



HAL
open science

La théorisation des dépenses publiques de Richard A. Musgrave : essai d'histoire de la pensée et d'épistémologie économiques

Maxime Desmarais-Tremblay

► To cite this version:

Maxime Desmarais-Tremblay. La théorisation des dépenses publiques de Richard A. Musgrave : essai d'histoire de la pensée et d'épistémologie économiques. Economies et finances. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne; Université de Lausanne, 2016. Français. NNT: . tel-01475790

HAL Id: tel-01475790

<https://hal.science/tel-01475790v1>

Submitted on 24 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NoDerivatives 4.0 International License

UNIVERSITÉ DE LAUSANNE
FACULTÉ DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES
et

UNIVERSITÉ PARIS 1 PANTHÉON-SORBONNE
CENTRE D'ÉCONOMIE DE LA SORBONNE

**La théorisation des dépenses publiques
de Richard A. Musgrave: essai d'histoire
de la pensée et d'épistémologie
économiques**

THÈSE DE DOCTORAT

pour l'obtention du grade de
Docteur ès Sciences Économiques,
mention « Histoire de la pensée et philosophie économiques »
(Université de Lausanne) et du grade de Docteur en sciences
économiques (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

par

Maxime DESMARAIS-TREMBLAY

Codirecteurs de thèse
Roberto Baranzini
Jérôme Lallement

Jury
Olivier Cadot, Président
Harro Maas, expert interne à Lausanne
Emmanuel Picavet, expert interne à Paris 1
Antoinette Baujard, experte externe
Richard Sturn, expert externe
Steven G. Medema, expert externe

LAUSANNE
6 DÉCEMBRE 2016

UNIVERSITÉ DE LAUSANNE
FACULTÉ DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES
et

UNIVERSITÉ PARIS 1 PANTHÉON-SORBONNE
CENTRE D'ÉCONOMIE DE LA SORBONNE

**La théorisation des dépenses publiques
de Richard A. Musgrave: essai d'histoire
de la pensée et d'épistémologie
économiques**

THÈSE DE DOCTORAT

pour l'obtention du grade de
Docteur ès Sciences Économiques,
mention « Histoire de la pensée et philosophie économiques »
(Université de Lausanne) et du grade de Docteur en sciences
économiques (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

par

Maxime DESMARAIS-TREMBLAY

Codirecteurs de thèse
Roberto Baranzini
Jérôme Lallement

Jury
Olivier Cadot, Président
Harro Maas, expert interne à Lausanne
Emmanuel Picavet, expert interne à Paris 1
Antoinette Baujard, experte externe
Richard Sturn, expert externe
Steven G. Medema, expert externe

LAUSANNE
6 DÉCEMBRE 2016

IMPRIMATUR

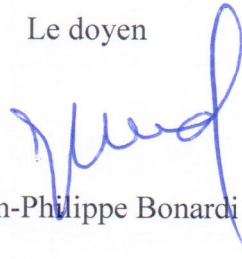
Sans se prononcer sur les opinions de l'auteur, la Faculté des Hautes Études Commerciales de l'Université de Lausanne autorise l'impression de la thèse de Monsieur Maxime DESMARAIS-TREMBLAY, titulaire d'un baccalauréat (B. Sc.) en sciences mathématiques de l'Université de Montréal, d'une maîtrise (M. Sc.) en sciences économiques de l'Université de Montréal et d'un master en économie de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, en vue de l'obtention du grade de docteur ès Sciences Économiques, mention « Histoire de la Pensée et Philosophie Économiques ».

La thèse est intitulée :

**LA THEORISATION DES DEPENSES PUBLIQUES DE RICHARD A. MUSGRAVE :
ESSAI D'HISTOIRE DE LA PENSEE ET D'EPISTEMOLOGIE ECONOMIQUES**

Lausanne, le 14 novembre 2016

Le doyen



Jean-Philippe Bonardi

Membres du jury

Olivier Cadot : Président du jury. Professeur ordinaire au Département de Stratégie, Faculté des Hautes Études Commerciales de l'Université de Lausanne.

Roberto Baranzini : Codirecteur de thèse. Professeur associé au Centre Walras-Pareto de l'IEPHI, Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne.

Jérôme Lallement : Codirecteur de thèse. Professeur des Universités, Université Paris Descartes et membre du Centre d'Économie de la Sorbonne.

Harro Maas : Expert interne à l'Université de Lausanne. Professeur ordinaire au Centre Walras-Pareto de l'IEPHI, Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne.

Emmanuel Picavet : Expert interne à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Professeur des Universités, membre du Centre de philosophie contemporaine de la Sorbonne.

Antoinette Baujard : Experte externe. Maître de conférences HDR à l'Université Jean Monnet, Directrice adjointe du GATE L-SE.

Richard Sturn : Expert externe. Joseph A. Schumpeter Professor for Innovation, Development & Growth, Institute of Public Economics, Karl-Franzens-Universität Graz.

Steven G. Medema : Expert externe. University Distinguished Professor of Economics, University of Colorado Denver.

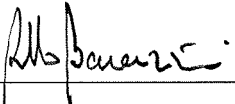
Université de Lausanne
Faculté des Hautes Études Commerciales

Doctorat en Sciences Économiques, mention
« Histoire de la Pensée et Philosophie Économiques »

Par la présente, je certifie avoir examiné la thèse de doctorat de

Maxime DESMARAIS-TREMBLAY

Sa thèse remplit les exigences liées à un travail de doctorat.
Toutes les révisions que les membres du jury et le soussigné ont demandées
durant le colloque de thèse ont été prises en considération
et reçoivent ici mon approbation.

Signature :  Date : 8/10/2016

Prof. Roberto BARANZINI
Co-directeur de thèse

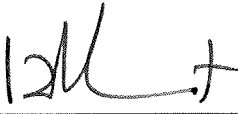
Université de Lausanne
Faculté des Hautes Études Commerciales

Doctorat en Sciences Économiques, mention
« Histoire de la Pensée et Philosophie Économiques »

Par la présente, je certifie avoir examiné la thèse de doctorat de

Maxime DESMARAIS-TREMBLAY

Sa thèse remplit les exigences liées à un travail de doctorat.
Toutes les révisions que les membres du jury et le soussigné ont demandées
durant le colloque de thèse ont été prises en considération
et reçoivent ici mon approbation.

Signature :  Date : 8 octobre 2016

Prof. Jérôme LALLEMENT
Co-directeur de thèse

Université de Lausanne
Faculté des Hautes Études Commerciales

Doctorat en Sciences Économiques, mention
« Histoire de la Pensée et Philosophie Économiques »

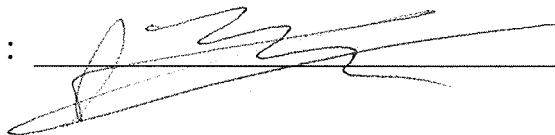
Par la présente, je certifie avoir examiné la thèse de doctorat de

Maxime DESMARAIS-TREMBLAY

Sa thèse remplit les exigences liées à un travail de doctorat.

Toutes les révisions que les membres du jury et le soussigné ont demandées
durant le colloque de thèse ont été prises en considération
et reçoivent ici mon approbation.

Signature :



Date :

08/10/2016

Prof. Harro MAAS
Membre interne du jury

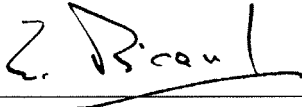
Université de Lausanne
Faculté des Hautes Études Commerciales

Doctorat en Sciences Économiques, mention
« Histoire de la Pensée et Philosophie Économiques »

Par la présente, je certifie avoir examiné la thèse de doctorat de

Maxime DESMARAIS-TREMBLAY

Sa thèse remplit les exigences liées à un travail de doctorat.
Toutes les révisions que les membres du jury et le soussigné ont demandées
durant le colloque de thèse ont été prises en considération
et reçoivent ici mon approbation.

Signature :  Date : 8 octobre 2016

Prof. Emmanuel PICA VET
Membre externe du jury

Université de Lausanne
Faculté des Hautes Études Commerciales

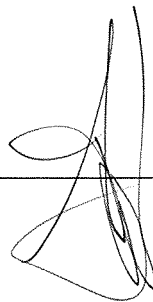
Doctorat en Sciences Économiques, mention
« Histoire de la Pensée et Philosophie Économiques »

Par la présente, je certifie avoir examiné la thèse de doctorat de

Maxime DESMARAIS-TREMBLAY

Sa thèse remplit les exigences liées à un travail de doctorat.
Toutes les révisions que les membres du jury et la soussignée ont demandées
durant le colloque de thèse ont été prises en considération
et reçoivent ici mon approbation.

Signature : _____



Date : _____

8 octobre 2016

Prof. Antoinette BAUJARD
Membre externe du jury

Université de Lausanne
Faculté des Hautes Études Commerciales

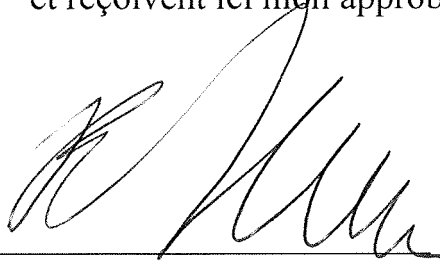
Doctorat en Sciences Économiques, mention
« Histoire de la Pensée et Philosophie Économiques »

Par la présente, je certifie avoir examiné la thèse de doctorat de

Maxime DESMARAIS-TREMBLAY

Sa thèse remplit les exigences liées à un travail de doctorat.
Toutes les révisions que les membres du jury et le soussigné ont demandées
durant le colloque de thèse ont été prises en considération
et reçoivent ici mon approbation.

Signature :



Date :

08/10/2016

Prof. Richard STURN
Membre externe du jury

Université de Lausanne
Faculté des Hautes Études Commerciales

Doctorat en Sciences Économiques, mention
« Histoire de la Pensée et Philosophie Économiques »

Par la présente, je certifie avoir examiné la thèse de doctorat de

Maxime DESMARAIS-TREMBLAY

Sa thèse remplit les exigences liées à un travail de doctorat.
Toutes les révisions que les membres du jury et le soussigné ont demandées
durant le colloque de thèse ont été prises en considération
et reçoivent ici mon approbation.

Signature :  Date : 8/10/16

Prof. Steven G. MEDEMA
Membre externe du jury

Remerciements

Cette thèse n'aurait jamais pu être produite sans le soutien intellectuel, financier et même émotionnel que j'ai reçu. Je tiens tout d'abord à remercier mes parents, Danielle Desmarais et Miville Tremblay, qui m'ont toujours encouragé à poursuivre des études jusqu'au doctorat. Depuis mon arrivée en Europe en 2010, j'ai bénéficié d'un accueil fabuleux au sein de l'équipe d'épistémologie et d'histoire de la pensée économique du Centre d'Économie de la Sorbonne à Paris, puis au Centre Walras-Pareto à Lausanne. Je suis extrêmement reconnaissant envers Annie Cot, Jérôme Lallement et Roberto Baranzini de m'avoir donné cette occasion de développement intellectuel. L'ancrage au sein de ces deux équipes m'a permis d'accéder à des réseaux internationaux en histoire de la pensée économique et en philosophie économique.

Pour des discussions sur l'orientation de mon projet de thèse et sur des projets scientifiques à plus long terme, je remercie Roger Backhouse, Luc Bovens, John B. Davis, Geoffrey M. Hodgson, Alain Marciano, David Teira, Keith Tribe et Alex Voorhoeve. Néanmoins, c'est envers mes deux directeurs de thèse, Jérôme Lallement et Roberto Baranzini que je suis le plus redevable pour leurs judicieux conseils sur le projet de cette thèse, tout comme pour de nombreux détails sur les arguments que j'y avance. Je remercie également François Vaillancourt de l'Université de Montréal pour m'avoir introduit aux idées de Richard A. Musgrave.

Un grand nombre de personnes ont lu au moins un article ou un chapitre de la présente thèse et m'ont fait part de commentaires qui ont grandement contribué à améliorer ces textes. En ordre alphabétique, je tiens ainsi à remercier Çınla Akdere, François Allisson, Lorena Arrospide, Roger Backhouse, Roberto Baranzini, Michele Bee, Alain Béraud, Sophie Bisset, Eric Brandstedt, Pascal Bridel, Nicolas Brisset, Cléo Chassonnery-Zaïgouche, Beatrice Cherrier, Melek Cihangir, Annie L. Cot, Pedro Duarte, Raphaël Fèvre, Jean-Baptiste Fleury, Biancamaria Fontana, Yann Giraud, Elizabeth Hunter, Marianne Johnson, Tom Juille, Jérôme Lallement, Marie Léger-St-Jean, Jean-Sébastien Lenfant, Harro Maas, Stefan Mann, Benjamin M. Marx, Joseph M. Mazor, Steven G. Medema, Antoine Missemmer, Richard Sturn, Miville Tremblay et Keith Tribe. Je suis également redevable aux rapporteurs anonymes et aux éditeurs des revues suivantes pour leurs recommandations sur les quatre articles qui forment le cœur de la présente thèse : *Journal of Economic Methodology*, *History of Political Economy*, *European Journal of the History of Economic Thought*, *Forum for Social Economics*.

Dans le cadre de la cotutelle de thèse, j'ai eu la chance de présenter plusieurs textes au séminaire doctoral AOH (Albert Otto Hirschman) à l'Université Paris 1. Les nombreux retours que j'ai reçus ont été déterminants dans l'articulation des idées de cette thèse. Pour leur participation active à l'un ou l'autre des séminaires où

j'ai présenté un texte, je voudrais remercier Annie L. Cot, Jérôme Lallement, Agnès Gramain, Jean-Sébastien Lenfant, Sophie Pellé, Nicolas Vallois, Judith Favereau, Cléo Chassonnery-Zaïgouche, Nicolas Brisset, Isselmou Ould Boye, Dorian Jullien, Matthieu Renault, Pierrick Dechaux, Raphaël Fèvre, Erich Pinzon-Fuch, Aurélien Goutsmedt, Francesco Sergi, Niels Boissonnet, James Johnston (†), Tom Juille et Quentin Couix.

J'ai eu le plaisir de faire partie, durant les cinq dernières années, d'une équipe extraordinaire au Centre Walras-Pareto. Les interactions en séminaire et au quotidien m'ont aidé à cheminer dans mon projet de thèse et à le situer par rapport à des considérations plus générales en histoire de la pensée économique. Mes sincères remerciements vont à Pascal Bridel, Roberto Baranzini, Amanar Akhabbar, François Allisson, Nicolas Brisset, Antoine Missemmer, Nicolas Eyguesier, Thomas Müller, Sophie Swaton, Michele Bee, Francesca Dal Degan, Daniele Besomi, Raphaël Fèvre, Christian Thöni, Maria Maraki, Deborah Kistler, Harro Maas, Biancamaria Fontana, Antoine Chollet, Thierry Bornand, Cléo Chassonnery-Zaïgouche, David Philipp, Henri-Pierre Mottironi et Pierre de Saint-Phalle, de même qu'à mes collègues et amis historiens, Melek Cihangir et Nicolas Chachereau, avec qui j'ai aussi eu des discussions qui m'ont été utiles dans ma démarche de recherche. Cet entourage a fait de mon parcours de thèse une expérience humaine très enrichissante. Hors des frontières suisses, j'ai aussi pu bénéficier du soutien moral de plusieurs ami(e)s et de ma soeur, Laurence.

Les recherches nécessaires à l'élaboration de cette thèse m'ont amené à consulter différents fonds d'archives. Pour l'aide que j'ai reçue afin d'accéder aux documents, je tiens à remercier les employés de la Mudd Library à l'Université Princeton, en particulier Daniel J. Linke. Je remercie aussi David Pavelich de l'Université Duke, J. Daniel Hammond de l'Université Wake Forest et Anabel Farrell à l'Université St Andrews pour m'avoir fourni des matériaux précieux.

J'ai aussi eu la chance de participer à des écoles d'été, des ateliers et des séminaires où de nombreuses idées qui se retrouvent dans cette thèse ont pu faire leur chemin. Pour ces occasions uniques, je remercie Jean-Sébastien Lenfant, David M. Levy et Sandra Peart, Yann Giraud, Till Düppe, Maxine Montaigne et Tobias Vogelgang, Philippe Poinot et Pierre Crétois, ainsi que Antoinette Baujard. Je remercie aussi les participants de ces colloques, ainsi que ceux des congrès de l'ESHET, de HES, et de l'IIPF où j'ai pu présenter mes travaux.

Bien entendu, la participation à ces congrès, les séjours de recherche en archives, la participation aux séminaires à Paris, ainsi que mon séjour de mobilité à la London School of Economics n'auraient pas été possibles sans le soutien financier de nombreuses institutions qui encouragent la professionnalisation du parcours doctoral. Je tiens donc à exprimer ma gratitude envers les organisations suivantes : Le Fonds national Suisse (Numéro de projet : P1LAP1_161887), Swissuniversities (anciennement la CRUS), le Centre Walras-Pareto de l'Institut d'études politiques, historiques et internationales de l'Université de Lausanne, la Faculté de droit et des sciences criminelles de l'Université de Lausanne, le Centre d'Économie de la Sorbonne (CNRS UMR 8174), l'École doctorale Economie Panthéon Sorbonne, The European Society for the History of Economic Thought, the History of Economic Society, ainsi que Friends of the Princeton University Library.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Remerciements | xi |
| Introduction générale | 1 |
| Justification de l'objet | 1 |
| Considérations méthodologiques | 17 |
| Argument et résumé des chapitres | 21 |
| 1 L'approche de Musgrave contrastée à celle de Buchanan | 35 |
| Introduction | 35 |
| 1.1 La théorie est normative si les jugements sont endossés par son auteur | 38 |
| 1.2 La théorie est normative si une intervention extérieure est né- cessaire | 46 |
| 1.3 Un idéal type normatif | 50 |
| 1.3.1 Un modèle cohérent ? | 51 |
| 1.3.2 Idéal dans quel sens ? | 55 |
| 1.4 Normative, si telle est l'intention de l'auteur | 59 |
| Conclusion | 64 |
| 2 La définition des biens collectifs | 69 |
| Remarques liminaires aux chapitres 2 et 3 | 69 |
| Introduction | 72 |
| 2.1 Musgrave avant Samuelson | 76 |
| 2.1.1 La première synthèse de Musgrave (1937) | 76 |
| Le contexte de la thèse de Musgrave | 76 |
| La tradition italienne des finances publiques | 82 |
| Le contenu de la thèse de Musgrave | 95 |
| 2.1.2 Le <i>free riding</i> et la non-exclusion | 103 |
| 2.1.3 L'approche de la planification (1941) | 112 |
| 2.2 Un point tournant pour la théorie des dépenses publiques | 117 |
| 2.2.1 La première moitié des années 1950 | 117 |
| 2.2.2 Samuelson (1954) | 119 |
| 2.2.3 L'effet de l'article de Samuelson | 126 |
| 2.2.4 La <i>Theory of Public Finance</i> (1959) de Musgrave | 132 |
| 2.3 La cristallisation des deux critères | 137 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 2.3.1 | Le raffinement dans les années 1960 | 137 |
| 2.3.2 | <i>Public Finance in Theory and Practice</i> (1973) | 143 |
| | Conclusion | 147 |
| 3 | Une généalogie des besoins méritoires | 151 |
| | Introduction | 151 |
| 3.1 | la formation intellectuelle de Musgrave | 153 |
| 3.1.1 | La tradition britannique du bien-être | 153 |
| 3.1.2 | Les influences germanophones | 167 |
| | Une représentation différente de l'humain | 168 |
| | La Loi de Wagner et l'absence d'un critère définitionnel . | 169 |
| | De nouvelles responsabilités publiques | 171 |
| 3.2 | Influences contemporaines | 175 |
| 3.2.1 | Gerhard Colm | 175 |
| 3.2.2 | Au-delà du plein emploi | 180 |
| 3.2.3 | L'agenda libéral dans les années 1950 | 183 |
| 3.3 | Conclusion | 190 |
| 4 | Le problème normatif des biens méritoires | 193 |
| | Introduction | 193 |
| 4.1 | La souveraineté du consommateur | 197 |
| 4.1.1 | La LSE dans les années 1930 | 198 |
| 4.1.2 | L'Amérique de la guerre froide | 212 |
| 4.2 | La justification dominante des biens méritoires | 220 |
| 4.3 | Un plus grand défi pour l'économie | 227 |
| 4.4 | la fonction de bien-être non individualiste | 235 |
| | Conclusion générale | 247 |
| | Liste des sources archivistiques | 263 |
| | Bibliographie | 265 |

Les progrès les plus considérables dans le domaine des sciences sociales sont liés positivement au fait que les problèmes pratiques de la civilisation se déplacent et qu'ils prennent la forme d'une critique de la construction des concepts.

Max Weber (1904)

Introduction générale

Une longue tradition discursive sur le gouvernement des humains et des choses, à la fois descriptive et régulatrice, a laissé des traces dans les sciences humaines et sociales contemporaines. L'économie politique s'intéresse à la question du bon gouvernement économique. Elle permet, indirectement, de tracer une frontière entre le privé et le public. La séparation d'une sphère d'activité publique et d'une sphère privée n'a pas toujours été centrale dans la vie humaine, mais elle a gagné en importance au cours de la modernité (Geuss, 2001). Elle est constitutive des débats internes à la tradition libérale, tradition à laquelle une grande partie de l'économie politique appartient.

L'association entre public et État est bien ancrée dans notre vocabulaire. Les Romains n'avaient pas de concept d'État, mais référaient à la *res publica* pour désigner ce qui est d'intérêt commun, public, et qui relève de la politique (Geuss, 2001, p. 41). Or, à l'époque moderne, la constitution d'une sphère publique est corrélative de l'émergence d'une société civile autonome face à l'État. Cette sphère est constituée de personnes privées (propriétaires) qui font un « usage public de leur raison » selon l'expression célèbre de Kant (1784b). Les conditions d'échange et de production au sein de cette société commerçante deviennent un sujet d'intérêt général (public) (Habermas, 1962, pp. 30, 135). Comme l'affirme Hegel, à l'ère de l'opinion publique, le discours politique doit s'adresser à la subjectivité des individus libres. L'action de l'État doit être justifiée avec des arguments publics qui soient recevables par ces individus dotés de raison¹.

Mais le monde social ainsi constitué en sphère publique repose sur des activités privées (Arendt, 1958). Les vices privés font les bénéfices publics selon la formule provocatrice de Mandeville. Au XVIII^e siècle, l'économie politique est un discours libéral qui énonce comment gouverner cette société en respectant

1. Voir Hegel (1821a, Addition aux §316-317, pp. 353, 355), également cité par Habermas (1962, pp. 126-127).

la liberté et l'intérêt des propriétaires. Les économistes montrent que l'État ne peut connaître dans le détail, ni donc contrôler directement, la conduite des individus. Cette forme de gouvernementalité est indissociable de la société civile, une nouvelle réalité transactionnelle entre les individus libérés par les Lumières et l'État. Comme le dit Foucault, l'économie politique est une réflexion sur cet art de gouverner autolimité « qui n'enfreint ni les lois de l'économie ni les principes du droit, qui n'enfreint non plus ni son exigence de généralité gouvernementale ni la nécessité d'une omniprésence du gouvernement » (Foucault, 2004, p. 300). En marge de cette économie politique cosmopolite, un discours pratique sur l'organisation de l'État, qui avait connu son heure de gloire dans la littérature caméraliste, sera relégué aux autres sciences de l'État : le droit, l'administration publique et les finances publiques (voir Lindenfeld, 1997).

La constitution d'une sphère publique bourgeoise alla de pair avec le renforcement d'une sphère privée hors de portée de l'intervention de l'État. La nouvelle liberté de l'homme bourgeois lui permet de « chercher son bonheur de la manière qui lui paraît bonne, à condition de ne pas porter préjudice à la liberté qu'a autrui de poursuivre une fin semblable » (Kant, 1793, p. 65 ; voir aussi Habermas, 1962, pp. 116, 133). Constant (1819, p. 275) affirmera quelques années après que « notre liberté à nous, doit se composer de la jouissance paisible de l'indépendance privée ». Les normes qui régissent l'espace public sont différentes des normes en vigueur dans l'espace privé. L'État doit s'adresser aux citoyens en tant que sujets autonomes : « un gouvernement qui serait fondé sur le principe de bienveillance envers le peuple, comme celui d'un père envers ses enfants, c'est-à-dire un gouvernement paternaliste, [...] est le plus grand despotisme qu'on peut concevoir » (Kant, 1793, p. 65)². Ainsi, l'antipaternalisme est déjà bien affirmé dans le discours libéral de la fin du XVIII^e siècle, mais il entrera en conflit avec l'élargissement du public au XIX^e siècle.

Au cours du XIX^e siècle, l'élargissement du suffrage et les crises liées à l'économie industrielle étendirent le public au-delà de l'élite bourgeoise qui le constituait au siècle précédent. Les revendications démocratiques des mouvements sociaux amenèrent « une socialisation de l'État qui s'affirme en même temps qu'une étatisation progressive de la société » (Habermas, 1962, p. 150)³.

2. À un niveau métaphorique, pour Kant (1784a), les Lumières, qu'apporte l'usage public de la raison, provoquent l'émancipation des hommes de leur état de minorité. Déjà chez les Romains, le public (*publicus*) est constitué des hommes adultes (*pubes*).

3. Lorenz von Stein (1850, p. 198) écrivait : « L'Etat est donc voué, de par son intérêt, et destiné, d'après son concept propre, à se soucier de la classe inférieure ; et la classe inférieure

L'État se voit chargé de missions sociales (éducation, santé, services sociaux, assurances) qui étaient auparavant du ressort des familles ou des corporations et des organisations caritatives. Le mouvement d'élargissement des rôles de l'État, qui commence en Allemagne à la fin du XIX^e sous l'égide de Bismarck, se propagera en Occident suite à la grande dépression, puis après la Seconde Guerre mondiale. Il devient désormais évident d'associer public, social et étatique, autant en ce qui concerne les problèmes que les solutions. La formulation des problèmes sociaux dont l'État est pressé de se charger bouleverse aussi les attributions de la sphère privée et donc la séparation libérale entre le privé et le public. Certaines consommations privées comme la santé et l'éducation acquièrent un intérêt social et donc public. Mais la légitimité de ces interventions ne va pas de soi pour les économistes libéraux. Pour être acceptables par leur public, les raisons de ces charges publiques accrues doivent être formulées en termes de la logique économique moderne. Cependant, le langage de la théorie économique subit lui aussi des transformations majeures au milieu du XX^e siècle. L'économie publique contemporaine naîtra de cette actualisation des préoccupations publiques concernant les dépenses de l'État dans le langage de la nouvelle théorie économique.

Dans la présente thèse, le problème général qui nous intéresse et qui a été évoqué ci-dessus est la frontière entre le public et le privé. Cet objet peut être abordé sous différents angles. On ne s'intéressera pas, par exemple, à la question de la propriété des moyens de production ni à celle des droits de propriété en général. Mais on étudiera plus spécifiquement l'histoire des arguments économiques qui permettent, indirectement, de tracer une frontière entre ce qui, dans une démocratie contemporaine, doit relever de l'initiative individuelle et ce qui doit relever de la responsabilité de l'État.

En particulier, il s'agit d'expliquer comment les économistes conceptualisent et justifient les rôles de l'État en matière d'affectation des ressources. Je me concentrerai sur la théorisation des dépenses publiques proposée par Richard A. Musgrave (1910-2007) dans ses écrits de finances publiques, notamment dans sa *Theory of Public Finance* parue en 1959.

Après des études en Allemagne, Richard A. Musgrave émigre aux États-Unis en 1933 et fait partie de cette vague d'immigrants qui ont contribué à

des travailleurs dépourvus de capital se tourne par conséquent, dès qu'elle a pris conscience de l'inapplicabilité des théories communistes et socialistes, vers l'Etat, en faisant valoir auprès de lui leur principe d'égalité sociale, afin d'obtenir de lui la mise en oeuvre de leurs idées. »

l'internationalisation de l'économie contemporaine dans une synthèse américaine (Craver et Leijonhufvud, 1987; Hagemann, 2011). Dans un premier temps fortement influencé par la tradition germanique, Musgrave contribua à développer, par sa conceptualisation des dépenses publiques, la théorie des échecs de marché qui constituera l'approche dominante en économie publique après la Seconde Guerre mondiale (Marciano et Medema, 2015). Au cours de sa longue carrière, Musgrave réalisa plusieurs études théoriques et empiriques sur l'imposition et les taxes qui contribuèrent en grande partie à sa notoriété. En effet, il fut professeur dans plusieurs universités prestigieuses (Michigan, Princeton, Johns Hopkins, Harvard) et a été membre du comité exécutif de l'American Economic Association (1956-1958), puis vice-président de la même association en 1962. Il a reçu de nombreux prix et distinctions, notamment le Frank E. Seidman Distinguished Award in Political Economy en 1982 et fut nommé *Distinguished fellow* de l'AEA en 1978. Par ailleurs, Musgrave réalisa également plusieurs missions d'expertise en vue de réformes fiscales, notamment en Indonésie, en Corée, en Colombie et en Allemagne⁴.

Les écrits de Musgrave sur les dépenses publiques ne représentent qu'une petite partie de sa production intellectuelle, mais ils sont importants dans la mesure où ils répondent à des enjeux primordiaux de son époque. Musgrave cherche à identifier le rôle de l'État dans une économie mixte. Après les succès de la planification durant la Seconde Guerre mondiale, il s'agit pour Musgrave de saisir les possibilités qui s'ouvrent à l'État fédéral américain pour devenir un véhicule de progrès social. Mais à l'époque de la guerre froide, l'État doit aussi se positionner par rapport au communisme, tout en maintenant la cohésion sociale. Avec la montée de l'individualisme et la méfiance traditionnelle de certains Américains face à l'intervention de l'État fédéral, il faut être en mesure de convaincre la population – et les économistes et les décideurs politiques avant tout – de l'opportunité de l'accroissement des dépenses publiques et des charges fiscales qui en résultent.

Un peu de sémantique

Musgrave baptise son modèle du secteur public *a theory of the public household*. Dans sa traduction du premier chapitre de l'ouvrage de Musgrave, Xavier Greffe (1978b) a traduit *public household* par « gestion de l'Etat ». Je

4. D'autres éléments biographiques seront présentés à la section 2.1.1.

choisirai plutôt la traduction littérale de « ménage public » qui conserve l’analogie entre la sphère domestique et l’État et permet ainsi d’inscrire la théorie de Musgrave dans la tradition allemande en finances publiques. En effet, *Haushalt* désigne à la fois le ménage (*household* en anglais) et l’exercice de planification budgétaire⁵. Le sous-titre de la *Theory* de Musgrave (1959c) est *A Study in Public Economy*. Il explique dans la préface que cet intitulé aurait été étrange à l’oreille de ses lecteurs habitués au champ des finances publiques :

Thus, it might have been better to describe this as an examination of the theory of public *economy*, following the useful German concept of *Staatwirtschaft*. If the more conventional title was used, it is only to avoid what the consumer might find an unfamiliar label. (Musgrave, 1959c, p. vi)⁶.

L’expression de *public economics*, à vrai dire, n’était pas encore courante dans les années 1950. La traduction littérale de *Staatwirtschaft* aurait donné économie d’État, ou *governmental economics* en anglais. Or, dans les sources allemandes auxquelles Musgrave a puisé au moment de la rédaction de sa thèse de doctorat dans les années 1930, on observe aussi la confusion sémantique que recouvre en français le terme de *public*. Par exemple, l’expression de ménage (*haushalt*) public pour décrire l’économie publique se retrouve dans un texte célèbre de von Wieser (1914b, p. 190) dont l’extrait suivant a été édité par Musgrave et Peacock (1958) :

It is common usage to speak of the public economy (*Staatwirtschaft*) as the national household (*Staatshaushalt*), or, as the case may be, the county household, city household, or generally the pu-

5. Selon le *Oxford English Dictionary*, le sens du terme anglais de *management* a été influencé par le français ‘ménagement’ qui renvoie directement à la gouverne du foyer, soit le sens initial d’économie. D’un point de vue conceptuel, le ménage public est donc une extension à la sphère publique de l’économie domestique. Voir Desmarais-Tremblay (2016b) et Tribe (1995, p. 16).

6. Toutes les citations brèves de Musgrave au fil du texte ont été traduites librement de l’américain (à l’exception des extraits de l’article de Biarritz de 1968a au chapitre 2). Par souci de précision, les citations plus longues ainsi que celles où la formulation est délicate ont été simplement retranscrites dans la langue originale. La même règle s’applique aux autres auteurs qui écrivent en anglais et ne sont pas traduits en français. Je donne également la citation en anglais pour les auteurs qui écrivent dans d’autres langues, lorsque leur texte a été traduit en anglais, mais pas en français. Pour certains extraits importants en italien ou en allemand pour lesquels la version originale m’a été accessible, je la reproduis en note de bas de page, n’étant pas en mesure d’en fournir une traduction adéquate et afin de laisser le lecteur compétent faire sa propre évaluation.

blic household (*öffentlichen Haushalt*)⁷.

L’association de l’adjectif ‘public’ aux affaires de l’État est présente dans les écrits de finances publiques au moins depuis le XVII^e siècle. Par exemple, William Petty (1662) discute des charges publiques (*publick charges*) un concept qui avait déjà à l’époque le double sens de dépenses et de responsabilités. Adam Smith (1776) utilise aussi l’adjectif public dans plusieurs sens. Les travaux publics, les revenus publics et la dette publique renvoient sans doute à des attributs de l’État. En outre, il est question de divertissements publics et d’institutions publiques, qui sont visibles à tous, accessibles à tous, voire d’intérêt général – sans nécessairement relever de la responsabilité du souverain.

L’économie publique est aujourd’hui une branche de la science économique qui en adopte les modes de raisonnement et les méthodes théoriques et empiriques. Hormis quelques contributions d’ingénieurs-économistes français du XIX^e siècle, l’économie publique contemporaine s’est surtout construite sur le modèle de l’économie néoclassique après la Seconde Guerre mondiale en empruntant au champ des finances publiques⁸.

Kolm (1987) affirme avoir été le premier à utiliser l’expression d’économie publique dans des notes de cours qu’il aurait publiées à Paris en 1964⁹. On trouve certes quelques occurrences du terme économie publique avant les années 1960, mais elles n’ont pas été reprises¹⁰. L’introduction de l’expression

7. « Die Staatswirtschaft wird gemeinhin als Staatshaushalt bezeichnet und ebenso spricht man vom Landeshaushalt, vom Gemeindehaushalt und überhaupt vom öffentlichen Haushalt » (von Wieser, 1914a, p. 415). Il y a donc deux termes qui renvoient à l’idée d’une théorie budgétaire (ou du ménage) de l’économie publique : *Staatshaushalt* et *öffentlichen Haushalt*. L’expression de *öffentlichen Haushaltung* se retrouve aussi dans le titre de Cassel (1924). Celle de *Staatshaushalt* est utilisée notamment par Hans Ritschl.

8. Margolis (1969, p. 11) faisait remarquer : « the scientific analysis of the behaviour of governments dates only from World War II ». Sur la tradition française des ingénieurs-économistes dont il ne sera pas question dans cette thèse, voir Ekelund et Hébert (1978); Etner (1987); Kolm (2010); Silvant (2010); Poinot (2011); Numa (2012); Storn (2016a). La tradition française est absente de notre histoire, essentiellement parce qu’elle n’a pas eu d’impact sur la théorie contemporaine des biens publics, à l’exception de la question de la tarification, qui d’ailleurs n’est pas discutée ici. J’ai développé cet argument dans Desmarais-Tremblay (2015).

9. Dans un article plus récent, Kolm (2010) les date de 1963, alors que les trois copies publiques disponibles au monde (dans des bibliothèques parisiennes) sont datées de 1965.

10. Dans son entrée sur l’économie de l’*Encyclopédie*, Rousseau (1755, p. 44) distingue l’économie publique (le gouvernement) de l’économie particulière. On trouvait déjà chez Rau (1837) l’expression de *öffentliche Wirtschaftslehre* qui a été traduite en français par économie publique. Or, comme chez Rousseau (1755), économie publique est synonyme chez Rau d’économie politique. Sur l’article de Rousseau, voir Larrère (2005). Richard T. Ely (1893) utilise aussi l’expression de *public economics* pour désigner le savoir sur les entreprises publiques, les revenus et les dépenses publiques, ainsi que les relations entre l’économie

dans le champ semble due à la traduction anglaise de l'ouvrage éponyme de Leif Johansen parue en 1965 et qui a été bien reçue par la communauté¹¹. L'année suivante, un colloque international se tint à Biarritz et donna lieu à des actes publiés en français sous le titre *Économie publique* en 1968 et *Public economics*, en anglais, en 1969¹².

Ainsi, même si elle doit beaucoup aux recherches en finances publiques, l'économie publique est une branche relativement récente des sciences économiques. La principale publication scientifique du champ, le *Journal of Public Economics*, a commencé à paraître en 1972, la même année où Musgrave cofonda l'*International Seminar on Public Economics*. Plusieurs contributions séminales et typiques de l'économie publique parurent en 1971. À sa fondation, Musgrave faisait partie du comité de rédaction du *JPE*, tout comme d'autres figures centrales de notre histoire¹³.

Musgrave et l'économie publique

Dans son œuvre phare, Musgrave (1959c) propose une théorisation normative des finances publiques qui relie les dépenses publiques aux recettes fiscales. Dans la tradition anglaise, l'étude des finances publiques se concentrait sur les principes de l'imposition et l'étude de l'incidence fiscale, mais au fur et à mesure que les dépenses publiques prirent de l'importance dans les économies nationales des pays occidentaux, il convenait d'en proposer une théorisation publique et l'économie privée.

11. L'ouvrage est basé sur un manuel publié à Oslo en 1962 sous le titre *Offentlig Økonomikk*. L'auteur en donne un objet similaire à celui de Musgrave mais avec plus d'accent sur l'aspect théorique de l'approche : « The exposition treats economic theory in its relation to the problems of public economy and lays emphasis on principles and applications of theory rather than on description. » (Johansen, 1965, p. ix)

12. Il est intéressant de noter que dans l'introduction à la version française, Henri Guitton (1968) utilise l'expression d'économie publique uniquement au sens des activités de l'État, qu'il oppose à l'économie privée, et non encore au sens d'une discipline. Dans sa contribution, Kolm (1969) utilise effectivement l'expression de *public economics* pour désigner une branche normative de l'économie. Plusieurs auteurs font par ailleurs référence aux travaux de Johansen. Dans sa recension de l'ouvrage, Peacock (1971) pouvait déjà parler d'un usage conventionnel de l'expression économie publique : « the conventional use of the term 'public economics' covers public finance in the wide sense which embraces fiscal policy, together with the study of pricing and investment policies of public enterprise ».

13. Notamment James M. Buchanan, Paul A. Samuelson et John G. Head. Le comité éditorial comprenait aussi d'autres économistes qui seront importants pour l'économie publique, mais qui ne seront pas étudiés ici, comme Atkinson, Stiglitz, Feldstein, Johansen, Kolm, Mirrlees, et Diamond. Présidé par Musgrave, le comité exécutif de l'ISPE comprenait notamment Buchanan et Alan Peacock. (voir Richard A. Musgrave Papers, Princeton University Library, (dorénavant RAM Papers), Boîte 6, dossier 'ISPE').

proprement économique. En tentant de relier les revenus aux dépenses, Musgrave contribua à faire renaître l'ancienne conception contractualiste de l'État comme organe à l'avantage (*benefit*) des citoyens¹⁴. Ainsi la nouvelle théorie américaine des finances publiques, développée notamment par James M. Buchanan et Richard A. Musgrave, envisage globalement les impôts comme des paiements en échange des services rendus par le secteur public¹⁵. Musgrave (1959c) répartit les dépenses publiques en trois départements de l'administration financière correspondant à trois grandes fonctions de l'État : affectation (*allocation*) des biens et services pour satisfaire des besoins publics de nature sociale ou méritoire ; redistribution du revenu ; et stabilisation des cycles macroéconomiques (notamment en assurant le plein emploi). C'est de la première fonction, et dans une moindre mesure, de la deuxième, dont il est question dans cette thèse. Comme le soulignera Buchanan (1989), le modèle des trois branches de Musgrave ne doit pas être vu comme un outil permettant de prédire l'exercice administratif de mise en forme d'un budget – ce n'est pas de la sociologie fiscale –, mais plutôt comme une expérience de pensée guidant l'élaboration des politiques publiques.

Pour Musgrave, la séparation des fonctions de l'État en différents départements devrait favoriser la prise de décision collective dans un régime démocratique en permettant une séparation des enjeux (Musgrave, 1959c, pp. 38 sqq.). Par exemple, les citoyens peuvent appuyer une politique de dépenses pour favoriser le plein emploi sans nécessairement vouloir redistribuer le revenu en faveur des plus démunis. La conceptualisation financière de l'intervention de l'État en trois fonctions, proposée par Musgrave, aura un impact majeur sur la façon dont les économistes pensaient l'action publique dans la deuxième moitié du XX^e siècle (Case, 2008; Sinn, 2009; Brennan, 1987, p. 187). L'ouvrage de Musgrave sert de « bible » de référence sur la théorie des finances publiques pour la génération fondatrice de l'économie publique (Oates, 2000; Feldstein, 2002).

Musgrave apparaît ainsi comme une figure intermédiaire dans l'émergence de l'économie publique. Il synthétise des matériaux qui remontent à différentes traditions des finances publiques, mais tente également de rendre ces idées compatibles avec l'économie néoclassique¹⁶. En reliant les dépenses et les recettes

14. L'intérêt de relier les deux pans financiers est déjà relevé par Myrdal (1930). Pour une présentation des anciennes conceptions de l'impôt-échange, voir Seligman (1908, p. 150-204).

15. Voir par exemple Buchanan (1949).

16. Par néoclassique, on entend à la fois l'appareillage marginaliste développé à la fin du

fiscales par le principe de l'avantage (*benefit principle*), il permet une transition vers la rationalisation des fonctions de l'État sur des bases individualistes en s'éloignant de l'approche institutionaliste et descriptive qui caractérisait une bonne partie du champ. Toutefois, on trouve aussi chez Musgrave une théorisation sur la base de classifications et de juxtapositions de fonctions qui rappelle directement l'ancienne finance publique. Or, l'économie publique contemporaine – qui explose à partir des années 1970 – a perdu à la fois l'ampleur et certaines des méthodes qu'on retrouve encore chez Musgrave (1959c)¹⁷. À un certain degré de généralité, la théorie des finances publiques et l'économie publique étudient toutes deux le secteur public. Elles abordent également leur objet de façon positive et normative. Une branche positive s'intéresse à l'effet de l'action gouvernementale sur le comportement des autres agents économiques, notamment à la question de l'incidence fiscale. Une branche normative vise à améliorer le fonctionnement du secteur public à l'aune de différents critères d'efficacité et d'équité.

