowell-Sirois, en tout cas, jusqu'aux premières années de l'après-guerre². Ce fait, joint aux erreurs de prévision concernant la conjoncture canadienne et au freinage des provinces, semble avoir empêché la politique concrète de se conformer exactement aux intentions des dirigeants.

Si les intentions et les attitudes du gouvernement fédéral 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. Dans tout ceci il n'est question d'ailleurs ni d'accepter ni de rejeter en bloc le «message keynésien». La très large acceptation par les économistes de ce qui pouvait y avoir de vraiment novateur dans la pensée de Keynes nous dispense d'entreprendre ici cette discussion.

Une difficulté se présente cependant au départ: que devons-nous entendre par politique keynésienne? L'apport de Keynes à la science économique a maintenant été complètement assimilé par celle-ci, et il devient de plus en plus difficile, à mesure que les

1. Perry, J.-H., *Taxes, Tariffs and Subsidies*, Canadian Tax Foundation, University of Toronto Press, 1955, Vol. 2, p. 285.

2. Dans le Rapport de la Commission Sirois on lit par exemple à la page 228, vol. I: «le chômage restera, dans une certaine mesure du moins, à titre permanent». Cf. aussi, Rapport annuel de la Banque du Canada, 1944.

années passent, d'identifier le « courant keynésien ». Mais même si on s'en reporte à quelques années en arrière, la difficulté n'est pas supprimée pour autant : on se trouve alors, non plus devant un courant, mais plutôt en face d'un ensemble de tendances souvent très différenciées et même parfois opposées les unes aux autres et à Keynes lui-même. D'ailleurs, en ne s'en tenant qu'aux « disciples » de Keynes, il est pratiquement impossible d'en arriver à une définition univoque du keynésianisme. D'un côté comme de l'autre, on risque donc d'avoir à tracer arbitrairement une ligne de partage entre ce qui est keynésien et ce qui ne l'est pas. Pour tourner la difficulté, on peut décider de ne discuter qu'à partir de J.-M. Keynes lui-même. C'est la solution que nous adopterons ici en nous contentant cependant de deux oeuvres de Keynes seulement : *La Théorie Générale* d'une part et *How to Pay for the War*, d'autre part. Il nous reste maintenant à justifier ce choix¹.

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 : dans *La fin du laissez-faire*, par exemple, essai écrit en 1926, Keynes préconise des mesures à caractère nettement corporatiste². Mais par ailleurs, témoignant en 1925 devant le comité Colwyn, Keynes s'oppose déjà à la réduction rapide de la dette publique³. Il devait s'élever une autre fois avec violence contre la politique « classique » du gouvernement anglais lors du débat sur le rapport du Comité des Économies (septembre 1931), en condamnant alors sans ménagement ce qu'il appelle « les vues de la Trésorerie »⁴. Certaines de ces pages contiennent déjà l'essentiel de ce qui sera la base de *La Théorie Générale*. Mais Keynes a présenté *La Théorie Générale* à la fois comme une mise en ordre de ses efforts antérieurs pour reviser la pensée économique moderne et comme une reconstruction effective des postulats fondamentaux eux-mêmes, ce qui signifie que *La Théorie Générale* constitue une mise au point de toutes les oeuvres antérieures qu'on peut alors ignorer. Il a choisi alors d'effectuer cette

1. *How to Pay for the War*, op. cit. et *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, traduction française, Payot, Paris, 1949.

2. *Essais de persuasion*, traduction française, 2^e édition, Gallimard, Paris, 1931, p. 224.

3. *Minutes of Evidence of Colwyn Report*, p. 278, cité par Seymour E. Harris dans *The National Debt and the New Economics*, p. 68.

4. *Essais de persuasion*, op. cit.

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)¹. La première hypothèse lui permet de mettre à l'épreuve l'ensemble de la théorie classique, mais par le biais de l'équilibre de l'emploi; la seconde met en cause l'équilibre général de l'économie.

Keynes aurait pu aborder sa démonstration directement à partir de la seconde hypothèse; il a préféré recourir à la première, *probablement* pour pouvoir s'appuyer sur l'expérience que vivait alors l'Angleterre depuis la fin de la première grande guerre. Mais il lui a alors fallu faire un assez long détour avant d'arriver à l'objet de sa démonstration. Ce n'est pas cependant le plus grave inconvénient de la méthode adoptée. En s'appuyant, en effet, sur le cas de l'Angleterre, Keynes a été amené à donner une importance théorique exagérée aux difficultés économiques qu'avait supportées celle-ci. Il en est résulté que sa théorie a été *moins une théorie générale qu'une théorie du sous-emploi*. Ce qui ne signifie pas, cependant, qu'elle n'est applicable qu'au *sous-emploi*, mais plutôt que Keynes lui-même ne l'a développée que dans cette optique. Il s'en est d'ailleurs clairement expliqué dans son ouvrage: «C'est une des propriétés essentielles du système économique où nous vivons, écrit-il, de ne pas être violemment instable, tout en étant sujet en ce qui concerne la production et l'emploi à des fluctuations sévères. À la vérité, ce système paraît apte à rester un temps considérable dans un état d'activité chroniquement inférieur à la normale sans qu'il y ait de tendance