Or, on peut facilement identifier deux problématiques centrales pour l'économie publique (post 1970) qui ne sont presque pas traitées par Musgrave (1959c) malgré sa connaissance des enjeux : la taxation optimale et la tarification des services publics et autres mécanismes de révélations des préférences¹⁸. Les auteurs en finances publiques, d'hier à aujourd'hui, ont toujours souhaité produire un discours utile aux gouvernements. Depuis les années 1970, la littérature en économie publique a mis l'accent sur les problèmes d'accès à l'information et à l'élaboration d'instruments de politiques publiques plus opérationnels que les catégories conceptuelles analysées dans cette thèse. Mais ces développements théoriques se sont faits au prix d'une perte d'ancrage dans les institutions publiques réelles et les traditions politiques nationales dont l'analyse occupait jusqu'aux années 1950 une grande partie des traités de finances publiques. L'économie publique contemporaine réfléchit à travers des modèles mathématiques formels construits sur un petit nombre d'hypothèses

XIX^e siècle et le paradigme dominant en économie qui s'installe après la Seconde guerre mondiale au sens de Morgan et Rutherford (1998).

17. À titre d'exemple, la troisième fonction de stabilisation du cycle dans la *Theory* de Musgrave relève aujourd'hui du domaine de la macroéconomie et n'est plus discutée en économie publique (Drèze, 1995, p. 113). Déjà, Goode (1970) déplorait le resserrement du champ des finances publiques des années 1930 à 1970.

18. À titre d'illustration, malgré sa grande érudition, Musgrave (1959c, p. 149) ne réserve qu'une note de bas de page à l'article de Ramsey sur la taxation qui deviendra à partir des années 1970 une référence majeure de l'économie publique. Voir Duarte (2010). De même, Jules Dupuit n'a droit, lui aussi, qu'à une note de bas de page (p. 137).

souvent très fortes – un trait méthodologique qui la distingue nettement des typologies de règles et des idéaux types de fonctions de l'État que construit Musgrave dans la continuité des traditions en finances publiques. Par ailleurs, on a assisté depuis quelques décennies à une fragmentation du champ en sous-champs appliqués comme l'économie de la santé, l'économie de l'éducation ou l'économie des transports (Backhouse et Cherrier, 2017). Après un départ très théorique dans les années 1970, l'économie publique a embrassé davantage de travaux empiriques, du raffinement des analyses économétriques de l'incidence aux expérimentations simulant la contribution volontaire à un bien public (*public good games*). Depuis quelques années, l'économie publique comportementale questionne les hypothèses standard de rationalité qu'on trouvait dans les modèles d'incidence ou encore dans les formulations canoniques du problème du *free rider* comme jeu non coopératif. Force est de constater que la théorie des finances publiques a subi les mêmes transformations qui ont bouleversé l'ensemble de la discipline économique au XX^e siècle. Bref, même si l'économie publique emprunte une grande partie des objets, des questions et des savoirs de la théorie des finances publiques, la création d'une nouvelle étiquette *économie publique* et la fondation de nouvelles institutions qui ont stabilisé cette sous-discipline sert de marqueur commode entre des périodes de l'histoire récente. Un coup d'oeil suffit pour remarquer les différences qui séparent le traité de Pigou (1928) de celui de Atkinson et Stiglitz (1980). Avec sa longue carrière qui s'échelonne des années 1930 aux années 1990, Musgrave a vécu et a largement contribué à cette transformation. Son ouvrage de 1959 est à bien des égards différent à la fois de celui de Pigou et de celui de Atkinson et Stiglitz.

Deux concepts au coeur de la théorie de Musgrave

Dans le présent travail, j'étudierai plus précisément l'histoire et les fondements philosophiques de deux concepts qui forment la théorisation des dépenses publiques de Musgrave, soit le concept de bien collectif et celui de bien méritoire¹⁹. Les biens collectifs sont des biens et services comme la défense nationale ou l'éclairage public dont la consommation est non-rivale et non-excluable. Autrement dit, la consommation du bien par un agent ne dimi-

19. La question du fédéralisme fiscal constitue une dimension de la théorisation des dépenses publiques de Musgrave (1961, 1965, 1971a, 1997b) qui ne sera pas discutée dans ce travail. Sur ce thème, voir aussi Oates (1999, 2007).

nue pas la quantité disponible pour les autres consommateurs (non-rivalité). De plus, il est impossible d'en restreindre l'accès aux seuls individus qui seraient prêts à payer volontairement (non-exclusion). Les biens méritoires ne se prêtent pas à une définition aussi précise. Il désignent généralement des biens et services que l'État subventionne partiellement ou dont il prend en charge la fourniture, même s'ils pourraient être techniquement fournis par le marché – et d'ailleurs ils le sont souvent en partie. Il s'agit de biens d'une grande importance sociale, comme la santé, l'éducation, le logement, la culture – dont l'État veut encourager la consommation même s'il ne dispose pas toujours des arguments qui relèveraient de la logique des échecs de marché pour justifier qu'il s'en charge. On parle également de biens déméritoires pour désigner des biens ou services dont l'État cherche à décourager l'usage (par des mesures fiscales) ou à en interdire la consommation, par exemple, le tabac, l'alcool ou la prostitution (Musgrave, 1959c, p. 178).

Fidèle à la tradition germanique, Musgrave (1959c) conceptualise avant tout des *besoins* publics, satisfaits par des *biens* spécifiques. Il distingue les besoins sociaux (*social wants*) des besoins méritoires (*merit wants*). Au cours des années 1960, Musgrave remplaça son vocable de besoins par celui de biens. Or, comme il le remarquera plus tard, cette substitution se fait plus aisément pour le concept de besoins sociaux que pour celui de besoins méritoires, étant donné que le premier renvoie à des caractéristiques techniques propres aux biens alors que le second évoque un jugement sur la nature humaine.

Contrairement au concept de besoins méritoires, la compréhension usuelle du concept de besoins sociaux est le fruit d'une élaboration collective par plusieurs membres de la communauté académique au nombre desquels figure Samuelson. Or, la majorité des économistes utilisent l'expression de *public goods*, qu'on traduira en français par biens collectifs pour désigner ce que Musgrave nomme biens sociaux²⁰.

La définition et l'usage du concept de *merit wants* étant indissociables de l'œuvre de Musgrave, le fait que sa *Theory* n'ait pas donné lieu à une traduction française (complète) explique sans doute le flottement dans la traduction du concept. Dans son *Cours d'économie nationale*, où il discute de la théorisa-

20. En France, l'usage courant veut qu'on utilise l'expression de bien collectif pour désigner le concept des économistes dont il est question dans cette thèse, réservant l'expression de biens ou services publics pour désigner les biens et services publics effectivement fournis par l'État (et souvent justifiés en termes juridiques). Voir Beitone (2010). En anglais, cette distinction étant inexistante, on utilise indifféremment *collective goods* et *public goods*.

tion de Musgrave, Kolm (1965) parle de désirs tutélares : « Nous appellerons ces goûts ‘désirs tutélares’ pour exprimer que ce sont des désirs de l’État qui agit comme tuteur des consommateurs en prétendant savoir mieux qu’eux ce qui est bon pour eux » (Vol. 2, Chapitre III, p. 6). Or, il semble évident que la transposition des *besoins* en *désirs* change le sens de l’expression musgravienne. Dans son adaptation de Musgrave (1968a), Guy Terny a traduit *merit wants* par « besoins placés sous tutelle ». L’année suivante Wolfelsperger (1969) parle de « biens sous tutelle », une expression qui sera par la suite reprise par Greffe (1978) dans sa traduction du premier chapitre de Musgrave (1959c). Il s’agit de la formule la plus usitée en France pour traduire le concept de Musgrave, par exemple par Clément, Moureau *et al.* (2009). L’expression évoque la tradition juridique au sein de laquelle étaient étudiées les finances publiques en France²¹. On note cependant qu’elle impose une connotation péjorative au concept, renvoyant avant tout à un problème d’autonomie de l’individu. Guillaume (1972) emploie la traduction singulière, mais qui me semble porter à confusion, de « besoins mérités ». Je suivrai plutôt la traduction littérale de Ver Eecke (2001) de besoins méritoires au sens de besoins humains qui *méritent* d’être encouragés comme la santé et l’éducation. Cette traduction me semble plus fidèle à l’esprit de Musgrave (voir chapitre 3).

La complémentarité des deux concepts

Un des résultats centraux de cette thèse est d’expliquer la complémentarité entre les concepts au sein de la théorisation de Musgrave. Les deux catégories sont utiles pour rendre compte de l’ensemble des cas de subvention et de fourniture gratuite de biens et services par l’État. Cela ne veut pas dire qu’un service particulier, par exemple l’éducation, ne peut pas être à la fois un bien partiellement collectif et un bien méritoire. Dès l’invention du concept de bien méritoire, Musgrave remarquera le statut précaire du concept au sein de sa théorie qui se veut généralement respectueuse des choix individuels. Or, on trouve dans une réimpression tardive de sa *Theory*, probablement postérieure

21. Le *Dictionnaire d’Alternatives Économiques* en ligne justifie ainsi l’appellation : « Le qualificatif ‘tutélaire’ vient de ce que, en décidant de contrôler ou de financer certaines activités, les pouvoirs publics mettent en avant leur droit de tutelle sur les citoyens, au nom de l’intérêt général qu’ils sont censés représenter. Ils agissent alors un peu comme un adulte qui se substituerait à la volonté de l’enfant pour décider de ce qui est souhaitable pour lui. », http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire_fr_52__def175.html Consulté le 15 août 2016.

à 1965, mais dont la date d'édition reste 1959, un tableau qui met en rapport les deux concepts (voir Figure 1)²².

| Degree to which consumer sovereignty applies | Degree of externality or per cent of benefit which is social | | |
|--|--|------|------|
| | All | Part | None |
| Fully | 1 | 2 | 3 |
| Partially | 4 | 5 | 6 |
| Not at all | 7 | 8 | 9 |

FIGURE 1 – Classification des besoins (Source : Musgrave 1959d, p. 89)

Ce tableau représente une typologie des besoins publics en fonction de deux critères : à quel point ils respectent la souveraineté des consommateurs et à quel point les biens qui les satisfont ont une nature sociale (collective). Par nature, les besoins méritoires ne respectent pas le principe de souveraineté des consommateurs (Musgrave, 1959c, p. 13). Chaque besoin peut être classé selon qu'il appartient à l'un des neuf cas de figure²³. Ce tableau, qui ne sera jamais repris ailleurs, illustre tout de même la complémentarité entre le concept de biens méritoires et celui de biens collectif qui, à l'époque de cette réimpression, pouvaient être associés chacun à un critère. Avec du recul, le tableau montre que l'intervention publique peut se justifier selon un critère d'efficacité ou selon une autre norme – la nature méritoire ou socialement importante de certains besoins – qui n'est pas précisée, mais qui peut représenter différents jugements moraux et considérations politiques.

Le concept de bien collectif est sans aucun doute un concept central de la théorisation des finances publiques effectuée par les économistes au XX^e

22. Bien que la référence soit de 1959, selon Andel (1984), ce tableau apparaît pour la première fois dans l'édition allemande de 1966 et est repris dans une réimpression ultérieure (et difficile à trouver) de l'édition américaine qui n'est identifiable que par l'affiliation de Musgrave à l'Université Harvard (où il est retourné à partir de 1965). Outre l'ajout de ce tableau, il semble que les modifications concernant le concept de bien méritoire ne concernent que quelques phrases de la page 89. Voir Ver Eecke (2007, p. 28).

23. Ce tableau ne sera pas repris par Musgrave par la suite, sans doute parce qu'il en viendra à la conclusion que deux critères définissent les biens sociaux (collectifs). Pour d'autres tableaux représentant des typologies de biens sociaux (qui n'incluent pas les biens méritoires), voir chapitre 2. À la suite de ce tableau, voulant se distancier de son concept de biens méritoires, Musgrave affirme : « But though our approach covers situation 1 to 3, it does not cover the merit-want phenomenon which appears as we move below the first line. » (Musgrave, 1959d, p. 89). Pour une explication de cette étrange position de Musgrave, voir le chapitre 4. Dans cette réimpression des années 1960, Musgrave classe en effet l'éducation dans la catégorie 2 (bien partiellement social), alors qu'il mentionnera ailleurs que l'éducation est un besoin méritoire, ce qui la placerait plutôt dans la catégorie 5.

siècle et reste aujourd'hui central dans l'économie publique. Le concept de bien méritoire ne deviendra jamais aussi populaire que celui de bien collectif, même si les deux concepts émergent à la même époque. Il est donc nécessaire de justifier que l'on consacre une attention particulière à ce concept qui est pourtant généralement absent des articles scientifiques et de la plupart des manuels d'économie publique et de finances publiques d'aujourd'hui, comme d'hier.

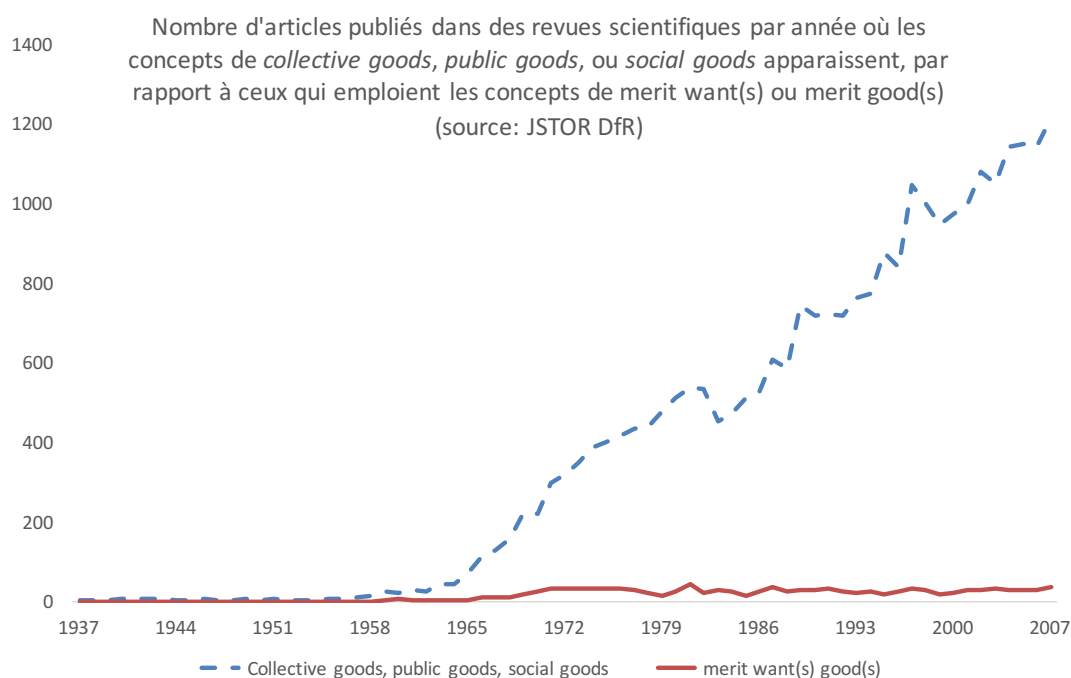


FIGURE 2 – L'échec relatif du concept de bien méritoire

Comme on peut le constater sur le graphique 2, le concept de *merit wants* (*merit goods*) apparaît beaucoup moins fréquemment que ceux de *collective goods*, *public goods* ou *social goods* dans les articles scientifiques répertoriés dans la base JSTOR²⁴.

Même si les deux concepts émergent à la même époque au sein de la même littérature, le concept de bien méritoire échoue à intégrer solidement le corpus (Head, 1988; Clément, Moureau *et al.*, 2009). Comment expliquer cet échec

24. On additionne les occurrences de *collective goods*, *public goods* et de *social goods* au pluriel pour s'assurer qu'il est bien question de biens dénombrables et pour exclure les usages génériques au sens du bien public. Pour ce qui est des *merit wants (goods)*, on tient compte à la fois du singulier et du pluriel pour être certain de capter toutes les occurrences possibles de ce concept élastique. Voir aussi les graphiques 4.4 et 4.3 au chapitre 4. (Source des données : <http://dfr.jstor.org>)

relatif? D'une part, la définition du concept restera imprécise tout au long de son histoire, si bien que dans l'en-tête de l'entrée sur les biens méritoires de la seconde édition du *New Palgrave Dictionary of Economics* (2008), les éditeurs ont cru bon de préciser que « le terme de 'biens méritoires' n'a pas d'application universellement admise »²⁵. D'autre part, les biens méritoires impliquent une interférence avec les préférences des consommateurs. Or, à l'époque où Musgrave écrivit sa *Theory*, la Nouvelle économie du bien-être érige la souveraineté des consommateurs, incarnée par un individualisme strict, en norme absolue de la science. Ainsi, Charles E. McLure condamne avec force le concept de bien méritoire : « There can thus be no conclusion except that *merit wants, while they may exist, have no place in Musgrave's normative system* » (McLure, 1968, p. 483).

Toutefois, comme Musgrave le fera remarquer plus tard dans un manuel coécrit avec sa femme, Peggy B. Musgrave : « un portrait réaliste des finances publiques ne peut pas éviter les cas où la politique semble interférer avec les préférences individuelles, plutôt que de s'y conformer » (Musgrave et Musgrave, 1984, p. 78). En effet, la plupart des biens et services fournis par l'État ne peuvent pas répondre aux critères définitionnels exigeants des biens collectifs. Fiorito et Kollintzas (2004) estiment que les biens méritoires sont en moyenne deux fois plus importants dans les dépenses de consommation publique en Europe que les biens collectifs. Par exemple, les biens méritoires (santé et éducation, logements sociaux, services culturels, récréatifs et religieux) représentaient 21.7% du PIB français en 1995 contre 8.8% pour les biens collectifs (défense nationale, sécurité, justice, etc.).

De plus, l'intérêt du concept réside dans l'ouverture interdisciplinaire qu'il aura permis (Mendoza, 2011). Comme le soulignait Peggy Musgrave après le décès de son mari :

Perhaps one of the gains from introducing the discussion of 'merit wants' is that it calls for a broadening of the public economics discourse to embrace political science, social philosophy and ethics, subjects that can more easily be bypassed in an economic analysis of the private sector based on consumer sovereignty. Many economists first simply transferred their suppositions of the private

25. L'entrée reproduit le texte de Musgrave (1987b), mais le résumé a été ajouté par un employé de la maison d'édition, comme me l'a précisé l'un des éditeurs, Steven N. Durlauf, par courriel le 23 mai 2011.

sector in which the market system allows fulfillment of individual preferences, to the processes of the public sector. (P. Musgrave, 2008, p. 345).

Étant donné que le concept se situe en eaux troubles, à la frontière de la science économique, l'étude historique de son usage et des tentatives de le justifier fournit une occasion de se pencher sur les fondements normatifs de l'économie publique et l'évolution des frontières de la science (voir Atkinson, 2009).

Il y a en outre un intérêt historique à étudier des concepts et des théories qui ne font pas partie de notre paysage intellectuel actuel. Parce qu'ils nous renvoient à des préoccupations, à des débats qui nous sont étrangers, ils permettent, par contraste, de mieux saisir l'évolution des idées en montrant des chemins qui n'ont pas été empruntés. C'est d'ailleurs ce que soulevait Quentin Skinner à propos des textes canoniques :

The classic texts, especially in social, ethical, and political thought, help to reveal – if we let them – not the essential sameness, but rather the essential variety of viable moral assumptions and political commitments. It is in this, moreover, that their essential philosophical, even moral, value can be seen to lie. There is a tendency (sometimes explicitly urged, as by Hegel, as a mode of proceeding) to suppose that the best, not merely the inescapable, point of vantage from which to survey the ideas of the past must be that of our present situation, because it is by definition the most highly evolved. (Skinner, 1969, p. 52).

Même si la distance culturelle avec l'Amérique des années 1960 n'est pas aussi grande que celle qui nous sépare du début de l'époque moderne, la reconstruction des débats économiques autour des biens publics permettra de relever la contingence du discours scientifique dominant.

Eu égard à l'influence qu'a eue la *Theory* de Musgrave et à l'intérêt qu'on peut accorder aux concepts de biens méritoires et de biens collectifs, il peut paraître *a priori* surprenant que ces travaux aient reçu aussi peu d'attention de la part des historiens de la pensée économique. On dénombre, certes, quelques articles qui consacrent une attention particulière à l'interprétation de la pensée de Musgrave, au nombre desquels figurent Johnson (2006), Pickhardt (2006)

et Sturn (2010), mais aucune étude systématique et contextualisée de la théorisation de dépenses publiques de Musgrave n'avait été faite jusqu'à présent. Wilfred Ver Eecke a écrit et édité plusieurs textes sur les biens méritoires qui nous ont été utiles, mais ils ne relèvent pas d'une approche historique.

Les champs appliqués tels l'économie publique ou les finances publiques ont été jusqu'à récemment peu étudiés en histoire de la pensée économique (Backhouse et Biddle, 2000, p. 12). Comme on le sait, les économistes intéressés par l'histoire de leur discipline se sont surtout concentrés sur la question de la valeur, les questions monétaires, et plus généralement la théorisation des échanges marchands. Schumpeter (1954, p. 912), par exemple, ne montre aucun intérêt pour les questions normatives en finances publiques²⁶. Pour Faccarello et Sturn (2010), l'économie publique n'est pas qu'un simple champ appliqué. Son étude pose des défis importants, notamment lorsqu'on s'intéresse à la question des fondements des représentations économiques de l'État, parce que ces fondements renvoient à des corpus qui relèvent aujourd'hui de disciplines différentes. De plus, l'internationalisation tardive du champ qui était jusqu'à Musgrave ancré dans des traditions nationales bien différentes augmente le sentiment d'étrangeté pour qui voudrait en écrire l'histoire (Sturn, 2016a).

Considérations méthodologiques

La présente thèse emprunte une démarche d'épistémologie et d'histoire des idées économiques. Il n'y a pas lieu d'opposer ces deux approches, car elles visent un but commun de compréhension des savoirs et plus largement du discours économique (Brochier, 1984). Par épistémologie, on entend philosophie des sciences au sens large, c'est-à-dire l'étude des objets, des méthodes, des modes de raisonnement, des fondements de la science²⁷.

Au fil de son autonomisation du cœur de la science économique depuis le milieu du XX^e siècle, l'histoire de la pensée économique s'est peu à peu professionnalisée, donnant lieu à des débats méthodologiques récurrents dans les dernières décennies (voir Weintraub, 2007).

26. Selon Musgrave (1992a, p. 102), cela s'explique par le fait que Schumpeter était intéressé par les grands systèmes : le capitalisme et le socialisme, et n'avait que peu d'intérêt pour l'économie de marché mixte où le ménage public doit se frayer une légitimité en tension avec ces modèles purs.

27. Lalande (1926, pp. 211-212) définissait déjà l'épistémologie comme philosophie des sciences, mais dans un sens plus positiviste et plus restreint que ce que j'entends.

Mark Blaug a laissé une empreinte majeure sur la façon dont les historiens de la pensée économique se représentent leur travail. Inspiré par la discussion de Richard Rorty sur l'histoire de la philosophie, Blaug (1990) distingue quatre styles d'histoire de la pensée économique : 1) l'histoire intellectuelle (*Geistesgeschichte*), 2) la reconstruction historique, 3) la reconstruction rationnelle, et 4) la doxographie. Blaug s'empresse de rejeter la première comme impossible et la dernière comme sans intérêt. On en reste donc avec une dichotomie : l'historien de la pensée économique doit choisir entre la reconstruction rationnelle et la reconstruction historique. Cette opposition, qui recoupe grossièrement une ancienne typologie de Blaug entre une approche 'absolutiste' et une approche 'relativiste', a été largement discutée depuis 25 ans (voir, par exemple, Cot et Lallement, 1996). Dans un essai plus récent, Blaug (2001) réaffirme sa dichotomie, mais avec un ton plus pessimiste. La reconstruction rationnelle n'est pas satisfaisante du point de vue historique (une critique qu'avaient déjà formulée Coats, 1969 et Brochier, 1984, parmi d'autres). Or, selon Blaug, la reconstruction historique est techniquement impossible parce qu'on ne peut pas oublier le présent ni entrer dans la tête des auteurs pour savoir exactement ce qu'ils pensaient. Néanmoins, la distinction continue d'être utilisée, étant parfois assimilée à l'opposition entre histoire internaliste et histoire externaliste (voir Cardoso, 2016).

Maas (2013) souligne avec justesse que Blaug n'a laissé que peu d'arguments aux historiens de la pensée économique pour défendre la reconstruction historique. Selon lui, la sociologie économique à la Fourcade (2009) et l'histoire intellectuelle à la Donald Winch constituent deux façons fructueuses de réaliser une reconstruction historique.

Par exemple, au sujet de l'inévitabilité du point de départ contemporain, Skinner ne nie pas que l'historien porte avec lui ses propres attentes et ses préoccupations qui influencent la façon dont il aborde les textes du passé (Skinner, 1969, p. 6). Comme le mentionne adroitement Winch, il est important pour l'histoire intellectuelle de ne pas imputer aux auteurs des intentions, des idées qu'ils n'auraient pas pu avoir à leur époque :

In writing intellectual history it is not necessary to undertake the impossible task of forgetting the present, only of not writing as though one's historical protagonists possessed the retrospective knowledge of intervening developments that we have. In this sense intellectual history is written prospectively rather than retrospectively.

vely, which corresponds with the way in which we conduct our own intellectual lives using limited powers of foresight. (Winch, 2016, p. 180)

L'histoire intellectuelle *contextuelle* et la sociologie des sciences ne sont pas non plus des méthodes incompatibles entre elles. Dans cette thèse, je choisis de me concentrer sur Musgrave et sur d'autres acteurs comme Buchanan et Samuelson. Cela n'empêche pas les institutions telles que les universités et les organes de publication scientifique de jouer un rôle important dans l'évolution du discours économique. Toutefois, je privilégierai le point de vue de l'acteur (*agency*) à celui des structures dans l'explication des idées (voir, Skinner, 2002, p. 7).

Par rapport aux catégories et aux méthodes canoniques de l'histoire de la pensée économique, notre travail pose une difficulté supplémentaire. L'objet est récent, mais il s'étale sur une période qui est plus longue que la distance qui nous en sépare ! En effet, les premiers écrits de Musgrave datent de 1937, alors que d'autres ont été produits à la toute fin du siècle. Lorsqu'on s'intéressera aux usages du concept de bien méritoire (chapitre 4), on voudra intégrer des contributions qui ont moins de dix ans. En ce qui concerne ces derniers textes, il est loin d'être évident qu'on puisse procéder à une analyse proprement historique. Ainsi, il me semble que la distinction entre la reconstruction rationnelle et la reconstruction historique s'amenuise lorsqu'on considère un objet récent, dans la mesure où le contexte nous est quasi contemporain et les termes sont encore ceux qu'on utilise aujourd'hui. S'il y a eu un changement de paradigme ou d'épistémè, on a pas encore assez de recul pour le constater.

Dans cette thèse, je n'adopterai donc pas une méthode canonique à la lettre, mais je vais interpréter les idées autant que faire se peut d'un point de vue qui aurait pu être celui des acteurs au moment où ils prenaient part à une discussion. J'adopterai aussi à l'occasion une perspective diachronique pour évaluer les transformations du discours, mais d'un point de vue qui aurait aussi pu être celui d'un acteur (à un moment ultérieur). L'analyse synchronique comparant des textes de Musgrave avec ceux de ses collègues devrait me permettre à la fois d'identifier sa contribution, mais aussi d'en relativiser l'originalité. L'insertion des textes de Musgrave dans leur filiation intellectuelle et dans les débats avec ses contemporains permet de décentrer l'auteur, aussi important soit-il (voir Skinner, 2012, p. 55). Je pense qu'il y a peu d'intérêt à critiquer un auteur

pour ne pas avoir formulé une idée qu'il n'aurait pas pu avoir à son époque²⁸. De même, on ne doit pas lui imputer l'intention de participer à un débat qu'il n'aurait pas reconnu comme tel (voir Skinner, 1969, p. 28). Cela ne veut pas dire que la distance historique ne nous permet pas d'avoir une vision plus claire de ce qu'il était en train de faire à l'époque, mais il faut que la reconstruction soit plausible et qu'elle lui ait été intelligible si on avait pu la lui présenter.

Mes sources principales pour cette thèse sont les écrits de Musgrave, notamment sa thèse de doctorat (non publiée), sa *Theory of Public Finance*, et de nombreux articles publiés. Je m'intéresse tout autant aux écrits des économistes qui lui sont contemporains, qu'à plusieurs auteurs plus anciens qui ont pu l'influencer. Des informations tirées de diverses archives m'aident à reconstruire les intentions des auteurs, ainsi que le réseau de leurs interactions²⁹. Notons que la distinction entre les sources primaires et les sources secondaires est difficile à tracer. Les textes de Musgrave et de ses contemporains des années 1930 aux années 1970 constituent certes des sources primaires. Or, les multiples études rétrospectives que Musgrave fait sur ses idées à partir des années 1980 jusqu'aux années 2000 constituent à la fois une littérature secondaire sur le milieu du siècle et une littérature primaire lorsqu'on s'intéresse à l'évolution et la continuité des idées de Musgrave tout au long de sa vie.

Dans les trois premiers chapitres, je recours fréquemment à des témoignages des acteurs (Buchanan, Samuelson, Musgrave) qui ont souvent été rédigés plusieurs décennies après les 'événements' qui m'intéressent. Je suis conscient des limitations de ce type de sources et j'essaye autant que possible de corroborer ces affirmations avec des écrits publiés à l'époque ou avec des documents d'archives (voir Weintraub, 2005). Toutefois, les remarques autobiographiques ont en soi une valeur historiographique. D'une part parce que les trois protagonistes susmentionnés ont une sensibilité historique qui les a menés à faire des contributions à l'histoire des idées, mais aussi parce qu'ils ont vécu suffisamment longtemps pour être devenus « historien[s] par osmose » pour reprendre

28. Comme le souligne Lallement (1984, p. 84) dans une analyse des apports de Foucault à l'histoire de la pensée économique : « Peu importe ce qui, à un tribunal de la vérité, instauré après coup avec le recul de l'histoire, apparaît comme rationnel, ou porteur de raison et d'exactitude. Ce qu'il faut comprendre, c'est pourquoi ce qui a été dit l'a été, pourquoi l'on n'a pas dit autre chose, pourquoi l'on ne pouvait pas dire autre chose ».

29. Malheureusement, il semble que très peu de documents de Musgrave datant de l'époque qui nous intéresse aient été conservés. Voir la liste des sources archivistiques consultées, p. 263.

l'expression de Musgrave (1983a, p. 1). Ceci étant dit, on doit être vigilant parce que les témoignages ont tendance à ne fournir qu'une vision partielle et à glorifier les événements et les acteurs importants à l'époque de leur jeunesse.

Présentation de l'argument

Pour rappel, la question générale de la thèse se formule comme suit : comment les économistes ont-ils conceptualisé le rôle de l'État en matière d'affectation des biens et services ? Je réponds partiellement à cette question en me concentrant sur la théorisation des dépenses publiques de Richard A. Musgrave, entre sa thèse de doctorat défendue en 1937 et la stabilisation des concepts dans les années 1970, avec des incursions plus récentes pour le concept de bien méritoire qui n'a toujours pas de définition stable. C'est donc une étude des arguments économiques pour justifier l'intervention de l'État. Musgrave joue certes un rôle de leader dans le champ de la théorie des finances publiques, mais son travail doit être compris dans le contexte d'une discussion avec ses contemporains, notamment Buchanan et Samuelson.

Pour Musgrave, les deux concepts de biens sociaux (collectifs) et de biens méritoires servent à construire des arguments en faveur de l'intervention de l'État. Il cherche à construire des arguments qui seront acceptables pour les économistes et qui permettront de justifier l'accroissement des responsabilités publiques. Par rapport à son Europe natale, Musgrave fait face, aux États-Unis, à une longue tradition de méfiance face à l'intervention du gouvernement fédéral. Donc même si les Trente Glorieuses représentent une période d'activisme économique des puissances publiques, les idées en faveur de l'intervention se heurtent à des résistances, surtout dans les milieux économiques.

Musgrave n'aura pas autant de succès avec le concept de bien méritoire qu'avec sa définition des biens sociaux (collectifs) définis par l'absence de rivalité des consommateurs et l'impossibilité d'exclusion. Mais puisqu'il voulait construire une théorie réaliste (au sens de *realisticness*, voir Maki, 2000) qui puisse rendre compte des multiples rôles de l'État, il ne pouvait pas complètement se restreindre à des arguments compatibles avec l'individualisme méthodologique strict. Ainsi la conceptualisation des dépenses publiques de Musgrave semble procéder davantage d'un processus de classification rationnelle des dépenses publiques que d'une déduction partant d'une définition *a priori*. Or, malgré le refus de principe de plusieurs économistes, les idées qui

sous-tendent le concept de bien méritoire ne sont pas complètement étrangères à celles que défendaient bon nombre d'économistes libéraux (au sens américain de progressiste).

Les deux concepts sont complémentaires. Ensemble, ils permettent de rendre raison de la plupart des dépenses publiques en matière de biens et services (d'autant plus que le concept de bien méritoire est flou, donc flexible). Le concept de bien méritoire a joué un rôle résiduel dans la *Theory* de Musgrave. En effet, l'affectation marchande bénéficiant d'une très forte légitimité normative, notamment grâce aux deux théorèmes fondamentaux de l'économie du bien-être, toute déviation par rapport à ce mode d'affectation doit être justifiée. La non-rivalité et la non-exclusion fournissent des arguments convaincants pour dévier de cette norme. Les arguments *méritoires* interviennent souvent dans un deuxième temps, lorsque le caractère partiellement collectif d'un bien (ou le fait qu'il engendre des externalités positives) ne suffit pas à en justifier la fourniture (ou la subvention) publique³⁰. Ainsi, la complémentarité illustre aussi la contingence des définitions. Si le concept de bien collectif avait été défini autrement, Musgrave n'aurait peut-être pas eu besoin du concept de bien méritoire. Il s'apparente à un idéal type, mais n'appréhende assurément pas une essence³¹.

La théorisation des dépenses publiques effectuée par Musgrave est une forme de rationalisation dans le langage économique de préoccupations sociales et politiques quant au rôle de l'État. La rationalisation produit des concepts idéaux. Les deux types de biens qui nous concernent sont des idéaux au sens où ils n'ont pas de correspondance directe dans le monde réel. De plus, les arguments au sein desquels ils sont mobilisés ne tiennent pas compte des contraintes effectives de l'action publique. Tout comme les modèles mathématiques, les expériences de pensées sont des mondes simplifiés. Ils participent néanmoins de la construction du langage et du style de pensée que les économistes utilisent pour formuler des recommandations. Ce style de pensée a une influence sur les acteurs politiques dans la mesure où l'économie est un

30. Le caractère résiduel n'est pourtant pas essentiel (Sturn, 2015). C'est d'autant plus évident dans le cas de biens déméritoires comme la prostitution. Dans ce cas, le jugement moral est premier.

31. Même si c'est aussi un idéal au sens d'une norme par laquelle on peut guider son action. En revanche, aucun des concepts discutés ici n'est un *type idéal* qui aurait une existence réelle comme chez Walras (sur ces derniers, voir Baranzini, 2006, pp. 1676 sqq. ; 2016, pp. 258-259). C'est bien pour cela que le souci de réalisme chez Musgrave ne correspond pas à une position réaliste au niveau ontologique.

discours hégémonique pour l'élaboration de la politique publique. À un certain niveau, le discours économique performe sans doute le monde, mais l'effet est difficile à prouver et souvent plus limité qu'on ne pourrait le penser (Hirschman et Berman, 2014; Brisset, 2016). L'économie du bien-être est une littérature académique composée de notions qui ne sont pas directement opérationnelles. D'une part, parce que la distribution du pouvoir ne permet pas toujours de mettre en œuvre les moyens d'intervention qu'elle postule. D'autre part, parce que ces notions doivent passer par une traduction dans le langage politique, juridique ou comptable pour agir sur le monde. Elles sont également filtrées par des circonstances locales et des structures sociales particulières. De manière abstraite, on peut supposer une causalité à double sens entre le discours et les forces matérielles³². La thèse se concentre sur la reconstruction des arguments pour l'intervention publique. Je ne peux que suggérer que ceux-ci reflètent des préoccupations sociales qui dépassent la sphère académique. Mais je n'étudierai pas dans quelle mesure les arguments construits sur ces concepts économiques ont pu influencer la politique économique des États-Unis au XX^e siècle.

Les concepts de biens méritoires et de biens collectifs résultent d'un processus de rationalisation. Par rationalisation, j'entends premièrement la mise en raison, la conceptualisation dans un discours rationnel de préoccupations sociales et politiques³³. La perspective d'une rationalisation des pratiques (publiques) évoque aussi la possibilité d'un progrès social. Musgrave adhère plus ou moins explicitement à un idéal progressiste selon lequel la science peut contribuer au progrès social, à l'amélioration des conditions de la vie humaine. L'État a un rôle à jouer comme vecteur de ce progrès. La théorie rationnelle de l'État vise justement à mettre cet outil collectif au service du progrès. Puisque la théorie de l'État a un caractère normatif, la rationalisation se traduit par la construction de raisons pour l'action. Ainsi, pour Musgrave, les biens méritoires contribuent à l'action rationnelle de l'État en vue de l'amélioration de la société. Cela s'applique aussi aux biens collectifs, mais de manière moins évi-

32. Musgrave (1983c, p. 73) partageait cette vision de l'histoire des idées philosophiques : « My second qualification is that the interaction of ethical norms and material conditions is a two-way street. The generation and dissemination of ideas on social justice is affected by group interests. Each of the models discussed here may be fitted into the socioeconomic context of its period, but they also have a life of their own and influence the course of events. »

33. Ma conception de la rationalisation est inspirée librement d'idées qu'on trouve chez Hegel (voir Hegel, 1821b, 1828) et chez Max Weber (pour des références, voir Mazuir, 2004).

dente parce qu'ils ne reposent pas aussi clairement sur un jugement de valeur. Il n'est pas évident que les économistes qui cherchaient à identifier la spécificité des biens collectifs aient été conscients de contribuer à rationaliser l'action de l'État, mais je pense qu'ils auraient pu accepter cette interprétation avec du recul.

Deuxièmement, par rationalisation, je renvoie à un processus historique qui comprend à la fois le phénomène de l'action publique et sa conceptualisation par les économistes. Les biens méritoires fournis par les États occidentaux ne sont pas explicables sans faire référence à l'histoire particulière de ces États et de ces sociétés. C'est aussi le cas dans une moindre mesure pour les biens collectifs. Or, les économistes vont sans doute nier que les biens collectifs sont le fruit d'un processus historique. Le propre du discours économique cosmopolite est de chercher à s'émanciper des contingences historiques, sociales et politiques pour atteindre une objectivité, une validité universelle. L'argument selon lequel l'État doit fournir des biens collectifs (non-rivaux et non-excluables) parce que le marché échouerait à les fournir efficacement prétend à une telle généralité. Même s'il revêt une apparence purement logique, on peut tout de même affirmer qu'il est le fruit d'un processus d'abstraction, d'idéalisation. En revanche, le concept de biens méritoires procède d'une rationalisation en quelque sorte inachevée, car on reconnaît d'emblée que les biens qui sont considérés comme socialement importants dépendent de la tradition politique, de la culture de la communauté de référence. Or, la tradition interprétative dominante du concept tentera de nier cette réalité pour l'insérer au sein d'arguments qui ont une valeur universelle pour les économistes (asymétrie d'information, erreurs de jugement, externalités).

Résumé des chapitres

Le premier chapitre est une étude épistémologique des approches théoriques de James M. Buchanan et de Richard A. Musgrave. Ceux-ci sont considérés comme les pères de la théorie américaine moderne des finances publiques. En effet, avant d'être considéré comme l'un des fondateurs de l'École du *Public Choice*, Buchanan était d'abord un spécialiste des questions de finances publiques tels le fédéralisme fiscal, la dette publique, les dépenses publiques, la tarification des services publics, etc. Bien qu'il fût de neuf ans plus jeune, Buchanan croisa Musgrave à plusieurs reprises durant sa carrière. Le chapitre

prend comme point de départ l'affirmation de Buchanan selon laquelle il suit une approche positive, en opposition à l'approche normative de Musgrave et de Samuelson. L'objet du chapitre est de donner sens à l'opposition méthodologique entre positif et normatif en économie. Il s'agira d'une analyse essentiellement synchronique dans la mesure où je ferai l'hypothèse que les positions respectives des deux auteurs n'ont pas sensiblement changé au cours de leur vie, tout en ouvrant la porte à une reconnaissance tardive par Buchanan que sa position est peut-être après tout normative³⁴. Outre l'intérêt propre d'une analyse de l'épistémologie de Buchanan, sa position me sert aussi de repoussoir pour mieux comprendre l'approche normative de Musgrave.

La prétention de séparer un ensemble de savoirs positifs des jugements normatifs a été critiquée philosophiquement depuis plusieurs années, mais elle est toujours utilisée par les économistes aujourd'hui. Même si l'on parle parfois d'énoncés descriptifs plutôt que positifs, cela ne règle pas pour autant les problèmes épistémologiques d'une telle distinction. Or, il importe dans cette thèse d'affirmer que la distinction était fondamentale dans l'esprit néo-positiviste des économistes des années 1950. De plus, les jugements épistémologiques que je porte sur les auteurs reposent sur des critères qui leur étaient accessibles à l'époque. Autrement dit, l'analyse critique de leurs affirmations méthodologiques conduite dans ce chapitre révèle des tensions qui étaient déjà apparentes à l'époque en fonction de leurs critères épistémologiques (voir Skinner, 2012, p. 56 sqq.).

Dans les trois premières sections du chapitre, je suis la tradition épistémologique wébérienne qui a eu une influence majeure en économie et à laquelle on peut rattacher Musgrave, bien sûr, et Buchanan, dans une moindre mesure. Je propose différentes interprétations de l'appellation normative pour la théorisation des auteurs. Premièrement, une théorie est normative si elle contient des jugements de valeur endossés par son auteur. À ce titre, la théorie de Musgrave est normative, en raison des biens méritoires, et celle de Buchanan peut aussi être considérée comme normative parce qu'elle contient des jugements de valeur implicites. Deuxièmement, une théorie est normative si une intervention extérieure au modèle est requise. C'est l'intervention exogène de l'économiste qui porte un jugement sur ce que l'État devrait faire qui rend l'approche normative. De ce point de vue, la théorie de Musgrave et le modèle de Samuelson

34. Sur les approches synchroniques et diachroniques, voir Dockès et Servet (1992, p. 352 sqq.).

sont normatifs, alors que la théorie de Buchanan, elle, est positive. Troisièmement, j'analyse l'affirmation de Musgrave selon laquelle sa *Theory* constitue un idéal type normatif au sens de Max Weber. En plongeant dans les écrits méthodologiques de Weber, je montre qu'on ne peut donner raison à Musgrave que sous certaines conditions. Dans la quatrième section, je m'interroge sur ce que les auteurs essaient de faire en caractérisant leur approche comme positive ou comme normative. Je suggère que lorsqu'il qualifie son approche de positive, Buchanan a avant tout l'intention de se différencier de l'approche de Musgrave et de Samuelson, notamment parce qu'il veut parvenir à des conclusions différentes. En effet, à l'opposé des deux diplômés de Harvard, Buchanan cherche à montrer que les problèmes d'action collective peuvent être résolus par des solutions volontaristes, pourvu que les bonnes règles constitutionnelles soient mises en place, dispensant ainsi l'État de fournir les biens collectifs sous la contrainte³⁵.

Le deuxième chapitre dénoue et historicise ce que Buchanan appelait l'approche normative de Musgrave et Samuelson. Une grande partie des chapitres 2 et 3 est consacrée à une analyse de la littérature dans laquelle Musgrave a puisé pour développer sa théorisation des dépenses publiques en termes de biens méritoires et biens sociaux. Je propose une grille de lecture pour rendre compte de ce corpus que je construis sur la base d'une critique de cette littérature qu'avait formulée Colm (1936b) au moment où Musgrave rédigeait sa thèse de doctorat. Dans les écrits les précédant, on pouvait noter trois dimensions à la question de la nature économique des dépenses publiques : une hypothèse d'évaluation subjective des besoins publics ; une distinction entre une sphère de besoins (biens) privés et une sphère de besoins (biens) publics ; et l'explication des biens publics comme le produit historique de déterminations sociales et politiques. Le concept de besoin collectif (social) correspond surtout aux deux premières idées, alors que celui de besoin méritoire fait une place aux deux dernières.

Dans le chapitre 2, l'analyse est surtout diachronique, ce qui m'impose d'adopter un langage commun pour étudier l'évolution des concepts (Dockès

35. Outre cette présentation des idées de Buchanan au premier chapitre, je m'intéresse avant tout aux arguments en faveur d'une fourniture publique des biens collectifs. Je ne m'attarderai donc pas à la contre-offensive qui cherche, à la suite de Buchanan et de Coase, à montrer en quoi les biens collectifs peuvent être fournis par des structures marchandes en réallouant ou en créant des nouveaux droits de propriété.

et Servet, 1992). Je procède donc à une reconstruction, mais du point de vue de Musgrave. Je prends les concepts qu'il pose dans sa *Theory* en 1959, tout en ayant en tête la définition des biens sociaux (collectifs) selon les deux critères (non-rivalité et non-exclusion) qui ne sera stabilisée qu'en 1969. Dit autrement, l'analyse part de 1959 et procède premièrement à une généalogie régressive (ascendante) pour identifier les origines des arguments que Musgrave mobilisera, puis à une généalogie génétique (descendante) afin d'étudier l'évolution de la définition du concept de bien social de 1959 jusqu'à sa stabilisation au début des années 1970.

Le chapitre suit l'évolution chronologique des écrits de Musgrave sur la question des biens sociaux de sa thèse de doctorat en 1937 jusqu'aux années 1970. Il s'agit du premier travail de reconstruction systématique des écrits de Musgrave sur cette question et de la première analyse qui remonte à sa thèse de doctorat non publiée. Cette analyse diachronique me permet de mettre au jour le rôle de Musgrave dans la formulation de la définition standard des biens collectifs comme argument pour justifier leur fourniture par l'État³⁶. Elle me permet également d'identifier un changement de position méthodologique de Musgrave sur la nature des besoins sociaux entre les années 1930 et les années 1950. Alors que dans un premier temps il s'opposait à l'hypothèse subjectiviste (notamment défendue par la tradition italienne) voulant que les individus soient aptes à évaluer les bénéfices des biens sociaux, il finit par s'y rallier dans sa *Theory*. Enfin, cette analyse me permet de saisir l'influence de Samuelson dans la théorisation des dépenses publiques de Musgrave.

Dans la première section de ce chapitre, j'aborde la littérature de différentes traditions européennes en finances publiques qui constituent les principales sources à partir desquelles Musgrave réalisera sa synthèse. Cette première section me sert à reconstruire les éléments pertinents de l'arrière-plan intellectuel de Musgrave pour son travail de conceptualisation des biens sociaux. Le positionnement de Musgrave par rapport à cette littérature continentale orientera, après la Seconde Guerre mondiale, la lecture de l'histoire des théories des finances publiques. À l'occasion de ces remarques historiographiques, je souligne l'antériorité de la tradition allemande et son influence sur Musgrave à la fois directe et indirecte à travers les auteurs suédois et italiens. Musgrave influen-

36. Bien que la plupart des commentateurs attribuent à tort la formulation des deux critères (non-rivalité et non-exclusion) à Samuelson, certains lecteurs attentifs de Musgrave ont brièvement soulevé sa contribution, notamment Atkinson (1987); Seidl (1988); Pickhardt (2006) et Oates (2007).

cera l'historiographie, notamment par l'édition qu'il réalisa, avec l'économiste anglais Alan Peacock, d'un recueil de traduction de textes européens *classiques* en finances publiques. Pour des raisons linguistiques, le recueil de Musgrave et Peacock (1958) constitue également ma source principale pour cette littérature continentale. Ce filtre ne me semble pas problématique dans la mesure où je m'intéresse à l'influence de ces idées sur la pensée de Musgrave. Ce recueil est d'autant plus précieux que Musgrave travailla au choix des textes européens à traduire en même temps qu'il terminait la rédaction de sa *Theory*. D'autres auteurs ont pu avoir des idées intéressantes sur les biens publics, mais si elles n'ont pas été transmises au monde anglo-saxon, elles sont d'un intérêt limité pour cette thèse. Un des bénéfices de présenter des extraits de cette littérature est de relativiser toute prétention à l'originalité de Musgrave sur les intuitions des raisons en faveur de la fourniture publique. En revanche, les écrits qui précèdent ceux de Musgrave sont souvent confus (si on se place à son époque) et le rôle de ces intuitions va changer au fil des années. Après la guerre, Musgrave et Samuelson affinent des arguments en faveur de l'intervention publique dans le cadre de la théorie des défaillances de marché, soit dans un monde où l'efficacité de l'affectation marchande théorisée par l'équilibre général est la norme théorique et pratique à l'aune de laquelle toute déviation doit être expliquée et justifiée.

Dans la deuxième section du chapitre, je montre en quoi la formalisation remarquable de Samuelson (1954) changea la façon dont Musgrave pensait les biens sociaux. Alors que Musgrave croyait avoir trouvé dans la non-exclusion un argument décisif pour justifier la fourniture publique, Samuelson le convainc que c'est le caractère de consommation jointe qui fournit l'argument le plus robuste. Musgrave (1969b) renommera ce critère *non-rivalité* dans la consommation. Dans la troisième section, je montre comment le débat avec Samuelson mena Musgrave à l'idée que deux critères indépendants pouvaient rendre compte d'un plus grand nombre de cas d'échec de marché. De cette définition selon deux critères binaires, il n'y avait qu'un pas à franchir pour représenter la typologie dans un tableau à quatre cases, ce que firent Richard A. Musgrave et Peggy B. Musgrave (1973) dans leur manuel.

Dans le troisième chapitre, je poursuis le travail d'enquête sur l'arrière-plan intellectuel de Musgrave afin de répondre à la question : pourquoi Musgrave a-t-il inventé le concept de besoin méritoire ? Musgrave n'a jamais donné de

raison pour l'introduction de ce concept qui ne semble pas avoir d'antécédent étymologique proche. D'ailleurs, Musgrave aura très peu écrit sur le concept : entre 1957 et 2007, on compte une quarantaine de pages réparties dans diverses publications et dont la majeure partie est assez redondante³⁷. Comme je l'ai déjà évoqué ci-dessus, je suggère que Musgrave inventa le concept de bien méritoire pour deux raisons : en premier lieu, pour compléter sa théorisation des dépenses publiques parce qu'il ne pouvait pas se contenter du concept étroit de bien social pour rendre compte de l'ensemble des services publics et en deuxième lieu, parce qu'il jugeait en particulier que ces dépenses méritoires avaient leur raison d'être. Ironiquement, Musgrave est en partie responsable de l'étroitesse du concept de bien social (collectif) auquel il a contribué. En voulant construire un argument acceptable pour les économistes, il se trouva à laisser en plan plusieurs dépenses publiques qu'il appréhenda avec son concept de besoin méritoire. Le troisième chapitre propose une généalogie régressive (ascendante), ou une préhistoire du concept de besoin méritoire. Dans le contexte intellectuel dans lequel Musgrave a évolué, je cherche des arguments mobilisés pour justifier une intervention publique au-delà de la question technique de l'indivisibilité, et dont Musgrave a pu s'inspirer pour présenter, bien que timidement, son idée de besoin méritoire. Il s'agit d'une généalogie au sens où le concept n'a pas d'origine unique ; plusieurs branches se rencontrent dans la compréhension que Musgrave avait du concept dans les années 1950 (sur les généalogies, voir Geuss, 2001, pp. viii-xvi.).

Dans l'arrière-plan intellectuel, je choisis des économistes pour lesquels je peux démontrer un lien direct avec Musgrave, soit parce qu'il a étudié leurs textes à l'université, soit parce qu'il les a cités dans ses travaux ou parce qu'il les connaissait personnellement. Il y a sans doute d'autres intellectuels qui ont défendu des arguments semblables à ceux que j'évoque, mais si Musgrave n'avait pas connaissance de leurs écrits, ils ne représentent qu'une curiosité pour l'objet de cette thèse. Je choisis des auteurs qui sont associés à la communauté des économistes parce que je m'intéresse à la construction d'arguments qui

37. Ver Eecke (2007) reproduit presque tous les extraits connus. Par ailleurs, Ver Eecke (2013, p. 36) fournit la liste des exemples de biens méritoires qu'on trouve dans les écrits de Musgrave : soins de santé pour les pauvres et subvention au logement, instruction publique, repas gratuits dans les écoles, rations de lait pour les enfants, soins dentaires gratuits, certains biens essentiels comme des habits, subvention des crèches, consommation future, sites historiques, fêtes nationales, environnement naturel, connaissance et arts. Parmi les exemples de biens déméritoires, on note : l'alcool, les drogues dangereuses, le tabac, la pornographie, le beurre adultéré, les paris, la prostitution.

soient acceptables pour cette communauté. Je ne doute pas que certains de ces arguments aient pu être exposés avec plus de finesse par des philosophes, mais ils n'ont probablement pas eu d'impact sur le discours économique avant l'ouverture interdisciplinaire des années 1970³⁸.

La première partie du chapitre est divisée en traditions selon les aires linguistiques. Dans la première sous-section, je cherche dans la tradition libérale britannique (Smith, Mill, Sidgwick, Pigou) des raisons d'une intervention gouvernementale qui débordent de la filiation avec le concept de bien collectif. On trouve une continuité de l'idée que les individus ne sont bien souvent pas les meilleurs juges de leur intérêt, ce qui peut justifier, de prime abord, que le gouvernement intervienne pour corriger différents problèmes résultant de la vie industrielle. Par rapport à la nouvelle économie du bien-être qui domine à l'époque où Musgrave rédige sa théorie, la tradition utilitariste autorise une certaine souplesse méthodologique qui permet d'envisager de nombreuses exceptions à la règle du laissez-faire au nom du bien-être du plus grand nombre.

Dans une deuxième sous-section, je parcours des écrits d'économistes allemands, autrichiens et suédois, mais qui ont tous été écrits en allemand et partagent la marque de la tradition économique allemande. Au sein de cette tradition, on découvre une conception différente de l'être humain, de la vie en communauté et des relations des individus avec l'État que celle de la tradition britannique. On trouve dans cette littérature l'idée récurrente que la société porte un intérêt supérieur dans la satisfaction de certains besoins au-delà de ce que les individus, pris isolément, en pensent. La thèse de Musgrave (1937) a été fortement marquée par cette tradition. Même s'il ne se réfère que très rarement à ces auteurs par la suite (à l'exception des Suédois Wicksell et Lindahl), il a dû se replonger dans cette littérature pendant les années 1950 pour préparer l'édition du recueil avec Peacock.

Dans la deuxième section du chapitre, je reconstruis des éléments du contexte intellectuel contemporain de l'invention du concept par Musgrave. En adoptant une démarche chronologique, je montre que, malgré le rejet du concept par Buchanan (1960b) et McLure (1968), Musgrave pouvait raisonnablement anticiper une réception positive de son concept par certains économistes libéraux (au sens américain de progressistes)³⁹. Je débute par une présentation de

38. Cette séparation ne tient évidemment que dans le contexte académique disciplinaire du XX^e siècle. En remontant dans le temps, cette division perd son sens. Pour l'ouverture du dialogue avec la philosophie politique, voir le chapitre 4.

39. Après le décès de Musgrave, son ami Samuelson dira d'ailleurs : « Sciences both pro-

la critique que Gerhard Colm formule à la nouvelle théorisation individualiste des dépenses publiques par Samuelson (1954) et Musgrave (1959c). Émigré de l'Allemagne nazi, bien installé dans les cercles de politique économique à Washington, Colm fait le pont entre la tradition allemande en finances publiques et le contexte américain. Je suggère que le concept de bien méritoire peut être compris en partie comme une concession de Musgrave à la tradition allemande qu'incarrait à son époque son collègue, son aîné et ami, Gerhard Colm. Par la suite, je retrace des arguments en faveur de l'intervention publique formulés par des collègues de Musgrave et qui sont très proches de ceux qu'il avancera pour justifier les besoins méritoires. Musgrave fait partie de ces économistes libéraux qui soulignaient l'importance de lutter contre la pauvreté par la redistribution dès la fin de la Seconde guerre mondiale, à une époque où la majorité semble convaincue que la croissance et le plein emploi suffiront à régler les problèmes sociaux. Les éléments de contexte que je mobilise dans cette section me servent à renforcer la plausibilité de mon interprétation de ce que Musgrave tentait de faire en formulant son concept de bien méritoire⁴⁰.

Après avoir étudié la préhistoire du concept de besoin méritoire au chapitre trois, le quatrième chapitre analyse les différentes interprétations du concept, de son invention à nos jours. J'étudie comment les ambiguïtés et la réception généralement négative du concept de besoins – puis de biens – méritoires a donné lieu à un débat pour mieux définir le concept afin de le rendre compatible avec les préceptes de l'économie du bien-être. Je pars du constat que les biens méritoires sont présentés par Musgrave comme des violations du principe de souveraineté des consommateurs. Ainsi, dans la première section du chapitre, je propose une histoire du concept de souveraineté du consommateur afin de mieux cerner la difficulté que peut poser une opposition à ce principe dans l'Amérique des années 1950.

Dans cette première section, je montre que le concept de souveraineté des consommateurs, forgé par William Hutt, émerge dans la mouvance néolibérale des années 1930 à la London School of Economics. L'idée de souveraineté des consommateurs est une analogie entre les vertus normatives de la démocratie

gress and regress. Since about 1980, under the influence of libertarians like Milton Friedman, the quasi-paternalistic 'merit wants' of Musgrave have too often become forgotten. » (Samuelson, 2008, p. 167). Une formulation semblable se trouve aussi dans Ott, Solow *et al.* (2008, p. 333).

40. Voir Skinner (1969, p. 49).

libérale et le marché, une analogie qui cristallise les préoccupations économiques et politiques de plusieurs économistes libéraux de l'époque. La liberté de choix dans la consommation est défendue pour des raisons d'efficacité dans l'affectation, mais surtout pour des raisons morales et politiques. C'est avant tout une défense de la liberté individuelle. Pendant la guerre froide, alors que le centre de gravité de l'économie se déplace vers les États-Unis, le concept de souveraineté des consommateurs incarne la conception américaine de la démocratie libérale. En économie, il s'agit d'une norme de référence par rapport à laquelle on aborde différents problèmes sur les consommations privées et publiques. Tout comme le concept de bien méritoire, celui de souveraineté des consommateurs est un concept contesté qui a donné lieu à différentes interprétations.

Dans la deuxième et la troisième sections du chapitre, j'organise le corpus sur la justification du concept de bien méritoire en fonction de son rapport au principe de souveraineté des consommateurs. Dans un premier temps, je reconstruis le courant interprétatif dominant des biens méritoires qui fait une place au concept dans la mesure où il élargit l'approche des échecs de marché en admettant des exceptions à la souveraineté des consommateurs (irrationalité, asymétrie d'information, externalités psychiques), sans pour autant remettre en question la centralité des préférences individuelles dans l'évaluation du bien-être social. Dans un second temps, je montre que certains commentateurs ont tiré le concept dans une direction opposée pour en faire un porte-étendard des limites de l'approche welfariste du bien-être. Les biens méritoires appréhenderaient ainsi des jugements de valeur sociaux irréductibles aux préférences individuelles. Si on voulait en donner une interprétation compatible avec l'individualisme méthodologique, il faudrait alors reconnaître une dimension éthique et politique dans la vie humaine dont la nouvelle économie du bien-être n'arrive pas à rendre compte. D'ailleurs, je crois que cette seconde voie interprétative commence plus tardivement que la première du fait de l'absence de théorie éthique à la disposition des économistes dans les années 1950 pour justifier autre chose que le respect des choix individuels subjectifs et le principe de Pareto.

On trouve chez Musgrave dès 1959 les intuitions potentiellement contradictoires qui ont permis ces lectures très différentes du concept de biens méritoires. Ainsi, le portrait que je dresse dans les deux sections centrales de ce chapitre constitue une généalogie génétique (descendante) qui retrace, à partir de Mus-

grave, les différentes filiations possibles qui reflètent et participent à la fois à l'évolution de l'économie du bien-être dans la deuxième moitié du XX^e siècle.

La dernière section du chapitre montre que différentes interprétations du concept peuvent être représentées par une fonction de bien-être social (FBS) non individualiste. Cette formalisation, qui remonte au début des années 1970, permet de conceptualiser à la fois l'idée de redistribution de biens et services à des individus spécifiques, et l'idée que certains biens aient une importance sociale au-delà de la valorisation directe que les individus en font dans leur fonction d'utilité. La conclusion du chapitre souligne que la survie du concept à travers les années suggère deux conjectures : d'une part la perte de prégnance normative du libéralisme néo-positiviste de la LSE, qui ne permit pas à l'économie du bien-être de réaliser ses ambitions pratiques. En d'autres termes, on assiste à un relâchement du carcan méthodologique, voire idéologique, qui avait rendu l'économie normative stérile en l'empêchant notamment de comparer le bien-être des individus. D'autre part, on observe la persistance d'un point de vue national, ou social, en économie publique. En effet, on peut voir une forte filiation entre l'hypothèse d'une échelle de priorité sociale pour la décision publique chez Musgrave (1937) et l'idée d'une FBS non individualiste qui fait son apparition dans les années 1970. Ce n'est peut-être que dans ce laps de temps entre les deux que la Nouvelle économie du bien-être aurait rendu une telle perspective surplombante presque théoriquement inconcevable pour les économistes.

As any other doctrine of economic policy, the theory of public finance is an attempt to assert unity where there is diversity, by postulating an ideal set of values.
(Myrdal, 1930, p. 156)

Chapitre 1

Comprendre l'approche de Musgrave par contraste avec celle de Buchanan

The theory is intended to be positive [...] To an extent, [it] can be interpreted within this framework as an alternative version of the normative theory of public goods in the Samuelson-Musgrave tradition (Buchanan, 1968, pp. 10-11).

Introduction

Dans l'introduction à son traité sur les biens publics dont la citation ci-dessus est tirée, James M. Buchanan oppose sa théorie à l'approche normative de la nouvelle finance publique représentée par Samuelson (1954, 1955) et Musgrave (1959c). L'affirmation de Buchanan est corroborée par Head (1970, p. 120) qui écrit à propos de la monographie de Buchanan : « Buchanan's positive theory of public goods stands in sharp methodological contrast to the normative formulations of the theory to be found in Musgrave and Samuelson ».

La possibilité de séparer un ensemble de connaissances sur ce qui est (*is*), de l'ensemble des jugements sur ce qui doit être (*ought*) est une des plus anciennes

* Ce chapitre est tiré de mon article « Normative and positive theories of public finance : contrasting Musgrave and Buchanan » paru en 2014b dans le *Journal of Economic Methodology*.

questions d'épistémologie économique, remontant au moins aux travaux de Nassau Senior, John Stuart Mill et John Neville Keynes¹. Dans les dernières décennies, des philosophes ont attaqué l'idée d'une dichotomie ontologique entre les *faits* et les *valeurs* (Putnam, 2002) – et même la fameuse guillotine épistémique de Hume qui interdit de déduire un commandement à partir d'un état de fait (Searle, 1964). Néanmoins, les économistes peuvent toujours espérer une catégorisation de leur activité professionnelle, malgré le constat que les valeurs et les normes de représentation influencent la construction de la connaissance scientifique et qu'il ne peut donc pas y avoir de séparation parfaitement nette entre tous les jugements évaluatifs d'un côté et tous les faits scientifiques de l'autre. Autrement dit, les économistes ont le loisir de débattre de la portée et des méthodes propres à leur discipline, mais doivent reconnaître à tout le moins que la défense de règles méthodologiques constitue un engagement envers certaines valeurs scientifiques. Ainsi, le rêve positiviste d'une science complètement neutre par rapport aux valeurs doit être abandonné. Hutchison (1964) admet cette conclusion et défend l'idée d'une démarcation entre des jugements de valeur préscientifiques et des jugements postscientifiques. Les premiers englobent le choix des questions de recherche, ainsi que les règles de la méthode. Ces jugements ont également été qualifiés de jugements de valeur intellectuels (Backhouse, 2005a), jugements normatifs non éthiques (Hands, 2012), ou jugements de valeur non moraux (Su, 2012).

Pourquoi les économistes se préoccupent-ils de la distinction entre le positif et le normatif? À la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, cette question faisait partie de la discussion sur l'étendue et les méthodes propres à la discipline. Pour Weber, la séparation entre les jugements de valeur et l'analyse scientifique servait avant tout à rejeter la politique hors de la salle de classe (Weber, 1919b). Par ailleurs, en théorie des finances publiques, la distinction remplit également un autre rôle important. Dans les démocraties modernes, les buts et les modes d'intervention de l'État sont sujets au débat public. Ainsi, la distinction entre le positif et le normatif, lorsqu'elle tient, permet de délimiter le rôle de l'expert, en invitant une discussion plus ouverte sur les enjeux normatifs. L'objet de ce chapitre est d'approfondir une dimension méthodologique de la nouvelle finance publique américaine qui se construit après la Seconde guerre

1. Pour un compte-rendu critique des positions classiques, voir Hutchison (1964, Chapitre 1), Blaug (1992, Chapitre 5), ainsi que l'entrée plus récente de Hands (2012).

mondiale². La caractérisation par Buchanan de son approche dite positive sert de point de départ à l'analyse de la position respective des deux géants de la finance publique autour de la ligne de partage *approche positive* vs. *approche normative*. La différence entre les deux approches est plus subtile qu'elle ne paraît. Une caractérisation naïve suggère qu'une théorie normative sert un but pratique : recommander quelle politique *doit* être suivie étant donné certaines circonstances. À l'opposé, une théorie positive sert à décrire le monde tel qu'il est, à prédire des événements futurs, ou encore à fournir une meilleure compréhension des phénomènes passés. En finance publique, par exemple, il existe une longue tradition d'analyse positive de l'incidence fiscale (à laquelle Musgrave a grandement contribué dans les années 1940 et 1950). Je ne contesterai pas ici l'idée, largement partagée par les économistes, que ce type d'analyse peut être effectué de manière neutre.

Cependant, on trouve dans les écrits de Buchanan des affirmations surprenantes telles que « Our task, in one sense, is to provide the theoretical determinacy to the 'area of human life over which a democratic government ... can exercise control' » (Buchanan et Tullock, 1962, p. 4), ou encore « What goods and services should a community supply publicly through political-governmental process rather than privately through market processes? » (Buchanan, 1968, p. 162). Peut-on dépasser la simple affirmation que Buchanan commet un paralogisme naturaliste (*naturalistic fallacy*) (Gordon, 1976)³? Par ailleurs, la théorie normative du ménage public de Musgrave (*Public household*) ne suit pas une approche déductive simple qui permettrait – sur la base de prémisses – de réguler les processus de revenus et de dépenses, car elle est construite sur la base d'idéaux types.

Dans ce chapitre, je montre (i) qu'il est difficile de différencier les théories des biens publics de Musgrave et de Buchanan en suivant la distinction positif/normatif. Je vais montrer, de plus, (ii) que l'approche de Buchanan peut également être qualifiée de normative. Enfin, (iii) je montre comment le concept de bien méritoire s'insère au sein de l'approche normative et idéal typique de Musgrave.

2. Pour une caractérisation partielle de la 'nouvelle' finance publique américaine, par rapport à l'ancienne approche institutionnaliste (américaine), voir Johnson (2014b,a, 2015b,a).

3. *naturalistic fallacy* est une expression inventée par G. E. Moore dans ses *Principia Ethica* (1903) pour condamner les tentatives de réduction du bien en termes naturalistes. Gordon (1976) l'utilise au sens d'une violation de la guillotine de Hume. Il affirme que Buchanan (1975) dérive des conclusions normatives sur la base d'une théorie en apparence positive. Pour une histoire du *naturalistic fallacy*, voir Daston (2014).

Dans les trois premières sections du chapitre, je suis la tradition méthodologique wébérienne à laquelle Musgrave et Buchanan appartiennent⁴. Dans la première et la seconde section, je défends l'idée que la présence de jugements de valeur (éthiques) implique le caractère normatif de la théorie, à moins qu'on puisse montrer que ceux-ci ne sont pas endossés par l'économiste qui la formule. Dans la troisième section, je propose deux interprétations de l'affirmation surprenante de Musgrave qui veut que sa théorie soit un idéal type normatif au sens de Weber. Pour ce faire, je me base notamment sur les remarques méthodologiques faites par Musgrave sur le modèle normatif qu'il développe dans sa thèse de doctorat soutenue en 1937. Dans la quatrième et dernière section, je soutiens que si une théorie peut être interprétée à la fois comme normative et positive, alors le lecteur peut construire sa propre compréhension de l'étiquette méthodologique. Je tente en particulier de dégager un sens à l'approche positive de Buchanan en la situant dans le contexte académique des années 1950 et 1960.

1.1 La théorie est normative si les jugements de valeur sont implicites, ou explicites, mais soutenus par l'auteur

Dans les deux sections qui suivent, j'analyse l'affirmation suivante : une théorie qui contient des jugements de valeur doit être considérée normative, sauf si on peut montrer que l'économiste – auteur de la théorie – ne les endosse pas personnellement. Cette position méthodologique qui remonte vraisemblablement à Weber a pris plusieurs formes et est largement défendue par les économistes, notamment par Musgrave et par Buchanan. Cette idée est au coeur des discussions méthodologiques de la nouvelle économie du bien-être et a été transposée à la théorie des finances publiques qui s'est construite sur ses bases.

Pour être considérés de manière objective, il est nécessaire que les jugements de valeur soient énoncés explicitement par leur auteur. Weber écrivait : « Tout

4. Buchanan et Musgrave sont par ailleurs héritiers des traditions continentales en finances publiques. Ils se revendiquent en particulier tous les deux de Wicksell (1896). Sur cette filiation et leurs divergences d'interprétations, voir Hansjürgens (2000), Backhaus et Wagner (2005) et Johnson (2005, 2006, 2010).

cela tend justement à inviter le professeur qui croit ne pas pouvoir renoncer à faire des évaluations pratiques, de les présenter clairement comme telles à ses élèves et surtout à lui-même. » (Weber, 1917, p. 13) Considérons le cas d'une théorie contenant des recommandations, ou une quelconque forme de prescription. Pour que la théorie soit considérée *positive*, il suffit que (1) les jugements de valeur et principes éthiques qu'elle contient soient explicites et (2) qu'ils soient endossés par un 'client' de la théorie. Ce client peut être un politicien qui a commandé l'analyse, une audience implicite, ou n'importe quel autre individu ou groupe d'individus, hormis l'économiste lui-même⁵.

Weber insistait sur la possibilité pour les chercheurs en sciences sociales de développer un discours en rapport aux valeurs sans pour autant commettre de jugements de valeur dans le processus d'analyse :

En réalité il s'agit là exclusivement de l'exigence extrêmement triviale qui impose au savant ou au professeur de faire absolument la distinction, puisque ce sont deux séries de problèmes tout simplement hétérogènes, entre la constatation des faits empiriques (y compris le comportement 'évaluatif' [*wertend*] des êtres humains subjectifs qu'on étudie) et sa propre prise de position évaluative de savant qui porte un jugement [*beurteilen*] sur des faits (y compris les éventuelles 'évaluations' des êtres empiriques qui deviennent l'objet de son étude), en tant qu'il les considère comme désirables ou désagréables et adopte en ce sens une attitude 'appréciative' [*bewertende*] (Weber, 1917, p. 14-15).

Musgrave (1999, p. 35) affirme avoir été considérablement influencé par cette distinction. Buchanan ne cite pas Weber sur cette question, mais sa position méthodologique semble avoir été influencée par celle du grand maître allemand, ou, à tout le moins, par une version radicale énoncée par Robbins⁶. Robbins affirme que les jugements des individus peuvent constituer des faits pour l'étude scientifique, sans pour autant constituer des « jugements de valeur de l'observateur » (Robbins, 1945)⁷. Ceci permet à l'économiste de conduire

5. Pour une analyse détaillée de différents degrés de neutralité de la théorie dans le rapport de l'expert aux jugements de valeur, voir Baujard (2013).

6. Pour une présentation plus nuancée des transformations opérées par Robbins sur les positions méthodologiques de Weber, notamment sur le rapport à la psychologie, voir Maas (2009). Sur Robbins, voir chapitre 4. Par ailleurs, Buchanan utilise explicitement des constructions idéal-typiques à quelques reprises dans son oeuvre. Voir par exemple, Buchanan (1954, 1999, p. 24).

7. Ce passage, ainsi que la référence explicite à Weber (1904) qui le précède dans le

une analyse neutre (*wertfrei*) d'un phénomène pourtant empreint de valeurs. À tout le moins, c'est la position à laquelle semble être parvenu Buchanan vers la fin de sa vie :

And, although my analytical efforts have been value-free in any explicit sense, they have been driven by an underlying normative purpose—that of understanding more fully the necessary elements of the institutional structures of a society in which persons are at liberty. (Buchanan, 2007, p. 204).

Les économistes ont des points de vue sur l'éthique, mais il est peu probable qu'ils soient unanimement partagés et ils ne devraient donc pas tenter d'incorporer ces points de vue dans la conduite de l'entreprise scientifique. Comme Weber le disait si bien : « il importe à tout moment d'indiquer clairement dans ces cas aux lecteurs (et, répétons-le, avant tout à soi-même) où et quand cesse la recherche réfléchie du savant et où et quand l'homme de volonté se met à parler » (Weber, 1904, p. 115). Dans la même veine, le jeune Myrdal (1930) croyait qu'une théorie pouvait devenir scientifique si on explicitait tous les jugements de valeur qui la sous-tendent. En effet, si la théorie contient des jugements de valeur implicites, il est peu plausible que le théoricien ne les endosse pas. Autrement dit, si le sujet des jugements n'est pas explicite, on admettra qu'ils sont endossés par l'auteur de la théorie. Si on suit Mongin (1999), une approche *positive* est caractérisée par *l'intention* scientifique de son auteur. Ainsi, des jugements de valeur implicites, ou explicites, mais revendiqués par l'auteur conférerait à la théorie un statut normatif, puisqu'elle ne pourrait pas prétendre à la scientificité. Néanmoins, cette inférence ne règle pas la question des recommandations de politique.

Au sujet des conseils pratiques, Weber et Robbins soutiennent que l'économiste peut prodiguer des conseils aux individus sur une base scientifique en ce qui concerne ce qu'il est possible de faire, ou comment atteindre un but donné. Étant donné un principe de rationalité, il peut également identifier des incohérences dans la conduite de son client. Mais l'économiste, dans son rôle d'économiste, ne peut recommander un mode de vie particulier. Afin de rattacher cette idée à la distinction positif/normatif, on peut remonter à la tripartition de l'économie politique proposée par John Neville Keynes :

As the terms are here used, a *positive science* may be defined as a

paragraphe, sont absentes de la première version de l'essai (Robbins, 1932).

body of systematized knowledge concerning what is ; a *normative* or *regulative science* as a body of systematized knowledge relating to criteria of what ought to be, and concerned therefore with the ideal as distinguished from the actual ; an *art* as a system of rules for the attainment of a given end (Keynes, 1890, p.34).

Cette tripartition est facile à comprendre et utile à un premier niveau d'analyse, mais elle ne règle pas la question des jugements prescriptifs. Pour clarifier cette question, je suivrai la reformulation wébérienne de Machlup (1978). Il construit la catégorisation suivante des énoncés économiques. La science positive est composée des énoncés causaux (ex. si A , alors B), le normatif est composé de jugements évaluatifs (ex. B est bien) et l'art est formé des énoncés conditionnels (instrumentaux, au sens de fins/moyens) (ex. si on souhaite obtenir B , alors A permettra d'y parvenir) (Machlup, 1978, p. 104). Mais que faire lorsque la tripartition est projetée sur la bipartition positif/normatif⁸ ? Les recommandations politiques font-elles partie de la science positive ou normative ?

Si je déclare 'la politique A doit être mise en oeuvre', cette affirmation constitue un jugement de valeur, qui ne peut faire partie de la science positive, et doit donc appartenir au normatif. Or, si je déclare plutôt 'Si vous (le décideur public) valorisez B , et s'il existe un (unique) A qui vous permet d'atteindre B , alors vous devez mettre en oeuvre A ', je ne commets pas de jugement de valeur. Dans ce cas, je ne fais qu'inférer logiquement ce que vous devez faire sur la base d'une connaissance positive et de votre jugement de valeur explicite⁹.

Conséquemment, si toutes les valeurs sont explicitées, alors peut-être qu'un précepte peut être considéré comme faisant partie de la science positive. Cette idée est au coeur de la deuxième vague de la nouvelle économie du bien-être

8. Dans son célèbre essai, Friedman (1953) oppose le positif au normatif et évacue du coup *l'art* de la discussion méthodologique. Colander (1992) regrette la disparition de cette dernière catégorie de la politique économique. Qu'on partage ou non son jugement, il en reste que l'opposition méthodologique entre Buchanan et Musgrave s'est faite historiquement autour d'une bipartition de l'économie politique.

9. Weber (1917, p. 46-47) défend déjà cette idée : « Je pense qu'il n'est pas nécessaire de répéter une nouvelle fois qu'il est naturellement possible et même scientifiquement utile et nécessaire d'élaborer des propositions du type suivant : si l'on veut atteindre le but (de l'ordre de la politique économique) x , la mesure y est le seul moyen approprié ou bien, étant données les conditions b_1 , b_2 , et b_3 , les mesures y_1 , y_2 , et y_3 , sont les seuls moyens ou les plus efficaces. Je voudrais seulement rappeler ici en y insistant que le problème subsiste même là où il est possible de définir d'une façon absolument univoque la fin. Si nous sommes en présence d'une telle univocité nous avons affaire à une simple inversion d'une relation causale, et par conséquent à un pur problème 'technique'. »

autour du concept de fonction de bien-être social (*Social welfare function*) (FBS)¹⁰. Dans son article séminal, Bergson (1938) tente de formaliser les jugements de valeur implicites, mais largement partagés, qu'on trouve dans les travaux d'économie du bien-être de Cambridge, et de Pareto, Barone, et Lerner. Il cherche à caractériser les hypothèses nécessaires à l'atteinte de l'optimum social. Little dira plus tard qu'une des différences importantes entre l'ancienne économie du bien-être (utilitariste) et la nouvelle économie du bien-être est que cette dernière « rend les implications éthiques parfaitement explicites » (Little, 1950, p. 115). Cet impératif méthodologique sera réaffirmé par Scitovsky (1951) et par Bergson (1954, p. 250) : « [T]he values taken as data should be made explicit ». Autrement dit, dès qu'un jugement de valeur n'est pas explicite dans une théorie et si cette dernière contient des recommandations de politique, alors elle doit être considérée comme normative. Si cette condition est interprétée strictement, alors il est probable que la plupart des théories contenant des préceptes seront labellisées comme normatives.

Au premier abord, il semble que la théorie des finances publiques de Musgrave (1959c) est construite pour éviter justement l'amalgame impropre du rapport pertinent aux valeurs et des jugements de valeur (Sturm, 2010). La théorie est structurée en trois départements (*branches*), chacun étant responsable d'équilibrer son sous-budget à même ses revenus propres : le département d'affectation (*allocation*) fournit des biens publics pour satisfaire les besoins publics ; le département de la distribution redistribue le revenu ; et le département de stabilisation procède à la stabilisation macroéconomique. Chaque département procède avec l'hypothèse que les deux autres rempliront leur fonction. De fait, Musgrave a souvent répété qu'un des avantages de la séparation conceptuelle est que le débat politique sur le niveau de redistribution peut être résolu indépendamment de la question de quels biens sociaux doivent être fournis par l'État (voir, par exemple, Musgrave 1989). Mais ce n'est pas tout.

La plupart des biens fournis par le département d'affectation sont directement demandés par les individus et exprimés à travers le vote, ce qui ne constitue pas un jugement de valeur de la part de Musgrave, étant donné qu'il dit explicitement dans l'introduction que sa théorie s'applique aux démocra-

10. Baujard (2016) qualifie ce courant de branche américaine de la nouvelle économie du bien-être, par rapport à la branche anglaise du début des années 1930. Scitovsky (1951, p. 307) parlait déjà de deux écoles : la nouvelle économie du bien-être autour de Kaldor, Hicks et Hotelling, et une autre, plus récente, autour de Bergson et Samuelson. Voir aussi chapitre 4.

ties (Musgrave, 1959c, pp. v, 118). Mais les biens méritoires constituent « une épine au pied du modèle » (Musgrave, 1991, p. 120) puisqu'ils ne sont pas fournis directement sur la base d'une demande individuelle. C'est le cas des biens dont un niveau de consommation minimal est obligatoire, comme l'instruction élémentaire. On croit dans ce cas que les individus ne seraient pas clairvoyants pour en consommer suffisamment, même si on leur en donnait les moyens¹¹. Musgrave reconnaît que cette activité de l'État va à l'encontre de son principe d'individualisme méthodologique (voire politique), mais il en conclut que le rejet pur et simple des besoins méritoires n'est pas raisonnable : « a position of extreme individualism could demand that all merit wants be disallowed, but this is not a sensible view » (Musgrave, 1959c, p. 13). Donc, même si Musgrave explicite les jugements de valeur, il les endosse pleinement, ce qui rend sa théorie normative selon le critère que je viens de présenter. En particulier, c'est dans sa défense des biens méritoires où son jugement personnel semble le plus marqué, ce qui ne fut pas sans créer de malaise chez ses collègues¹².

James M. Buchanan permet aussi à ses valeurs de pénétrer son analyse, même s'il est plus prudent. Dans la monographie *The Demand and Supply of Public Goods*, Buchanan développe un modèle basé sur l'échange volontaire entre des agents. L'approche de Buchanan est basée sur un individualisme méthodologique strict. Il conceptualise des agents qui échangent librement des biens et des votes dans des contextes institutionnels au degré de publicité variable. Implicitement, il suppose que les agents sont des individus rationnels qui se préoccupent de leur intérêt propre, à tout le moins c'est le cas dans les premiers modèles simples au début de l'ouvrage. Lorsque les agents sont confrontés à une décision qui relève de la structure fiscale, Buchanan élargit leur sens éthique afin qu'il expriment également une forme de considération pour les autres. Il écrit : « [T]he individual participates in a collective decision process that he recognizes as such. He is choosing *for others* as well as for himself. This very setting will tend to make him consider the relative positions of others » (Buchanan, 1968, p. 138). On peut déceler ici une indétermination au niveau des hypothèses comportementales du modèle. Or, ceci ne semble pas

11. Même si Musgrave ne le mentionne pas en 1959, l'épargne retraite obligatoire est fréquemment justifiée par la myopie temporelle des individus. Là encore, l'intervention publique ne semble pas refléter directement les jugements de valeur de tous les citoyens.

12. McLure écrit : « by including merit wants in his treatise he [Musgrave] has given them and the inherent violation of consumer preferences they imply an unfortunate and undesirable aura of legitimacy » (McLure, 1968, p. 478).

empêcher Buchanan de conclure au chapitre suivant que les agents prendront une décision. Suivant une classification des biens publics selon un critère d'indivisibilité¹³ et un critère de taille d'interaction du groupe, il conclut que presque tous les biens considérés (à l'exception de quelques rares biens collectifs purs) ne seraient pas fournis publiquement :

To an individual who tries to make the appropriate institutional-organization comparison at some conceptual constitutional stage of decision, it seems unlikely that collective supply in the standard sense would be appealing for goods and services so classified. And if, for any reason, governmental organization is selected, efficiency criteria would dictate a structure that would closely parallel the working of a market (Buchanan, 1968, p. 172).

En d'autres termes, les individus dans le modèle préféreraient laisser au marché le soin d'affecter ces biens plutôt que d'en confier la responsabilité à une structure publique coercitive.

Pourtant, si une considération pour les autres (*other-regarding*) est admise, comment alors conclure que les agents (dans le modèle) ne préféreraient pas offrir publiquement des biens à leurs concitoyens dans une région éloignée du pays? Certes, Buchanan (1967, p. 297) reconnaît que des individus qui anticipent l'avenir avec une forte aversion au risque pourraient voter en faveur de politiques de redistribution du revenu. Or, si on accepte l'idée de redistribution en nature, alors pourquoi ne pas admettre la fourniture de biens publics à des fins redistributives, ce qui est justement l'argument donné par Musgrave (1957a) en faveur des biens méritoires, et si peu éloigné de celui que développe Rawls (1971) en faveur des biens premiers¹⁴? Mais si Buchanan ne va pas si loin, il ne fournit pas pour autant de caractérisation explicite du sens éthique de ses agents qui empêcherait le lecteur de parvenir à cette conclusion. Dans des articles récents, Marciano (2015, 2016) soutient que Buchanan a progressivement pris conscience de l'importance de l'éthique pour parvenir à des comportements pro-sociaux. En d'autres termes, Buchanan admettrait que l'égoïsme des agents ne permettrait pas toujours de parvenir à une solution coopérative, même lorsque l'interaction se produit entre un petit nombre d'agents. Néanmoins, cela ne signifie pas que Buchanan explicite la nature

13. Pour une discussion plus approfondie sur les critères définitionnels des biens publics, voir le chapitre 2.

14. Sur la filiation avec Rawls, voir le chapitre 4.

et l'entendu des hypothèses 'éthiques' qu'il fait au sujet de ses agents. Pour clore le modèle et permettre une conclusion sur les biens qui 'doivent' être fournis publiquement, Buchanan a donc implicitement permis aux motivations égoïstes de dominer d'autres considérations, ce qui constitue un jugement de valeur de sa part¹⁵. Ainsi, sur la base de l'argument que je développe dans cette section, on doit considérer la théorie de Buchanan comme normative.