1. Les références renvoient à la traduction française citée plus haut.

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 choisie par lui, du *sur-emploi*. Sous cet aspect, *La Théorie Générale* est manifestement limitée.

Mais le «principe de la demande effective» tel qu'élaboré par Keynes restait quand même utilisable autant pour l'analyse d'une situation de sur-emploi que pour celle d'un état de sous-emploi plus ou moins chronique. Keynes l'a nettement démontré lorsque sous la pression d'événements radicalement différents de ceux qui avaient prévalu jusqu'alors, il écrivit, en 1939, les trois articles d'abord publiés dans *The Times* et réunis par la suite sous le titre: *How to Pay for the War*. Dans ce dernier ouvrage, Keynes démontre en quelques pages comment peut se développer l'inflation sous l'effet d'une demande excédentaire engendrée par la guerre. En réunissant alors *La Théorie Générale* et *How to Pay for the War*, on a une idée complète, en un diptique, de la vision keynésienne de l'économie, mue dans un sens ou dans l'autre, par une déficience ou par un excès de la demande effective¹. Le chapitre consacré au cycle, dans *La Théorie Générale*, n'a alors qu'une importance secondaire: il concerne presque exclusivement la *forme* cyclique des fluctuations de la demande effective et non pas les déterminants de celle-ci.

Il faut cependant noter que l'importance théorique de *How to Pay for the War* n'est pas la même que celle de *La Théorie Générale*, en ce qui nous concerne du moins. *How to Pay for the War* nous montre comment le principe de la demande effective élaboré par Keynes peut être utilisable pour l'analyse du sur-emploi, mais l'analyse elle-même n'a dans cet ouvrage qu'un caractère de balances comptables, et c'est à *La Théorie Générale* qu'il faut revenir pour comprendre la vision que Keynes se fait de ces ajustements, hors naturellement le cas du contrôle de guerre.

1. 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.

Mais, à travers *La Théorie Générale*, qu'elle est la politique économique proposée par Keynes? Est-il exact d'affirmer qu'il suffirait d'une simple action sur le taux de l'intérêt pour maintenir celui-ci de façon constante (du moins aussi longtemps que le «plein emploi» ne se trouve pas réalisé) en dessous de la productivité marginale du capital? Ou, au contraire, l'ensemble des techniques de contrôle de la demande effective que l'on appelle maintenant «keynésiennes» représentent-elles plus exactement la pensée de l'auteur de *La Théorie Générale*? La première opinion pourrait paraître plus conforme à la réalité. Elle a été soutenue par des auteurs reconnus et elle peut même s'appuyer sur un passage très clair de *La Théorie Générale*. Keynes écrit, en effet: «La politique la plus avantageuse consiste donc à faire baisser le taux de l'intérêt par rapport à la courbe de l'efficacité marginale du capital jusqu'à ce que le plein emploi soit réalisé». (p. 388).

Mais soutenir que cette phrase contient l'essentiel de la politique keynésienne, c'est oublier que *La Théorie Générale* est une oeuvre à la fois polémique et très marquée par les circonstances dans lesquelles elle a été écrite. En tant qu'oeuvre polémique, elle renferme nécessairement un certain nombre de formules elliptiques, fortement concentrées, afin de mieux convaincre le lecteur. Mais une formule fortement concentrée n'a jamais rendu faciles les distinctions: elle admet même au départ le sacrifice d'une part de vérité au profit de l'efficacité polémique. De plus, les circonstances dans lesquelles a été écrite *La Théorie Générale* ont, comme nous l'avons déjà signalé, amené Keynes à construire son modèle en accordant une importance exagérée aux situations de sous-emploi, ce qui, nous l'avons dit aussi, ne signifie pas que le même modèle se trouve nécessairement déterminé au sous-emploi. Il semble tout simplement que certains passages de *La Théorie Générale* se trouvent imprégnés des idées des années '30 concernant «l'abondance» possible du capital technique. Keynes propose alors une formule simple pour faciliter la transition, du moins jusqu'à ce que soit réalisée une abondance suffisante pour rendre ce facteur négligeable. Notons au passage que c'est sous cet angle qu'il peut être considéré comme le «père du stagnationnisme», selon l'expression de Schumpeter¹, moyennant cependant