Par ailleurs, Richard A. Musgrave et Warren J. Samuels étaient déjà parvenus à la conclusion que l'approche de Buchanan en finances publiques est normative. Dans un long compte-rendu de la monographie de Buchanan (1968), Musgrave remarqua – sans fournir davantage d'explication – que son collègue combinait « des éléments positifs et normatifs de manière douteuse » (Musgrave, 1970a, p. 124). Samuels (1972), quant à lui, qualifia de normative l'analyse prétendument positive qu'avait fait Buchanan de l'affaire *Miller et al. v. Schoene*. Quelques années plus tard, dans un compte-rendu de l'ouvrage *Democracy in Deficit* (1977) de Buchanan et Wagner, Samuels (1980) note que les auteurs dérivent une conclusion normative de 'surproduction' de biens publics à partir d'une analyse prétendument positive du fonctionnement de l'État. Dans une lettre adressée à Buchanan, Samuels nota :

Let's face it : whether you use logic or anything else, a logical basis for government of the Lockean variety is like any other normative, normative in its conception of what you call the simple calculus of 'free men' – 'free men,' Jim, is too general, it avoids the problems arising when principles of freedom conflict and it avoids too specifying the underlying conception of 'freedom'. (Buchanan et Samuels, 1975, p. 22)

Vers la fin de sa carrière, Buchanan reconnut cette perception de son approche : « Critics have charged that my work has been driven by an underlying normative purpose » (Buchanan, 1992, p. 152). Il s'en défendit en réitérant l'idée qu'il avait un regard idiosyncrasique sur l'économie politique (« my own win-

15. Ce résultat de jugement de valeur implicite auquel je parviens évoque une critique plus large adressée à Buchanan par McCloskey (2011). Elle affirme que Buchanan, comme d'autres théoriciens contractualistes, ne parvient pas à concevoir une constitution politique stable et viable pour l'épanouissement des êtres humains à partir d'homo oeconomicus. Certes, la solution de Buchanan est explicitement politique (Marciano, 2016). Mais, selon McCloskey, la prudence n'est pas suffisante pour permettre à la construction théorique de produire les résultats escomptés. Il faut admettre un ensemble plus large d'hypothèses éthiques (vertus) : « You have to put the rabbits into the hat if you are going to pull them out » (McCloskey, 2011, p. 11).

dow ») et qu'en définitive, il était « plutôt content de laisser aux autres le soin de classer [son travail] selon les catégories de positif et de normatif » (*ibid.*, p. 153). Ainsi, bien que mon analyse de la théorie des biens publics de Buchanan soit originale, je parviens à un verdict qui fait écho à des remarques méthodologiques précédemment faites à propos de son oeuvre.

1.2 La théorie est normative si une intervention extérieure au modèle est nécessaire

Dans cette deuxième section, j'analyse une autre exception à l'inférence selon laquelle la présence de jugements de valeurs entraîne le caractère normatif de la théorie. Il s'agira d'étudier le cas où l'évaluation est faite par les agents dans le modèle, plutôt que par l'économiste. Comme dans le cas précédent, les jugements de valeur doivent être explicites, mais on s'intéressera ici à un autre *sujet* des jugements. Cette question fut également soulevée dans les débats méthodologiques au sein de la nouvelle économie du bien-être. L'objectif était de formuler des recommandations de politiques publiques de manière neutre. Dans ses *Foundations*, Samuelson explique que la FBS est un outil pour formaliser les jugements de quiconque serait le client de l'expertise économique :

Sans chercher à connaître ses origines, nous prenons pour point de départ de notre discussion, une fonction de toutes les grandeurs économiques d'un système supposé représenter une croyance morale – celle d'un despote bienveillant, ou d'un parfait égocentriste, ou de 'tous les hommes de bonne volonté', d'un misanthrope, de l'État, de la race, d'une mentalité de groupe, de Dieu, etc... Toutes les opinions possibles sont admises, y compris la nôtre, bien qu'il soit préférable en premier lieu de laisser celle-ci de côté, en raison de la fragilité humaine lorsqu'interviennent nos propres croyances. (Samuelson, 1947a, p. 277)¹⁶.

La publication par Arrow (1951b) de son théorème d'impossibilité est fréquemment présentée comme le coup de grâce à l'économie du bien-être (Baujard,

16. On trouve une idée semblable chez Lange (1945, p. 31) : « [W]e can set up a chosen set of ordered preferences, i.e. some concept of public welfare, as our own (i.e. the student's) social objective and require that all public services be guided by this objective as a norm. This leads to rules of 'ideal' use of resources and provides a basis for critical evaluation of the actual administration of resources by public services as well as by firms and households. »

2015a), bien que plusieurs protagonistes de la nouvelle économie du bien-être américaine, tel que Samuelson et Musgrave (1957a, p. 335), ne l'ont jamais interprété comme tel¹⁷. On a interprété le résultat de Arrow comme l'impossibilité de garantir l'existence d'un choix collectif rationnel (sous certaines hypothèses), ce qui mena à penser que la FBS ne pouvait pas représenter un choix collectif. Elle devait donc porter les valeurs d'un unique individu. Little (1952) et Bergson (1954) semblèrent satisfaits de cette interprétation réduite de la FBS. Dans les mots de ce dernier :

I have been assuming that the concern of welfare economics is to counsel individual citizens generally. If a public official is counseled, it is on the same basis as any other citizen (Bergson, 1954, p. 242).

Buchanan (1954), quant à lui, rejeta d'emblée le concept de FBS, en arguant qu'elle ne pourrait servir que des fins dictatoriales sous l'hypothèse d'un planificateur omniscient. Bien qu'il rejeta la pertinence du résultat de Arrow pour différentes raisons, sa critique de la FBS restreint davantage la possibilité de discuter de recommandations politiques de manière neutre (par rapport aux valeurs).

En somme, la FBS a été conceptualisée pour expliciter les jugements de valeur et pour permettre qu'ils soient exprimés par différents sujets. On s'attendait à ce qu'elle représente un choix collectif démocratique, mais l'interprétation courante du résultat de Arrow l'en empêcha. Seule demeure la possibilité que la FBS représente les valeurs d'un individu, considéré alors comme dictateur. Ainsi, si la FBS n'est pas l'outil adéquat pour permettre à l'économiste de se détacher des jugements de valeur, il ou elle doit recourir à une autre astuce pour discuter de recommandations de politiques sans entériner les jugements qu'elle implique. Bref, un autre individu doit être l'auteur ou le sujet de ces jugements.

Ma deuxième explication du caractère normatif d'une théorie, en particulier celle de Musgrave, repose sur la critique que Buchanan fait de la tradition normative orthodoxe. Cette interprétation facilitera une meilleure compréhension de ce qu'entend Buchanan en qualifiant son approche de positive. La posture méthodologique de Buchanan appartient à la tradition paretienne dans la mesure où cette dernière peut être caractérisée par l'adhésion à un individualisme

17. Sur le rejet du résultat de Arrow par les économistes du bien-être, voir Amadae (2003, p. 119 sqq.) Pour une histoire de la controverse sur l'interprétation du résultat de Arrow en rapport à la FBS, voir Igersheim (2016).

méthodologique fort et au principe de la souveraineté du consommateur (Desreumaux, 2009). En effet, Pareto définit l'économie pure en ces termes dans le *Traité de sociologie générale* : « L'économie pure [...] a choisi une norme unique, soit la satisfaction de l'individu, et a établi qu'il est l'unique juge de cette satisfaction » (Pareto, 1916, p. 1330-1331). Dans son premier article, Buchanan (1949) défend une forme plus radicale d'individualisme méthodologique qui le mena même à reprocher à Robbins en 1964 de ne pas être allé assez loin dans son attaque sur la non-scientificité de certaines inférences qui supposent des comparaisons interpersonnelles¹⁸. Buchanan rejette toute définition objective de l'économie en faveur d'une approche purement subjective en termes d'échange (*catallaxis*) (Marciano, 2009, 2011). Marciano résume bien la critique que Buchanan (1959) adresse à la FBS :

Groups and social values are assumed to exist independently from the values of the individuals who belong to the group. This has the consequence that under these assumptions collective choices can be treated as if they were or could be made by an individual external to the group (Marciano, 2009, p. 131).

Ainsi, selon cette perspective subjectiviste, l'individu – auteur des jugements de valeur – doit être un individu *dans le modèle*.

Comment cette critique se transmet-elle à la finance publique ? Dans ses travaux de jeunesse, Musgrave (1937, 1939, 1941b) fait référence à une échelle de priorité sociale donnée (« given social value scale ») à laquelle le politicien peut se référer pour choisir parmi différentes politiques. Or, pour Buchanan (1954, p. 116), « on doit affirmer clairement que toute discussion d'une échelle de valeur sociale ne peut avoir lieu que dans une approche organique »¹⁹. Après la publication des *Foundations* (1947b), où Samuelson invente l'expression de FBS (SWF), Musgrave cessera d'utiliser son concept de « social value scale » au profit de la nouvelle expression de Samuelson. C'est donc sans surprise que Buchanan (1960b) critiquera le recours de Musgrave (1959c) à une « norme

18. Dans son article programmatique de 1949, Buchanan ne fait pas explicitement référence à Pareto, mais Johnson (2014a) fait remarquer que dès 1951, Buchanan associe le critère de Pareto de la nouvelle économie du bien-être à la règle d'unanimité de Wicksell qui lui sera si chère tout au long de sa vie (sur cette dernière, voir chapitre 2). Buchanan admettra dans sa correspondance avec Samuels que cette insistance sur l'unanimité dans le vote (pour certaines matières) – équivalent au critère de Pareto – constituait une défense (forcément conservatrice) du statu quo (Buchanan et Samuels, 1975). Amadae (2003, p. 152) qualifie aussi la position politique de Buchanan de conservatrice.

19. Organique (ou holistique) est ici opposé à individualiste.

extérieure ». C'est en particulier le reproche qu'il lui fait à propos des besoins méritoires²⁰. Pour Buchanan, il n'y a pas de raison de quitter la perspective des individus et de justifier 'de haut', même à mots couverts, une violation des préférences des individus comme le fait Musgrave. Du point de vue des agents, il n'y a que des externalités, qui représentent des gains potentiels pour l'échange, y compris dans les domaines de l'éducation et de la santé. Qui sait si les agents ne décideront pas à un niveau institutionnel donné de voter en faveur de transferts en nature ? Dans tous les cas, Buchanan (1960b) croit que le concept de besoin méritoire n'a pas lieu d'être. Ainsi, la fonction de bien-être social, tout comme le jugement sur les besoins méritoires, semble extérieure aux agents du modèle²¹ : « A necessary condition for deriving a social welfare function is that all possible social states be ordered *outside* or *external* to the decision-making process itself » (Buchanan, 1954, p. 121).

En suivant Buchanan, on peut caractériser la théorie des biens publics de Musgrave comme normative parce que son noyau individualiste – le modèle de Samuelson (1954) – s'arrête à l'échec de marché et qu'une intervention de l'économiste, extérieure (au modèle), est nécessaire pour énoncer une recommandation²². C'est la nécessité d'une intervention exogène – perçue comme un jugement de valeur de la part de celui qui interprète le modèle – qui rend la perspective normative plus saillante. En d'autres mots, les conditions suffisantes pour que la théorie soit positive ne sont pas remplies puisque l'économiste est perçu comme commettant un jugement de valeur.

Par contraste, la liberté d'action ou la profondeur dont Buchanan dote ses agents leur permet de résoudre les dilemmes d'action collective qui se présentent à eux dans différents contextes institutionnels. Or, dans le raisonnement de Samuelson et Musgrave, les individus égoïstes resquilleront (*free ride*) et ne révéleront pas leurs préférences. C'est donc à l'économiste de déclarer la nécessité d'une intervention publique pour restaurer l'efficacité dans l'allocation des ressources. Cependant, Buchanan, pour sa part, conçoit que les indi-

20. Si la FBS est rejetée par Buchanan parce qu'elle implique un jugement de valeur extérieur au modèle, *a fortiori* l'usage d'une FBS non individualiste pour représenter les biens méritoires ne pourrait que renforcer l'argument de Buchanan en rendant l'extériorité du jugement encore plus saillante. Voir chapitre 4, Section 3.

21. On verra au chapitre 4 que les besoins méritoires peuvent être représentés par une fonction de bien-être social non individualiste.

22. Hammond (2015) défend une interprétation nihiliste de Samuelson selon laquelle celui-ci se refuserait de franchir le dernier pas de la recommandation de fourniture publique. Cette interprétation est discutable, mais dans tous les cas, Musgrave, lui, n'hésite pas à franchir ce pas. C'est la thèse que je défends au chapitre 2.

vidus prennent des décisions au niveau constitutionnel (choisissent des règles de décision) et au niveau fiscal (choisissent des principes d'imposition) lorsqu'ils le jugent nécessaire. Ils peuvent donc surmonter le problème du passager clandestin²³. Il n'y a donc pas d'échec du mécanisme d'échange volontaire et aucune intervention extérieure n'est requise. Dans les mots de Buchanan, le '*positive political economist*', ou 'l'observateur', ne peut formuler des jugements de valeur ou « introduire un critère d'efficacité que suivant *sa propre estimation des valeurs de ses sujets* » (soulignement dans l'original) (Buchanan, 1959, p. 126). Il se borne à étudier la possibilité d'un accord interindividuel. Cette stratégie rhétorique est clairement à l'oeuvre dans la phrase citée précédemment qui permet à Buchanan de conclure que les biens ne seraient pas fournis publiquement si on laissait ses individus décider :

To an individual who tries to make the appropriate institutional-organization comparison at some conceptual constitutional stage of decision, it seems unlikely that collective supply in the standard sense would be appealing for goods and services so classified (je souligne) (Buchanan, 1968, p. 172).

En résumé, Buchanan construit un modèle, qu'il qualifie de positif, et tire des recommandations pratiques, mais il les exprime par la voix des agents de son modèle. Puisqu'aucune intervention extérieure (au modèle) n'est requise, le modélisateur ne commet pas de jugement de valeur ; il ne fait que formuler un modèle (positif).

1.3 Un idéal type normatif

Dans cette avant-dernière section, je discute de l'affirmation (indirecte) de Musgrave selon laquelle sa théorie des finances publiques doit être considérée comme un idéal type normatif. Musgrave fait fréquemment référence à Weber et au concept d'idéal type (Musgrave, 1983a, 1992b, 1996b). Réfléchissant sur sa formation en Allemagne, Musgrave évoque « la figure centrale de Max Weber dans [sa] jeunesse », ainsi que « son concept d'idéal type comme ensemble rationnel et cohérent d'actions orientées vers la réalisation d'un but

23. Pour une discussion sur l'optimisme et le pessimisme respectifs de Musgrave et de Buchanan quant à la possibilité pour les individus de parvenir à surmonter les dilemmes d'action collective, voir Farrant et Paganelli (2005).

normatif »²⁴. Est-ce qu'une théorie normative des finances publiques peut être considérée comme un idéal type ? Et si oui, la théorie de Musgrave constitue-t-elle un 'modèle cohérent' ? J'aborderai ces deux questions à tour de rôle, en commençant par la seconde.

1.3.1 Un modèle cohérent ?

La théorie du ménage public de Musgrave (1959c) constitue-t-elle un modèle cohérent ? Buchanan (1960b) en fait sa critique principale à Musgrave. D'un point de vue strictement individualiste, Buchanan n'a pas tort. Le concept de besoin méritoire, puis de bien méritoire, introduit une incohérence. La construction logique de la théorie de Musgrave des trois fonctions de l'État suit en apparence une approche déductive (top-down) à partir de prémisses posées *a priori* (au sens familier). Dans le modèle de Samuelson (1954) dont Musgrave reprend en partie le raisonnement, la nature des biens collectifs est posée mathématiquement. Musgrave (1959c) choisit plutôt de les définir en fonction du critère de non-exclusion. C'est à partir de ce critère technique qu'est logiquement défini le concept idéal de bien social. Ce n'est que dans un deuxième temps qu'on identifie des services publics qui correspondent (dans une certaine mesure) à cette définition idéale. De même, la conceptualisation des attributions publiques en trois fonctions (à chacune desquelles on attribue un budget) n'est pas directement induite à partir de l'observation du fonctionnement réel des administrations publiques. Toutefois, le concept de besoin méritoire, lui, n'est pas déduit à partir de prémisses *a priori*. On peut dire que les prémisses, ou les fondations éthiques du concept ne sont même pas claires pour Musgrave lui-même dans les années 1950 et 1960s (voir chapitre 4). Le concept de besoin méritoire a plutôt été pensé comme un idéal type construit à partir de l'observation des attributions publiques des États contemporains²⁵. Lorsqu'il rédige sa *Theory*, Musgrave a déjà plusieurs années d'expérience de travail à la Réserve Fédérale américaine (1941-1947) et il a aussi fait par-

24. « It remains to note two points of methodology, both traced to Max Weber's towering figure in my early years. First, there is his concept of 'ideal type' as a rational and consistent set of actions directed at achieving a normative goal. » (Musgrave, 1999, p. 35).

25. L'idéal type cadre mal avec la distinction épistémologique anglaise entre induction et déduction. Comme l'explique Tribe (1995, p. 91), Weber étudie les phénomènes dans leur historicité, mais il insiste également sur le processus d'abstraction dans la construction idéale typique, sans pour autant verser dans la formalisation mathématique. En cela, Musgrave lui sera fidèle.

tie de plusieurs comités d'expertise fiscale aux États-Unis et à l'étranger. Le concept de bien méritoire appréhende différentes responsabilités de l'État envers le bien-être des citoyens qui ne peuvent être subsumées dans la catégorie de bien social (ou bien collectif) (voir Chapitres 2 et 3). Pour que la théorie soit utile à la rationalisation des politiques budgétaires, il lui faut des concepts qui puissent appréhender l'ensemble des fonctions potentiellement légitimes de l'État. Il y a donc un premier niveau d'incohérence, ou de pluralisme méthodologique dans la formation des concepts de la théorie. Néanmoins, c'est un souci de réalisme et d'utilité de la théorie qui guida Musgrave : « A realistic view of the fiscal scene cannot avoid the many instances where policy seems to interfere with rather than respond to individual preferences » (Musgrave et Musgrave, 1984).

Je montre maintenant que cette incohérence est causée par les transformations méthodologiques de la première moitié du vingtième siècle. Dès sa thèse de doctorat, Musgrave s'intéresse déjà au fonctionnement budgétaire de l'État et à son effet sur le bien-être de la population. Il se place du point de vue de l'État (voir chapitres 2, 3, 4). Mais cette perspective ne pose pas problème dans sa thèse de doctorat parce qu'il récuse volontiers la réduction de ce point de vue à des évaluations individuelles²⁶.

La nature des besoins sociaux est soulevée par Musgrave comme un problème dans la comptabilisation des bénéfices des biens publics (Musgrave, 1937, p. 121). En effet, dans la mesure où certains besoins sont satisfaits par des biens indivisibles qui profitent à tous également, il devient difficile d'en évaluer l'effet sur le bien-être des individus qui composent la communauté. À la suite de Sax (1924b), Musgrave (1937) nomme ces besoins des 'besoins proprement sociaux' (*social wants proper*) : « [I]n the case of certain goods and services supplied by Public Economy it is not possible to divide up the total benefit into partial benefits enjoyed by the individual taxpayers » (Musgrave, 1937, p. 120). Musgrave suppose qu'il existe des besoins individuels et des besoins proprement sociaux. La plupart des premiers sont satisfaits par le marché, mais l'économie publique peut satisfaire soit des besoins sociaux, soit des besoins individuels (p. 335).

Comment cette comparaison des bénéfices est-elle possible ? Musgrave répond que l'État peut homogénéiser les besoins *a priori* hétérogènes en les

26. Les paragraphes qui suivent sont adaptés d'un article présenté au colloque de l'Association internationale Walras en septembre 2015 (Desmarais-Tremblay, 2015).

ramenant à un dénominateur commun, l'importance sociale :

The comparison is rendered possible by reducing both types of wants to a common denominator, thus rendering the aggregate body of wants homogeneous. The government, if deciding to satisfy 'individual wants' looks at the latter from the point of view of social necessity, i.e., they are satisfied qua social' – not qua individual' wants. While, therefore, from the point of view of the individual household, the total system of wants appears non-homogeneous (consisting of individual and social wants), from the point of view of Public Economy the total system of wants is homogeneous (consisting of social wants proper and socially interpreted individual wants) (Musgrave, 1937, p. 336)²⁷.

Ainsi, l'économiste peut supposer qu'une échelle sociale des besoins (*schedule of social wants*) a préalablement été établie par le décideur public. C'est donc une hypothèse analogue à celles des préférences individuelles données, mais pour l'agent de l'économie publique (p. 337)²⁸.

En ce qui concerne les dépenses de transfert qui se font en nature, Musgrave (1937) affirme qu'il y a plusieurs cas où l'évaluation individuelle du besoin sous-estime leur valeur sociale :

[There exists] a large number of public expenditure items, aiming at the satisfaction of individual wants, but proceeding on the basis of social, rather than individual, evaluation of such wants. Instead of housing, a free supply of educational, medical or sanitary services could have been chosen as examples. Not only may in certain instances the individual evaluation of such services be below the social one, but it may actually be zero or negative. [...] The sociological process in back of the formulation of social value scales is far more intricate than that of the simple arithmetical addition of items of individual evaluation. (p. 348-349)

Or, contrairement à ce qu'il adviendra des besoins méritoires dans les années

27. Voir également Musgrave (1941b, p. 322 n 5).

28. Schäffle affirmait que le travail de classification des besoins était du ressort de l'homme d'État, alors que Ritschl défendait l'idée que c'est la communauté qui doit décider des besoins à satisfaire (Musgrave 1937, p. 53 et p. 61). Musgrave, quant à lui, se contente de dire que la construction de ce classement est le fruit d'une analyse sociologique (p. 337). Pour une critique réductionniste du concept de valeur sociale, voir Schumpeter (1909), également référencé par Musgrave.

1960, *l'interprétation sociale de certains besoins individuels* ne pose pas de problème méthodologique pour Musgrave en 1937. En adoptant le point de vue du planificateur de l'économie publique, Musgrave n'est pas contraint de réduire toute forme d'évaluation sociale à des évaluations individuelles subjectives.

Cependant, dans la foulée des aspirations néo-positivistes, de Pareto à Samuelson, en passant par Robbins, l'individualisme méthodologique gagna du terrain²⁹. Les modes de raisonnement de l'économie de marché néo-classique vinrent à s'imposer à la conceptualisation économique de la sphère publique et des choix collectifs. Dans sa *Theory*, Musgrave (1959c) tente de se conformer à l'individualisme méthodologique. Il admet désormais que les biens qui satisfont les besoins sociaux sont évalués par les individus eux-mêmes :

The basic precept of our analysis has been that public wants, the satisfaction of which is provided through the budget, are an inherent part of the preference patterns of the individual members of the community. In this respect they do not differ from private wants, the satisfaction of which is provided through the mechanism of the market. As a conceptual matter, individual demand schedules for services supplied in the satisfaction of public wants may be derived from the indifference pattern of individual preferences—as demand schedules for services supplied in the satisfaction of private wants are derived. The basic problem in the theory of public economy, therefore, is not that social wants are generated in some different and mysterious fashion (Musgrave, 1959c, p. 133-134).

Ainsi, Musgrave admet désormais que les besoins sociaux sont homogènes aux besoins privés ; ils font tous deux partie de la même échelle de préférences individuelles. Mais il n'en va pas ainsi des besoins méritoires qui, *a priori*, ne respectent pas les préférences individuelles parce que, selon l'interprétation courante, ils sont identifiés 'd'en haut', par le décideur public. Le concept de besoin (bien) méritoire est donc incohérent avec l'approche individualiste qui caractérise les besoins sociaux, à la suite de Samuelson (1947b, 1954). Il constitue un relent du point de vue social irréductible adopté par Musgrave dans sa thèse en 1937 (voir Chapitres 2 et 4)³⁰.

29. Un des enjeux méthodologiques est la critique des comparaisons interpersonnelles. Le point de vue social adopté par Musgrave nécessite une forme de comparaison. Dans la mesure où ces comparaisons ne sont plus acceptables, il ne reste que la perspective individualiste. Sur ce, voir chapitre 4.

30. Cette tension entre le point de vue de l'État et la conviction libérale de l'importance des

1.3.2 Idéal dans quel sens ?

Il convient maintenant de s'interroger sur le sens donné par Musgrave à un idéal type normatif comme modèle de l'action publique. Dans la mesure où sa conceptualisation générale de l'État et son usage des idéaux types n'aurait que peu changé depuis ses premiers écrits, il est utile de retourner à ce que Musgrave dit de son modèle dans sa thèse. Le modèle théorique de l'économie publique rationnelle sert « d'étalon de mesure » pour évaluer les processus réels de revenus et de dépenses. Lorsqu'un écart est observé entre le modèle rationnel et la réalité, soit il indique une marge de manoeuvre pour 'améliorer' les processus, soit l'écart est explicable par la « tradition » (Musgrave, 1937, p. 73). Dans ses propres termes :

by confronting the actual revenue-expenditure process with the theoretical 'model' of rational Public Economy the nature of the former may be understood through agreement with and deviation from the latter (*ibid.*)³¹.

À la suite de cette phrase, Musgrave introduit une note de bas de page où il renvoie le lecteur à la définition et à la discussion des 'Idealtypus' par Max Weber au premier chapitre d'*Économie et société* (1922b). Or, dans la méthodologie économique weberienne, les idéaux types sont construits autour d'un principe de rationalité instrumentale afin de représenter un type d'activité sociale dans un contexte donné. Weber explique que la justesse normative n'est pas un caractère essentiel des constructions idéales typiques. Par exemple, un type peut être construit en termes de rationalité orientée en valeur, mais il reconnaît que dans la science économique, les types sont plus souvent construits autour d'une rationalité instrumentale qui leur confère du coup une justesse normative (Weber, 1922a). Un type est construit par abstraction de caractéristiques choisies pour leur fécondité à expliquer un phénomène social donné. Il s'agit d'un outil heuristique pour la science empirique. Peut-il servir de norme pour guider le comportement d'un agent collectif, en particulier l'État ? Weber semble très clair sur la nature des idéaux types :

individus est déjà présente chez Weber, selon Anter (2014, p. 9) : « In Weber's treatment of the state, the ambivalence of his political thought becomes especially evident, shifting between an *etatist* stance and an individualistic attitude ».

31. Soixante ans plus tard, Musgrave (1999, p. 34) écrivait : « That vision of efficient government, to be sure, is not a carbon copy of what occurs but a standard by which performance can be measured, similar to corresponding standards by which efficient performance of households and firms in the private sector are assessed. »

En quoi consiste maintenant la signification de ces concepts idéaltypiques pour une science empirique telle que nous nous proposons de la pratiquer ? D'avance nous voudrions insister sur la nécessité de séparer rigoureusement les tableaux de pensée dont nous nous occupons ici, qui sont 'idéaux' dans un sens purement logique, de la notion du devoir-être ou de 'modèle'. Il ne s'agit, en effet, que de constructions de relations qui sont suffisamment justifiées au regard de notre imagination, donc 'objectivement possibles', et qui semblent adéquates à notre savoir nomologique. (Weber, 1904, p. 142)

On ne peut écarter complètement l'idée que Musgrave ait mal compris Weber, ou qu'il ait confondu avec le concept de type idéal de Georg Jellinek. Un collègue de Weber à Heidelberg, Jellinek a proposé de distinguer les types empiriques et les types idéaux dans des écrits qui précèdent ceux de Weber. La définition des types idéaux donnée par Jellinek est claire : « Dans la doctrine de l'État, cette conception du type idéal conduit nécessairement à chercher à établir l'État idéal, le meilleur possible. On arrive à s'en servir pour juger les institutions d'un État telles qu'elles nous sont données. » (Jellinek, 1904, p. 54). À l'opposé du type idéal se trouve le type empirique qui est une représentation typique, par exemple d'un État, établie par induction et par abstraction et comparaison des différents États réels (*ibid.*). C'est un condensé des caractéristiques d'un phénomène qui dépend de la position occupée par le chercheur³². Pour Anter (2014, p. 13), le concept d'idéal type de Weber correspond au type empirique de Jellinek. Toutefois, il n'est pas impossible que Weber lui-même soit à l'origine de la confusion ! Dans une lettre à Rickert datée du 14 juin 1904, Weber justifie ainsi ses termes :

32. Jellinek utilise le terme *empirische Typus* que Tribe traduit en anglais par 'empirical type'. Dans la traduction française de 1904 basée sur la première édition de *Allgemeine Staatslehre* parue en 1900, on traduit par 'type moyen'. Le terme de 'type empirique' me semble plus proche des modifications que Jellinek propose dans la deuxième (et troisième) édition, en réaction à Weber (1904). Par exemple, il ajoute le paragraphe suivant, absent de la traduction française : "Der empirische Typus unterscheidet sich vom Idealtypus vor allem dadurch, dass er nicht den Anspruch erhebt, ein höheres objektives Sein darzustellen. Er bedeutet eine Zusammenfassung von Merkmalen der Erscheinungen, die ganz von dem Standpunkt abhängt, den der Forscher einnimmt. Er ordnet die Mannigfaltigkeit der Erscheinungen, indem er das Gemeinsame in ihnen logisch heraushebt. So wird er durch eine Abstraktion gewonnen, die sich im Kopf des Forschers vollzieht, der gegenüber die ungebrochene Fülle der Erscheinungen das Reale bleibt." (Jellinek, 1914, p. 36). Sur Jellinek, voir aussi Lindenfeld (1997, pp. 307-308).

I chose that term [ideal type], in the same way that one uses the terminology ‘ideal limiting case’, ‘ideal clarity’ of some typical process, ‘ideal construction’, etc., *without* the implication of a positive *valuation* (Sein-Sollendes), and in the same way that [the concept] which *Jellinek* ([in his book] Allg[emeine] Staatslehre) calls an ‘ideal type’ is only meant to be perfect in a logical sense, not an *ideal* (cité par Brunn 2007, p. 214)³³.

Cette interprétation ne peut être complètement écartée étant donné le contact rapproché que Musgrave a eu avec ces idées. En effet, Musgrave étudia à Heidelberg de 1931 à 1933 où il suivit notamment les enseignements de Weber et de Jellinek ! Mais à son grand désarroi, les deux géants étaient morts et il dut se contenter du frère du premier [Alfred] et du fils du second [Walter] (Musgrave, 1997a, p. 64)³⁴.

Ceci étant dit, est-il possible de puiser directement chez Weber des éléments qui permettent de comprendre le sens que Musgrave donne à son modèle ? L’objet d’analyse pose déjà un problème. L’idéal type est un outil conceptuel qui sert avant tout à expliquer l’action individuelle et pas nécessairement les structures sociales³⁵. Or, Weber admet que pour l’orientation provisoire de la recherche, les structures sociales peuvent être considérées comme si elles étaient des individus (Weber, 1922b, p. 41). De plus, pour Weber (1904, p. 148), la « structure logique du concept d’État » est le cas « le plus compliqué et le plus intéressant » (voir Anter, 2014, p. 9 sq.). Il reconnaît que la représentation de l’État a une double nature :

33. Les lettres de Weber étaient connues de sa femme, Marianne Weber. Celle-ci contribua selon Brunn (2007, p. 215) à répandre l’erreur de Max Weber qui consiste à associer idéal type à type idéal. Le passage original est aussi cité par Brunn (2007) : “Ich nannte sie so, wie der Sprachgebrauch von ‘idealem Grenzfall’, ‘idealer Reinheit’ eines typischen Vorganges, ‘idealer Konstruktion’ etc. spricht, *ohne* damit ein Sein-sollendes zu meinen, ferner wie das, was *Jellinek* (Allg. Staatslehre) ‘Idealtypus’ nennt, als nur im logischen Sinn perfekt gedacht ist, nicht als *Vorbild*”.

34. Walter Jellinek, fils de Georg, a édité la troisième édition posthume de l’ouvrage de son père cité précédemment. Il enseigna le droit à Heidelberg de 1929 jusqu’à son renvoi par les nazis en 1935 (Stolleis, 2004, p. 239).

35. Un autre problème de cette transposition de l’individu au social est l’imputation d’un principe de rationalité. La rationalité instrumentale est bien définie pour les agents dotés de libre arbitre. Toutefois, lorsque Musgrave parle d’un modèle rationnel, il entend peut-être deux choses. D’une part, l’État est un moyen plus ou moins efficace de satisfaire les besoins des individus ; en cela il sert une rationalité instrumentale. Pour Weber, l’État, qui est au service de la nation, est défini par ses *moyens*, qui découlent de son monopole de la violence légitime (Anter, 2014, p. 15 sq., 115 sq.). D’autre part, la rationalité de l’État est aussi le fruit du processus historique de rationalisation (*ibid.*, p. 189 sq.).

pour une part, de l'étant [*Seiendes*], pour une autre part, du devant-être [*Geltensollendes*], qui flotte dans la tête des hommes réels (non seulement les juges et les fonctionnaires, mais aussi le 'public'), d'après quoi ils *orientent* leur activité; et ces structures comme telles ont une importance causale fort considérable, souvent même dominante, pour la nature du déroulement de l'activité des hommes réels (Weber, 1922b, p. 42)³⁶.

L'État, comme institution, a donc un rôle de guide de l'action individuelle. Et la science économique ou sociologique ne devrait se référer au concept que dans la mesure où il représente un développement actuel ou potentiel d'actions individuelles (Weber, 1922b, 1968, p. 14). C'est peut-être dans ce sens que Musgrave considérerait sa théorie normative comme un idéal type. En d'autres termes, certains idéaux types servent de normes pour guider le comportement individuel.

Si on conçoit les théories comme des systèmes de représentation, des normes qui influencent la façon dont les individus interagissent avec le monde, alors même certaines théories positives peuvent être normatives. Comme Mongin (2006b, p. 277) le fait remarquer, les constructions idéales typiques « illustrent fréquemment une indétermination entre le positif et le normatif ». De manière semblable, Samuels (1981) parle du contexte normatif de l'économie positive. Par exemple, l'économiste positif doit être conscient de l'effet suivant : « Definitions of what *is*, however subjective and normative, function as the basis of what *ought to be* and thus channel what *becomes* » (Samuels, 1990, p. 10).

En résumé, j'ai montré dans cette section que le modèle normatif de Musgrave souffrait d'incohérence méthodologique, notamment à cause du concept de bien méritoire. De plus, il peut être considéré comme un idéal type normatif au sens wébérien que sous certaines conditions. Sinon, il n'est pas impossible que Musgrave ait simplement confondu avec le concept de type idéal de Jellinek, bien que je ne dispose d'aucun indice à cet effet.

36. De même, « le concept scientifique de l'État est évidemment toujours une synthèse que nous élaborons en vue de fins déterminées de la connaissance. Mais d'un autre côté on le construit aussi par abstraction à partir des synthèses confuses que l'on trouve toutes faites dans l'esprit des hommes historiques. » (Weber, 1904, p.148).

1.4 Normative, si telle est l'intention de l'auteur

Dans cette dernière section, je romps avec la tradition épistémologique wébérienne afin de proposer une interprétation plus externaliste des étiquettes positives et normatives. J'essayerai en particulier de répondre à la question suivante : dans la mesure où Buchanan (1968) prétend que sa théorie a « l'intention d'être positive », comment peut-elle donner lieu à des recommandations de politiques publiques ? Il n'est pas surprenant de trouver des recommandations dans une théorie normative. Mais l'affirmation selon laquelle une théorie positive peut produire des normes de régulation des comportements est plutôt inattendue :

If interpreted properly, this theory provides predictive hypotheses concerning the outcomes of collective decision processes under certain highly restrictive assumptions. At the same time and in a more familiar context, the theory provides allocative or efficiency norms for the provision of these goods and services (Buchanan, 1968, p. 120).

Les théories à l'étude dans ce chapitre ne sont ni un ensemble de préceptes philosophiques généraux ni une collection de jugements descriptifs sur le monde ; il s'agit de modèles. Ceux-ci peuvent être utilisées comme descriptions schématiques du monde, ou comme standard par rapport auquel le monde réel peut être évalué, en particulier avec l'intention de le transformer à l'image du modèle. Comment cette double interprétation est-elle possible ? En économie, les modèles sont basés sur un principe de rationalité qui peut servir ces deux fins en même temps (Hausman et McPherson, 2006; Sent, 2008). Comme Marschak (1950, p. 111) le faisait déjà remarquer, « The theory of rational behaviour is a set of propositions that can be regarded as either idealized approximations to the actual behaviour of men or as recommendations to be followed. » Étant donné que Buchanan importe une représentation de la rationalité économique dans la théorisation des choix collectifs, il n'est pas surprenant que les modèles qu'il développe incarnent cette double nature positive et normative.

La double nature du principe de rationalité est à rapprocher d'une observation faite par Williams (1985) à propos du langage ordinaire. Le philosophe fait remarquer que notre langue est chargée de termes *épais* (*thick*) qui comportent à la fois une dimension éthique et une dimension descriptive, tels que

les adjectifs *cruel*, et *courageux*. Putnam (2002) affirme que la présence de prédicats *épais* illustre l'enchevêtrement des faits et des valeurs. Il maintient que ceux-ci ne peuvent être séparés. En effet, la composante descriptive d'un prédicat épais n'aurait pas de sens pour un interlocuteur sans l'appréciation de la composante éthique. Mongin (2006b) partage l'idée qu'*être rationnel* est un jugement évaluatif (en économie), mais il prétend que ce jugement ne comporte pas nécessairement de dimension éthique, ce qui n'en ferait pas un prédicat éthique. Ainsi, l'hypothèse d'agents rationnels faite par Buchanan ne serait peut-être pas un jugement éthique, mais elle ouvre tout de même la voie à une lecture normative de sa théorie. Comme Myrdal (1930, pp. 14, 19) l'affirmait déjà il y a plusieurs années, puisque les doctrines économiques tirent leurs catégories de la philosophie du droit naturel et de l'utilitarisme, presque tous leurs termes généraux « ont deux sens : un dans la sphère de 'ce qui est', et un autre dans la sphère de 'ce qui doit être' ». De plus, l'usage de verbes à l'indicatif comme *doit* (*should*) et *peut* (*can*), qui admettent à la fois un sens prédictif et un sens normatif, permet la double interprétation du modèle. Cette ambiguïté est évidente dans les phrases de Buchanan que j'ai citées dans l'introduction du chapitre : « provide the theoretical determinacy to the 'area of human life over which a democratic government [...] can exercise control' » et « What goods and services should a community supply publicly ».

Lorsque plusieurs interprétations sont possibles, il serait souhaitable d'avoir un critère à portée de main qui permette de choisir la meilleure³⁷. À défaut d'une telle solution, je crois qu'il est plus fructueux de traiter le sens d'une phrase ou d'une théorie comme une coproduction de l'intention de l'auteur et du bagage que le lecteur apporte avec lui dans sa lecture du texte (Samuels, 1990, p. 9), plutôt que comme un objet scientifique flottant dans l'espace.

Quel était l'objectif de Musgrave (1959c) lorsqu'il écrivit sa « théorie normative ou optimale du ménage public » (p. 4) ? Dans ses propres mots, « the planning model expresses the rationale of efficient government ; it supplies us with a norm against which the accomplishments of our actual revenue-expenditure process may be checked » (Musgrave, 1941b, p. 324). Quelles étaient ses motivations ? Musgrave affirme avoir étudié l'économie pour « com-

37. George J. Stigler affirme que la meilleure interprétation d'une théorie d'un auteur est celle qui maximise « le nombre de ses conclusions théoriques principales qui peuvent être déduites de notre interprétation de son système analytique » (Stigler, 1965, p. 448). Or, cette règle n'est pas utile dans le cas présent, puisque je fais face à un problème sur la nature d'une théorie, et non à un problème d'incohérence entre plusieurs textes d'un même auteur.

prendre la société et peut-être pour aider à l'influencer » (Musgrave, 1986, p. vii) ; il espérait ainsi « contribuer à un monde meilleur » (Musgrave, 1959c, p. vi). Cette raison pratique mène aisément à une théorie normative³⁸. Ce souci pratique semble par ailleurs être fondamental en économie politique, comme l'affirmait clairement Weber (1904, p. 108) :

Nous savons tous que la science qui est la nôtre, de même que – à l'exception peut-être de l'histoire politique – toutes les sciences qui ont pour objet des institutions et des événements culturels humains, sont issues historiquement de considérations *pratiques*. Élaborer des jugements de valeur sur certaines mesures de politique économique, tel fut le but immédiat et, au départ, unique de notre discipline. Elle a été une 'technique' à peu près au sens où les disciplines cliniques des sciences médicales le sont³⁹.

Ainsi, le lecteur n'est pas surpris de l'étiquette normative attribuée par Musgrave à sa théorie et peut l'inscrire dans une longue tradition de conseil au prince en économie politique.

L'interprétation de la théorie de Buchanan est moins évidente. Il est opportun de se poser la question : pourquoi se préoccupe-t-on de cette distinction positif/normatif ? Pourquoi Buchanan prétend-il que sa théorie est positive ? On pourrait argumenter que la séparation positif/normatif est une règle épistémologique qui opère le même rôle que toute norme Méthodologique typique (*middle-brow Methodology*), soit de distinguer la bonne science des balivernes :

Like nations and religions, the schools in economics and in philosophy maintain their solidarity and their definitions of barbarians by means of Methodological talk. Such-and-such is 'serious Scientific work', namely the way we Hellenes talk ; the rest is barbaric, bar-bar-bar (McCloskey, 1994, p. 186).

Suivant Robbins (1932, 1945) et Friedman (1953), la réflexion normative a été condamnée comme non-scientifique, voire même sans valeur. L'esprit néo-positiviste dominait dans les départements d'économie dans les années 1950 et 1960 (McCloskey, 1994, p. 3 sq.). Buchanan a été influencé par les préceptes

38. On doit rappeler que Musgrave n'est pas qu'un économiste normatif. On s'intéresse à la structure normative de sa *Théorie des finances publiques*, mais la plupart de ses travaux, y compris une bonne partie des analyses contenues dans cet ouvrage de 1959c, ne sont pas de nature normative.

39. Voir aussi, Brochier (1995, 1997).

méthodologiques de son ancien professeur à Chicago : « Milton Friedman, both as my mentor in price theory and, more importantly, as the conduit for Popperian scientific method, exerted direct influence on several of my early papers. » (Buchanan, 2007, p. 218)⁴⁰. Ainsi, en affirmant pratiquer une science positive, Buchanan essayait peut-être de se positionner du côté des bons, des vrais scientifiques de son temps. Cette posture épistémologique était susceptible d'être comprise comme telle par les lecteurs économistes des années soixante qui partageaient l'esprit néo-positiviste.

Une façon complémentaire de faire sens de l'affirmation de Buchanan consiste à remarquer qu'il tentait de positionner son travail dans le champ des finances publiques en se différenciant de la position dominante de Musgrave et de Samuelson⁴¹. Premièrement, il cherchait sans doute à occuper une part du 'marché des idées' suivant une logique de différenciation de produits. Comme il l'expliquera plusieurs années après :

Given requisite institutional and financial support, viable research programs can be developed almost anywhere in the vast academic domain. The walls need be neither storied nor ivy ; military gothic will indeed suffice. But with one proviso : The research program must itself be sufficiently differentiated from orthodoxy, and its direct participants must jealously guard against sometimes devious efforts to force emphasis back toward the familiar (Buchanan, 2007, p. 187, aussi cité par Boettke et Marciano, 2015).

Cette stratégie de *product differentiation* est une des leçons que Buchanan a tirées de son passage à Chicago (Johnson, 2014a). L'impact décisif qu'ont eu les diplômés du département d'économie de Chicago sur la discipline tout entière depuis cinquante ans atteste du caractère fructueux de ce conseil.

Deuxièmement, Buchanan était en désaccord avec les conclusions interventionnistes de l'approche dominante. Il se devait de proposer une approche alternative qui mènerait à des conclusions différentes. James M. Buchanan et Warren Nutter fondèrent le Thomas Jefferson Center (TJC) à l'Université de

40. Cette influence est marquée dans l'article de Buchanan (1959) où l'auteur parle de falsification, utilise constamment l'adjectif 'scientifique' et emploie même un raisonnement de type *as if*. Par contre, on doit concéder que Buchanan propose un rôle pour l'économiste-politique qui dépasse celui de l'économiste positif dans le sens le plus strict (p. 127 sq.). Voir aussi section 2 ci-dessus.