1. Joseph-A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, Oxford University Press, New-York, 1954, p. 1172.

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 bien construit, constituait une première approximation très valable du fonctionnement de l'économie capitaliste et fournissait par là même certaines indications utilisables pour les fins de la politique. Mais présentés comme une mécanique nécessaire, ces schémas perdent énormément de leur valeur. Ils mènent surtout à des attitudes politiques rapidement indéfendables. D'ailleurs, Keynes lui-même met en garde contre ces attitudes, dans *La Théorie Générale* elle-même¹. 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

1. Cf., par exemple, p. 390: «L'expérience seule peut indiquer dans quelle mesure il convient d'orienter la volonté publique» etc.

très poussée. On se fixe en effet un objectif précis, le plein emploi¹. Pour atteindre cet objectif, la théorie enseigne qu'il suffit d'assurer l'équilibre entre l'épargne et l'investissement à un certain niveau, ce qui met en jeu une série d'ajustements entre des quantités globales que les comptes nationaux permettent d'évaluer avec exactitude. Pour assurer ces ajustements, il faut adopter des mesures de politique économique qui ne peuvent prendre origine qu'en un seul centre de décision, autrement l'ajustement ne saurait être réalisé. La centralisation des décisions doit donc être 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 que dans le Livre Blanc de 1945. Cependant, cette position n'est pas keynésienne, au sens du moins de *La Théorie Générale*.

Le problème de la centralisation est sans doute spécifiquement évoqué dans *La Théorie Générale* et à plusieurs reprises en particulier dans le chapitre XXIV intitulé: «Notes finales sur la philosophie sociale à laquelle *La Théorie Générale* peut conduire». Keynes écrit en effet, par exemple: «Cette théorie montre qu'il est d'une importance vitale d'attribuer à des organes centraux certains pouvoirs de direction de l'activité économique» (p. 391). Au cours de la même page, quelques lignes plus loin, Keynes invoque la nécessité d'une «large socialisation de l'investissement».

Cette dernière affirmation est, cependant, très spéciale à la fois à la Grande Dépression et à la situation de l'Angleterre, mais elle se rattache surtout aux vues «futuristes» de Keynes concernant la surabondance éventuelle de capital technique et par conséquent la possibilité d'une chute vers zéro de sa productivité marginale. Il s'agit là d'une utopie qui nous paraît tout à fait extraordinaire à l'heure actuelle, mais qui était fort compréhensible au moment où Keynes écrivait². On peut donc ignorer cette dernière affirmation et ne s'en tenir qu'à l'examen des propositions antérieurement citées.

1. L'objectif n'est cependant précis qu'en apparence. À l'analyse il devient plus flou, cf. sur ce point: F. Perroux «L'indétermination du plein emploi», *Banque*, sept. 1950, pp. 533 et ss.

2. Comme le fait remarquer Schumpeter (op. cit.), de telles opinions sont courantes dans toutes les phases de dépression.

Il apparaît tout de suite alors que Keynes ne visait qu'une chose dans ses 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 laissez-faire*¹. Mais il est à peine nécessaire d'ajouter qu'en proposant le transfert de certains pouvoirs de décisions des individus à la collectivité, Keynes pose le problème du contrôle. Il s'en est d'ailleurs expliqué en faisant le lien entre ses analyses et la politique économique: «Notre tâche finale, écrit-il, (...) pourrait être de choisir, dans le genre de système 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 prévue des résultats des politiques recommandées.

L'imprécision du vocabulaire keynésien a été maintes fois soulignée. Keynes, par exemple, ne définit que de façon très

1. *Essais de persuasion*, op. cit.

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 *en soi* indéterminable, théoriquement d'abord et pratiquement ensuite, étant donné que la masse de la «force de travail» varie avec l'état de la conjoncture, du moins au-dessus d'un certain niveau de développement économique. Une remarque analogue s'impose en ce qui concerne la définition des périodes d'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 manifes-

tement 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 ordinairement (*La 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 assurer entre l'offre globale et la demande globale un équilibre plus satisfaisant que celui qui s'établirait spontanément.» Reste alors à déterminer les moyens auxquels l'État pourra avoir recours pour refermer, autant que possible, l'écart entre l'offre globale et la demande globale, étant toujours entendu que ces efforts ne devront pas viser à un équilibre parfait, mais qu'on devra se trouver satisfait si l'on réussit à atténuer l'ampleur des fluctuations. Sur ce point comme sur tant d'autres, Keynes est fort peu explicite². À la lecture de *La Théorie Générale*, on constate que les prescriptions se ramènent à une énumération de mesures utilisables, avec, à l'occasion, quelques considérations rapides sur les effets possibles des politiques en-

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.

visagées. Ces mesures concernent trois domaines généraux : celui de la politique monétaire et bancaire, celui des finances de la collectivité et enfin, le recours possible à l'investissement public.

Remarquons encore une fois que Keynes n'a pas lui-même tenté d'intégrer ces mesures en un ensemble cohérent : il faut les recueillir à travers toutes les pages de *La Théorie Générale* où elles se trouvent distribuées, comme nous l'avons déjà souligné, sous forme de corollaires aux développements théoriques eux-mêmes. On a l'impression que Keynes indique les passages du modèle théorique aux mesures de politique économique, sans se soucier de préciser exactement ses voies. À certains endroits, Keynes se montre même sceptique sur la possibilité de prévoir le résultat concret des politiques qui semblent pourtant découler de l'analyse théorique. Il écrit, par exemple, en parlant des effets possibles de la fiscalité sur l'investissement privé : « Il serait téméraire en ce domaine de prédire la réaction de l'homme moyen en face de circonstances nouvelles » (p. 391). Pour juger de la possibilité de recourir à une politique keynésienne en régime politique 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). Considérons donc ces politiques une à une, en commençant par la politique monétaire.

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 cet article pourquoi nous nous croyions justifié de négliger cet aspect de la politique keynésienne. Nous ne reprendrons pas ces explications. Contentons-

nous d'ajouter que les manipulations monétaires qui doivent aboutir à des variations souhaitées des taux d'intérêt ne mettent pas en jeu le principe de la décentralisation, car on ne saurait évidemment imaginer plusieurs autorités monétaires dans un même pays: cette forme de la centralisation apparaît donc incontestable. Cependant, Keynes a insisté à plusieurs reprises sur le fait qu'une politique monétaire *seule* n'est pas suffisante. Une politique de travaux publics peut aussi être nécessaire, de même que certaines manipulations des finances de l'État. Les deux politiques sont étroitement liées dans l'oeuvre de Keynes. Commençons cependant par jeter un coup d'oeil sur la question des travaux publics pour aborder ensuite celle des finances.

On a beaucoup insisté sur les travaux publics comme méthode de lutte anticyclique dans les politiques keynésiennes. Ces prescriptions comptent pourtant parmi les moins originales de *La Théorie Générale*. Malthus lui-même avait suggéré 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 États-Unis se trouvait déjà engagé dans des recherches concernant la valeur des travaux publics comme technique anticyclique. Mais les opérations financières, les manipulations du système fiscal pour fin de stérilisation ou de redistribution du pouvoir d'achat, le recours à des réaménagements des dépenses publiques grâce à la plasticité de la dette de l'État, constituent autant d'opérations mystérieuses qui, par contre-coup, poussent au premier plan, dans l'opinion publique, le recours aux travaux publics, technique relativement facile à comprendre.

Remarquons par ailleurs que Keynes lui-même a très fortement insisté sur la valeur des travaux comme *technique de relance* 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, réduire 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.

1. *Principes d'économie politique*, Malthus, Guillaumin et Cie, Paris, 1846, pp. 390-91.

Cependant, il apparaît nettement que, pour Keynes, le recours à un tel procédé n'a une valeur que lorsque le sous-emploi est *important*. À cause du jeu du multiplicateur, la valeur d'une politique de travaux publics devient «de plus en plus contestable à mesure que l'on se rapproche du plein emploi» (p. 144). En d'autres termes, la politique de travaux publics est une politique valable pour les situations de grande urgence, mais pas plus. Si d'autres mécanismes assurent un «plancher» aux fluctuations globales, le recours aux travaux publics ne se présente jamais comme une nécessité pressante.

Malgré tout, cette politique pose le problème de l'unité de commandement. Advenant une de ces situations de grande urgence qui, selon Keynes, doivent exiger le recours aux travaux publics, donc à un programme de lourdes dépenses, qui devra se charger du poids financier qui en résultera? En fait, il ne s'agit pas d'un problème d'unité de commandement, mais plutôt de capacité de payer. Ce qui nous amène immédiatement à la question des finances publiques, plus précisément au problème de la dette publique et de son financement. Discutons donc immédiatement ce point avant d'aborder les autres aspects des finances publiques contracycliques, dans les prescriptions keynésiennes de la première époque.