41. Cette interprétation s'applique davantage aux écrits de Buchanan qui suivent les contributions de Samuelson (1954, 1955) et de Musgrave (1959c). Pour une analyse détaillée de la réaction de Buchanan aux travaux de Samuelson, voir Marciano (2013, p. 234 sq.).

Virginie en 1957 pour raviver la tradition classique en économie politique. Le programme de recherche envisagé par ses fondateurs était sciemment « subversif » (Buchanan, 1986, p. 10). Buchanan était préoccupé par « l'ascendance » des « socialistes antilibéraux » dans le monde académique (Buchanan, 1958, p. 6) – ceux qui seront qualifiés péjorativement de *liberals* par les conservateurs américains à partir des années 1970 (voir chapitres 3 et 4). Il a donc voulu fonder un centre autour d'une « communauté de chercheurs qui veulent préserver un ordre social basé sur la liberté individuelle » (*ibid.*, p. 6). Cette communauté proposerait une façon différente de faire de l'économie politique. Or, puisque l'étiquette de *normatif* était déjà réservée par l'approche de Samuelson et Musgrave à la question des biens publics, Buchanan se devait de trouver une autre identification pour son approche.

Une troisième façon de faire sens de l'affirmation de Buchanan combine des éléments des deux précédentes. Face aux attaques du camp dominant, Buchanan aurait opté pour une contre-attaque en utilisant des arguments méthodologiques. En effet, dans la première moitié des années soixante, le programme de recherche de l'École de Virginie (*Virginia Political Economy*) au TJC fut accusé d'avoir une perspective biaisée, un « point de vue »⁴². Des recherches archivistiques récentes menées par David M. Levy et Sandra J. Peart montrent que la Ford Foundation a refusé une importante subvention au TJC parce qu'il était considéré comme idéologiquement biaisé. Dans une lettre écrite en 1964 à la Ford Foundation concernant une autre demande de subvention faite par Buchanan, Samuelson fit la remarque suivante :

Buchanan is a person of strong ideological conviction. This is not merely my opinion; *it is the opinion of most of our profession*. There is nothing wrong with this. However, in the area of his research interest this leads, it seems to me after studying a sample of his writings, to a definite twist to his findings. I do not mean that he is consciously or even unconsciously unscientific. But rather his preconceptions are strong enough to serve as an inhibitor of conclusions that are basically repugnant to them (je souligne)⁴³.

42. Pour une esquisse d'histoire de l'École de Virginie au sein de l'École des choix publics (*Public Choice*), voir Medema (2000 ; 2009) ainsi que Boettke et Marciano (2015). Medema (2009, p. 143) relève notamment l'intention normative du programme de recherche du TJC.

43. Tiré des Paul A. Samuelson Papers à l'Université Duke ; Boîte 31, Ford Foundation 1955-1969. Cité dans *Documents of the Controversy of the Thomas Jefferson Center*, présenté par David M. Levy et Sandra J. Peart au 14th Summer Institute for the History of

Étant parfaitement conscient de sa position de personne extérieure (*outsider*), Buchanan a pu recourir à l'attrait épistémologique du positivisme dominant dans ses travaux sur les biens publics afin de gagner une reconnaissance professionnelle.

Au final, le modèle de Buchanan, tout comme celui de Musgrave, peuvent être considérés comme positifs ou normatifs. Ceci étant dit, il n'y a que très peu d'intérêt à interpréter le modèle de Musgrave comme positif dans la mesure où ce dernier n'a jamais prétendu être une description adéquate de ce qui se passe réellement dans les administrations publiques. Cela n'a jamais fait partie des intentions de Musgrave et ses lecteurs ne l'ont probablement jamais reçu ainsi. Par contre, le lecteur de Buchanan est plus embêté. Afin d'interpréter correctement sa théorie, j'ai proposé de répondre d'abord à la question : qu'est-ce que Buchanan essayait de faire en prétendant à une approche positive, opposée à l'approche normative de Samuelson et Musgrave ? Même s'il n'existe pas d'unique interprétation qui triompherait nécessairement des autres, j'ai suggéré trois explications qui sont compatibles avec le contexte académique des années 1960.

Conclusion

S'il y a un résultat évident à l'analyse conduite dans ce chapitre, c'est qu'il est difficile de séparer le positif du normatif dans les théories des biens publics de Musgrave et de Buchanan. Dans les trois premières sections, j'ai réalisé une analyse épistémologique en suivant la tradition wébérienne.

Premièrement, il découle de la thèse de neutralité forte présentée dans la deuxième section que la théorie de Buchanan et celle de Musgrave doivent être considérées comme normatives, puisqu'elles comprennent toutes deux des prescriptions et des jugements de valeur – soit implicites, soit explicites, mais endossés par l'économiste. C'est dans ce sens que la théorie de Buchanan peut être considérée comme normative. Cet argument préserve une distinction entre la science positive et la théorisation normative, mais suggère que la plupart des théories qui contiennent des recommandations pratiques ne pourront légitimement prétendre à la positivité. Par exemple, il est généralement acquis de nos jours que l'économie du bien-être appartient à l'économie normative,

Economic Thought à l'University of Richmond, le 14 juin 2013.

même si ce ne fut pas toujours reconnu comme tel (Mongin, 1999).

Deuxièmement, une théorie peut être considérée comme normative si une intervention ou un critère exogène est introduit de l'extérieur du modèle. Suivant cet argument, la théorie de Musgrave doit être considérée comme normative et celle de Buchanan comme positive. Ici encore, on maintient une distinction entre le positif et le normatif, mais on peut cependant se demander si la distinction éclaire vraiment les théories respectives, ou si elle n'est qu'une stratégie rhétorique pour convaincre le lecteur de l'objectivité de la construction ? Buchanan (1959, p. 137) souhaitait, d'une part, maintenir une séparation entre *ce qui est* et *ce qui doit être*, mais, d'autre part, reconnaissait qu'en matière d'économie politique, les individus réagissent aux propositions des économistes, de sorte que la ligne de partage entre une 'économie politique positive' et une 'économie politique normative' est plutôt floue.

Troisièmement, si on admet que les idéaux types de structures sociales comme l'État utilisés dans la discussion publique ont une dimension normative, alors la distinction positif/normatif perd de son intérêt. Dans ce sens, même les sciences positives de la réalité sociale, comme la théorie de Buchanan, ont un caractère normatif. Cette ambiguïté est en partie causée par la nature particulière des constructions idéales typiques. Toutefois, l'inverse n'est pas vrai. Les théories normatives – reconnues comme telles – ne peuvent être considérées comme connaissance positive⁴⁴.

Quatrièmement, puisque les modèles basés sur un principe de rationalité instrumentale admettent une double interprétation, le lecteur épistémologique peut attribuer un sens aux affirmations de l'auteur en les situant dans le contexte académique d'où elles émergent. Buchanan, comme tout chercheur, était en quête de reconnaissance pour son travail. Il décida de se différencier de la position dominante dans le champ de la finance publique : celle de Musgrave et de Samuelson. L'identification à une science positive est donc le reflet d'une dynamique de reconnaissance par association et différenciation face aux autres acteurs.

Ce chapitre n'a pas résolu une tension importante dans la méthodologie

44. Cette affirmation exclut les épistémologies très différentes qui cadrent mal dans la distinction positif/normatif telle qu'on l'a discutée ici, comme par exemple celle de Hegel, ou de Walras. Par ailleurs, on doit noter l'exception de West et McKee (1983) qui interprètent le concept de bien méritoire comme une théorie positive pour en conclure au mauvais pouvoir prédictif de ladite théorie en tant qu'explication de l'histoire de la fourniture de l'instruction publique.

de Buchanan. Même si, contrairement à Musgrave, il n'a pas choisi l'économie pour changer le monde (Johnson, 2014a; Buchanan, 1989, p. 39), il mentionne à plusieurs reprises qu'il ressentait un « impératif moral » (Buchanan, 1986, p. 17), ou une « passion morale » (Buchanan, 2007, p. 107) à proposer des idées qui pourraient améliorer les structures économiques et politiques américaines afin de préserver ou d'accroître la liberté individuelle⁴⁵. Cette tension entre le désir de Buchanan (1964) de rester « neutre par rapport au contenu idéologique ou normatif » et ses motivations pratiques rendent ses positions méthodologiques difficiles à suivre. Elles peuvent même apparaître contradictoires, particulièrement lorsqu'il laisse libre cours à ses désirs d'intervention :

I think that we must become more normative in our efforts; we should use the results of our positive analysis in the discussion of policy reforms. We must use the 'is' to implement the 'ought' which the 'is' suggests, regardless of the methodological impropriety of this relationship . . . (Buchanan, 1979).

Le lecteur pourrait conclure que la défense par Buchanan de la liberté individuelle n'est pas seulement un jugement méthodologique, ou préscientifique, mais bien un jugement de valeur éthique. Comme [p. 235]Roberts (1969) le faisait remarquer : « a value defense is both inconsistent with a value-free methodology and considered unscientific by it ». Au fil de sa carrière, Buchanan a peut-être progressivement pris conscience de cette tension, reconnaissant peu à peu la dimension normative de son travail. Une fois le sommet de la reconnaissance professionnelle atteint – l'octroi du prix Nobel en 1987 – pouvait-il alors le reconnaître sans complexe : « my normative mindset may be more important than I have ever realized » (Buchanan, 1992)⁴⁶.

Du reste, le concept de bien méritoire est intervenu dans l'analyse de ce chapitre à plusieurs reprises pour illustrer le caractère normatif idiosyncrasique de la théorie de Musgrave. La recommandation de fourniture de biens méritoires

45. Dans la postface philosophique à leur ouvrage, Buchanan et Tullock (1962, p. 306) notaient déjà : « Indeed the only purpose of science is its ultimate assistance in the development of normative propositions. We seek to learn how the world works in order to make it work 'better' to 'improve' things : this is as true for physical science as it is for social science. »

46. Dans un ouvrage récent, David Reisman (2015, p. 1) se propose de reconstruire la philosophie morale et politique de Buchanan. Il lui prête une forte motivation pratique : « Buchanan was a serious-minded moralist. He recognized that things had gone wrong. He made it his mission to put them right again. »

constitue un jugement de valeur de la part de Musgrave. Il s'agit, de plus, d'une intervention exogène au modèle individualiste et introduit du coup une incohérence méthodologique. Le concept est donc central dans l'évaluation méthodologique de la théorie de Musgrave et à l'inverse, on ne peut comprendre le concept sans comprendre la structure normative de sa construction. Dans le chapitre suivant, j'expliquerai en quoi cette construction reflète ce que je comprends être l'ambition de Musgrave de créer une théorie utile comprenant des arguments qui convaincront les économistes de la nécessité de fournir certains biens publiquement. En outre, j'ai présenté l'opposition de Buchanan à l'approche dominante de Samuelson et de Musgrave. Mais il ne s'agit pas là d'un modèle unifié. Comment peut-on départager la conception de Samuelson des biens publics de celle de Musgrave? Et quel rapport le concept de bien collectif entretient-il avec celui de bien méritoire? C'est à ces questions que je m'attarderai dans le prochain chapitre.

[L]a vraie difficulté reste entière : comment marquer les domaines respectifs de l'État et de l'individu ? Jusqu'où, dans quelles limites, en vertu de quelles règles l'État doit-il intervenir ? Il faut à tout prix procéder à un partage d'attributions, puisque aussi bien il est impossible, déclare M. Wagner, à moins d'imaginer un changement radical de la psychologie humaine, de substituer *complètement* dans l'économie le mobile de l'intérêt public à celui de l'intérêt privé, comme le voudraient les collectivistes.
(Rist *in* Gide et Rist, 1909, p. 511)

Chapitre 2

La construction de la définition standard des biens collectifs

Remarques liminaires pour les chapitres 2 et 3

Les biens collectifs – biens sociaux dans les mots de Musgrave, ou biens publics dans le langage courant – constituent une catégorie centrale de l'économie publique. Dans le deuxième et le troisième chapitre, je construis une histoire de la définition des concepts de biens collectifs et de biens méritoires. J'y poursuis plusieurs objectifs. En premier lieu, il s'agit de délier et d'historiciser l'approche normative de Musgrave et Samuelson présentée au premier chapitre. En deuxième lieu, je tenterai d'identifier la contribution de Musgrave à la théorisation des dépenses publiques par rapport aux économistes qui l'ont précédé, ainsi que par rapport à celle de Samuelson. En troisième lieu, je vais situer le concept de bien méritoire par rapport à celui de bien social, ou de bien collectif. En quatrième lieu, je propose une interprétation des raisons qui ont poussé Musgrave à sa conceptualisation des biens sociaux et des biens méritoires.

Je défendrai les thèses suivantes :

(i) la définition du concept de bien collectif (social) donnée par Musgrave (non-exclusion et non-rivalité) reflète son intention de justifier sa vision du rôle de l'État dans la fourniture de biens et services aux citoyens. Musgrave cherche à construire un argument qui convaincra les économistes américains du milieu

* Ce chapitre est basé principalement sur mon article « Musgrave, Samuelson, and the Crystallization of the Standard Rationale for Public Goods » à paraître en 2017b dans *History of Political Economy*. Cet article reprend en partie un précédent document de travail (Desmarais-Tremblay, 2013).

du XX^e siècle. Pour ce faire, il se base notamment sur différentes traditions intellectuelles européennes en finances publiques.

(ii) Or, la construction d'un argument acceptable se fera au détriment d'une vision compréhensive du rôle allocatif de l'État. En effet, le concept de bien collectif (pur) constitue une réduction du champ des attributions publiques par rapport à ce qu'envisageaient certains économistes à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e.

(iii) Cependant, le concept de bien collectif ainsi défini n'est pas satisfaisant pour Musgrave. Il ne peut pas appréhender l'ensemble des interventions allocatives légitimes. Musgrave invente donc le concept de bien méritoire pour compléter sa théorie. On constate donc, non sans ironie, que Musgrave est en partie responsable de la réduction conceptuelle du concept de bien public qui devient ainsi trop étroit pour lui et auquel il doit donc adosser le concept de bien méritoire pour que sa *Theory* puisse rendre compte des multiples tâches d'affectation des ressources par l'État. La première thèse fera l'objet du chapitre deux et les deux suivantes seront défendues dans le troisième chapitre.

Pour appuyer la deuxième thèse, je propose une grille de lecture des écrits de théorie économique sur la question des dépenses publiques. Je construis cette grille à partir de l'analyse de Colm (1936b). Elle me permet d'organiser le corpus des matériaux que Musgrave a pu mobiliser pour construire ses concepts. Plus âgé que Musgrave, Gerhard Colm est un économiste également d'origine allemande qui a immigré aux États-Unis en 1933¹. Après avoir énoncé ce qu'il voit comme l'objectif des théories des finances publiques, soit de réunir les réflexions sur la taxation et celles sur les dépenses publiques, Colm (1936b) critique les tentatives de son époque. Certains théoriciens (autrichien et italiens) ont tenté de relier revenus et dépenses par une approche subjective de la valeur où les taxes sont payées volontairement en échange de services publics demandés par les individus. Une autre approche consiste à distinguer une sphère privée, lieu de satisfaction des besoins individuels, d'une sphère publique où sont satisfaits les besoins collectifs (*ibid.*, p. 4). Colm rejette ces deux approches et affirme que l'action de l'État est orientée par des objectifs politiques qu'il définira plus tard comme des « buts nationaux » qui correspondent à « l'intérêt public » (Colm, 1960a, 1965). La sécurité, l'administration de la justice et les autres biens publics servent avant tout les fins de l'État. Seules les

1. Sur Colm et sa relation avec Musgrave, voir Sturn (2010), ainsi que la troisième section du chapitre 3.

transformations sociales et politiques reflétées dans l'évolution des institutions permettent de comprendre quels biens publics sont fournis par un État donné.

Cette typologie peut servir de grille de lecture de la littérature sur la spécificité des dépenses publiques. Trois dimensions se dégagent de cette littérature qui s'étend des années 1880 à la fin des années 1930 : (1) l'hypothèse d'évaluation subjective des besoins publics, (2) la distinction entre une sphère de besoins privés et une sphère de besoins publics (ou biens privés et biens publics), et (3) l'explication des biens publics comme phénomène historique et politique. Les concepts contemporains de bien collectif (Samuelson) et de bien social (Musgrave) appréhendent davantage les dimensions (1) et (2), alors que le concept de besoin méritoire (ou de bien méritoire) doit plus aux dimensions (2) et (3). Ces idées sont représentées sur le schéma ci-dessous.

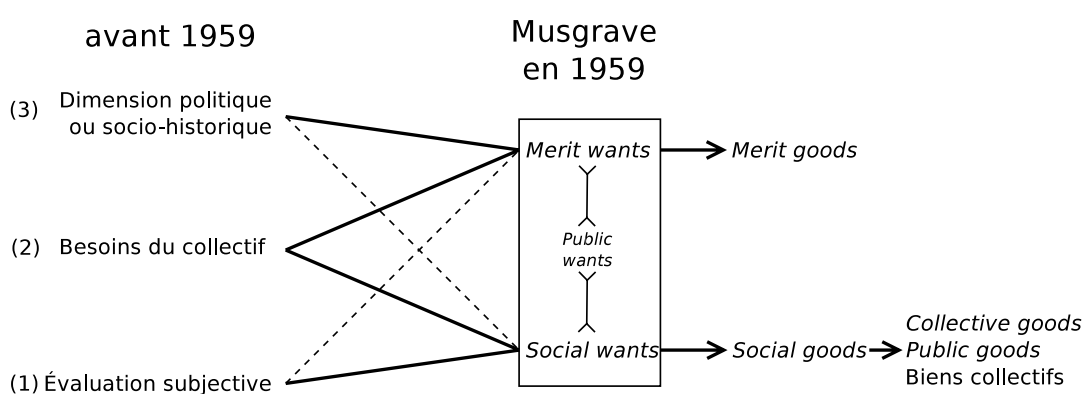


FIGURE 2.1 – Grille de lecture et évolution sémantique

Ces trois dimensions autonomes structurent la conceptualisation des auteurs que je vais aborder. À titre d'exemple, certains représentants de l'École italienne, qui défendent l'approche de l'avantage (*benefit principle*) tels que Mazzola (1890a) et De Viti de Marco (1934a) admettent (1) et (2). Pour ces auteurs, les processus des finances publiques ne doivent pas être déterminés par des causes historiques ou politiques. Or, Léon Walras, pour prendre un autre exemple, distingue des besoins d'intérêt collectif et des besoins privés (2), mais il rejette catégoriquement la conceptualisation hédoniste (subjective) des services publics (1), de même que la détermination historiciste (3) (Desmarais-Tremblay, 2015). On verra au chapitre 3 que l'explication des biens publics suivant (3) est caractéristique des traditions allemandes et britanniques.

Le schéma illustre également l'évolution de la terminologie des *besoins* aux *biens*. Comme je l'expliquerai dans le deuxième chapitre, les besoins collectifs

seront éventuellement définis par les caractéristiques techniques (non-rivalité, non-exclusion) des biens qui les satisfont. Ainsi, les auteurs adoptèrent progressivement la conceptualisation en termes de biens². Or, cette substitution ne convient pas aussi aisément au concept de besoin méritoire, car ils peuvent être satisfaits par différents types de biens. Comme Musgrave le faisait remarquer dans une note de bas de page à la réédition d'extraits de sa *Theory* :

Whereas the issue of externalities arises in relation to various types of goods, the merit issue relates to the underlying nature of wants. Thus, the former distinction is better dealt with in terms of social vs. private goods, rather than social vs private wants, but the latter is addressed more appropriately in terms of personal vs. merit wants. Such is the case, even though the problem has come to be referred to more generally as one of merit goods (Musgrave, 1986, p. 39).

Ceci étant dit, j'utiliserai alternativement les termes de besoins méritoires et de biens méritoires dans la généalogie du concept que je propose au chapitre 3.

Introduction au chapitre 2

Imagining counterfactual history, surely it would have been better if there had been a 1954 item by Musgrave and Samuelson that led to a post-1970 Nobel Prize in economics. Indeed, many discerning academics believe that Stockholm erred in not honoring the author of Musgrave's *Theory of Public Finance* (Samuelson, 2008).

Ce chapitre portera sur l'histoire du concept de bien collectif qui arrive à maturité dans la nouvelle finance publique américaine entre les années 1930 et la fin des années 1960. Je me concentrerai sur la contribution de Richard A. Musgrave qui est restée à l'ombre de la théorisation brillante de Samuelson (1954). Les économistes attribuent souvent la paternité du concept de bien collectif à Samuelson, alors qu'il utilisent la définition de non-rivalité et non-exclusion formulée par Musgrave. Cette erreur commune est bien illustrée dans

2. Je ne discuterai pas ici des échecs de marché en termes d'externalité – une conceptualisation en partie alternative à celle des biens publics et biens méritoires. Il en sera brièvement question dans la première partie du chapitre 4. Pour une histoire du concept d'externalité, voir surtout Medema (2015), mais aussi Lagueux (2010); Medema (2009); Marciano (2011, 2013); Marciano et Medema (2015); Berta et Bertrand (2014).

une entrée récente de la *Stanford Encyclopedia of Philosophy* rédigée par Russell Hardin :

Olson based his analysis on Paul Samuelson's theory of public goods. Samuelson (1954) noted that some goods, once they are made available to one person, can be consumed by others at no additional marginal cost ; this condition is commonly called jointness of supply or nonrivalness of consumption. [...] There is a second feature of Samuelson's public goods that would make them problematic in practice : the impossibility of exclusion (Hardin, 2003, pp. 8-9)³.

Je vais montrer que la contribution de Musgrave est déterminante sur la définition standard qu'on retrouve fréquemment dans les manuels et à laquelle Hardin se réfère. Musgrave (1969b) est le premier à utiliser cette définition en deux critères. Cette définition est utilisée dans des articles et des livres spécialisés sur la question comme Peston (1972); Sandmo (1987); Cornes et Sandler (1994); Sturn (1998); Anomaly (2015). Elle est également employée dans les manuels et traités d'économie publique tels que Myles (1995); Cornes et Sandler (1996); Acocella (1998); Stiglitz (2000); Bailey (2004); Hindriks et Myles (2006); Rosen et Gayer (2009); Gruber (2011), de même que dans les manuels d'introduction à l'économie comme Mankiw (2003, 2006); Ragan et Lipsey (2007); Nicholson et Snyder (2008) et même dans des manuels de microéconomie de niveau avancé comme Varian (1992) et Mas-Colell, Whinston *et al.* (1995)⁴. On peut *a priori* s'étonner qu'aucun des textes précédents – qui font pourtant autorité – ne fasse référence à Musgrave sur la question des biens publics.

Par ailleurs, après avoir introduit la définition en deux critères binaires, les manuels introductifs représentent souvent la typologie des biens qui en découle à l'aide d'un tableau à quatre cases. C'est le cas notamment de Mankiw (2003, 2006); Hindriks et Myles (2006); Ragan et Lipsey (2007); Nicholson et Snyder (2008) et Gruber (2011). Cette représentation pédagogique a été utilisée pour

3. On trouve un jugement semblable chez Medema et Samuels (2013, p. 712) : « While others have since built on and refined Samuelson's analysis, the reader will see in these articles [Samuelson (1954, 1955)] the central elements of what continues to be the textbook theory in this area ».

4. Ce dernier décrit les biens publics comme non épuisables (*nondepletable*, p. 359) et note qu'ils peuvent être caractérisés par un second critère, soit la possibilité d'en exclure l'usage ou non (p. 360). Les auteurs utilisent également non-rival (*nonrivalrous*) comme synonyme de non épuisable.

la première fois par Musgrave et Musgrave (1973) dans leur manuel d'introduction aux finances publiques (voir tableau 2.2). Or, les manuels cités ne font aucune référence non plus à l'origine de ce tableau.

| Consumption | Exclusion | |
|-------------|-----------|--------------|
| | Feasible | Not Feasible |
| Rival | 1 | 2 |
| Nonrival | 3 | 4 |

FIGURE 2.2 – « Summary Table » (Source : Musgrave et Musgrave, 1973, p. 54)

Il est vrai que les manuels de microéconomie ne sont généralement pas réputés pour leur profondeur historique. Or, ils mentionnent tous Samuelson. Le plus volumineux traité sur la question des biens publics, *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods* de Cornes et Sandler (1996) contient de brèves références historiques à Adam Smith et à David Hume, mais aucune des contributions de Musgrave n'est référencée dans les 26 pages de bibliographie. Ce constat fait écho à la remarque de Medema sur la façon dont les manuels traitent l'histoire de la pensée économique : « their historical discussions, to the extent that they exist, are generally limited to bits about the giants of the past, on whose shoulders the moderns stand, scattered throughout the text » (Medema, 2012, p. 204).

Comme l'expliquent Dütte et Weintraub (2014, pp. xv-xvi, 204), dans un régime de savoirs impersonnels, les produits ne sont pas rattachés naturellement à leur créateur, contrairement, par exemple, aux arts picturaux. Une fois lancés, les définitions, les théorèmes et les modèles des économistes connaissent leur propre histoire, souvent détachée de celle de leur genèse. Le crédit est attribué par des institutions de la communauté scientifique. Des individus cherchent à s'associer à ces idées ou à s'en dissocier, comme ce fut le cas de Buchanan (voir chapitre 1). Ainsi, le manque de reconnaissance de la contribution de Musgrave s'explique peut-être en partie par le fait qu'il n'a pas obtenu de prix Nobel, contrairement à Samuelson. Musgrave a certes été pressenti dans les années 1980 comme le laissera entendre Samuelson⁵. Or, Samuelson ne tarissait pas non plus d'éloges à propos de ses anciens camarades de Harvard, ce qui pourrait

5. En 1989, le *New York Times* spéculait sur trois 'éminences grises' qui pourraient recevoir le prix : Ronald Coase, Richard Musgrave et Edmond Malinvaud. Le journaliste note : « Richard A. Musgrave, an 80-years-old emeritus at Harvard, is often dismissed as the man who wrote a good textbook in the 1950's covering the economics on taxation [sic]. Those

nous amener à relativiser la citation en tête du chapitre. Musgrave cherchait sans doute la reconnaissance de ses pairs dans son travail. Par exemple, le fait qu'il ait transformé sa conception des biens sociaux pour l'adapter à l'individualisme méthodologique dans les années 1950 a pu contribuer à la popularité de sa *Theory* (voir section 2 ci-après). Il n'est pas question de nier le succès professionnel de Musgrave. Il a tout de même occupé des postes dans les plus prestigieuses universités américaines et a été lauréat de nombreux prix. Par contre, sa propre modestie a pu nuire à la reconnaissance de sa contribution sur les biens publics. Comme Sinn (2009, p. 131) le fait remarquer : « He was too modest when he claimed that he just transported prior knowledge over the bridge he had built across the Atlantic. His writings were clearer and at the same time, more comprehensive than those of his predecessors ». Sa modestie a pu nuire dans la mesure où il a lui-même contribué à écrire l'histoire du champ à laquelle on se réfère aujourd'hui pour attribuer le crédit scientifique⁶. Par ailleurs, on remarque que la 'synthèse' (Sturn, 2010) opérée par Musgrave sur la théorie des dépenses publiques est avant tout conceptuelle et n'a pas donné lieu à une formalisation mathématique. En effet, la définition de non-rivalité et non-exclusion est donnée avant tout dans les manuels. En économie publique, les modèles utilisent surtout la définition de Samuelson ($X = X^i \forall i$, voir section 2 ci-après). La connaissance des manuels n'est pas à la fine pointe scientifique et passe peut-être sous le radar qui guide l'attribution du crédit, bien qu'elle soit connaissance commune. Finalement, le manque de reconnaissance s'explique peut-être également par le fait que la finance publique, comme d'autres sous-disciplines, n'avait reçu que très peu d'attention des historiens de la pensée économique jusqu'à récemment.

Je soutiens que selon Musgrave, le concept de bien social (collectif) sert à justifier la fourniture de biens et services aux citoyens des États-Unis. En formulant l'enjeu en terme de correction d'un problème d'efficacité, Musgrave

with historical perspective remember that Mr. Musgrave invented much of what went into the book – and most public finance textbooks since. » (Passell, Peter, « Economic Scene | The Morning Line On the Next Nobel », *The New York Times*, Mercredi 18 octobre 1989, RAM Papers, Boîte 3, dossier 'Honors and awards'.

6. Voir, par exemple, Musgrave (1976b, 1983a, 1985a, 1987c,a, 1996a, 1992b, 1997a). La sensibilité historique de Musgrave est déjà présente dans sa *Theory* (1959c) où il fournit une revue ambitieuse de la littérature sur les principes de la taxation (*benefit et ability-to-pay*). Sturn (2016b) considère Musgrave comme un des plus grands historiens de l'économie publique. La modestie de Musgrave est frappante quand on compare avec l'histoire que donne Kolm (2010) au sein de laquelle il se positionne, au mieux, comme *primus inter pares* de l'économie publique.

réussit à construire un argument qui soit convainquant pour les économistes américains du milieu du XX^e siècle. Certes, l'apport de Samuelson à la compréhension des biens publics est significatif, même en ce qui a trait à la définition de Musgrave. Cependant, la définition de Musgrave reflète sa préoccupation constante pour une théorie normative qui soit compréhensive, réaliste et utile à l'administration publique. Vu sous un autre angle, je montre aussi que l'évolution des écrits de Musgrave sur les biens publics illustre le raffinement d'une question théorique au fil des échanges avec ses collègues, notamment Samuelson.

Dans la première section du chapitre, j'analyserai les écrits de Musgrave sur les biens publics avant l'entrée en scène de Samuelson. Je m'attarderai notamment sur les antécédents dans la littérature européenne continentale et sur le contexte des travaux de thèse de Musgrave à Harvard dans les années 1930. Dans la deuxième section, je montre que la discussion sur les dépenses publiques prit un tournant radical avec la publication de l'article de Samuelson (1954). Dans la troisième section, j'étudie l'évolution de la définition de Musgrave des biens sociaux durant les années 1960 qui culmine dans la définition standard et sa représentation en tableau dans le manuel de 1973.

2.1 Musgrave avant Samuelson

2.1.1 La première synthèse de Musgrave (1937)

Le contexte de la thèse de Musgrave

Richard Abel Musgrave est né en 1910 à Königstein, au nord-ouest de Frankfurt dans une famille d'intellectuels libéraux. Son père, Curt Abel-Musgrave, était un intellectuel engagé qui détenait un doctorat en chimie, mais vivait de l'écriture d'essais, de fiction et de traduction (de l'anglais vers l'allemand) (Sinn, 2009). Le grand-père paternel, Carl Abel, était fils de banquier et enseignait la linguistique dans un institut à Berlin, en plus d'être correspondant pour le *London Times* et auteur de nombreux livres et de multiples traductions – il maîtrisait 52 langues (Read, 2016, p. 146). Selon Sinn (2009), c'est le père de Richard, Curt, qui rajouta Musgrave à Abel pour faciliter ses contacts fréquents avec le monde anglo-saxon. Musgrave est un personnage d'une histoire de Arthur Conan Doyle, dont Curt était l'ami et un traducteur

(Sinn, 2009, p. 126)⁷. Richard A. Musgrave entra à l'université de Munich en 1930, puis transféra à Heidelberg en 1931, après un bref saut en Angleterre. Il obtient son *Diplom-Volkswirt* de l'université d'Heidelberg en 1933⁸. Durant ces années, il assista notamment aux cours de Adolf Weber, Otto von Zweideneck, Alfred Weber, Jacob Marshak et Otto Pfeiderer, ce qui lui permit de se familiariser avec la littérature d'Europe continentale en finances publiques, en économie, en droit et en sociologie (Musgrave, 1986, 1997a; Sinn, 2009). En 1933, il obtint une bourse allemande pour étudier aux États-Unis avec laquelle il passa l'année à l'Université de Rochester (NY). Étant donné la tournure des événements en Allemagne, Musgrave décida de rester aux États-Unis où il s'inscrit à l'Université Harvard l'année suivante (Musgrave, 2009; Colander et Landreth, 1996). La thèse de doctorat (non publiée) qu'il défendit en 1937 nous permet d'identifier les auteurs qui ont pu influencer sa pensée en début de carrière. Étant donné la continuité de sa vision du secteur public, on peut supposer que ces idées n'ont pas cessé d'imprégner sa conceptualisation de l'État, même si la référence explicite à certains auteurs n'apparaîtra plus par la suite.

Lorsque Musgrave arrive aux États-Unis, le champ des finances publiques est dominé par des économistes progressistes à l'Université du Wisconsin et à l'Université Columbia (Johnson, 2014b, 2015b). Voilà qui aurait pu constituer un environnement d'accueil favorable pour le jeune Musgrave qui voulait contribuer à améliorer le monde (« contribute to a good society ») (Musgrave, 1959c, p. v)⁹. Cependant, à Harvard, Musgrave fut dirigé par l'économiste Harold H. Burbank, qui bien que conservateur, l'a encouragé à poursuivre son intérêt pour les finances publiques. En effet, Musgrave affirme à plusieurs reprises que son 'avantage comparatif' consistait en une connaissance de la littérature européenne (continentale) en finances publiques (Musgrave, 1992b, 1997a) – littérature qu'il tente de synthétiser dans sa thèse de doctorat. On ne peut être certain de l'influence de Burbank sur Musgrave, mais il est probable qu'elle ait relevé davantage de conseils professionnels que d'un véritable apport scientifique. À ma connaissance, Musgrave n'a jamais fait référence à Burbank dans ses travaux. Ce dernier était responsable du cours intermédiaire de finances publiques à Harvard. Il y avait défendu une thèse de doctorat en 1916

7. *The Musgrave Ritual* est une nouvelle parue dans *The Strand* en 1893 et reprise dans *Les Mémoires de Sherlock Holmes*.

8. Sur les exigences du *Diplom*, voir Tribe (1995, p. 137).

9. Des énoncés semblables de sa philosophie de vie sont donnés par Musgrave (1986, 1992b, 1999).

sur le système fiscal du Massachusetts au XVIII^e siècle¹⁰. Un ancien collègue du département d'économie écrivit à son propos : « A negligible quantity as a scholar and economist, Burbank had considerable influence in shaping the affairs of the Department in the period between the wars [...] In his later years, he was a disappointed, disgruntled, reactionary figure » (Mason, 1982, p. 413)¹¹. Samuelson, qui arriva à Harvard en 1935 pour ses études supérieures n'avait pas une haute opinion de Burbank :

When I arrived at Harvard in 1935, Harold Hitchings Burbank had been department chairman since time immemorial. Burbank's incompetence as a scholar could not be exaggerated [...] The easiest A I ever got was in Burbank's graduate Public Finance course. (Irreverent students called it a course, not on public finance but against public finance.) Class contents were a crib from the Princeton textbook of conservative Harley Lutz, which itself was a crib from Charles Bullock's reactionary Harvard lectures of 1901-33 (Samuelson, 2002, p. 50-51).

Burbank méprisait l'usage des mathématiques en économie et Musgrave n'est pas non plus devenu un économiste mathématique (Musgrave, 1959c, p. xi). Comme je l'ai montré au chapitre 1, son approche théorique des finances publiques tient plus de la tradition allemande de catégorisation et de construction d'idéaux types, qu'à l'approche mathématique dont Samuelson deviendra le porte-étendard (Musgrave, 1997a; Pickhardt, 2006). De fait, Musgrave se trouva plutôt en résonance avec la tradition pragmatique américaine en finances publiques, dont la figure centrale était à l'époque Edwin Seligman. D'ailleurs, Seligman, Lutz et Bullock sont les seuls spécialistes de finances publiques américains auxquels Musgrave (1937) fait référence. Sans surprise, il s'agit des références principales du cours que donnait Burbank et que Musgrave a sans doute suivi lors de sa première ou de sa deuxième année à Harvard¹². Heureusement, durant ses premières années à Harvard, Musgrave a pu

10. Diplôme en histoire politique pour une dissertation sur *The General Property Tax in Massachusetts, 1775-1792*. (List of Doctoral Dissertations in Political Science. 1916. *American Political Science Review*, 10(1))

11. Currie (2004) formule une opinion semblable.

12. Burbank recommandait la lecture de textes de Bastable, Bullock, Dewey, Fagan & Macy, Hibbard, Lutz, Mills & Starr, Seligman, Haig, Clark, Gayer, Buck, Wiloughby, Mallet, Mallet & George, Knoop, Taussig, Brown, Carver, Dalton, Stamp, Blakey, Jensen, Leland, Watson, Welch, Rignano, Shultz, Burgess, Brown, Hargreaves, Hendricks, Love, Pigou, Studensky, Beckhardt, ainsi que des documents officiels américains et britanniques. (Harvard

bénéficiaire de la proximité de figures importantes comme Schumpeter, Chamberlin, Samuelson, puis Hansen (à partir de 1937). Sans nécessairement parler d'une école, il est clair que les liens que Musgrave tissera à Harvard seront déterminants pour ses relations futures, mais surtout pour son identité professionnelle au sein de la communauté des économistes. Dans un entretien à Jürgen Backhaus au sujet des déterminants du succès professionnel des émigrés allemands aux États-Unis dans le champ des finances publiques, Musgrave affirmait clairement :

It appears to me that this may to some extent be due, in that period, to personal relationships and connections among the people who were graduate students at Harvard in the thirties. We were the leading group, there was another group which came out of the war administration and held important positions, and then there was a third group, our enemies, which was the Chicago group. There were sort of these three groups, and I think that if you had not established contacts with any one of these groups, your impact effectiveness would suffer. I think everybody who mattered in the field sort of did it within these three groups and it was probably very difficult for anyone outside to enter this game (Backhaus, 1997).

Contrairement à la tradition britannique qui se concentre sur les principes de l'imposition, les spécialistes américains de finances publiques, sous l'influence de leurs mentors allemands, avaient développé un discours sur les dépenses publiques qui reflétait leur vision progressiste de l'État¹³. Or, leur influence déclina dans les années 1930 au profit du traité de Pigou, *A Study in Public Finance* (1928).

Dans sa thèse, Musgrave part du problème du fardeau fiscal (*burden of taxation*) qu'il cherche à étendre à une étude de l'effet net de l'État sur l'éco-

University Archives. Syllabi, course outlines and reading lists in Economics, 1895-2003 (HUC 8522.2.1), Box 2, Folder '1935-1936', cité par Irwin Collier, <http://www.irwincollier.com/harvard-undergraduate-public-finance-reading-list-h-h-burbank-1936/>.

13. Voir, par exemple, Henry C. Adams (1899) qui reflète directement l'influence des enseignements de Adolph Wagner qu'il avait suivis à Berlin en 1879-1880. Charles J. Bullock, qui a fait de brefs séjours d'étude en Allemagne dans les années 1880 affirme également avoir été directement influencé par Wagner. Bullock avait aussi étudié auprès de Richard T. Ely à l'Université du Wisconsin qui avait lui-même étudié dans les années 1870 auprès de Wagner, ainsi que de Conrad et Knies (Carlson, 1999; Johnson, 2014b). Pour ce qui est des traités britanniques, on doit reconnaître que Bastable (1903) consacre tout de même une centaine de pages aux dépenses publiques.

nomie nationale. Même si la conceptualisation de l'Économie nationale et les considérations de dépenses publiques qu'il fait intervenir doivent beaucoup à la tradition allemande (*Finanzwissenschaft*), on peut dire que le projet de la thèse s'inscrit dans l'économie du bien-être à la suite de Pigou (1920)¹⁴. La prise en compte de l'effet net des impôts et des dépenses publiques dans un système cohérent est justifiée par l'importance croissante de ces dernières dans l'économie nationale. En effet, lorsque Musgrave arriva à Harvard au milieu du New Deal, la politique publique était une préoccupation centrale des économistes. Les politiciens étaient demandeurs de conseils auprès des économistes, de quoi former un cadre stimulant pour les recherches du jeune émigré (Musgrave, 1997a) (voir aussi Johnson, 2015a). C'est ainsi que Musgrave justifie sa thèse :

While the limitations discussed [public finance focussing only on taxation issues] were permissible in a period where Public Economy occupied but a minor part in the economy at large, the expansion of modern Public Economy renders imperative 1) the inclusion of public expenditures in the analysis and 2) the consideration of the revenue-expenditure process of Public Economy in its inter-relationship with a dynamic national Economy as part of which it operates (Musgrave, 1937, p. 20-21).

Cette remarque fait écho à l'impératif formulé par Colm l'année précédente :

We do not know how far the expansion of public activities will go, but even today public expenditures have reached a size which implies the highest economic responsibility for the government. [...] As long as public expenditures formed only a small percentage of the social product, it was not so important how the government spent this money. But with this proportion increasing, public spending becomes a decisive factor in economic policy. Public expenditures today can no longer be considered from a merely fiscal point of view; they must be considered also from the point of view of the whole economic system (Colm, 1936b, p. 11).

Dans le premier chapitre de sa thèse, Musgrave passe en revue trois grandes approches en théorie des finances publiques construites autour de leur conceptualisation de l'économie publique : la tradition classique britannique, la théorie

14. Musgrave (1992b, p. 107) affirmera plus tard : « My dissertation became a first attempt to develop a model of a normative public sector, trying to combine the Wicksellian tradition with the welfare economics of Pigou. »

de l'échange (*Public Economy as Exchange Economy*) et l'approche de l'économie planifiée (*Public Economy as Planned Economy*). La première tradition (Smith, Ricardo, J.S. Mill, Pigou) est rapidement mise de côté puisqu'elle ne considère pas sérieusement les dépenses publiques. La seconde approche, représentée par Sax, De Viti de Marco, Mazzola, Wicksell et Lindahl – et qui fera l'objet du premier article de Musgrave (1939) – est également rejetée par l'auteur pour son manque de réalisme. En revanche, Musgrave montre plus de sympathie à l'égard de la troisième tradition d'origine caméraliste et dont la triade germanique de Schäffle, von Stein et Wagner constitue les plus fameux représentants (Musgrave, 1937, p. 49)¹⁵.

Ainsi, Musgrave conceptualise l'économie nationale comme un système mixte qui comprend une sphère marchande (*Market Economy*) et une sphère publique (*Public Economy*) qui interagissent entre elles, notamment parce qu'elles se partagent le fonds commun de ressources. La sphère publique suit sa propre logique de planification, différente des lois qui gouvernent la distribution dans le marché. Musgrave adopte donc une troisième voie entre une économie complètement planifiée et une économie de libre marché. En cela, il se rapproche de Wagner, mais aussi de plusieurs autres courants théoriques des années 1930 à une époque où le débat sur la possibilité d'un calcul socialiste fait rage¹⁶. Musgrave situe d'emblée sa position contre les tentatives de conceptualisation de l'action publique en termes d'échange volontaire sur une base subjective :

The interpretation of Public Economy as planned or household economy is in closer agreement with actual institutions than the other explanation in terms of market exchange; consequently the former approach offers a better tool for the comparison of actual conditions with the theoretical model. As household economy, Public Economy is conducted so as to achieve optimum satisfaction of

15. Pour une analyse de la tradition allemande et de son influence potentielle sur Musgrave, voir Sturn (2006, 2010) et Musgrave (1996a). Sur le rapport entre l'individu, l'État et la société chez Lorenz von Stein, on peut lire en français : von Stein (1850), Freund (1978) ainsi que Waszek (2001).