Keynes a, en effet, attaché beaucoup plus d'importance qu'on ne le laisse souvent croire aux finances publiques dans l'arsenal anticyclique. En 1939, dans l'introduction qu'il écrivait alors pour l'édition française de son oeuvre, il déclarait même, après avoir exposé en quelques lignes les grands traits de son modèle théorique: «De ce raisonnement découlent des conclusions qui touchent spécialement les problèmes de finances publiques» (p. 11). Il s'agit alors de combiner l'endettement aux ressources fiscales pour faire des finances publiques un complément étroit des dépenses des particuliers, soit pour gonfler, soit pour comprimer la demande effective: «Il faut également tenir compte, écrit-il, de l'influence exercée sur la propension globale à consommer par les sommes que le gouvernement prélève sur le produit des taxes ordinaires pour amortir sa dette. Ces sommes représentent une sorte d'épargne commune et on doit, en des circonstances données, considérer une politique d'amortissements substantiels comme de nature à

affaiblir la propension à consommer. C'est pour cela qu'un revirement de la politique du gouvernement faisant succéder l'amortissement à l'endettement (ou vice versa), peut entraîner une contraction sévère, ou dans le cas contraire une expansion marquée de la demande effective» (p. 112). L'essentiel de la doctrine du budget cyclique se trouve dans ces lignes, sans les rigidités qu'on y a ajoutées par la suite.

Si la dette publique et l'impôt se trouvaient sous le contrôle d'une seule administration, la politique proposée serait relativement simple, du moins si on néglige les difficultés de l'application concrète pour ne s'en tenir qu'au principe lui-même. Mais lorsqu'on se trouve en face de plusieurs administrations autonomes, disons, en ce qui concerne le Canada, un gouvernement central, des gouvernements provinciaux et des administrations municipales, la question se complique. Peut-on compter qu'il soit possible que toutes ces administrations adoptent un comportement conforme au modèle prescrit? Sinon, quel est l'effet qu'on peut escompter des divergences de comportement sur les résultats de la politique elle-même?

Si toutes les administrations devaient se conformer au modèle proposé, il n'y aurait évidemment pas de problème. On pourrait octroyer à chacune une large autonomie financière, sans compromettre la valeur anticyclique des politiques combinées de ces collectivités. Mais on admet généralement que les administrations locales, en l'absence de tout mécanisme régulateur, adoptent souvent des politiques différentes. L'endettement y apparaît bien comme une méthode de financement à substituer à l'impôt lorsque celui-ci ne donne pas assez ou qu'il faut effectuer des dépenses qu'il est impossible de couvrir par les entrées ordinaires; mais avant de se résigner à l'emprunt, en période de déclin de revenus, les collectivités locales peuvent être poussées à essayer, du moins pendant un temps, de compenser le fléchissement des entrées ou l'augmentation des dépenses par un relèvement des taux de perception. En ce faisant, elles accentuent les tendances à la déflation, ou au moins annulent une large part de leur propre action positive. Par ailleurs, établissant, un peu comme une entreprise privée, une relation entre leurs recettes prévues et leur capacité d'emprunt, elles peuvent être portées, non seulement à accroître leurs

dépenses lorsque les rentrées se trouvent gonflées, mais aussi, à accroître leur dette lorsque les prévisions sont favorables, pour effectuer alors les investissements qui ont été bloqués antérieurement par la chute des revenus. Ce qui revient à dire qu'au cours de la dépression, elles risquent d'accentuer la tendance à la contraction de la demande en haussant leur taux. Pendant l'expansion, par ailleurs, elles contribueraient au gonflement de la demande effective d'abord en augmentant leurs dépenses à mesure que leurs revenus croissent, et ensuite en établissant un lien entre leurs ressources courantes et leur capacité de supporter un service de la dette accru, du moins lorsqu'il s'agit d'économies régionales en progrès. Leur action jouerait donc souvent à contresens du budget cyclique à la Keynes, du moins pour une certaine part.

Il faut cependant remarquer que ce comportement qu'on leur attribue «normalement» n'est pas spécial aux collectivités locales. Au cours de la crise de 1929, le gouvernement fédéral a réagi contre la contraction de ses revenus en adoptant des politiques analogues. Alors qu'il avait réduit les taux de l'impôt sur le revenu et élargi les exemptions en 1926, 1927 et 1928, à partir de 1931, au creux de la dépression par conséquent, on renversait le mouvement; en 1932, 1933, 1935, 1936, les taux sont augmentés pour compenser la chute des entrées. Cependant, depuis ce temps un changement radical s'est produit dans la mesure où les collectivités ont accepté ou non le «message keynésien». Mais avec sa capacité de créer ses propres sources de revenus par le recours au système monétaire, l'État central est théoriquement en mesure de se conformer à la doctrine issue de Keynes; les collectivités locales peuvent être forcées d'adopter un comportement plutôt semblable à celui de l'entreprise privée. La disparité des comportements n'est donc pas fatale, mais elle reste probable.

Qu'est-ce que signifie un tel phénomène en ce qui concerne la question de la décentralisation? Pour en discuter, nous considérerons d'abord les conséquences des fluctuations de la dette publique sur la demande globale comme grandeur abstraite, dans l'hypothèse où ces fluctuations ne résultent que d'un réaménagement de la dépense publique, en acceptant les vues de Keynes selon lesquelles les fluctuations de la dette publique sont assimilables, du point de vue de la propension à consommer, à des fluc-

tuations de l'épargne de la collectivité. Nous prendrons ensuite en considération la répartition régionale de la dette et les manipulations de l'impôt.

On comprend, en effet, que la dette publique puisse varier et avoir une influence sur la conjoncture sans que les impôts eux-mêmes ne se trouvent transformés. Il suffit alors que le gouvernement réaménage la structure de sa dépense de façon à consacrer une part plus ou moins grande de ses revenus courants à l'achat de biens et services, aux subventions ou aux travaux publics par exemple, et ceci aux dépens de l'amortissement courant de la dette ou au prix d'un accroissement de la dette existante¹. Dans le modèle keynésien, le revenu global variera alors, par suite de l'affectation nouvelle des ressources dégagées ou créées par l'emprunt. Pour étudier rapidement les conséquences probables d'une telle manipulation de la dette publique dans le cas d'une multiplicité d'administrations publiques différentes et en l'absence de toute considération sur l'impôt lui-même, attachons-nous d'abord au cas canadien, pour généraliser ensuite.

En 1951, au Canada, l'ensemble de la dette publique directe s'élevait à 21.8 milliards de dollars, distribués comme suit²:

a) Dette fédérale	82.6 p.c.	
b) Dettes provinciales	10.1	} 17.4 p.c.
c) Dettes municipales	7.3	

On a donc, d'un côté, une administration centrale libre de ses mouvements, et dont la dette compte pour les 4/5 de la dette totale; de l'autre côté, des administrations provinciales et municipales dont la dette réunie compte pour environ 1/5 de la même dette totale. Supposons maintenant pour fins d'analyse l'hypothèse extrême suivante: par suite de l'état de la conjoncture, le gouvernement central décide de recourir à des manipulations de la dette publique devant amener des fluctuations dans un sens prédéterminé de l'épargne globale et donc de la demande globale. Par contre,

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 déflationniste: suivant le vocabulaire keynésien, il y aura épargne collective moyennant une contraction de la dépense collective. Si les taux de perception étaient augmentés, l'influence déflationniste serait encore plus grande. Nous ne considérons cependant pas cette hypothèse pour le moment.

2. *Annuaire du Canada*, 1955, p. 1152.

l'état de la conjoncture *amène automatiquement* l'ensemble des collectivités locales à adopter une politique allant radicalement en sens inverse. Dans ce cas, l'action volontairement stabilisatrice de l'administration centrale se trouverait contrecarrée par l'action en sens contraire des collectivités locales. Cependant, au Canada, comme la dette du gouvernement 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 pourcentage de variations de la dette fédérale.

En fait, les dettes des administrations locales fluctuent dans des proportions variables et souvent en sens contraire, les unes par rapport aux autres, et avec des décalages dans le temps: elles s'annulent elles-mêmes en partie, et dans ce cas leurs fluctuations relatives doivent être considérables pour exercer sur la demande globale une influence déstabilisatrice notable. En tous cas, cette influence déstabilisatrice des fluctuations des dettes municipales et provinciales sera fonction, d'une part, du poids relatif de la dette fédérale par rapport à l'ensemble des dettes locales, et d'autre part, du degré d'homogénéité des fluctuations dans les différentes dettes locales particulières. La possibilité de décentraliser les décisions économiques, tout en sauvegardant le mécanisme central de stabilisation sera alors mesurée de la même façon. Dans un pays où la dette centrale est très importante par rapport aux dettes locales et où, en même temps, les situations locales sont à la fois nombreuses et fortement différenciées, les chances de la décentralisation seront maxima, tout en rendant possible l'application d'une politique centrale de type keynésien. De plus, si on considère que le gouvernement central est lui-même en mesure, par l'intermédiaire des autorités monétaires, de faire varier le coût des emprunts, du moins à l'intérieur du pays, on doit admettre que l'administration centrale se trouve, en fait, en mesure d'obliger une large fraction des administrations locales à se conformer à la politique déterminée en fonction de la conjoncture. L'influence déstabilisatrice des fluctuations des dettes locales est réduite et les chances de la décentralisation administrative augmentées.