16. Déjà en 1892, Wagner écrivait : « Il nous faudra éviter autant que possible les erreurs de l'individualisme économique et du socialisme, trouver un juste milieu et nous y tenir » (p. 26). Pour les tentatives de frayer une troisième voie dans les années 1930, on n'a qu'à penser à l'encyclique *Quadragesimo Anno* (1931) du Pape Pie XI, au nouveau libéralisme de J. M. Keynes, ou encore l'ordolibéralisme de Eucken et Röpke. Sur ces derniers, voir Fèvre (2015). Sur le calcul socialiste, voir Hayek (1935a).

wants with given scarce resources ; the economic process is conducted according to a central plan. (Musgrave, 1937, p. 73-74)

Tout comme dans une famille traditionnelle, le planificateur oriente l'activité du ménage afin d'optimiser la satisfaction des besoins. En tant qu'unité de planification, le ménage public est « essentiellement communiste » (Musgrave, 1937, p. 60). À un certain niveau d'abstraction, « la théorie de l'économie publique est identique à une économie socialiste » (*ibid.*, p. 74).

Un des avantages de cette position est qu'elle rend compte plus facilement du pouvoir coercitif de l'État¹⁷. En effet, adopter le point de vue de l'État permet de conceptualiser une action publique qui n'est pas directement demandée par les individus. L'État peut ainsi interférer avec les décisions individuelles¹⁸. Cette différenciation, ce décalage conceptuel, entre ce que l'État fournit et ce que les individus demandent est nécessaire pour penser le concept de bien méritoire. Or, comme je l'ai montré au chapitre 1, Buchanan n'envisage pas une telle possibilité dans ses modèles et en cela il s'inscrit dans la voie empruntée par la tradition italienne. Étant donné l'importance qu'a eue cette tradition dans la construction des positions – par adhésion, ou par réaction – en finances publiques, il convient de s'y attarder. En effet, dans les années 1930, elle sert de repoussoir à Musgrave pour définir sa position sur les besoins sociaux, alors qu'ironiquement il finira par s'en rapprocher dans les années 1950. De plus, les positions italiennes permettent de donner plus de consistance à ma grille de lecture de la littérature continentale. Finalement, par leur intention de donner aux finances publiques des fondements économiques scientifiques, les auteurs italiens représentent un moment important de la modernisation du champ.

La tradition italienne des finances publiques

À la fin du XIX^e siècle, des économistes italiens ont développé une approche originale des finances publiques en renouvelant l'approche de l'impôt-échange (*benefit principle*) sur la base de la révolution marginaliste. Le premier à em-

17. Il s'agit là encore d'un point central de la tradition allemande. Wagner (1892, p. 327) insiste sur l'idée que la contrainte est un facteur essentiel et absolu des économies collectives. Il écrit : « l'Etat seul étant le chef des forces offensives et défensives, des tribunaux, de la police, l'arbitre de la paix, le législateur dans les domaines du droit » (*ibid.*, p. 328). L'idée que l'État détient le monopole de la violence légitime remonte sans doute à Hobbes, mais a été théorisée en ces termes par Weber (1919a).

18. Comme le dit Musgrave, « Public Economy – thanks to the legal authority inherent in the state – is in a position to decide to what extent it desires to interfere in the satisfaction of wants as arranged by Market Economy. » (Musgrave, 1937, p. 74).

prunter cette voie fut Maffeo Pantaleoni (1883a) qui, dans un texte devenu célèbre (Barucci, 1972; Mosca, 2010), cherche à justifier les dépenses publiques sur la base d'une analogie avec la théorie marginaliste de la valeur qu'il emprunte à Jevons (Dardi, 2014, p. 13). Il affirme que les dépenses publiques votées par le parlement reflètent, en dernière instance, un calcul d'égalisation des bénéfices marginaux des différents projets soumis à l'approbation des députés :

In the last analysis it is Parliament which decides the distribution of public expenditures in our country. Hence, the study of the allocation of the budgetary funds available—as well as of their amount within certain limits—indicates the opinion held by the average intelligence comprised in Parliament on the scale of marginal utilities of various expenditures. This statement may appear somewhat enigmatical to any reader not familiar with the economic theory of degree of utility, developed by the late Jevons and by Léon Walras [...]. It seems obvious that the comparative degree of the marginal utilities of the various items of public expenditure forms the criterion for its distribution (Pantaleoni, 1883a, p. 16)¹⁹.

On trouve chez Pantaleoni une tentative de combiner un critère économique pur de la valeur des biens publics et l'évidence que ces dépenses ne sont pas directement demandées par les individus. Or, même si Pantaleoni suggère que dans la pratique le calcul des bénéfices marginaux des différents projets est résolu par une série d'étapes administratives, le lecteur est frappé par le caractère rudimentaire – voire irréaliste – de la proposition. Quelques années plus tard, son jeune collègue et ami Antonio De Viti de Marco (1888) fait paraître un petit traité programmatique dans lequel il jette les bases de ce qui devrait être une nouvelle science des finances²⁰. Tout comme Jevons admettait la commensurabilité des plaisirs et des peines, De Viti propose de relier dans un calcul hédoniste les sacrifices que l'individu encours par le paiement des impôts aux

19. Cet extrait ouvre le texte original de Pantaleoni : “In ultima istanza è il Parlamento che presso di noi decide sul riparto delle spese pubbliche. Quindi l'affettazione dei fondi disponibili in bilancio – nonchè l'entità di questi fondi entro certi limiti è un fatto il quale, adeguatamente studiato, ci rivela il giudizio che la intelligenza media compresa nel Parlamento forma intorno ai gradi finali di utilità comparati delle varie spese.” (Pantaleoni, 1883b) La référence à Walras a été ajoutée dans une édition ultérieure, probablement en 1904, ou en 1938. Sur le lien entre Pantaleoni et Walras, voir Barucci (1972); Desmarais-Tremblay (2015).

20. Une traduction anglaise du premier chapitre est parue en 1997.

bénéfices qu'il tire des services publics²¹. Or, l'usage du raisonnement marginal reste limité dans cette première œuvre de De Viti et se raffinera chez Mazzola (1890a)²². Au sein de la tradition italienne, Maffeo Pantaleoni, Antonio De Viti de Marco et Ugo Mazzola occupent une place à part. Dès 1890, ils assument ensemble l'édition du *Giornale degli economisti* (Fauci, 2014, p. 129). Leur projet de fonder une nouvelle *Scienza delle finanze* qui soit basée sur un raisonnement économique, mais formant tout de même une science à part entière est lié à leurs positions libérales²³. Au début du XX^e siècle, Pantaleoni et De Viti de Marco défendront leurs convictions libérales pendant plusieurs années au parlement italien. Les deux économistes étaient liés d'amitié depuis leur rencontre à l'Université de Rome en 1877 (De Viti de Marco, 1925; Mosca, 2005). Leur théorie pure servait d'arguments pour défendre des politiques en faveur du laissez-faire (Augello et Guidi, 2005). Ce n'est donc pas un hasard si ce qui sera qualifié plus tard de théorie de l'échange volontaire est défendu avant tout par des libéraux et sera reçu positivement par Frederic C. Benham, formé à la LSE, et plus tard par James M. Buchanan et Richard E. Wagner aux États-Unis²⁴. L'idée de l'échange volontaire est formulée succinctement par Augusto Graziani, dans un passage cité par Edgeworth (1897) et repris par Colm (1936b), puis par Samuelson (1955) :

We know that the tax tends to take away from each and all that quantity of wealth which they would each have voluntarily yielded to the State for the satisfaction of their purely collective wants, and that this quantity [...] should represent for all the same total utility, so as to secure to each the greatest relative utility (Graziani, 1897, cité par Edgeworth, 1897, p. 404).

Dans l'article de Pantaleoni (1883a) et dans le premier traité de De Viti de

21. "In altri termini i servizi pubblici soddisfano un bisogno della collettività o di una parte di essa, ma la loro produzione costa, impone cioè dei sacrifici. Il rapporto fra soddisfazione e costo è l'essenza del calcolo finanziario. [...] La quale potrà farsi e perfezionarsi a misura che 'pena' e 'piacere' diventano quantità note comparabili e misurabili"(De Viti de Marco, 1888, p. 63).

22. "Sta in fatto, che il grado finale di utilità, che si annette ad ogni bene e ad ogni successivo incremento di bene, varia secondo il diverso sviluppo della divisione del consumo, cui à pervenuta ogni economia"(De Viti de Marco, 1888, p. 132).

23. Par ailleurs, la nécessité de définir la scientificité d'une théorie des finances n'était pas sans rapport avec la nécessité de justifier la création de nouvelles chaires de Science des Finances dans les universités italiennes (Fossati, 2003, p. 102).

24. Sur la filiation libérale avec la LSE, voir le chapitre 4. Sur la théorie des choix publics comme courroie de transmission des idées italiennes, voir Buchanan (1960a, 2003); Wagner (2003); Backhaus et Wagner (2005); Johnson (2015c).

Marco (1888), le besoin collectif n'est pas un concept central. C'est Mazzola (1890a), sous l'influence de l'Autrichien Emil Sax (1887) qui en fera l'objet d'étude de la *Scienza delle finanze* (Pica, 2003, p. 50)²⁵. Quarante ans plus tard, De Viti de Marco partageait sa vision :

Public Economics, or the Economic of Public Finance, studies the productive activities of the State, which are directed toward the satisfaction of collective wants (De Viti de Marco, 1934a, p. 34).

Pour l'auteur italien, ces besoins sont en dernière instance ressentis par des individus :

But in the last analysis, these collective wants, also, are *felt* by the individual. We must not allow the word *collective* to deceive us into believing that we are discussing needs that are felt by the group taken as a whole, as if this group were a sentient organism, capable of feeling pleasure or pain. Only the individual can feel pain or pleasure (*ibid.*, p. 38).

Même si les besoins collectifs ont une nature différente des besoins individuels, les auteurs italiens ne croient pas qu'il faille invoquer des motivations différentes pour expliquer leur satisfaction (De Viti de Marco, 1934a, p. 35). Contrairement à ce que défendent Wagner et Sax (voir chapitre 3), il n'est pas nécessaire de recourir, par exemple, à l'altruisme pour expliquer la spécificité des besoins publics. Pour Mazzola, dans la société structurée par l'économie marchande, l'organisation politique est déterminée par la division [sociale] du travail et la fourniture de services publics devient dès lors un acte d'échange (Mazzola, 1890a, p. 44). De Viti, quant à lui, affirme également qu'il faut importer les « principes de la théorie de la valeur de l'économie privée dans le champ de l'économie publique » (De Viti de Marco, 1934a, p. 36)²⁶. Pour Pantaleoni, Mazzola et De Viti, les besoins collectifs sont homogènes aux besoins individuels, c'est-à-dire qu'il sont ressentis par les mêmes individus. Ceux-ci peuvent maximiser leur bien-être par un arbitrage entre allouer plus de ressources à la satisfaction des uns ou des autres, soit entre choisir plus ou moins de biens collectifs ou de biens privés. Il y a donc deux hypothèses subjectives. Une hypothèse d'homogénéité ontologique : les individus peuvent ressentir les

25. « tutti s'accordino nel considerare l'economia finanziaria, come la scienza che indaga le leggi di soddisfazione del bisogno collettivo » (Mazzola, 1890b, p.51).

26. « La scienza finanziaria, dunque, trasporta il principio del valore dall'economia privata nel campo della economia pubblica » (De Viti de Marco, 1934b, p. 34).

besoins et évaluer les biens publics au même titre que les besoins et les biens privés. Puis, une hypothèse épistémologique : les individus sont les sujets du processus de revenu-dépense²⁷. À un certain niveau d'analyse, ce sont eux qui demandent et décident des biens collectifs qui seront fournis par l'État²⁸.

Par ailleurs, Mazzola affirme que les besoins collectifs sont complémentaires aux besoins privés. Par exemple, le besoin de protection contre le vol croît avec le besoin d'acquérir des biens matériels pour se protéger, se nourrir, etc²⁹. Dans son œuvre de maturité, De Viti de Marco (1934a) pousse plus loin la spécificité des besoins collectifs. Ceux-ci émergent grâce à l'interaction des individus en communauté. En particulier ils émergent d'un conflit d'intérêts entre les individus (ou les groupes d'individus) qui composent la société (nationale ou internationale) (*ibid.*, p. 38). Si on prend cette réflexion au sérieux, cela veut dire que l'intervention de l'État est déjà rendue nécessaire par la nature même de certains besoins, indépendamment des caractéristiques techniques des biens qui sont fournis pour les satisfaire. Or, après avoir étudié l'évolution des écrits de De Viti tout au long de sa carrière, Fossati (2006) minimise l'importance du conflit d'intérêts dans la conceptualisation des biens publics chez l'auteur. La conception que propose De Viti dans son modèle de l'état coopérativiste repose, en dernière instance, sur l'harmonie. Fossati affirme que c'est le principe du moindre coût qui détermine les cas où la fourniture est publique. Or, à mon sens, il s'agit là d'une condition peut-être nécessaire, mais probablement pas suffisante – et à tout le moins peu originale.

Par analogie avec les activités marchandes, une des questions centrales

27. La première hypothèse est ontologique dans la mesure où elle concerne l'existence et la nature de certaines entités. La seconde est nommée épistémologique puisqu'elle a trait à la construction de la théorie. Le choix des agents et le type d'actions qu'ils peuvent entreprendre relèvent de la construction du modèle par le théoricien.

28. Barone (1912, p. 167) adhère à la première hypothèse subjectiviste, mais rejette la seconde : « No public finance system can rest on subjectively determined individual contributions ».

29. Eusepi et Wagner (2013, p. 104 sq.) remarquent que cette hypothèse de complémentarité tempère l'application directe du raisonnement marginal aux biens publics. Ainsi, puisqu'un processus politique est nécessaire, l'évaluation individuelle directe supposée par Mazzola n'est pas possible. C'est l'essence de la critique que Wicksell (1896) lui adresse. Selon eux, De Viti de Marco (1934a) est plus subtil et son modèle de l'État coopérativiste peut être interprété de sorte qu'il ne prête pas flanc à la critique de Wicksell. Voilà le défi intellectuel que se donnent les partisans de l'École des choix publics qui veulent montrer la concordance de vues entre les ancêtres qu'ils revendiquent. Par exemple, Wagner (2005) affirme « Such Austrians as Sax and Wieser approached the theory of public finance in transactional terms just as did the Italian and Swedish theorists ». Or, dans les années 1950, avant la fondation de l'école des choix publics, cette cohérence n'était pas évidente. Buchanan (1960a), par exemple, catégorise De Viti comme théoricien de l'échange volontaire.

pour la finance publique devient la détermination des prix des biens publics³⁰. Contre la tradition historique allemande, Mazzola (1890a, p. 39) affirme :

We do not need historical or philosophical study, we simply need to know why the prices of certain goods are formed in one way and the prices of certain other goods in another way. This is a question of economics pure and simple, and not of philosophy or jurisprudence.

L'auteur identifie deux caractéristiques propres à la consommation des biens publics : leur usage indivisible et la consolidation des besoins. Cette dernière caractéristique qui n'a pas d'équivalent dans la théorie contemporaine des biens collectifs renvoie aux habitudes de consommation. Du côté de l'utilité, cela signifie que les individus sont habitués à consommer certains biens qui ne leur rapportent plus autant d'utilité marginale, mais dont le manque serait criant s'ils venaient à être retirés. Le phénomène de consolidation se manifeste également pour les biens privés, mais il semble plus rapide et plus systématique pour les biens publics. Du côté des coûts, cela implique une certaine stabilité des dépenses publiques³¹.

Au sujet de l'indivisibilité, il convient de retranscrire le passage célèbre de Mazzola :

This indivisibility of consumption constitutes a technical reason preventing the establishment of a single market price. In case of a market price for any good, anyone who cannot pay the price must abstain from consumption. But if public goods had a price

30. Greffe (1972, p. 154) parle de la « privatisation » de la conception des biens publics.

31. "Ora questo mirabile processo fa sì, che se da una parte la soddisfazione si consolida, essa viene, in un certo senso, prodotta fuori dell'individuo, perchè questo non adatta in modo diretto le sue azioni al fine di ottenerla, quando, pel fenomeno accennato di divisione del lavoro, altri vi provvedono. Sicché l'individuo non avverte la sensazione penosa, perchè essa viene prevenuta mediante la soddisfazione consolidata, e non concorre direttamente ad ottenerla, perchè altri ne ha assunta la speciale funzione. Questo non implica, naturalmente, che il fenomeno non resti individuale: tutt' altro. Se la soddisfazione viene a cessare, l'individuo avverte di nuovo la pena e si propone il fine di eliminarla: così p. es. spesso individui o gruppi d'individui provvedono a servizi, che lo Stato ha cessato di rendere" Mazzola (1890b, p. 37). "Il consolidamento dei bisogni pubblici non è che un caso del fenomeno generale del consolidamento, come è stato descritto in principio. Occorre solo aggiungere che a causa del carattere speciale, che hanno i fini dello Stato di condizionare il raggiungimento di tutti gli altri fini, ed a causa della conseguente specificazione del processo di soddisfazione dei fini pubblici, il consolidamento dei bisogni collettivi avviene in modo molto sollecito ed intenso, e determina, come venne dimostrato, il conseguente consolidamento del costo. Basta guardare, per convincersi di ciò, una qualsiasi serie di bilanci annuali di una nazione, in cui le spese e le entrate si ripetono con costanza periodica in tutti gli esercizi" (Mazzola, 1890b, p. 172-173). Voir aussi Fausto (2006, p. 76-77) et Pica (2003, p. 59-60).

exceeding their final utility for some classes of consumers, these latter's inability to pay the price would not debar them from using the goods : to debar them, it would be necessary to withdraw the goods altogether even from the use of those who can pay the price, otherwise those who do not pay would still enjoy the public goods (Mazzola, 1890a, p. 42)³².

En adoptant une position rétrospective, on peut affirmer que Mazzola se rapproche de l'idée moderne d'échec de marché dû à une caractéristique technique de certains biens plutôt qu'à un aspect du besoin collectif sous-jacent. Kayaalp (1988, p. 20) et Pickhardt (2006, p. 446) affirment qu'on peut traduire indivisible [*indivisibile*] par non-rivalité et 'to debar them' [*escludernele*] par exclusion, ce qui constituerait une anticipation directe de la définition forgée par Musgrave. Or, j'expliquerai dans la prochaine section en quoi le critère d'indivisibilité est ambigu. Qui plus est, Mazzola ne fait pas la distinction entre deux causes indépendantes d'échec de marché. Mazzola n'est ni le premier, ni le dernier à identifier dans l'indivisibilité un aspect central des biens publics. De Viti de Marco (1934a, p. 80), par exemple, soutient que les services publics généraux, comme la défense, ne peuvent être divisés et vendus en unités individuelles et ne peuvent donc pas être financés par des frais d'utilisateur, contrairement aux services publics spéciaux comme la poste et les transports publics.

Mazzola énonce également la loi de formation des prix des biens publics. À l'équilibre, le prix d'un bien collectif, autrement dit la taxe qui sert à le financer devrait être égale à l'utilité marginale qu'il procure au consommateur. En d'autres termes, « le prix des biens publics correspond au degré final d'utilité qu'ils ont pour les consommateurs, de sorte que chacun paye pour ces biens selon sa propre évaluation » (Mazzola, 1890a, p. 44)³³. C'est cette loi qui sera par la suite critiquée, puis transformée par Lindahl (1919b), puis par Samuelson (1954), suite à sa lecture de l'article de Musgrave (1939) (voir §2.2.2)³⁴.

32. "Ora poiché il consumo è indivisibile, sussiste una ragione tecnica, per cui è impossibile la formazione di un prezzo unitario come avviene sul mercato. Difatti, quando questo prezzo si forma per un bene qualunque, chi non può pagarlo è obbligato ad astenersi dal godimento desiderato. Se invece si fissasse un prezzo dei beni pubblici superiore al grado di utilità, che essi hanno per alcune classi di consumatori, queste pur non potendo pagarlo, non verrebbero per questo escluse dal godimento, perchè per escludernele bisognerebbe sopprimerlo addirittura anche per quelli che pagano il prezzo fissato, altrimenti i non paganti ne godrebbero lo stesso." (Mazzola, 1890b, p. 171-172)

33. "il prezzo si forma in base al grado di utilità finale, che ha il bene per l'acquirente, e quindi ciascuno paga lo stesso bene quanto egli stesso lo apprezza" (Mazzola, 1890b, p. 176)

34. La caractéristique de consolidation des biens publics, elle, ne sera pas reprise dans la

Pour De Viti de Marco (1934a), le modèle d'égalisation des utilités marginales décrit un monde où la représentativité politique est idéale. Dans la mesure où un groupe d'intérêt s'accapare plus de pouvoir au parlement, il y aura des déséquilibres et des individus devront payer plus (et consommer davantage) de certains biens publics que ce qu'ils n'auraient souhaité. Or, il me semble que la tradition italienne dite de l'échange volontaire parvient difficilement à réconcilier un critère économique pur de détermination des biens publics, qui repose sur des évaluations subjectives, avec le fait de la coercition de l'État ³⁵.

La tradition italienne en théorie des finances publiques a récemment suscité un engouement en histoire de la pensée économique ³⁶. Ce vif intérêt semble motivé en partie par un désir de restituer à Antonio De Viti de Marco les honneurs qui devraient lui revenir. On reproche à Musgrave d'être en partie responsable de cette faute. Pour Kayaalp (2004, p. 66), De Viti est « le principal fondateur de la tradition italienne en finances publiques ». Il est clair que Musgrave a servi de courroie de transmission des auteurs continentaux au public anglo-saxon et que le filtre qu'il impose à cette vaste littérature colore la perception qu'en ont eue les spécialistes du domaine dans la deuxième moitié du XX^e siècle. Cette lecture s'est instituée par son article de 1939 et la sélection d'extraits de textes qu'il a présentés avec Alan Peacock en 1958 ³⁷. En effet, Musgrave n'inclut pas de texte de De Viti dans son recueil de *Classics*, pro-

suite de la tradition italienne subjectiviste, ni par Lindahl, ou Samuelson. Autant Mazzola est perçu comme l'ancêtre de la définition moderne des biens publics pour avoir identifié l'idée qu'une caractéristique technique du bien puisse être responsable de l'échec de l'allocation marchande, autant le critère de consolidation se prête mal à cette caractérisation mécanique. Il renvoie clairement à un trait psychologique, voire à l'effet des institutions sur les comportements.

35. Certains commentateurs récents qui proposent une reconstruction de la tradition italienne sont plus optimistes. Par exemple, Fausto (2006, p. 74 n.12) maintient que De Viti reconnaît la coercition de l'État dans le fait que les taxes doivent être payées. À ce titre, l'échange marchand est aussi coercitif. Une fois une marchandise demandée, le consommateur est tenu d'en payer le prix. Or, lorsqu'on insiste sur le pouvoir coercitif de l'État, c'est bien pour le distinguer du modèle du libre marché.

36. Uniquement en anglais, on doit compter les 12 contributions du numéro spécial de *Il Pensiero economico italiano* (Fausto et De Bonis, 2003), auxquelles se sont ajoutées Kayaalp (2004); Mosca (2005, 2010); Medema (2005); Backhaus et Wagner (2005); Fossati (2006, 2010, 2013); Fausto (2006, 2008); Eusepi et Wagner (2013). Par ailleurs, on ne doit pas oublier les articles plus anciens de Barucci (1972) et Kayaalp (1985, 1988).

37. Par exemple, le choix des textes discutés et la lecture selon des traditions nationales se reflètent encore dans les travaux d'histoire de la pensée économique, comme Kayaalp (2004) et Medema (2005). Je ne prétends pas non plus dévier largement de cette perspective, surtout dans la mesure où ce qui m'intéresse est avant tout l'influence de cette tradition sur la pensée de Musgrave.

bablement parce que l'oeuvre de maturité de ce dernier était déjà disponible en anglais depuis 1936³⁸. Le problème c'est que le contact de Musgrave avec la tradition italienne s'est fait à travers la critique que Wicksell (1896) adresse à Mazzola³⁹. Or, pour Eusepi et Wagner (2013, p. 103), c'est De Viti, et non Mazzola, qui devrait être reconnu comme le digne représentant de la tradition italienne. Dès sa thèse de doctorat, Musgrave (1937) arrive à la conclusion que l'approche subjectiviste doit être rejetée parce qu'elle est irréaliste. Wicksell et Lindahl sont identifiés par Musgrave comme étant ceux qui ont poussé jusqu'au bout cet argument, ce qui lui permet d'en faire la critique dans sa thèse et dans son article de 1939.

Wicksell (1896) s'en prend directement à la loi de formation des prix publics de Mazzola que nous avons citée plus haut. Il affirme que du point de vue normatif de l'élaboration des principes fiscaux, cette loi n'est pas utile. Wicksell avance l'argument suivant :

If the individual is to spend his money for private and public uses so that his satisfaction is maximized, he will obviously pay nothing whatsoever for public purposes (at least if we disregard fees and similar charges). Whether he pays much or little will affect the scope of public services so slightly, that for all practical purposes he himself will not notice it at all. Of course, if everyone were to do the same, the State would soon cease to function. The utility and the marginal utility of public services (Mazzola's public goods) for the individual thus depend in the highest degree on how much the others contribute, but hardly at all on how much he himself contributes (Wicksell, 1896, p. 81-82).

Dans cet extrait fréquemment repris dans la littérature secondaire, Wicksell montre que le calcul maximisateur de l'individu pourrait le mener à ne deman-

38. Dans la préface, les éditeurs remercient James M. Buchanan pour le choix des textes italiens traduits (Pantaleoni, Mazzola, Montemartini, Barone). En effet, Buchanan avait étudié attentivement cette littérature lors d'un séjour Fulbright en Italie en 1955-1956. Dans son compte-rendu, Buchanan reconnaît le traité de De Viti comme le texte le plus 'remarquable' (*outstanding*) de la tradition. Il soutient que cette oeuvre, déjà traduite en anglais, ne peut être bien comprise (voir Simons, 1937) sans le reste des contributions de la tradition dont il s'efforce de présenter les idées. On comprend donc ensuite l'intérêt qu'il a pu avoir pour la traduction de certains des textes (1958) qu'il a discutés dans son essai (qui ne paraîtra qu'en 1960a).

39. Voir le commentaire de Da Empoli (2016, p. 66) : « The problem, getting back to Wicksell, is that Musgrave took what Wicksell said as the truth, so he always cited Mazzola as the original author, while De Viti de Marco was somehow pushed into the background ».

der aucun bien public pour ne pas avoir à payer les charges correspondantes, tout en sachant qu'il pourra continuer à bénéficier de ces services si son action a un effet marginal sur la demande agrégée. L'argument de Wicksell anticipe en quelque sorte le problème du *free rider* que Musgrave reformulera pour attaquer l'idée d'une fourniture volontaire des biens collectifs. Or ce n'est pas ici l'intention de Wicksell qui cherche plutôt à montrer que la faille dans le raisonnement de Mazzola est de supposer que ce sont les individus qui effectuent, chacun de leur côté, le calcul de maximisation⁴⁰. Pour Wicksell, cette décision doit être prise en groupe :

However, the actual scope of the public service is not determined by the evaluation of the single individual, but by that of *all* (or at least of all voting) members of the group. Equality between the marginal utility of public goods and their price cannot, therefore, be established by the single individual, but must be secured by consultation between him and all other individuals or their delegates (Wicksell, 1896, p. 82).

La solution normative de Wicksell, compatible avec le respect de la liberté individuelle, sera d'exiger que les dépenses publiques soient votées à l'unanimité en même temps que la distribution du fardeau fiscal permettant de les financer. Dans la mesure où un projet est utile à l'ensemble des membres de la communauté, il devrait être appuyé :

Provided the expenditure in question holds out any prospect at all of creating utility exceeding costs, it will always be theoretically possible, and approximately so in practice, to find a distribution of costs such that all parties regard the expenditure as beneficial and may therefore approve it unanimously. Should this prove altogether impossible, I would consider such failure as an *a posteriori*, and the sole possible, proof that the state activity under consideration would not provide the community with utility corresponding to the necessary sacrifice and should hence be rejected on rational grounds (*ibid.*, p. 89-90)⁴¹.

40. Musgrave et Peacock (1958) notent que Mazzola reconnaît que dans la pratique ce sont les parlementaires qui prennent ces décisions.

41. Musgrave insiste sur le fait que la solution de Wicksell permet d'éviter un effet revenu dans le rejet d'une proposition en admettant une redistribution initiale des richesses qui permettrait aux individus de discuter équitablement du fardeau relatif à un projet de biens publics particulier.

En demandant l'unanimité (ou la quasi-unanimité), on évite le problème du resquilleur qui se pose chez Mazzola, car les individus réaliseront que leur refus de participer au financement du projet signifiera probablement qu'il ne sera pas réalisé du tout (Johnson, 2010, p. 191).

Ainsi, le contact de Musgrave avec la tradition italienne se fait, entre autres, à travers cette critique que Wicksell adresse à Mazzola – et non pas à De Viti⁴². D'autres facteurs expliquent le manque d'engouement de Musgrave pour l'approche italienne. Premièrement, même s'il réfère aux textes originaux de De Viti, Pantaleoni, et Mazzola dans sa thèse, il n'en fait pas une analyse directe, probablement parce qu'il ne lisait pas l'italien⁴³. Deuxièmement, même la traduction récente de De Viti de Marco (1934a) en anglais ne reçoit pas l'égard du jeune Musgrave : « The version of the theory presented by De Viti de Marco (1934a) [...] is essentially similar to those considered. [...] No special examination of De Marco's theory proves necessary » (Musgrave, 1937, p. 37 n2). Dans son premier article, Musgrave (1939) se réfèrera finalement à De Viti de Marco (1934a) qu'il présente désormais comme le représentant de la théorie de l'échange volontaire accessible au public américain. Or, il est possible que Musgrave avait déjà préparé le premier chapitre de sa thèse au moment où parut la traduction de De Viti, ce qui expliquerait l'absence de discussion de l'ouvrage dans sa thèse. Troisièmement, l'approche italienne se présente avant tout comme positive, cherchant à expliquer le fonctionnement de l'État⁴⁴. Tou-

42. Musgrave (1937) se réfère également à Myrdal (1930) pour sa revue de la littérature des théories récentes de la finance publique. Or, Myrdal qui était un ami de Lindahl n'accorde pas d'attention à la tradition italienne : « For an account of the precursors of the theory (Sax, v. Wieser, and some Italians), and of its relation to other theories, we refer the reader to Wicksell's and Lindahls' work » (p. 177).

43. Dans une lettre à Paolo Bosi qui écrit une introduction à une traduction de certains de ses essais en italien, Musgrave reconnaît : « Since I do not read Italian, for which I should apologize, I have not as yet been able to learn of its content but am looking forward to doing so shortly. » 26 mars 1995. RAM Papers, Boîte 4, « Correspondence », Princeton University Library.

44. On pourrait sans doute caractériser la théorie de De Viti comme normative à la lumière de la grille proposée au chapitre 1. Ironiquement, Buchanan (1960a, p. 68) critique le 'scientisme' ou 'positivisme' des Italiens qu'il associe à la sociologie Paretienne. Il reconnaît que cela a permis d'évacuer les longues discussions sur la justice du système fiscal, mais juge la résultante négativement : « No observer of the social scene can remove himself from the observed, and personal and subjective attitudes necessarily color all activity, including the scientific. The Italian scholar, in his attempt to avoid an open admission of this, tended to become enmeshed in excessive generality. And propositions which he presented as explanatory or descriptive turn out, in some cases, to be valid only on the acceptance of his set of values. By and large, this attempt at positivism has caused Italian fiscal theory to be much further removed from actual policy issues than is the case in either England or the United States ». Et plus loin, il ajoute : « Finally, no reforming spirit has guided the Italians. This

tefois, Musgrave voulait construire un modèle normatif de l'économie publique pour lequel l'approche italienne ne fournissait pas nécessairement de réponses à ses questions. À défaut d'un traitement systématique des Italiens, Musgrave (1937) discute en détail les écrits de Sax (1887, 1924b) qui combine une position subjectiviste autrichienne, une réflexion détaillée (et souvent confuse) sur la nature des besoins, à une hypothèse d'échange volontaire.

D'ailleurs, l'influence de la contribution de Sax (1887) à la discussion sur la spécificité des besoins publics pose problème à une lecture de l'histoire en termes de traditions nationales. L'historiographie récente fait penser à l'ambition de déterrer une civilisation ancienne qui aurait été supérieure à celle de nos ancêtres directs et qui aurait pu se construire en isolement. D'une part, la tradition italienne n'est pas passée complètement inaperçue à l'étranger⁴⁵. Si elle n'a pas eu de suite directe avant les récupérations de l'école des choix publics, c'est peut-être parce que les premières réceptions étaient généralement négatives à l'exception de celle de Benham (1934a,b) qui, sans surprise, est associé au courant néolibéral de la LSE (voir chapitre 4). D'autre part, lorsque Kayaalp (1988, p. 17) affirme que « la prétention des Italiens d'être les fondateurs de la théorie des finances publiques est incontestable », je crois qu'il néglige l'influence de Sax et de la tradition allemande sur cette tradition italienne.

Ainsi la tradition italienne ne s'est pas construite en isolation. Elle a notamment été influencée par l'économie politique de son temps, que ce soit les approches néo-classiques de Jevons et de Menger, l'école historique allemande, ou encore Marx. D'ailleurs, on ne peut pas parler d'une école unifiée. En effet, parallèlement, et en réaction à l'approche pure de l'échange volontaire, s'est développée une approche politico-sociologique sous l'influence notamment de Vilfredo Pareto et Achille Loria (Buchanan, 1960a; Boccaccio et De Bonis, 2003; Fausto, 2006). Contre l'idée que les services publics soient fournis dans un échange volontaire avantageux, des penseurs comme Puviani et Montemartini défendent l'idée que l'activité fiscale reflète plutôt les stratégies politiques

has made their arguments seem sterile and devoid of normative content. The normative elements which are present are usually clouded over, perhaps unintentionally, with pseudo-scientific pronouncements. This has not been a strong feature of the Italian tradition, but we can lay little claim to superiority here. Unconsciously trapped by our utilitarian heritage, we have accepted and promoted all of the nonsense which is contained in the theories of proportional, equal, and minimum sacrifice, etc. » (*ibid.*, p. 104).

45. Sur les premières réceptions étrangères de l'approche italienne, voir, par exemple, Rabbeno (1891); Pantaleoni (1891); Edgeworth (1897); Pirou (1919); Seligman (1926); Benham (1934a,b); Colm (1936b); Simons (1937); Boggeri et Sundelson (1938); Musgrave (1939); Dehove (1946).

de la classe dominante pour tirer profit de l'appareil étatique. Pour Pareto (1916, p. 1486) la science des finances construite par ses collègues n'est qu'un ensemble de dérivations. Le concept de besoin collectif est un terme élastique inventé par la classe gouvernante pour cacher les difficultés de comparer les diverses espèces d'utilités. Pareto affirme de plus que la théorie construite autour de ce concept suppose que les actions des individus dans leur rapport à l'État sont logiques, alors que dans la réalité il s'agit surtout d'actions non logiques (Fossati, 2013; Pareto, 1916, p. 1483). Son jugement est sans appel : la *Scienza della finanze* couvre d'un vernis théorique un discours qui sert à l'élite à faire accepter aux masses le fardeau fiscal, à « plumer l'oie sans trop la faire crier » (*ibid.*, p. 1486).

Qui plus est, à l'époque de l'introduction du marginalisme en Italie, une bonne partie des économistes travaillaient dans une démarche historique influencée par Gustav Schmoller et Adolph Wagner (Mosca, 2005). Ricca-Salerno – qui obtient la première chaire de finances publiques en 1878 grâce au soutien de son maître Luigi Cossa – a notamment étudié auprès de Wagner à Berlin (Mosca, 2010). Ses travaux, tout comme ceux de Graziani – également élève de Cossa – se situent dans le prolongement de Sax (1887). Cossa lui-même dédie son petit traité de finances publiques paru pour la première fois en 1875 aux éminents professeurs Bastable, Böhm-Bawerk, Leroy-Beaulieu, Sax et Wagner. Plus proche de la tradition allemande, il y définit la science des finances comme « la théorie du patrimoine public. Elle enseigne les règles les meilleures pour le constituer, l'administrer et en faire emploi » (Cossa, 1896, p. 12)⁴⁶. Son livre contient quelques références à Wagner et à von Stein, ainsi qu'à plusieurs économistes anglais du XIX^e siècle. Il en va de même pour Pantaleoni (1883b) qui réfère également aux travaux de Schäffle et de Hermann. Par ailleurs, Mazzola construit sa théorie en réponse à Sax (1887) (Pica, 2003, p. 50) et discute également au passage les ouvrages de Wagner (1879), Dietzel, von Stein et Schäffle, parmi d'autres.

Ce bref survol de la tradition italienne permet d'identifier un troisième canal d'influence de la tradition allemande sur la théorie moderne des finances publiques. En effet, les institutionnalistes américains, notamment dans le champ des finances publiques, ont été directement influencés par la pensée allemande en étudiant directement auprès des grands maîtres (voir Schulz, 2013). De plus,

46. Même De Viti de Marco (1888) remercie Cossa pour lui avoir fait découvrir des auteurs étrangers (Mosca, 2005).

les auteurs de la tradition italienne se sont également positionnés par rapport aux travaux allemands qui les précédaient. Et c'est sans compter l'influence importante de la pensée de Sax en Italie, qui était lui-même fortement influencé par la tradition allemande (Sturn, 2010). Finalement, Musgrave, Colm et d'autres émigrés qui ont fait des études universitaires en Allemagne dans l'entre-deux-guerres ont été en contact direct avec cette tradition. Or, l'étendue de cette influence sur la théorie des finances publiques moderne telle que représentée dans la synthèse musgravienne est difficile à déterminer précisément (Senn, 1997). Néanmoins, sur les concepts de biens sociaux et de biens méritoires, il est probable que le canal le plus significatif soit la formation directe que Musgrave a reçu en Allemagne, de même que le choix des textes à traduire pour le recueil édité avec Peacock (1958).

En somme, la Science de la finance italienne constitue une riche tradition intellectuelle de conceptualisation économique de l'État qui a influencé la pensée de Musgrave, surtout indirectement à travers l'influence qu'elle a pu avoir sur les économistes suédois. Dans un premier temps, cette influence s'est fait sentir par la réaction négative qu'ont suscitée les hypothèses subjectivistes inspirées par la révolution marginaliste. Or, la tentative de donner des bases scientifiques à la finance publique, notamment par la théorisation des dépenses publiques autour du concept d'indivisibilité – une idée qu'on trouvait aussi chez les auteurs germaniques – sera renouvelée par Musgrave, Buchanan et Samuelson, parmi d'autres, à partir des années 1930. Il est ironique de constater que la perspective subjectiviste qui sera rejetée par Musgrave dans les années 1930 sera finalement adoptée dans les années 1950.

Le contenu de la thèse de Musgrave

Ce détour par la tradition italienne permet d'éclairer la position méthodologique de Musgrave (1937). Dans sa thèse, il rejette les deux hypothèses subjectivistes mentionnées ci-dessus. D'une part, il rejette l'hypothèse ontologique d'homogénéité des besoins privés et collectifs : « the basic assumption of individual evaluation of collective wants, considering the latter as homogeneous with individual wants proper, appears unrealistic » (Musgrave, 1937, p. 38). Cependant, Musgrave rejette également la perspective opposée d'un état organique qu'on retrouve dans certaines théories allemandes, comme chez Adam Müller ou chez G. W. F. Hegel : « The assumption that the community

as such is the subject of wants again introduces an ideological bias not less unrealistic than the other extreme considering all individuals as being subject of collective wants » (*ibid.*, p. 49). D'autre part, Musgrave rejette également l'hypothèse épistémologique selon laquelle les individus seraient les *sujets* de la finance publique. Il remarque : « political decisions are formulated as being so complex that no attempt to rationalize the latter in terms of individual evaluation can be undertaken without extensive sociological analysis of the prevailing institutional set-up » (*ibid.*, p. 40). Musgrave choisit donc d'adopter la perspective du planificateur budgétaire qui est en mesure de prendre des décisions sur la base des priorités sociales. Ainsi, Musgrave ne cherche pas encore à identifier une loi ou un critère qui permette de déterminer *a priori* ce qui caractériserait les biens publics. En cela, il se rapproche de Wagner (1892, p. 358) qui écrivait qu'« on ne peut établir définitivement ni *a priori* ni *a posteriori* quel service particulier est du ressort de l'État et tout aussi peu lequel ne doit pas être de son ressort ». Ceci étant, ni Wagner ni Musgrave nient l'importance de la problématique de la séparation des responsabilités entre l'État et l'individu, comme le souligne Charles Rist dans la citation en tête de l'introduction aux chapitres 2 et 3.

Selon Musgrave, une économie publique rationnelle devrait respecter les règles de conduite suivantes :

1. « Satisfaire les besoins dans l'ordre d'intensité, i.e. de manière à égaliser l'utilité marginale des dépenses dans plusieurs directions »
2. « Ne satisfaire des besoins que dans la mesure où leur satisfaction par le marché serait moins économique »
3. « Organiser le processus de revenu-dépense de sorte de causer le moins de perturbation possible avec la satisfaction des besoins effectuée par l'économie marchande »
4. « En tant qu'économie de la communauté, elle est d'une nature permanente et vise donc à la satisfaction des besoins dans le présent, mais aussi dans l'avenir » (Musgrave, 1937, p. 76).

Musgrave affirme que les deux premières règles se trouvent déjà chez Schäffle. Quant à l'origine de la première, on trouve chez Sax (1924b, p. 184) l'idée que « le principe économique exige que les besoins collectifs soient satisfaits en ordre d'importance, de sorte que les ressources limitées puissent fournir un bien-être maximal ». On sait aussi que l'égalisation des utilités marginales

des dépenses est une condition nécessaire pour Pantaleoni et pour Mazzola. De manière plus générale, Pigou (1932) affirmait également que les différents postes de dépenses publiques doivent être ajustés de sorte qu'elles procurent un bénéfice social marginal égal (Musgrave, 1969a). Sur la deuxième règle, De Viti en fait un point central de sa théorie⁴⁷. De même, Wagner affirmait déjà :

L'État doit se charger lui-même des branches de l'activité destinées à satisfaire les besoins de ses nationaux, qu'en général ne peuvent entreprendre ni les économies privées, ni les économies collectives, ni libres, ni les autres économies collectives de contrainte (corps autonomes), ou bien qu'elles ne peuvent entreprendre qu'avec moins de succès ou avec beaucoup plus de frais (Wagner, 1892, p. 414).

Musgrave ne donne pas de référence pour la troisième ni la quatrième règle. Pour ce qui est de la dernière, c'est une idée qu'on trouve dans la tradition germanique où l'État comme incarnation de la nation est d'une nature éternelle. Par exemple, Wagner (1892, p. 283) défend l'idée que l'État est le garant du patrimoine naturel et culturel et doit les préserver pour être en mesure de satisfaire également les besoins des générations futures⁴⁸.