Mais cette première conclusion tient-elle toujours si l'on fait tomber les hypothèses restrictives que nous avons d'abord posées?

Nous avons en effet considéré jusqu'ici la *demande globale* comme une grandeur purement abstraite, sans tenir compte du fait que cette grandeur est dans la réalité composée d'un ensemble 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 et son action prépondérante sur le marché monétaire, peut avoir un effet compensateur malgré les mouvements contradictoires des administrations locales, du moins à l'intérieur de certaines limites; mais dans la mesure où les difficultés se présentent de façon régionale, la politique de l'administration locale combinée à celle de l'administration centrale pourra avoir pour effet, dans certains cas, d'aggraver les difficultés locales, non pas directement par le canal des titres de la dette, car ces titres se trouvent, en fait, répartis géographiquement un peu de la même façon que les titres de la dette fédérale, mais par la contraction et l'expansion de la demande locale pour les biens et services, étant entendu que nous supposons, pour le moment, que les collectivités ne réaménageront pas leur système fiscal mais la structure et l'importance de leurs dépenses seulement. Pour qu'une action centrale contrebalance cet effet régional de la politique locale, il faudrait que la répartition géographique des effets de la politique centrale concorde avec la répartition géographique de l'influence des politiques locales. Sinon, la combinaison sur le plan régional des effets de la politique centrale et de la politique locale peut fort bien amener des résultats 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 et que le budget fédéral tienne compte de la répartition des difficultés régionales.

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 par Keynes des politiques de stabilisation, une adaptation exacte paraît irréalisable. Ce qu'on peut espérer de mieux, c'est une certaine neutralisation des effets des politiques locales, pour que la politique centrale puisse, en gros, avoir l'effet désiré. Il suffirait alors d'empêcher que les collectivités locales *ne contractent trop* leur demande, lorsque s'amorce une contraction de leurs ressources, et ne *l'augmentent trop* lorsque les rentrées deviennent plus abondantes. Ce qui nous amène au problème de la fiscalité et de ses manipulations contracycliques.

Abandonnons donc la dernière hypothèse restrictive retenue au début de cette discussion en faisant intervenir la possibilité d'une manipulation de la fiscalité.

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, servir à une modification de 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 serait jugé utilisable pour l'analyse des situations de sur-emploi.

Si on prenait à la lettre le modèle keynésien de *La Théorie Générale*, il s'agirait de monter un mécanisme de redistribution visant à contrebalancer, de façon continue, le sous-emploi chronique résultant d'une demande effective déficiente par suite de la forme particulière de la fonction de consommation. Dans ce cas, il y aurait peu d'inconvénients à ce que la politique se trouve largement décentralisée: il suffirait qu'il existe un certain nombre d'organismes (sécurité sociale, par exemple) ayant pour fonction de remettre continuellement dans les circuits une certaine masse de moyens de paiements qui autrement se trouveraient stérilisés par l'épargne. Comme il s'agirait d'une politique «approximative», il suffirait que les plus gros des organismes en question maintiennent leurs prélèvements et leurs versements de façon à peu près constante pour que le résultat concorde avec les buts des mécanismes concernés. Avec un nombre assez grand d'administrations locales, les attitudes contradictoires causées par les pressions électorales ou autres pourraient se trouver alors assez largement diluées dans l'ensemble pour laisser à la politique totale une efficacité constante, étant donné la marge d'indétermination dont celle-ci se trouverait, par définition, affectée. En somme, une structure suffisamment progressive de l'impôt, combinée à une série de mécanismes de redistribution, fournirait l'appareil de transfert nécessaire à un regonflement de la demande globale: le problème se poserait alors en termes d'organisme de prélèvement et de distribution, sans plus. Keynes insiste d'ailleurs sur le fait que l'économie renferme assez d'éléments de rigidité pour que l'activité ne tombe à peu près jamais en dessous d'un certain niveau. Il suffit alors d'assurer, au-dessus de ce «plancher», une somme constante de pouvoir d'achat pour que les fluctuations à la baisse de la demande

effective n'aillent pas au delà d'un point «pas trop éloigné du plein emploi»: le problème de l'unité de décision ne se pose pas. Mais dans le cas, peu probable selon Keynes, d'une dépression particulièrement profonde, ces transferts ne suffiraient plus cependant. On se trouverait, en ce qui concerne les collectivités locales, ramené là encore au problème de la possibilité d'augmenter la dette publique locale, à moins cependant que l'administration centrale accepte de jouer alors un rôle complémentaire, grâce à sa capacité supérieure d'emprunt. Les deux politiques d'urgence pourraient être combinées sans qu'on ait à recourir à une concentration des pouvoirs.

Cependant, nous avons dit pourquoi nous ne nous croyions pas justifié de ne considérer la position keynésienne que sous l'angle du sous-emploi. On pourrait, par exemple, réadapter la proposition que nous venons de citer pour les situations 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 grâce à des perceptions fiscales accrues et donc d'agir par l'amortissement de la dette.

Remarquons d'abord que l'idée de manipuler les impôts est post-keynésienne. Keynes lui-même ne tient compte des finances publiques que sous deux aspects: redistribution et fluctuations de la dette publique. En somme, les impôts étant fixés de façon plus ou moins permanente, on profitera des périodes de plein emploi pour utiliser les entrées nécessairement accrues à amortir la dette, quitte à accepter ensuite, en période de ralentissement, une nouvelle hausse de la dette en se refusant à toute tentation de réduire alors les dépenses ou d'accroître les impôts.

On peut cependant déduire de ces propositions générales qu'au delà d'un certain point, il faudra se résoudre à accentuer la pression fiscale pour empêcher un excès de demande de dégénérer en hausse de prix trop rapide. C'est en tous cas un des éléments principaux du plan décrit dans *How to Pay for the War*. On a beaucoup parlé alors du risque que présentaient les administrations locales du fait de leur intimité avec les électeurs et

de l'impossibilité où se trouvent souvent les administrateurs d'aller contre les préférences de leurs commettants, en accroissant les impôts pour les fins de la lutte contre l'inflation. Le risque est sérieux, mais on peut, à l'expérience des dernières années, se demander s'il est plus considérable à un niveau administratif plutôt qu'à un autre. Là encore cependant si l'on songe à des situations de grande urgence comme celles décrites dans *How to Pay for the War*, une large concentration des pouvoirs s'impose. En dehors de ces situations exceptionnelles, le problème ne se pose à peu près pas, pourvu bien entendu qu'on puisse compter sur l'existence des autres pièces du système de contrôle et ceci, de façon permanente. Une distribution fonctionnelle des pouvoirs fiscaux par niveaux d'administration constitue d'ailleurs l'une des pièces en question.

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 proposé 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 suggérées soulèvent la question de la centralisation dans la mesure où elles doivent s'appuyer sur le système monétaire lui-même. La décentralisation reste possible surtout si on aménage certains mécanismes mettant en contact les finances locales et le système monétaire, et si la répartition des impôts assure que ce recours ne s'effectuera que dans les cas d'urgence. Il nous faut, en terminant,

dire un mot de ces deux derniers points, en commençant par le second.

La stabilisation des ressources locales, qui apparaît comme nécessaire à la «neutralisation» des effets des finances publiques locales, peut s'effectuer ou par le recours à un vaste système de subventions statutaires ou par la garantie d'un minimum de revenu à partir de certaines sources données, mais pas trop sensibles aux fluctuations de la conjoncture. Les subventions nécessitent une centralisation poussée des ressources fiscales. La garantie permet la décentralisation pourvu que l'État central dispose d'une fraction assez importante des ressources disponibles d'une part, et que, d'autre part, il soit possible de monter un mécanisme uniformisé de perception en ce qui concerne les impôts dont les rendements seraient assurés par le pouvoir central. Ce qui implique entente sur le partage des ressources, mais laisse la porte ouverte à une certaine décentralisation.

La limite du partage nécessitée par cette fonction de stabilisation que doit remplir l'État central peut varier et faire plus large la part de l'autonomie locale, si l'on prend soin de monter des mécanismes financiers permettant aux collectivités locales de maintenir leur capacité d'emprunt même au moment où les revenus déclinent. Cependant, cette capacité d'emprunt devra être supportée par une institution capable d'accroître ou de comprimer la masse monétaire et non pas seulement d'agir comme mécanisme de transfert. L'escompte par la Banque centrale de titres émis par les collectivités locales pourrait permettre d'atteindre ce résultat. Il reste cependant à savoir si les administrateurs locaux seraient disposés à accepter une telle méthode. D'ailleurs, la Banque centrale ne pourrait escompter tous les titres qu'on lui présenterait à un moment donné: il lui faudrait au moins examiner la situation économique de l'administration locale concernée et la rationalité des dépenses à encourir avec les fonds avancés¹. Il est cependant évident que dans la mesure où la Banque centrale est elle-même un organisme relevant du pouvoir central, cette

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.

forme de décentralisation peut finir par n'être qu'une simple fiction, mais pourrait permettre sans le recours à de laborieuses discussions politiques, la centralisation nécessaire en cas d'urgence.

Pierre HARVEY,
*professeur à l'École des
Hautes Études commerciales (Montréal).*