Le modèle de Musgrave reflète, notamment dans la troisième règle, sa conceptualisation d'une économie mixte où le marché et l'économie publique planifiée se complètent afin de satisfaire au mieux les besoins des citoyens⁴⁹. Les règles deux et trois laissent à penser qu'il s'agit d'un principe de subsidiarité. En effet, le marché reste le mode privilégié de satisfaction des besoins, mais l'économie publique a la possibilité – l'autorité légale et morale – de prendre en tutelle certains besoins individuels que le marché pourrait techniquement satisfaire (voir ci-après). Ce modèle sert de canon de référence auquel on peut comparer le processus réel de revenu-dépense afin de l'améliorer. La 'nature politique' de l'économie publique se manifeste de différentes façons.

47. « In the absence of disturbing political factors, public enterprise tends to specialize in the production of goods destined to satisfy collective wants, on the condition that, and in so far as, it produces more economically than private enterprise » (De Viti de Marco, 1934a, p. 89).

48. Wagner (1892, p. 416) souligne également que « l'État interviendra donc surtout à juste titre là où un mode de production particulier, notamment d'économie privée, ne considère uniquement et exclusivement que l'intérêt souvent purement momentané du sujet économique, aux dépens des intérêts généraux durables et au détriment des susdits éléments du peuple ».

49. Dans la tradition germanique, l'idée que l'État intervient en supplément de l'action que les individus peuvent entreprendre librement (sur le marché) pour satisfaire leurs besoins remonte au moins aux écrits de K. H. Rau de la fin des années 1820 (Tribe, 1988, p. 197).

Premièrement, son exécution suppose qu'une échelle de priorité sociale ordonnant les besoins ait été préalablement construite (Musgrave, 1937, p. 71).

Deuxièmement, la conduite rationnelle est limitée par des facteurs institutionnels, notamment des pratiques orientées par la tradition.

Enfin, différentes 'imperfections' comme le gaspillage, la corruption, les erreurs de planification, etc. peuvent aussi causer des déviations par rapport à la norme rationnelle (*ibid.*, p. 72). Ainsi, un fardeau de l'économie publique existe dans la mesure où le processus réel de revenus et de dépenses s'écarte du modèle. Il s'agit donc d'une redéfinition du concept de fardeau qui était traditionnellement mesuré uniquement sur la structure fiscale. Or, reconnaissant le caractère utile, productif et nécessaire des dépenses publiques, il convient de mesurer plutôt le fardeau *net*, ou l'effet net de l'activité publique (*ibid.*, p. 123). En théorie, les règles 2 et 3 font en sorte que l'activité de l'État n'est entreprise que si elle peut augmenter le niveau de satisfaction général des besoins. En d'autres mots, il ne peut y avoir, sur le plan théorique, de fardeau fiscal net. De fait, la structure fiscale (principes de l'imposition et de la taxation) est un des moyens que le décideur public peut employer pour minimiser ce fardeau fiscal net (*ibid.*, p. 79).

Pour évaluer l'effet net sur les éléments de l'économie nationale que sont les individus ou les ménages domestiques, encore faut-il être capable de comptabiliser les bénéfices que ceux-ci peuvent tirer de l'action publique. Cependant, Musgrave reconnaît que la comptabilisation des bénéfices individuels des 'biens publics' pose plusieurs problèmes (*ibid.*, p. 121).

Premièrement, l'intensité des bénéfices est difficile à jauger. Certains services publics satisfont des besoins essentiels (*necessities*) qui sont indispensables aux ménages ainsi qu'au fonctionnement du marché. Or, les bénéfices qu'ils procurent sont « infinis et donc non mesurables » (*ibid.*, p. 402).

Deuxièmement, les dépenses publiques peuvent remplir plusieurs fonctions à la fois. Fidèle à la tradition germanique, Musgrave admet que les biens et services publics ne sont pas que des biens de consommation, mais peuvent aussi être des biens capitaux⁵⁰. De plus, un bien public particulier peut sa-

50. La productivité des biens publics est défendue par Wagner (1892, p. 353) contre la doctrine britannique libérale. Colm (1927) en fait le cœur de son approche des finances publiques dans la mesure où il définit l'économie publique comme *Leistungsorganisation* (organisation en vue de la production). Selon Bullock (1920, p. 27), c'est Dietzel qui a souligné cette idée en premier. Par ailleurs, Weber soulignait que l'unité de planification budgétaire (un ménage privé ou public) peut à la fois être orientée vers la satisfaction des besoins et faire un profit. Il n'y a pas de contradiction entre la planification en vue de la

tisfaire plusieurs besoins en même temps. Les dépenses militaires assurent un service de protection, mais servent aussi à la fierté nationale et à la propagation des doctrines politiques (*ibid.*, p. 395). Les travaux publics constituent un autre exemple : ils peuvent servir à la fois à stimuler les affaires, maintenir les travailleurs en emploi et fournir certains services (*ibid.*, p. 339).

Troisièmement, certains biens publics ont une nature agglomérée (*bulky*), ce qui crée un problème d'« indivisibilité » (*ibid.*, p. 395). Musgrave ne discute pas ce cas, mais on peut y voir un problème de fourniture jointe (*joint supply*) ou d'indivisibilité de l'offre, qui ne doit pas être confondu avec le problème suivant d'indivisibilité de la consommation. Musgrave en conclut que l'utilité marginale des différentes dépenses publiques ne pourra pas être égalisée en présence de ces biens (*ibid.*, p. 340)⁵¹.

Quatrièmement, certaines dépenses publiques satisfont des besoins collectifs qui ne peuvent être reliés à des désirs individuels à cause de leur nature indivisible. Par opposition aux besoins individuels, Musgrave nomme ceux-ci des besoins proprement sociaux (*social wants proper*) (Musgrave, 1937, p. 335). Il affirme que « dans le cas de certains biens et services fournis par l'Économie publique, il n'est pas possible de diviser le bénéfice total en bénéfices partiels appréciés par les contribuables individuels » (*ibid.*, p. 120). Cet enjeu n'est pas central dans la thèse de Musgrave et ce n'est pas non plus une idée originale. Néanmoins, il sera important pour la discussion à venir sur la spécificité des dépenses publiques. Musgrave a peut-être emprunté son concept de besoin proprement social à celui de besoin proprement collectif (*die eigentlichen Kollektivbedürfnisse*) de Sax (1924a)⁵². En effet, dans le premier chapitre de sa thèse, Musgrave cite Sax ainsi :

While in exceptional instances the isolation of individual benefits

consommation et le fait que la production domestique dégage un profit (Weber 1922a, p. 47 ; 1968, p. 90).

51. On pourrait comprendre ce cas comme un problème d'échelle. Certains biens, pensons à un navire de guerre, ne peuvent être fournis qu'en un seul bloc. L'idée que certains biens posent des problèmes d'action collective parce qu'ils ne fournissent leur service que lorsqu'un certain seuil de taille est atteint est assez ancienne. On trouve déjà chez Smith (1776) l'idée que les entreprises de très grande taille peuvent nécessiter la supervision publique, surtout lorsqu'elles deviennent *too big to fail*. De même, Wagner (1892, p. 281) affirmait que « si de nombreux individus formant une collectivité trouvent qu'ils ne peuvent aboutir à une satisfaction suffisante d'un tel besoin qu'au moyen d'établissements communs, qu'ils doivent donc se réunir en vue de cette fin collective, on se trouve en présence d'un véritable besoin collectif ».

52. Sax (1887) employait la graphie de *Kollektivbedürfnisse*. Wagner (1879) parle plutôt de *Gemeinbedürfnisse*.

incidents to the fulfillment of public purposes aiming primarily at the community at large may be possible, this is not the case in regard to ‘collective purposes proper’ : “Because of the non-measurability of benefits fractions accruing to individual members, the individual’s comparison of the latter with individual wants and hence his choice between the alternative satisfaction of various wants, is impossible.”

(Sax 1924a, p. 208, cité par Musgrave 1937, p. 26)⁵³.

De manière plus générale, plusieurs auteurs auxquels Musgrave (1937) fait référence soulignent le problème de l’application du principe de l’avantage à certains biens publics. Bien que la cause ne soit pas toujours explicite, elle a souvent trait à l’indivisibilité. Par exemple, Wagner (1892, p. 419) soulignait au sujet des services publics que « les avantages qui en découlent pour l’individu ne peuvent pas non plus se mesurer exactement : une estimation en valeur d’échange apparaît comme irréalisable ». Leroy-Beaulieu affirmait déjà que des tarifs ne peuvent être exigés pour les services publics immatériels :

On voit qu’il existe une foule de services sociaux, pour ainsi dire immatériels, qui ne sauraient rentrer dans le système des taxes spéciales ; ainsi les dépenses de l’armée, de la marine, de la justice, beaucoup d’autres encore, ne peuvent sans inconvénients être alimentées au moyen de taxes particulières ayant une assiette distincte de celle des impôts généraux (Leroy-Beaulieu, 1906, p. 175).

On retrouve également cette idée chez Seligman qui critique l’application du principe de l’avantage aux dépenses gouvernementales :

There is no exact and absolute measure of advantages. It is quite impossible to apportion to any individual his precise share in the benefits of governmental activity. The advantages are quantitati-

53. Cette citation n’est pas traduite dans l’extrait présenté par Musgrave et Peacock (1958, p. 178), mais elle est résumée par les éditeurs. La citation que donne Musgrave est probablement tirée du passage suivant de Sax (1924a) : “Man denke an staatlichen Schutz, Rechtspflege, Abwehr ansteckender Krankheiten usw. Zwecksetzungen dieser Art ergeben Kollektivbedürfnisse im vollsten Sinne des Wortes: die eigentlichen Kollektivbedürfnisse. Diese hat man im Auge, wenn man im allgemeinen von Kollektivbedürfnissen spricht, da Kollektivzwecke der vorher erwähnten Art nur in beschränktem Maße zu verzeichnen sind. Bei der Unmeßbarkeit des Nutzens für jeden einzelnen ist hier ein individueller Vergleich mit den Sonderlebenszwecken und somit eine individuelle Wahl zwischen den Befriedigungen ausgeschlossen”.

vely immeasurable (Seligman, 1908, p. 155-156)⁵⁴.

Du côté des revenus, Seligman fait remarquer que le problème se traduit par l'impossibilité de séparer les parts individuelles dans le coût total des services publics. De plus, j'ai déjà montré que le problème de l'indivisibilité des services publics généraux avait aussi été identifié par De Viti de Marco (1888, p. 140 n.) et De Viti de Marco (1934a, p. 80) (Fossati, 2006, p. 429). On a vu également que la formulation la plus percutante du critère d'indivisibilité est donnée par Mazzola (1890a) qui en fait la cause technique de l'échec de marché et le relie du même coup à un problème d'exclusion.

Wagner (1892) ne formule pas le rôle de l'État en termes d'échec de marché causé par l'indivisibilité, mais il mentionne deux caractéristiques des biens dont la jouissance est proprement collective. Wagner ne fait pas directement référence à Mazzola, mais il remarque que ses vues sur le sujet sont proches de celles de Hermann et de Sax. D'une part, une fois ces services fournis, on ne peut empêcher des individus d'en bénéficier :

La nature des services destinés à satisfaire certains genres de besoins a pour conséquence qu'on ne peut refuser aux individus la participation au susdit avantage ou à la susdite jouissance (consommation), quand le service s'est une fois constitué (Wagner, 1892, p. 419).

D'autre part, ces services qui sont appréciés en commun manifestent un coût marginal décroissant :

En outre, la production du service cause souvent aussi des frais qui croissent peu ou pas du tout, en tout cas pas en proportion de la participation plus grande aux avantages du service (*ibid.*)⁵⁵.

Une lecture rétrospective permet d'identifier des arguments qui se rapprochent de ceux que Musgrave et Samuelson discuteront des années 1930 aux années 1970, mais le rôle joué par ces arguments et le contexte de la discussion sont bien différents. Qui plus est, comme l'a fait remarquer Head (1970), le critère d'indivisibilité est ambigu. Je suis d'accord avec Ver Eecke (1999) qui défend que ce critère est néanmoins plus proche de la non-rivalité que de la non-exclusion. En effet, dire que la même unité d'un bien est consommée collectivement (ou de manière jointe) et ne peut être divisée est équivalent à

54. Un argument similaire est aussi défendu par Colm (1934, p. 325-326).

55. Ces passages sont relevés par Musgrave (1996a, p. 96).

dire que la consommation de cette unité est non-rivale, ou encore que la jouissance du bien par un individu n'enlève rien au bénéfice que peut tirer un autre individu du même bien.

Bref, Musgrave admet dans sa thèse qu'il existe des besoins individuels et des besoins qui sont proprement sociaux à cause de leur indivisibilité. Or, rejetant l'évaluation individuelle de ces derniers, il est confronté *a priori* à un problème d'hétérogénéité. Comment comparer les bénéfices des biens qui satisfont des besoins individuels à ceux qui satisfont des besoins sociaux ? Musgrave répond que les deux types de besoins sont comparés par le planificateur public dans la construction d'une échelle de priorité sociale :

The comparison is rendered possible by reducing both types of wants to a common denominator, thus rendering the aggregate body of wants homogeneous. The government, if deciding to satisfy 'individual wants' looks at the latter from the point of view of social necessity, i.e., they are satisfied qua 'social' – not qua 'individual' wants. While, therefore, from the point of view of the individual household, the total system of wants appears non-homogeneous (consisting of individual and social wants), from the point of view of Public Economy the total system of wants is homogeneous (consisting of social wants proper and socially interpreted individual wants) (Musgrave, 1937, p. 336).

Ainsi, la perspective adoptée par Musgrave lui permet de penser la fourniture de biens par l'État pour satisfaire des besoins *a priori* individuels, mais qui revêtent une importance sociale. Musgrave explique que l'État à travers son planificateur budgétaire peut accorder un poids supplémentaire à la consommation de certains biens au-delà de la valorisation individuelle normalement reflétée par le marché. C'est le cas des services de santé, du logement et de l'éducation ; des biens qui *a priori* ne sont pas *proprement sociaux* – car divisibles –, mais qui peuvent être interprétés du point de vue social :

The above illustration may be applied to a large number of public expenditure items, aiming at the satisfaction of individual wants, but proceeding on the basis of social, rather than individual, evaluation of such wants. Instead of housing, a free supply of educational, medical or sanitary services could have been chosen as examples. Not only may in certain instances the individual evaluation of such

services be below the social one, but it may actually be zero or negative (*ibid*, p. 348).

On retrouve donc ici une anticipation directe du concept de besoin méritoire que Musgrave n'emploiera pour la première fois que vingt ans plus tard.

2.1.2 Le *free riding* et la non-exclusion

Deux ans après avoir soutenu sa thèse de doctorat, le premier article de Musgrave paraît dans le *Quarterly Journal of Economics*. L'article est basé sur la critique de la théorie de l'échange volontaire qu'il avait faite dans le premier chapitre de sa thèse. Cette théorie est une reconstruction rationnelle d'un modèle de l'action publique que Musgrave tire de Sax, De Viti, Wicksell, et dans sa forme la plus aboutie chez Erik Lindahl⁵⁶. Il convient de rappeler l'essentiel du modèle de Lindahl (1919b), car il sert de point de départ à la critique de Musgrave, à la construction de Samuelson (1954, 1955), la reformulation de Johansen (1963), sans compter les modèles d'échange volontaire de Buchanan (1968) et la formalisation mathématique de Foley (1967)⁵⁷.

Dans sa thèse de doctorat dirigée par Wicksell, Lindahl (1919b, p. 168) suppose que deux agents se répartissent librement les coûts d'un ensemble de biens collectifs (homogènes). Implicitement on a donc une conceptualisation du bien collectif comme un bien dont chaque unité est simultanément consommée par les deux parties sans rivalité⁵⁸. Pour une quantité donnée de bien collectif, la demande de contribution de l'un correspond à une offre de contribution complémentaire de l'autre et vice-versa. Lindahl représente graphiquement la quantité de bien collectif demandée par chaque agent en fonction de la part du financement qu'il contribuera (voir figure ci-dessous). Plus la part qu'il aura

56. Musgrave (1939, p. 214) en donne la définition suivante : « taxes accordingly appear as voluntary payments rendered by the individual in exchange for services supplied by public economy, and in accordance with his evaluation of those services ».

57. Seul le modèle de Bowen (1943) qui parvient à une analyse semblable à celle de Samuelson (1955), mais sans référence à Musgrave, ni à Lindahl, constitue un mystère. Il est possible qu'il s'agisse d'une découverte complètement indépendante.

58. En fait, Musgrave (1939) note que dans le modèle de Lindahl, les bénéfices des services publics ne sont pas divisibles, mais reçus de manière jointe par les agents. Néanmoins, il fait également référence à une analogie (à mon sens trompeuse) avec la production jointe proposée par Lindahl (1928, p. 221-222). Celui-ci compare son problème de répartition de la charge fiscale entre les deux agents à celui de l'imputation d'un coût commun entre deux biens différents qui résultent d'une production jointe. Par exemple, dans le cas de la toile de coton brute et des graines de coton, les coûts communs peuvent être imputés en fonction des demandes pour les produits finis et non en fonction des coûts de production.

à payer est faible, plus il souhaiterait que la quantité totale de bien collectif soit grande. Puisqu'il s'agit de parts à payer qui doivent sommer à l'unité, Lindahl renverse l'axe des abscisses pour le deuxième agent afin de construire ce qui fait penser à une demi-boîte d'Edgeworth⁵⁹. Fidèle à l'idée proposée par Wicksell, on a donc une détermination simultanée de la quantité de bien collectif et de la répartition du fardeau fiscal. Sur le graphique, au point O l'agent A ne contribue aucunement au financement (B paye pour tout), alors qu'au point M il finance la totalité (et B ne paye rien). En revanche, au point P qui se trouve à l'intersection des deux courbes, les agents s'entendent pour une répartition de la charge et une quantité de bien qui leur convient.

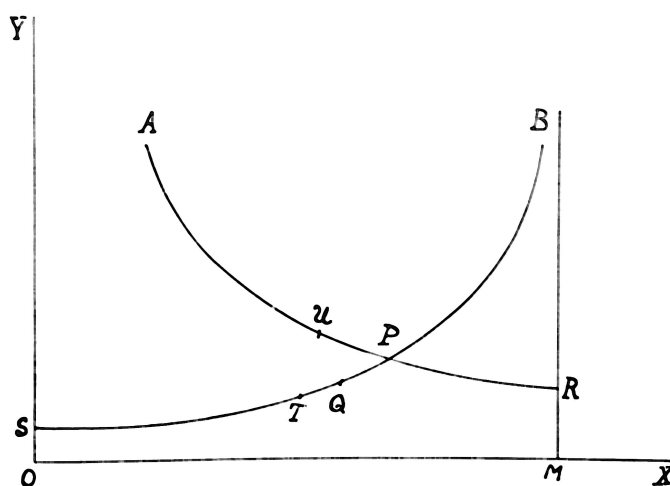


FIGURE 2.3 – Le partage du fardeau fiscal entre deux agents
(Source : Lindahl 1919a, p. 89)

Musgrave critique le modèle de Lindahl sous deux angles. D'une part, il montre que la théorie ne rend pas bien compte de la réalité du processus de revenu-dépense dans les administrations publiques. Une théorie qui prétend décrire le monde réel devrait être compatible avec « le cadre institutionnel et social au sein duquel opère l'économie publique moderne » (Musgrave, 1939, p. 220). D'autre part, étant donné ces faiblesses théoriques, il montre que la théorie ne constitue pas non plus un modèle normatif juste, contrairement à ce qu'elle prétend.

Premièrement, le modèle de Lindahl suppose qu'aucun des agents ne dispose d'un pouvoir de négociation sur l'autre⁶⁰. Cette hypothèse est irréaliste

59. Sur l'histoire de la boîte d'Edgeworth et l'ingéniosité de Pareto dans la représentation qu'on utilise aujourd'hui, voir Morgan (2012, Chapitre 3).

60. Myrdal (1930, p. 191 sq.) critiquait déjà cette hypothèse chez Lindahl, mais dans un

selon Musgrave : il n'y a pas de raison de penser que les agents n'adopteront pas un comportement stratégique. Le cas échéant, le mécanisme de l'échange volontaire mène à un résultat indéterminé, ce que Musgrave appelle une solution de concurrence imparfaite, par opposition à la solution optimale de concurrence parfaite suggérée par Lindahl. Contrairement au cas de firmes en concurrence sur un marché, ici l'augmentation du nombre d'échangistes ne résoudra pas le problème. Si un agent propose (vote) une augmentation de la quantité de bien collectif, même faible, les autres vont s'en rendre compte parce qu'ils en bénéficieront également. Or, étant donné leur courbe de demande, les autres agents voudront réduire leur part dans le financement du bien collectif, ce qui fait que l'agent qui en voulait plus devra contribuer à une plus grande part de son financement (Musgrave, 1939, p. 224). Si ce scénario se réalise dans le contexte réel où les acteurs politiques détiennent un pouvoir de négociation inégal, le modèle d'échange ne permet pas de conclure en une solution déterminée. Qui plus est, si on admet une hétérogénéité des biens collectifs et des préférences différentes pour ces biens, des phénomènes de *log-rolling* où des agents peuvent se liguer pour se décharger du fardeau fiscal sur un tiers rendent la solution de Lindahl encore moins plausible.

Deuxièmement, étant donné le caractère 'imparfait' de la théorie, celle-ci ne devrait pas servir de modèle normatif pour réformer le processus de revenu-dépense. À la suite de Wicksell, Lindahl suppose que son modèle d'échange volontaire réalise la justice économique en matière de taxation. Celle-ci repose sur l'établissement d'une justice sociopolitique antérieure qui se manifeste notamment par la redistribution des richesses via un impôt sur le revenu et la fortune⁶¹. Or, Musgrave rétorque qu'étant donné l'indétermination de la solution, qui pourrait ne refléter que les rapports de pouvoir, l'ensemble de la théorie ne peut prétendre à servir de norme de justice.

Au final, même si on concédait les objections précédentes, Musgrave fait remarquer que la théorie subjective de la finance publique n'est pas utile parce qu'elle ne peut pas rendre compte des effets indirects de la taxation. En effet, ce que j'ai appelé l'hypothèse subjective épistémologique, à laquelle adhère Lindahl et selon laquelle le sujet du processus de revenu-dépense est identique

but différent de celui de Musgrave.

61. Sur la vision libérale de Wicksell et de Lindahl et leur intention de lutter contre les abus de pouvoir, voir Silvestre (2003). Musgrave reprendra à son compte cette idée de séparer les impôts pour la redistribution, de ceux qui servent à payer pour les biens sociaux dans sa *Theory* (1959c).

à son objet, ne permet pas d'expliquer le phénomène de répercussion de l'impôt (*shifting*) et plus généralement l'étude de son incidence (*ibid.*, p. 228 sq.).

Au sein de toutes ces critiques, l'objection principale de Musgrave porte sur la nature irréaliste (*unrealistic*) d'un modèle reposant sur l'hypothèse d'échange volontaire. Il déclare : « The very fact that such enforcement appears universally necessary indicates the absence of a general willingness to comply with the obligation to contribute » (*ibid.*, p. 219). Musgrave recourt à un argument de nature comportementale pour rationaliser ce 'fait' de la coercition. Ce qui deviendra l'argument typique pour justifier la fourniture publique des biens collectifs se trouve dans une longue note de bas de page :

We note the theoretical difficulty which arises for the voluntary exchange theory in the event that some of the members of the community should attempt to benefit from public services without in turn being eager to contribute their share. While recognized as constituting a 'pathological group' (De Viti de Marco, 1934a, p. 114) and a 'problem' (Benham, 1934a, p. 454), they are ruled out by the assumption of purely voluntary action. Assuming, however, for the sake of the argument that all people act in the prescribed 'pathological' manner, the following problem arises : if the total cost of public services is covered by a large number of contributors, a reduction in the contribution of any one contributor will fail to affect notably the total supply of public services – either from the point of view of this contributor or in the eyes of other contributors who join in the consumption of the same indivisible services. Hence the reduction will result in a gain for the contributor in question without leading to reprisals. If all contributors should accordingly decide to reduce their contributions, the volume of public services will tend to shrink, and an unstable situation will result (Musgrave, 1939, p. 219-220, n.5).

On trouve ici la première exposition en anglais de ce qui sera plus tard désigné comme scénario du cavalier libre (*free riding*). Musgrave imagine une situation dans laquelle un grand nombre d'individus doivent contribuer au financement d'un bien ou service collectif. Étant donné ce grand nombre d'agents et le fait qu'ils bénéficient collectivement du service, un individu pourrait réduire sa contribution (dans la mesure où il n'est pas forcé de payer) sans que les

autres ne s'en rendent compte. Dans l'autre scénario évoqué ci-dessus (p. 104) par Musgrave, un individu tente d'augmenter la quantité, ce qui ne peut pas passer inaperçu s'il veut en tirer un bénéfice substantiel étant donné que les autres en bénéficieront également. Toutefois, dans ce cas-ci, une diminution de la contribution, ce qui revient à une baisse du prix dans le langage de la théorie de la concurrence imparfaite, peut, elle, passer inaperçue. Or, si d'autres individus agissent également en resquilleur et tentent subrepticement de diminuer leur contribution, le niveau agrégé de financement s'écroulera et le service ne pourra plus être fourni, même s'il est dans l'intérêt de chacun.

Comme dans bien des cas, l'argument de Musgrave s'inspire de ceux de ces précurseurs. La formulation qui s'en rapproche le plus a été proposée par Wicksell (1896) dans sa critique de Mazzola que j'ai citée ci-dessus (p. 90)⁶². Dans sa note de bas de page, Musgrave fait directement allusion à De Viti de Marco (1934a, p. 36) qui remarque que dans son modèle, les citoyens tendent à « maximiser leur consommation de biens collectifs, tout en tentant de payer le moins possible en comparaison de leurs voisins »⁶³. Dans le cas des biens collectifs généraux, l'indivisibilité pose un défi supplémentaire qui est néanmoins partiellement compensé par l'hypothèse que tous les citoyens sont intéressés par ces biens :

This is a first presumption which corresponds, or comes very close, to reality, since it cannot be admitted that there are people who lay no store by the independence of their fatherland, or the defence of their property, or the safety of their persons. Those who might disclaim such interests may be regarded as negligible in number, or as a pathological group against which society must defend itself (De Viti de Marco, 1934a, p. 113-114).

Ainsi, pour De Viti, comme pour la plupart des économistes qui ont réfléchi sur la question avant les années 1960, la coopération était encore considérée comme une solution rationnelle. Cela ne les empêchait pas d'admettre que certains individus pouvaient négliger leur intérêt de long terme (Tuck, 2008)⁶⁴. Dans

62. Buchanan (1965b) affirme que Wicksell est le premier à 'explicitement' reconnaître le problème du *free rider*.

63. Sax (1924b, p. 212) fait une remarque semblable lorsqu'il discute les différents mobiles de l'action humaine : « According to the motive of 'egoism' the individual requires that the other person should contribute a maximum, so as to reduce his own (remaining) contribution to a minimum ». (Également cité par Musgrave, 1937, p. 25). Or, pour Sax, l'égoïsme est rarement le seul mobile à l'œuvre, en particulier dans l'action collective (voir chapitre 3).

64. Ainsi les économistes au moins depuis Hume et Smith ont conceptualisé différents

son commentaire sur les travaux de De Viti et de Einaudi, Benham (1934a) propose également une reconstruction de la théorie de l'échange volontaire en finance publique. Il remarque que certains cas exceptionnels d'irrationalité peuvent poser problème :

The postulate of unanimous agreement appears to break down if some persons declare themselves unwilling to contribute anything towards collective services. It is no solution to exempt them from all taxation. They could not be prevented from sharing the indivisible benefits; and others would be tempted to feign a like unwillingness. De Viti de Marco declares that they must be regarded as pathological cases against whom the State should defend itself. Certainly they are inconsistent. [...] Yet they refuse to contribute towards services which assist them to obtain and enjoy the means to life, services which would not exist without the State. They are a problem. The problem can be evaded by assuming that all men act consistently; or it can be handed to the social philosopher for his discussion; or it can be dismissed by pointing to the relatively negligible numbers of such persons (Benham, 1934a, p. 453-454).

Les resquilleurs sont irrationnels (incohérents pour Benham) parce qu'ils veulent quelque chose, sans être prêt à en payer le prix⁶⁵. Benham suppose que tous les individus ont un intérêt égal dans ces services publics, ils devraient tous contribuer également à leur financement. Benham identifie l'indivisibilité comme cause du problème de la fourniture marchande de ces biens, mais la conceptualise comme un problème d'exclusion :

An army or a fortress guards the whole area. It affords the same protection to each citizen whether he has contributed much or little or nothing towards it. It yields an indivisible benefit. A private entrepreneur would have little incentive to provide such services (*ibid.*, p. 451-452).

échecs de la coopération volontaire (voir Medema, 2009), mais Tuck (2008) affirme qu'il s'agissait plutôt de cas exceptionnels. Certes, la distance ou la complexité des interactions au sein de certaines institutions peut réduire l'intensité des passions ou l'acuité du jugement et mener à négliger son intérêt. Mais coopérer en vue de son intérêt était tout de même perçu comme une attitude à la fois rationnelle et généralement conforme à l'équilibre des passions.

65. Marciano (2016) affirme que pour Buchanan, le paiement volontaire est dans l'intérêt des individus.

En liant le problème de l'absence de volonté à contribuer aux services publics avec l'idée que ces biens ne sont pas sujets à exclusion (« They could not be prevented from sharing the indivisible benefits »), peut-être Benham a-t-il contribué à porté à l'attention de Musgrave l'idée que le phénomène du (*free riding*) était causé par un problème d'exclusion.

Ce qui donne toutefois une saveur particulièrement contemporaine au raisonnement de Musgrave (1939) est qu'il repose sur une analogie avec l'argument d'Edward Chamberlin sur l'instabilité des cartels lorsque le nombre de firmes impliquées augmente. L'idée générale est la même dans les deux cas : étant donné certaines hypothèses sur les agents et le contexte, la coopération s'effrite lorsque le nombre d'agents augmente. Puisque la coopération entre les firmes est néfaste pour le bien-être social, l'échec de la coopération (collusion) et le retour à la concurrence sont socialement désirables⁶⁶. Cela signifie que l'État n'a pas à intervenir pour démanteler les cartels si le nombre de firmes dans une branche est suffisamment élevé. Or, la coopération en vue de la fourniture d'un bien collectif est souhaitable, ce qui veut dire que l'effritement de cette coopération volontaire est un problème que l'État doit résoudre par la contrainte. Ainsi, dans le transfert analytique, Musgrave opère une inversion de la recommandation politique : dans un cas elle est inutile, alors que l'autre elle devient nécessaire⁶⁷.

66. « [There exists] a monopoly price for any fairly small number of sellers. No one will cut from the monopoly figure because he would force others to follow him, and thereby work his own undoing. As their numbers increase, it is impossible to say at just what point this consideration ceases to be a factor. If there were 100 sellers, a cut by any one which doubled his sales would, if his gains were taken equally from each of his competitors, reduce the sales of each of them by only 1/99, and this might be so small as not to force them, *because* of the cut, to do anything which they would not do without it. At whatever point this becomes true, the barrier to the downward movement of price from the point which will maximize the joint profits of all is removed. No one seller will look upon himself as *causing* the dislodgement, since he secures his gains with comparatively little disturbance to any of his rivals. Under these circumstances there is no reason for him to withhold a shading of his price which is to his advantage, and which has no repercussions. Nor is there any reason for the others not to do likewise, and the price becomes the purely competitive one » Chamberlin (1933, p. 49), également cité par Tuck (2008, p. 199). Le même passage se trouve aussi dans un article qui précède la *Theory* (Chamberlin, 1929, p. 86).

67. On peut tracer un autre parallèle avec l'argument de Chamberlin. Dans la mesure où les réponses comportementales attendues dans le modèle sont une rationalisation de ce qui est observé dans le monde réel, la conclusion de Musgrave, comme celle de Chamberlin, repose sur un arrière-plan d'interventions publiques. Certes, la théorie des échecs de marché identifie des raisons de l'intervention publique par rapport à une fiction d'échanges libres sans État préalable. Mais ce n'est certainement pas un hasard si Chamberlin réalise son expérience de pensée à une époque où le Sherman Act était effectivement employé pour briser les monopoles (Tuck, 2008, p. 213). Dans ce contexte, il est peut-être plus aisé de conceptualiser un modèle

L'emprunt de Musgrave à Chamberlin n'est pas que pure coïncidence. En effet, Musgrave répète à plusieurs reprises que les travaux de Chamberlin et de Robinson constituaient des « percées significatives de l'analyse économique, ou à tout le moins nous apparaissaient comme telles à l'époque » (Musgrave, 1992b, p. 106)⁶⁸. Lors de sa première année à Harvard, Musgrave a suivi le cours de théorie économique avancée donné par Schumpeter (Econ 11) pour lequel la lecture de la *Theory of Monopolistic Competition* était recommandée. Les questions d'examen portèrent notamment sur la conceptualisation du bien-être chez Pigou et sur la concurrence imparfaite⁶⁹. Qui plus est, Musgrave cite Chamberlin (1933) dans sa thèse de doctorat, ainsi que dans l'article de 1939⁷⁰.

L'argument de Musgrave obtint un succès qui était peut-être involontaire. À tout le moins, Musgrave n'avait pas besoin de cet argument pour se convaincre que l'État a un rôle positif à jouer dans le bien-être des citoyens d'une société démocratique. C'était déjà implicite dans l'approche de l'économie publique qu'il adopta dans sa thèse. On peut aussi inférer cette attitude favorable à l'intervention publique de la trame historique positive de la Loi de Wagner à laquelle Musgrave souscrit (Musgrave, 1997a) (voir chapitre 3). Toutefois, cet argument convainquit plusieurs économistes que la fourniture publique de certains biens était nécessaire. Le succès de l'argument s'appuie sans doute en partie sur l'hypothèse de rationalité égoïste qui se répandra en économie au milieu du XX^e siècle⁷¹. Ce qui sera considéré comme la norme comportementale était encore considéré comme un cas *pathologique* dans les années 1930. Fontaine (2014, p. 361) observe que :

The phenomenon of free riding gained widespread recognition once

où la collusion ne représente pas un équilibre stable. Autrement dit, les événements viennent rappeler au théoricien la fragilité des cartels. Dans le cas des biens collectifs, l'attaque de Musgrave contre la fourniture volontaire s'inscrit dans le contexte d'une croissance de la fourniture publique et coercitive de biens collectifs.

68. De même, Musgrave (1987a, p. 19) affirme que « dans les années 1930, la théorie des prix a découvert la concurrence imparfaite et a invité une reformulation de la théorie de l'incidence à son image ».

69. Harvard University Archives. Joseph Schumpeter Lecture Notes, Boîte 6. Dossier Ec 11, Fall 1935, cité par Irwin Collier <http://www.irwincollier.com/harvard-economics-course-economics-11-theory-schumpeter-spring-1935/>.

70. Par ailleurs, Chamberlin était un des quatre rédacteurs du *Quarterly Journal of Economics* au moment où Musgrave y fait paraître son article.

71. Voir Amadae (2003). Le succès du dilemme du prisonnier dans les sciences sociales de l'après-guerre est un autre cas important (Morgan, 2012, Chapitre 9). Ceci étant dit, comme Buchanan (1965b) et Tuck (2008) l'ont bien montré, le problème du *free rider* est différent d'un dilemme du prisonnier.

it was viewed as the typical behavior of people placed in certain circumstances rather than the exception confirming the rule that people should pay for what they get.

Pickhardt (2005, p. 285) affirmait déjà, qu'au moins à partir des années 1980, « l'idée que l'intérêt propre égoïste (*self-interest*) est le seul mobile humain dans la poursuite des activités économiques avait été bien établie au sein de la théorie des biens publics ». Cet argument a eu l'effet paradoxal de réduire l'étendue des besoins collectifs à ceux qui peuvent être satisfaits par des biens qui donneraient lieu à un comportement de resquilleur s'ils étaient laissés aux aléas de l'échange volontaire. En d'autres mots, Musgrave construit un épouvantail – la théorie de l'échange volontaire (entre individus égoïstes) – qu'il s'attarde ensuite à détruire pour justifier la fourniture publique⁷². Suivant Wicksell, Musgrave suppose un tel comportement généralisé seulement aux fins de l'argument (« for the sake of argument »). Pour Musgrave, il ne s'agit que d'un argument dans la mesure où il ne croyait pas que les individus se comportent toujours de manière égoïste :

The hypothesis that the motive of action is purely egoistic is as unrealistic as the other assumption that it is purely altruistic : In reality political action is motivated by both forces (Musgrave, 1937, p. 333).

Buchanan (1964) est le premier à utiliser l'expression de *free rider* en finances publiques⁷³. Il affirmera plus tard que la concurrence parfaite et le *free rider* sont des cas particuliers du dilemme plus général des grands nombres (*large number dilemma*) (Buchanan, 1965b). Buchanan (1964) ne réfère pas à Musgrave (1939), mais il avait probablement lu l'article, puisqu'il y fait référence en 1951. L'article est également cité par Baumol (1952) et par Downs

72. Voir aussi Pickhardt (2005, p. 276) : « during the evolution of the theory of public goods the emphasis on the purely selfish motivation of man has led neoclassical economists to promote an active role of the state with respect to the provision of public goods ».

73. Sur l'usage de l'expression, Tuck (2008, p. 19) reconnaît l'apport de Buchanan (1965b). Or, Tuck (2008, p. 202) écrit plus loin que « [George] Stigler's discussion of cartels in the 1966 edition [of *The Theory of Price*] effectively introduced the term 'free rider' into academic discourse, though it was a term which had long been used among trade unionists ». Toutefois, Marciano (2013) fait remarquer que Buchanan (1964) utilise déjà l'expression du *spectre of the free rider* à propos des biens collectifs. Buchanan utilisera de nouveau l'expression en 1965a; 1965b; 1966 ainsi que dans d'autres articles et livres parus par la suite. Il semble donc que ce soit Buchanan qui employa en premier cette expression dans le contexte de la finance publique. Par ailleurs, Musgrave (1971b, p. 308) écrit : « Buchanan has referred to this as the 'free-rider' problem ».

(1957b). De plus, Peacock (1954) utilise l'argument du *free riding* comme critique du modèle de Lindahl à la même page où il renvoie à Musgrave (1939). La généralisation de l'argument du *free riding* à l'ensemble des problèmes d'action collective est le fruit du travail d'Olson (1965) (Dougherty, 2003). Au début de son traité, celui-ci fait référence explicitement à Musgrave au sujet de la non-exclusion : « The second point is that once the relevant group has been defined, the definition used here, like Musgrave's, distinguishes collective good in terms of infeasibility of excluding potential consumers of the good » (p. 14). Cette idée aurait pu lui venir de la *Theory* de Musgrave (1959c), mais il fait par ailleurs référence à l'article de 1939⁷⁴.

En construisant une caricature des aspects essentiels de la tradition de l'échange volontaire, Musgrave a réussi, comme l'avaient déjà fait Pareto et d'autres économistes italiens avant lui, à miner cette approche théorique comme modèle *positif* des finances publiques (Fossati, 2003). Cependant, le modèle survécut comme horizon normatif – celui de l'échange individuel libre – dans le programme de recherche de Buchanan sur les biens publics et plus généralement en économie politique constitutionnelle (Johnson, 2015c).

2.1.3 L'approche de la planification (1941)

À la fin de l'article de 1939, Musgrave fait allusion à son approche de l'économie publique par la planification comme solution de rechange au modèle de l'échange volontaire. Cette approche qu'il avait exposée dans sa thèse en 1937 sera critiquée l'année suivante par Neal (1940). Ce dernier rejette la possibilité même de construire une échelle de priorité sociale par laquelle un consommateur pourrait comparer le bénéfice qu'il tire de la protection d'un destroyer supplémentaire à celle d'une pomme. Neal en conclut que la provision de biens pour satisfaire les besoins collectifs ne peut être qu'arbitraire. Évoquant directement les conclusions de Hayek et de Robbins, il met le lecteur en garde contre toute tentative de « planification partielle » – telle que le propose Musgrave – qui aurait comme effet de « subvertir la démocratie » dans la mesure où les citoyens ne pourraient y exercer leur jugement rationnel.

Dans sa réponse publiée l'année suivante, Musgrave (1941b) clarifie sa distinction entre les besoins collectifs et les besoins privés, tout en insistant sur

74. Dans un compte-rendu de la littérature naissante sur le *Public Choice*, Ostrom et Ostrom (1971, p. 207) font suivre leur explication de l'argument de Olson (1965) d'une référence à l'article de Musgrave (1939).

l'idée qu'ils sont évalués avec la même perspective sociale. Du point de vue du planificateur, les besoins collectifs et les besoins individuels sont des besoins sociaux :

I prefer the broader term 'social' wants, since the pattern of wants on the basis of which the revenue-expenditure process is planned has to include 'private' as well as 'collective' wants. In order to permit the balancing of benefits derived from the satisfaction of collective wants against the cost of non-satisfaction of private wants, the two categories of wants must be reduced to a common denominator,—that is, private wants must be re-evaluated as 'social' wants (Musgrave, 1941b, p. 322, n.5).

Ainsi, ce que Musgrave qualifiait de « besoin individuel socialement évalué » dans sa thèse est renommé ici « besoin social » tout simplement. On peut inférer qu'à ce stade, la catégorie de besoin social inclut donc à la fois les besoins collectifs et ce qui deviendra les besoins méritoires. Or, comme on le verra dans le reste du chapitre, suite à l'apport de Samuelson, le concept de besoin collectif prendra un sens plus précis. Musgrave (1959c) réservera alors le terme de *besoin social* pour désigner les besoins collectifs. Les besoins individuels socialement évalués seront renommés *besoins méritoires* – les deux types de besoins feront dès lors partie de l'ensemble plus vaste des *besoins publics* parce qu'ils sont tous les deux évalués du point de vue de l'économie publique (comme sphère d'activité et non comme science) (voir schéma 2.1 à la page 71).

Sur la différence entre les besoins privés et les besoins collectifs, Musgrave (1941b, p. 319 n.3) donne une précision supplémentaire :

Collective wants are satisfied only where the cost of supplying goods or services is financed out of general revenue and where the benefits accrue to the community at large or to some of its members independent of their own contributions.

L'idée que les biens collectifs sont consommés par des individus indépendamment de leur contribution peut être comprise de deux manières. D'une part, c'est une conséquence de la non-exclusion. D'autre part, cela évoque l'idée de consolidation des besoins collectifs développée par Mazzola (1890b) (voir p. 87 ci-dessus). Une idée semblable a été proposée par le Suédois Gustav Cassel qui suggérait que les besoins collectifs sont satisfaits de manière passive, « sans

action de la part des individus »⁷⁵ :

These wants which are satisfied while the individual remains purely passive must obviously be attended to collectively, being in their very nature social. We shall call them pure or absolute collective wants, and the goods which serve directly to satisfy them collective goods. To meet these wants, it is generally necessary to exact compulsory contributions from those interested. (Cassel, 1919, p. 68)

Pour Cassel, il semble que la dimension passive de la consommation des besoins collectifs est liée au problème d'exclusion⁷⁶ :

Once an effective protection has been provided, all the inhabitants of the country benefit by it, whether they want to or not, even if they know nothing at all about the matter. In such circumstances, it is not possible to make the payment of a certain price a condition of using the particular service, for the individual cannot be excluded from the benefit of it (*ibid.*)⁷⁷.

Cassel identifie clairement le problème de la non-exclusion, mais comme dans les autres écrits sur la question, avant que Musgrave ne sépare conceptuellement les enjeux, consommation passive et non-exclusion sont confondues.

Dans sa défense de la nécessité du pouvoir coercitif de l'économie publique contre la critique de Neal, Musgrave (1941b) maintient qu'à cause de la possibilité de resquiller, on ne peut s'attendre à un soutien unanime en faveur d'une

75. Avant de migrer vers les États-Unis, Musgrave (1983a) se rappelle avoir assisté à Munich à un cours d'Adolf Weber, qui était construit autour d'une version diluée de la *Theoretische Sozialökonomie* de Cassel (Colander et Landreth, 1996, p. 195).

76. Le problème de non-exclusion des besoins collectifs avait déjà été identifié par Wagner (1892), qui affirmait que « la contrainte est justifiée en vue de certains buts sociaux », notamment lorsque « la participation de l'individu aux services (avantages) de la collectivité, étant donné la nature des biens collectifs en question, ne peut être facilement empêchée ». Par exemple, c'est le cas de la protection légale de l'État, qui « ne peut être arbitrairement refusée par les opposants avec cette conséquence qu'alors le pouvoir public exclut ces personnes de la protection » (p. 332). La ressemblance n'est pas fortuite, puisque Cassel étudia pendant deux ans auprès de Wagner à Berlin (Carlson, 2003).

77. La fille de Gustav Cassel, Margit Cassel, consacra une thèse de doctorat aux arguments économiques sur l'organisation du ménage publique (ou économie collective). Elle identifie que les biens collectifs sont indivisibles et souligne, à la suite de son père, que leur consommation passive rend impossible un système volontaire de tarification (Cassel, 1924, p. 57). Comme le fait remarquer Sturn (2010, p. 293), ce travail de M. Cassel est cité par Colm (1927) et par Ritschl (1931). Or, Musgrave n'y fait jamais référence. D'ailleurs, bien que l'ouvrage soit aujourd'hui disponible à la bibliothèque de l'Université Harvard, il n'a été acquis qu'en 1958 et n'était donc pas accessible à Musgrave lorsqu'il rédigea sa thèse de doctorat. Il est donc loin d'être évident qu'il en ait eu connaissance.

proposition de dépense publique. Exiger l'unanimité, comme chez Wicksell ou Buchanan, mènerait au statu quo, à l'inaction, et empêcherait sans doute la mise en place de politiques redistributives. L'argument explicite est donné par Musgrave dans une note de bas de page :

It must, in fact, be argued that unanimous agreement on even the smallest revenue-expenditure program will be difficult, since the individual members of the community will attempt to minimize their contributions, knowing that *they can not be excluded* from the benefits. Cf. Musgrave, op. cit., p. 219, note 5. (je souligne) (Musgrave, 1941b, p. 320, n.4).



FIGURE 2.4 – Musgrave en 1941 (source : Musgrave, 1941a, p. 70)

Cette dernière remarque où Musgrave réfère à la note de bas de page de son article de 1939 est la première occurrence explicite dans son œuvre de l'idée que l'échange volontaire (allocation marchande) des biens collectifs doit échouer à cause de l'impossibilité d'exclure les individus qui refusent de contribuer. D'un point de vue rétrospectif, Musgrave parvient à l'idée que les individus expriment des besoins collectifs qui doivent être satisfaits par des biens fournis par l'économie publique parce que les individus peuvent en bénéficier indépendamment de leur contribution, puisque l'exclusion n'est pas possible. De plus, ces biens sont indivisibles au sens où ils sont consommés de manière jointe par l'ensemble des individus (d'un groupe). Les intuitions de la définition standard pointent donc à l'horizon, mais les arguments pour deux critères indépendants ne sont pas encore clairs.

La critique de Neil a donné l'occasion à Musgrave d'exposer au public les contours de son approche normative des finances publiques, dont il avait donné une première version dans sa thèse. Encore une fois, il insiste sur l'im-

portance d'une théorie réaliste, qui puisse servir d'étalon de comparaison avec les processus réels :

I am aware that my model offers no realistic theory of a descriptive sort, but it is realistic in the sense of pointing towards an attack on the real issues of present day public finances. The planning model expresses the rationale of efficient government ; it supplies us with a norm against which the accomplishments of our actual revenue-expenditure process may be checked (Musgrave, 1941b, p. 324).

Balisciano (1998) a montré que les références à la planification économique (*economic planning*) étaient courantes dans la littérature économique américaine des années 1930. Elle identifie quatre idéologies de la planification, mais je crois pas que la planification envisagée par Musgrave cadre dans sa typologie⁷⁸. Ceci s'explique peut-être par la nouveauté du type de planification proposé par Musgrave au public américain. À l'époque, l'approche de Musgrave n'inclut pas encore de dimension keynésienne. Il est plutôt question de planification de l'économie publique, soit de planifier la fourniture de biens sociaux. Dans ce cadre, la majorité des ressources sont affectées par le marché, sans nécessité de planification industrielle, ou encore moins de planification de l'ensemble de l'économie nationale. Les raisons de l'échec de marché en présence de biens collectifs vont se préciser par la suite et il en ira de même de son approche de la planification des besoins sociaux. Cependant, Musgrave arrêtera d'utiliser l'expression de planification tout court en faveur de l'expression plus restreinte de 'planification budgétaire'⁷⁹. Comme il fera remarquer plusieurs années plus tard, le concept de planification devint chargé et délicat à utiliser après la Seconde Guerre mondiale :

On the one hand it may be argued that planning is but a synonym for rational policy design and thus beyond objection. On the other,

78. Les quatre idéologies sont « social management planning, technical-industrial planning, business economy planning, and macroeconomic planning » (Balisciano, 1998, p. 157 sq.). On peut admettre, toutefois, que Musgrave avait peut-être été influencé par la *planification sociale* de J. M. Clark. Voir aussi Rutherford (2015), ainsi que le chapitre 3 ci-après.

79. La construction d'un budget annuel pour l'État Fédéral américain n'a débuté qu'à la suite de l'Accounting Act de 1921 (Musgrave, 1959b; Krohn, 1987, p. 125). Gerhard Colm, qui a contribué à en renforcer la pratique dans les années 1930 propose une vision de la planification budgétaire qui se rapproche de celle de Musgrave. Il affirme notamment que « This *planned intervention*, as it may be called, is compatible with a more or less restricted sphere of private ownership and private management. It requires only that a minimum of strategic points in the economic system be occupied by public agencies » (Colm, 1937, p. 296).

the concept of national planning (as distinct from, say, the more limited use of the term in city planning) has traditionally referred to a comprehensive set of centrally prescribed allocation measures, an approach which is neither needed nor desired. Given this semantic tradition, it seems unwise to prejudice the case for consistent policy design (or if you wish, policy planning) with the loaded overtones of a call to a ‘national plan.’ (Musgrave, 1977, p. 53)

Bref, dans sa thèse et dans l’article de 1939, Musgrave prend position par rapport à la littérature européenne en finances publiques. Il définit les contours de son approche normative qui repose en particulier sur la fourniture publique de biens sociaux, qu’il identifie alors comme étant indivisibles et non sujets à exclusion.

2.2 Un point tournant pour la théorie des dépenses publiques

2.2.1 La première moitié des années 1950

En 1941, Musgrave quitte son statut précaire d’instructeur à Harvard pour un poste d’économiste au département de la recherche de la Réserve fédérale américaine. Il devient rapidement responsable du département des affaires fiscales, avant de devenir assistant spécial du président de la Fed, Marriner Eccles (Musgrave, 1997a). Vers la fin de la guerre, Musgrave travailla en particulier sur les défis que la politique fiscale aura à relever dans l’après-guerre. La possibilité d’une contraction majeure de l’économie suivant la démobilisation était une préoccupation de plusieurs économistes américains qui travaillaient dans les agences gouvernementales (Backhouse, 2015, p. 341). La stabilisation du cycle des affaires par les dépenses publiques constituait une nouvelle perspective d’intervention pour Musgrave. Or, les critères microéconomiques qui permettent de distinguer quels biens doivent être subventionnés en priorité n’étaient pas encore clairs dans les années 1940 (voir chapitre 3).

On retrouve cette confusion par exemple chez Bowen (1948), qui renvoie à Musgrave (1939), parmi d’autres sources éclectiques. Il affirme que les biens sociaux sont indivisibles et non-excluables, mais il semble confondre les deux critères :

The goods for which price exclusion is impracticable are characterized by the fact that they cannot be divided up into units which any single individual can be given exclusive possession. They are, in this sense, indivisible. Such goods have the characteristic that they become part of the general environment—available to all individuals who live within that environment. They are, in that sense, social rather than strictly individual goods. (Bowen, 1948, p. 173)

Par ailleurs, Bowen semble avoir suivi l'argument de Musgrave selon lequel la non-exclusion crée un problème pour la fourniture volontaire étant donné la possibilité de resquiller :

if military protection is required to ward off threatened invasion, all individuals in the group are likely to benefit from the activities of the armed forces. It would be difficult to exclude any individuals from the benefit and thus to make the receipt of benefit conditional upon payment of a price. Consequently, the provision of this service in response to individual demand would be impracticable since many of the beneficiaries would fail to pay their 'share' of the cost. (Bowen, 1948, p. 174)

Musgrave, qui regrettait le monde universitaire, décida en 1948 de quitter la Fed pour un poste de professeur à l'Université du Michigan, à Ann Arbor, après avoir enseigné un trimestre à Swarthmore College l'année précédente (Musgrave, 1992b, 1997a)⁸⁰. À Ann Arbor durant les années 1950, Musgrave « reprit les problèmes de sa thèse et formula ses idées sur la nature du secteur public », qui menèrent à la publication de sa *Theory of Public Finance* au début de 1959 (Musgrave, 1986, p. ix). On a très peu de traces de l'avancement de ce projet durant la décennie. Peacock (1992) affirme avoir lu un premier brouillon lorsqu'il rencontra Musgrave en 1953. Dans un rapport d'évaluation interne à l'Université du Michigan produit en 1954, on mentionne que « Richard A. Musgrave est en train de compléter un ouvrage dédié à une réévaluation et une synthèse des théories existantes de la politique fiscale et monétaire »⁸¹.

80. Dès 1946, il écrivit à Samuelson : « After having come close to going to Carnegie Tech this fall, I have now decided to stay in Washington for another year. [...] but I doubt whether I will be around much longer than 12 months. » (Musgrave à Samuelson. 11 juin 1946. PAS Papers, 'Correspondence', 'Musgrave, Richard, 1945-2007 Box 54'. L'aller-retour de Musgrave entre le monde académique et l'administration publique pendant la guerre est un parcours typique des économistes américains de sa génération (Backhouse, 1998).

81. Survey of the behavioral sciences : report of the faculty committee and report of the

L'année suivante, Samuelson (1955, p. 334) réfère à une version préliminaire de la *Theory* auquel il a eu accès (voir ci-après § 2.2.4). Au printemps de 1955, Musgrave écrit à Peacock qu'il prévoit terminer le manuscrit à la fin de l'année. Or, on ne dispose d'aucun élément pour expliquer pourquoi le manuscrit sera soumis à McGraw Hill avec plus de deux ans de retard sur ce programme⁸².

2.2.2 La théorie pure des dépenses publiques (1954) de Samuelson

Samuelson (1954) changea profondément la réflexion sur la spécificité des dépenses publiques en économie. L'article de trois pages au titre prétentieux « *The pure theory of public expenditures* »⁸³ est présenté comme une annexe à ses *Foundations* (1947b), écrite pour prouver que les mathématiques peuvent être utiles en économie (Pickhardt, 2006)⁸⁴. Pickhardt montre que la contribution de Samuelson doit être comprise en réponse à Fritz Machlup qui contestait que la réalité économique puisse se traduire complètement en équations. Il reste que la contribution de Samuelson est importante et il convient donc de s'y attarder⁸⁵.

Supposons avec Samuelson (1954, p. 387) qu'il existe deux catégories de

visiting committee. Ann Arbor, University of Michigan, 1954, p. 38.

82. Musgrave à Peacock, 16 mars 1955. Alan T. Peacock Papers, ms38965/9/2, University of St Andrews Library, Special Collection. Musgrave prévoyait de passer l'année académique 1955-1956 en sabbatique pour terminer le manuscrit, avant de s'envoler pour quelques mois en Europe. Pourtant, en mai 1958, il écrit à Samuelson que le manuscrit sera envoyé bientôt sous presse et qu'il s'attendait à recevoir les épreuves en septembre (Musgrave à Samuelson, 29 mai 1958, PAS Papers).

83. Dans une réponse non publiée aux critiques de ses articles de 1954-1955, Samuelson le reconnaît : « All agree that my paper was pretentious. While the critics agree that I am crazy in thinking myself to be Napoleon, they differ among themselves in their reasons, since a sizeable fraction think themselves to be Napoleon. I once thought that if only I had omitted the word 'the' from my title 'The Pure Theory of Public Expenditure' most of my punishment could have been avoided. But doing that in the second paper got me nowhere, and it availed me nought to give at the 1955 Xmas Meetings the most neutral title possible—namely Some Aspects of An Abstract model of Public Expenditure Theory [Samuelson (1958)] ». 'Response to Critics of his 1954-55 Papers on Public Expenditure', non daté, PAS Papers, Duke University, Unpublished Writings, Boîte 143.

84. Un commentaire de Samuelson, qui n'était pas accessible à Pickhardt (2006), corrobore sa thèse : « My 1954 paper did pay proper acknowledgments to my predecessors, particularly Wicksell, Lindahl, Musgrave, and Bowen. But its austere brevity was conditioned by an epigrammatic demonstration of the usefulness of mathematical symbolism. » 'Public Goods Twenty Years Later', juin 1974, PAS papers, Box 143.

85. Les paragraphes qui suivent sont tirés de mon mémoire de master (Desmarais-Tremblay, 2011).

biens : les biens de consommation privée (X_1, \dots, X_n) qui peuvent être divisés à souhait et répartis entre les individus ($i = 1, \dots, s$) et les biens de consommation collectifs (*collective consumption goods*) (X_{n+1}, \dots, X_{n+m}). Étant donné leur caractère divisible et appropriable, la quantité totale du bien privé j dans l'économie est donnée par la somme de la quantité consommée par chaque individu, soit $X_j = \sum_{i=1}^s X_j^i$. Par contre, les biens collectifs sont consommés en égale quantité par tous les membres de l'économie, sans que la consommation de l'un des membres ne réduise la quantité disponible pour un autre. En d'autres termes, on a que pour tout bien j de $n+1$ à $n+m$, $X_j = X_j^i, \forall i$.

De plus, on suppose que chaque individu i dispose d'une relation de préférence ordinale sur l'ensemble des biens (collectifs et privés) qui peut être représentée par une fonction d'utilité lisse et convexe $u^i = u^i(X_1^i, \dots, X_{n+m}^i)$. Du côté de la production, Samuelson suppose l'existence d'une frontière des possibilités de production lisse et convexe de tous les biens, donnée par la fonction de transformation $F(X_1, \dots, X_{n+m}) = 0$ avec une productivité marginale positive $\frac{\partial F}{\partial X_j} > 0, \forall j$, ainsi que l'existence d'un taux marginal de transformation $\frac{\partial F / \partial X_k}{\partial F / \partial X_j}$ bien défini pour chaque paire de biens (k, j) et des rendements décroissants dans la production.

En posant correctement le problème d'optimisation – ce que Samuelson ne fait pas dans l'article – on parvient à dégager trois conditions d'optimalité. La première condition définit la frontière d'utilité des points pareto-optimaux. Simplifions la notation en utilisant des indices pour les dérivées partielles des fonctions u et F comme $u_j^i = \partial u^i / \partial X_j^i$. La première condition d'optimalité peut alors s'écrire :

$$\frac{u_j^i}{u_r^i} = \frac{F_j}{F_r} \quad \forall i, r, j = 1, \dots, n \quad (1)$$

Si une fonction de bien-être social $U(u^1, \dots, u^s)$ telle que $\partial U / \partial u^j = U_j > 0 \forall j$ est fournie à l'économiste, on obtient la troisième condition d'optimalité :

$$\frac{U_i u_k^i}{U_q u_k^q} = 1 \quad \forall i, q; k = 1, \dots, n \quad (3)$$

Ces deux conditions sont dérivées dans les *Foundations* (1947b). Or, on peut

également dégager une autre condition d'optimalité pour les biens collectifs.

$$\sum_{i=1}^s \frac{u_j^i}{u_r^i} = \frac{F_j}{F_r} \quad j = n + 1, \dots, n + m; r = 1, \dots, n \quad (2)$$

C'est cette dernière condition que l'on nomme condition d'optimalité de Samuelson pour les biens publics. Contrairement aux biens privés (équation 1), pour lesquels l'optimalité requiert que les taux marginaux de substitution entre deux biens soient égaux pour tous les consommateurs et égaux au taux marginal de transformation, l'optimalité pour les biens de consommation collective requiert (équation 2) que la somme des taux marginaux de substitution soit égale au taux marginal de transformation. Étant donnée une fonction de bien-être qui permet d'obtenir la condition (3), ce système d'équations permet de caractériser l'allocation optimale des ressources dans l'économie en présence de biens privés et de biens collectifs.

Par la suite, l'auteur rappelle qu'en l'absence de biens collectifs et sous les conditions néoclassiques habituelles, un système de prix décentralisé, étant données des dotations initiales, permet d'atteindre l'optimum. Or, dans le cas présent, Samuelson affirme qu'il n'existe pas de système de prix qui permette d'arriver à l'optimum décrit par les équations (1)–(3). Ainsi, on doit donc recourir à une autre méthode de révélation des préférences comme le vote. Mais l'auteur s'empresse de rappeler que les consommateurs égoïstes n'ont pas intérêt à les divulguer :

But, and this is the point sensed by Wicksell but perhaps not fully appreciated by Lindahl, now it is in the selfish interest of each person to give false signals, to pretend to have less interest in a given collective consumption activity than he really has, etc. (Samuelson, 1954, p. 388).

L'année suivante, Samuelson (1955) publia un complément à sa construction normative afin de l'exposer en termes graphiques pour les économistes moins rompus à l'algèbre et pour répondre à certaines critiques, notamment celles de Enke (1955) et Margolis (1955). Samuelson montre que la solution algébrique qu'il exposa en 1954 au problème des dépenses publiques peut être représentée graphiquement de manière très semblable à ce qu'avait fait Bowen (1943).

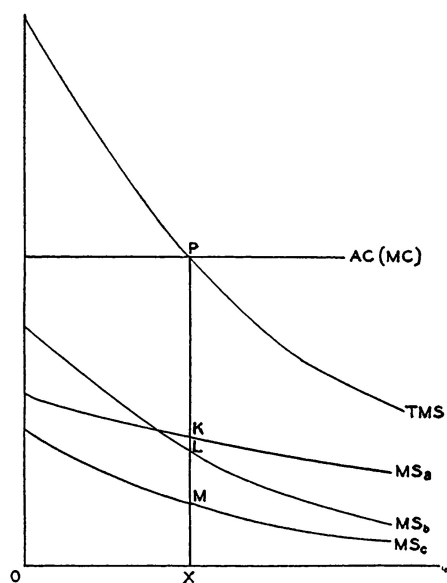


FIGURE 2.5 – Addition verticale des demandes de trois agents (a, b, c) pour un bien social (niveau fixe)

Source : Bowen (1943, p. 31)

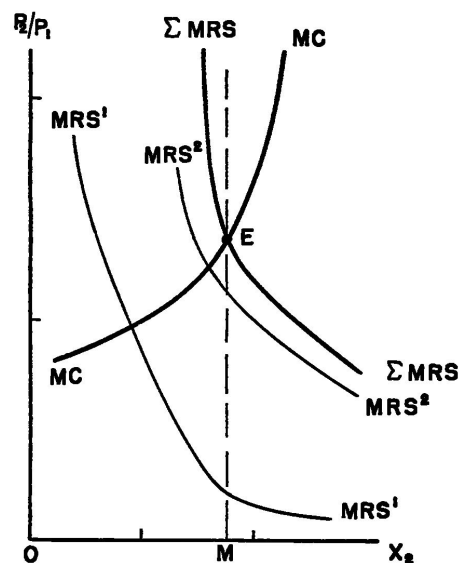


FIGURE 2.6 – Intersection entre le coût marginal d'un bien collectif et la somme verticale des TMS individuels

Source : Samuelson (1955, p. 354)

Selon toute vraisemblance, le modèle de Bowen (1943) constitue une « découverte indépendante » (Samuelson, 1954, p. 388). Pour Bowen, les biens sociaux sont indivisibles et ne peuvent pas être appropriés par les individus. Ils sont donc accessibles à tous et leur fourniture doit être déterminée par un processus collectif et politique (Bowen, 1943, p. 27). L'économiste américain suppose que les préférences de l'individu lui permettent de formuler une relation, entre ce à quoi il est prêt à renoncer (en termes monétaires) pour obtenir une unité supplémentaire de bien, et les quantités (ou l'intensité) du bien social que la communauté obtiendrait en échange. Selon Bowen, cette relation de substitution est analogue à une sorte de courbe de demande individuelle.

Dans un graphique du taux marginal de substitution en fonction de la quantité de bien social, on peut représenter les demandes individuelles pour un bien et les additionner *verticalement*, plutôt qu'horizontalement comme c'est le cas d'une courbe standard de demande tracée dans un espace quantité-prix (voir Figure 2.5). En d'autres termes, puisque le TMS mesure la quantité de biens privés (en termes monétaires) à laquelle un citoyen est prêt à renoncer pour obtenir une unité supplémentaire du bien social, il mesure la capacité contributive

(*willingness to pay*) pour le bien social. Cette opération est indépendante des prix. On peut additionner les volontés individuelles pour obtenir le montant d'argent que la communauté est prête à contribuer pour une quantité donnée du bien social. Dans la théorie standard du consommateur, en revanche, la courbe de demande individuelle pour un bien est tracée en fonction du prix de vente pour ce bien. La procédure d'agrégation consiste alors à additionner verticalement les demandes individuelles (quantités) pour un prix donné.

La quantité de bien idéale pour la communauté se situera à l'intersection de cette demande agrégée et d'une courbe de coût (qui peut être une courbe de coût moyen ou de coût marginal, selon la forme de la fonction de production du bien). Pour déterminer concrètement le niveau de dépenses pour un bien social, Bowen suppose que les préférences pour ce bien sont distribuées normalement et que le volume de dépense (qui correspond à l'intensité du service ou la taille du bien) choisi par vote sera celui qui sera préféré par les électeurs se situant dans le mode de la distribution. Dans la pratique, Bowen reconnaît que la procédure sera imparfaite et que les décisions prises par les élus ne pourront réaliser le principe du bénéfice, soit la correspondance entre les impôts et la demande individuelle pour les services publics.

Samuelson (1955) propose une construction graphique plus systématique, mais il montre par la suite que le modèle de Bowen en constitue un cas particulier qui est également subsumé dans son modèle algébrique de 1954. Il parvient à un graphique qui correspond à celui de Bowen (voir Figure 2.6). En effet, la courbe de coût marginal est dérivée de la frontière des possibilités de production entre un bien privé et un bien public⁸⁶, elle-même un cas particulier de la fonction de transformation définie ci-dessus (p. 120). De même, les courbes de TMS des deux agents peuvent être obtenues à partir de leur fonction d'utilité respective, également définie de manière plus générale dans l'article de 1954. Graphiquement, les courbes de TMS sont construites à partir des courbes d'indifférence de chaque agent (entre un bien collectif et un bien privé). Comme chez Bowen, elles représentent la quantité marginale de bien privé (numéraire) auquel un agent est prêt à renoncer pour obtenir une quantité donnée de bien collectif. Ainsi, l'addition verticale des TMS est l'équivalent graphique de l'équation 2 ci-dessus (Samuelson, 1955, p. 354). L'efficacité dans l'allocation requiert l'égalité entre le coût marginal de produire le bien collec-

86. Sans renier l'appellation de *collective consumption good*, Samuelson (1955) utilise l'expression de *public good*.

tif (mesuré en unité du bien privé) et le bénéfice social marginal de produire cette quantité de bien collectif.

En dérivant les conditions nécessaires pour l'affectation optimale des ressources, Samuelson (1954) permet au concept de bien collectif d'entrer dans la nouvelle économie du bien-être et plus généralement dans l'économie néo-classique. C'est une des premières étapes de la mathématisation de la théorie des finances publiques et de sa transformation concomitante en économie publique. Comme Musgrave (1983b, p. 324) le fera remarquer trente ans plus tard, ce modèle contribua à changer la sous-discipline d'une description, ou rationalisation des fonctions de l'État, vers une étude des conditions nécessaires à l'efficacité économique en présence d'échecs de marché (voir aussi Johnson, 2015a).

L'article de Samuelson (1954) changea radicalement la façon dont les économistes tentèrent de rationaliser les dépenses publiques, mais cet article se basait sur un travail conceptuel qui avait préalablement été fait par Musgrave. Dans ses propres mots : « All I ever knew about the Wicksell–Lindhal Paradigm of Public Goods, I learned only from Musgrave's 1937 Ph.D. dissertation » (Ott, Solow *et al.*, 2008, p. 333)⁸⁷. Plus de soixante-dix ans après les événements, Musgrave semblait se rappeler des discussions qu'il avait eues avec Samuelson sur la nature des biens publics :

I (Richard) especially thank you for the inspiration you gave to

87. Dans un article non publié, il donne une version légèrement différente de l'histoire : « All I knew of Lindahl's 1919 German and Swedish text was a vague remembrance of one diagram from Richard Musgrave's 1938 Quarterly Journal summary of his Harvard thesis on the voluntary exchange theory. However, this diagram is really all one needs to know about Lindahl » 'Public Goods Twenty Years Later', juin 1974, Paul A. Samuelson Papers, (PAS papers), Boîte 143. p. 1, David M. Rubenstein Rare Book & Manuscript Library, Duke University (voir figure 2.3 ci-dessus). Dans un discours en l'honneur de Musgrave lu en 2001, il affirmait : « Being personally handicapped by American provincialism concerning foreign languages, everything that I knew about Wicksell-Lindahl theory of public goods came directly from Musgrave's Harvard Ph.D. dissertation and his 1939 QJE sum-up. It was only for the purpose of controverting a 1954 forgettable dunce, who had claimed that nobody ever learned anything useful or interesting in economics from mathematics, that I wrote out my version of Musgrave-Lindahl public-good analysis. Water cannot rise above its source; and connoisseurs know that it is Musgrave who deserves any kudos for my 1954-55 articles on the pure theory of public goods. » ("Tribute to a Great Scholar at Four-Score and Ten" *in* CESifo Special Two Anniversaries. Speeches on the occasion of Richard A. Musgrave's 90th and CES's 10th birthdays. January 2001. RAM Papers, Boîte 3, Dossier 'Orbituaries'.) Également cité par Pickhardt (2006). Déjà au début des années soixante, Head (1962, p. 198) commentait : « Stimulated by the researches of Professor Musgrave, Samuelson has now opened this still far-from-empty box, and has set loose upon an ill-prepared literature a fully fledged mathematical theory of public expenditure, based upon this concept alone. »

those of us who attended Alvin's seminar in the late '30s. I vividly recall a conversation with you on our way from Littauer to the Faculty Club on whether nonrival consumption or non-excludability serves as the crucial distinction between public and private goods⁸⁸.

La femme de Musgrave se souvient également de ces discussions : « I well remember Richard and Paul getting together on a Sunday morning to discuss the solution to the provision of social goods » (P. Musgrave, 2009, p. 6)⁸⁹.

En fait, la relation entre Musgrave et Samuelson s'échelonne sur plusieurs décennies. Ils se sont vraisemblablement rencontrés à Harvard en 1935 lorsque Samuelson y arriva après son premier cycle à Chicago⁹⁰. Samuelson et Musgrave s'estimaient grandement. Lorsqu'on lui demanda son avis sur la candidature de Musgrave pour un financement ou une nomination à un poste, Samuelson ne tarissait pas d'éloges : « Musgrave and Boulding are the jewels in Michigan's crown and it will be a grievous loss to them if you should attract him away » (1958). Il n'hésita pas à appuyer la candidature de Musgrave à une seconde bourse Guggenheim : « Professor Musgrave is undoubtedly *the* authority in the whole field of Public finance » (1964). Dans son éloge funèbre à Musgrave, Samuelson remarqua : « Whether at Swarthmore or Michigan or Hopkins or Princeton or Harvard, if Dick was there, he sat at the head of the round table » (2007)⁹¹. Musgrave, pour sa part, considérait Samuelson comme « le plus grand économiste du 20e siècle »⁹². Dans les années 1950, Samuelson et Musgrave faisaient tous deux partie du groupe de Fineletter, un cercle d'économistes qui conseillaient Adlai Stevenson, le candidat démocrate à la présidence (Schlesinger et Harris, 1957, p. xx) (voir aussi chapitre 3).

Si Musgrave et Samuelson ont discuté de la théorisation des biens publics dès les années 1930, il ne reste malheureusement aucune trace des écrits de

88. Richard et Peggy Musgrave à Samuelson (à l'occasion de son 90e anniversaire), 20 mai 2005, 'Correspondence', PAS Papers, "Musgrave, Richard, 1945-2007, Boîte 54".

89. Dans une lettre à Wallace Oates, elle écrivit : "As Paul Samuelson has often pointed out, his own seminal paper on public expenditures grew out of Richard's work on public goods many years before which they had discussed a number of times » Peggy Musgrave à W. Oates, 12 juillet 2008. RAM Papers, 'Correspondence', Boîte 3.

90. Entre 1937 et 1955, Musgrave et Samuelson participèrent à plusieurs reprises au séminaire de politiques fiscales de Williams et Hansen dans le bâtiment Littauer à Harvard.

91. Samuelson à W. R. Garner, 9 mai 1958 ; Samuelson à Gordon N. Ray, décembre 1964 ; Speech at Harvard Memorial Chapel, 18 mai 2007, 'Correspondence', PAS Papers, "Musgrave, Richard, 1945-2007 Boîte 54".

92. Entrevue accordée à Karen I. Horn publiée dans le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26 mars 2006. RAM Papers, Boîte 7.

Musgrave sur la question entre son article de 1941 et l'exposition schématique de sa théorie publié en 1957a. Or, il est fort probable que Musgrave ait écrit un brouillon du premier chapitre de sa *Theory* avant que Samuelson ne publie son article en 1954. Dans la lettre qu'il adresse à Peacock en mai 1955, Musgrave remarque :

You may have seen a recent contribution by Samuelson in the Review of Economics and Statistics for November 1954, proceeding much along the same lines as I did, but of course, with more mathematical elegance⁹³.

On peut supposer que Musgrave faisait ici référence au manuscrit que Peacock affirmait avoir lu lorsqu'ils se rencontrèrent en 1953. Dans un article paru en français la même année, Peacock fait référence à une conversation avec Musgrave et affirme : «La discussion de la théorie des besoins collectifs qu'il introduit dans ses *Principles of the Public Economy* (à paraître) est extrêmement originale et intéressante. » (Peacock, 1953, p. 442). Certes, Peacock voulait peut-être faire une fleur à son collègue, mais son constat d'originalité du travail de Musgrave est à évaluer à la lumière de sa connaissance approfondie de la littérature continentale récente en finances publiques.

2.2.3 L'effet de l'article de Samuelson

Au congrès annuel de l'AEA en décembre 1955, Musgrave et Samuelson co-organisent une session (cosponsorisée par l'Econometric Society) sur la théorie des dépenses publiques. Musgrave y présente un article dans lequel il énonce la structure de sa théorie normative en trois branches, ou trois fonctions du budget de l'État⁹⁴. Par rapport à ce qu'il écrivait à la fin des années 1930, Musgrave a changé d'avis sur la nature des besoins publics. Plutôt que d'être homogénéisés au niveau social par le planificateur budgétaire, il suppose désormais qu'ils sont des besoins individuels. En d'autres termes, il se rapproche des théoriciens italiens et de Sax dans la mesure où il admet dorénavant l'hypothèse subjectiviste au niveau ontologique. Dans ses propres mots : « As I

93. Musgrave à Peacock, 16 mars 1955. Alan T. Peacock Papers, ms38965/9/2, University of St Andrews Library, Special Collection.

94. Samuelson y présenta un article intitulé 'Aspects of the Abstract Theory of Public Expenditures' qui sera publié en 1958. ('Reports of the New York Meeting, December 27-30, 1955, *Econometrica*, 24(3) : 338-353)

see it, both [public and private wants] are part of one and the same subjective preference systems of individuals; in other words, both are individual wants » (Musgrave, 1957a, p. 334).

Déjà en 1939, dans sa critique de Lindahl, Musgrave concédait qu'on puisse admettre aux fins de l'argument l'homogénéité des besoins (p. 219)⁹⁵. Or, dans l'après-guerre, la prégnance de l'individualisme méthodologique est plus forte en économie du bien-être et en général dans les domaines qui relèvent aujourd'hui de la microéconomie. Tout point de vue social, ou intérêt public doit être conceptualisé en termes individuels, tel que le formule Samuelson dans son chapitre sur l'économie du bien-être des *Foundations* (1947b), ou encore Buchanan (1949) dans son essai programmatique sur l'approche 'individualistique' en finances publiques (Desmarais-Tremblay, 2015). Cette prégnance de l'individualisme méthodologique est due aux transformations plus générales de la discipline dans l'après-guerre. Le pluralisme fait place à une concentration des efforts de recherche autour des mécanismes de marché, en particulier dans l'étude de l'équilibre général (Morgan et Rutherford, 1998). On s'intéresse notamment aux conditions d'optimalité de l'équilibre et à ses défaillances potentielles (Medema, 2015). Dans la mesure où toute théorie économique doit être conceptualisée selon le cadre de l'équilibre général, l'évaluation individuelle n'est que la façon habituelle de construire la demande. L'attrait normatif de l'équilibre général décentralisé a été renforcé par les preuves fournies par Arrow (1951a) et Debreu (1951) de ce qui sera appelé par la suite les deux théorèmes fondamentaux du bien-être⁹⁶. Qui plus est, en période de Guerre froide, l'individualisme méthodologique est une dimension centrale de la défense du libéralisme par les économistes en réponse au communisme (Amadae, 2003).

Dans son article présenté en 1955 et publié en 1957a, Musgrave tire deux inférences sur les besoins sociaux. Premièrement, si une solution volontaire était possible, alors la courbe de demande agrégée pour un bien indivisible doit résulter de l'addition *verticale* des courbes de demandes individuelles. Cette idée avait déjà été exposée par Bowen (1943, 1948), puis par Samuelson (1955) sur la base de son analyse de Lindahl (1919b) à travers la critique de

95. À tout le moins, il notait que l'hétérogénéité des besoins ne semblait pas un aspect essentiel de la critique de l'approche volontaire, car des opposants à celle-ci se trouvent de part et d'autre de la ligne de partage entre homogénéité et hétérogénéité.

96. Le premier théorème montre que tout équilibre concurrentiel est un optimum au sens de Pareto. Le second théorème affirme que tout optimum de Pareto peut être atteint par un mécanisme d'équilibre général concurrentiel, pour autant que le planificateur social puisse procéder à une redistribution des dotations initiales. Voir Baujard (2016).

Musgrave (1939) (voir p. 121 sq.). Deuxièmement,

since the same amount will be consumed by all, individuals know that they cannot be excluded from the resulting benefits. This being the case, they are not forced to reveal their preferences through bidding in the market. The ‘exclusion principle’, which is essential to exchange, cannot be applied; and the market mechanism does not work (Musgrave, 1957a).

Dans cette citation, Musgrave fournit une explication causale de l’échec de marché à partir du caractère distinctif des besoins sociaux. La non-exclusion découle de la dimension jointe des besoins sociaux⁹⁷. Dans un sens cette affirmation est tautologique. En effet, dès qu’un individu n’a pas accès au bien, il ne peut pas le consommer et donc le bien ne peut donc pas être consommé *par tous*⁹⁸. Ainsi, pour Musgrave, sachant qu’ils ne peuvent être exclus, les individus ne seront pas forcés de révéler leur préférences et le marché échouera à la fois comme mécanisme de révélation des préférences (quels biens et dans quelles quantités doivent être produits), mais aussi – comme il l’avait déjà identifié en 1939 – comme moyen de financement des biens.

La définition des besoins publics que donne Musgrave dans son article de 1955/1957a reflète clairement l’influence de la définition de Samuelson de « consommation égale par tous ». De plus, le tournant vers une conceptualisation individualistique des besoins sociaux reflète aussi probablement la récupération du modèle de Lindahl par Samuelson comme conditions nécessaires de la fourniture publique, mais sans retenir l’hypothèse d’échange volontaire. Musgrave affirme en effet : « our view borrows from Lindahl’s formulation provided that we interpret it as an optimal result and not as an operational solution » (Musgrave, 1957a, p. 335). Or, ces développements théoriques n’ont probablement pas changé la vision générale que Musgrave et Samuelson avaient du rôle de l’État dans la société. Après l’intuition du *free riding* exposée par Musgrave (1939), la contribution de Samuelson constitue une autre étape décisive dans

97. Dans un témoignage présenté devant le *Joint Economic Committee* du Congrès américain, Musgrave (1957b, p. 110) présente un argument similaire.

98. Kallhoff (2011) se heurte également à ce problème de définir les biens publics selon deux critères qui ne sont pas indépendants. Le problème peut être résolu si on remplace « consumed in equal amounts by all » par *non-rivalité*, ou si on introduit une autre caractéristique, par exemple la taille du groupe concerné. Voir Head (1962, p. 205), Desmarais-Tremblay (2013, sections 2 et 3) et Desmarais-Tremblay (2014a, p. 251).

la construction d'un argument convainquant pour la fourniture publique de certains biens et services. Musgrave et Samuelson défendirent leur vision face aux critiques des apologistes du libre marché.

Samuelson exprima de sérieux doutes face aux solutions quasi marchandes qui émergèrent comme remèdes au diagnostic d'échec de marché. Par exemple, Tiebout (1956) proposa une célèbre expérience de pensée dans laquelle la préférence des agents pour les biens collectifs est exprimée en 'votant par les pieds', c'est-à-dire en déménageant dans le quartier qui offre le paquet fiscal correspondant le mieux à leur préférence, recréant ainsi un système de libre échange⁹⁹. Samuelson exprima une aversion morale aux conséquences d'une telle vision de la vie en commun :

People want to 'improve' their community, not abdicate from it. Secondly, people often like heterogeneity even though it involves conflict. [...] In an interdependent world, one man's privacy is another man's condemnation to loneliness. Thirdly, there is the political and ethical question whether groups of like-minded individuals shall be 'free' to 'run out' on their social responsibilities and go off by themselves. At the national level, society respects no such freedom : e.g., migration control, compulsory taxation, etc. (Samuelson, 1958, p. 337).

Ainsi, même si Samuelson s'est construit une image d'expert neutre (Maas, 2014b), à l'occasion, ses valeurs transparaissent dans son analyse. Dans un brouillon au ton irrité, il réitère la conclusion que des mécanismes marchands ne peuvent pas fonctionner pour les biens collectifs :

This last finding of the theory was resisted by many modern writers (such as S. Enke, J.M. Buchanan, Charles Tiebout, Ronald Coase, and Milton Friedman) just as Wicksell, Lindahl, and older writers

99. Tiebout présentait une première version de son modèle dans le séminaire de finances publiques de Musgrave à l'Université du Michigan à Ann Arbor (Fischel, 2006). Même si Musgrave en était assez fier, il resta très critique à propos de l'applicabilité du modèle (Buchanan et Musgrave, 1999, p. 158). Paradoxalement, Tiebout se considérait comme un libéral (au sens américain). Son modèle apparaîtrait ainsi comme un argument ironique. Même Buchanan, qui était favorable aux mécanismes marchands et à la liberté de choix individuel s'y serait opposé pour des raisons de justice selon Boettke et Marciano (2016). Dans le cadre du fédéralisme fiscal, Buchanan ne voyait pas d'un bon œil une mobilité sans contrainte telle qu'envisagée par Tiebout puisqu'elle aurait comme conséquence de violer une forme d'équité horizontale (« equal treatment of equals »). Pour une histoire du modèle de Tiebout, voir Singleton (2015).

had unsuccessfully wrestled with the same issue. Still a logic is a logic and facts are facts. No one of the writers named, or anyone else to my knowledge, has been able to refute the theorem : [...] there is no decentralized algorithm (pricing or otherwise) that will both define an equilibrium and (without central intelligence or coercion) motivate individuals to achieve it. If this fact about the universe be deemed a sad fact, it is not one of my making. Nor is it a new fact : it existed even before 1776 ; only our full knowledge of it is new¹⁰⁰.

Dans cette citation, Samuelson recourt à une rhétorique positiviste. L'invocation de 'faits', de la 'logique' et d'un 'théorème' lui sert à naturaliser sa position interventionniste libérale (au sens américain)¹⁰¹. Samuelson identifie les ennemis : Buchanan et Coase, parmi d'autres¹⁰².

Musgrave (1983b, p. 328) partage également les doutes de Samuelson sur la possibilité de trouver des mécanismes de révélation quasi marchands. On a vu que Musgrave avait déjà un *a priori* positif quant au rôle de l'État pour le bien-être des citoyens. La contribution de Samuelson constitua une étape décisive dans la construction d'un argument convaincant pour les économistes. Même si l'argument ne les convainquit pas tous, l'idée que les biens collectifs doivent être fournis par l'État était largement partagée dans les années 1960, au moins jusqu'à ce que les attitudes face à l'intervention publique commencèrent à se renverser dans les années 1970 (Bernstein, 2001, chapitre 6 ; Backhouse, 2005b ; Madra et Adaman, 2010 ; Tanzi, 2011, p. 134). Dans un sens, la théorie des biens publics est une rationalisation des valeurs et des représentations du monde largement partagées à l'époque où le gouvernement des États-Unis prend de plus en plus de responsabilités par rapport au bien-être de ses citoyens. C'est à tout le moins une idée que semblait partager Musgrave. Il affirma dans une étude sur la sociologie fiscale que sa citation favorite de Schumpeter était : « it may or may not be the economist's business to posit imperatives ; but it certainly is his business to rationalize given imperatives by analyzing their implications » (Schumpeter, 1954, p. 913, cité

100. 'Public Good Theory : Optimal Feasible Pricing of Rail, Bridge, and Road', rough draft, 7 Février 1964, PAS Papers, Unpublished Writings, Boîte 143.

101. Dans un entretien à Horn (2009), Samuelson s'identifie comme libéral américain.

102. Marciano (2013, pp. 234-242) montre que Buchanan développe sa conception spécifique des biens publics en partie en réaction à la contribution de Samuelson.

par Musgrave, 1992a)¹⁰³. Cette citation fait écho à l'interprétation webérienne de la théorie normative que j'ai proposée dans la troisième section du premier chapitre¹⁰⁴. En 2004, Musgrave servit de rapporteur anonyme pour l'article de Pickhardt (2006) paru dans le *Journal of the history of economic thought*. À la fin de son rapport, il remarquait que, rétrospectivement, le modèle de Samuelson avait fourni un mécanisme supplémentaire d'échec de marché qui collait bien à l'esprit du temps :

As the author notes, the bombshell effect of Samuelson's first paper was to be explained by its theoretical brilliance of presenting the complex issue of public goods in so succinct a form. But there may have been more to it. Even findings of pure theory may have their ideological settings and the existence of public goods seemed to offer the penultimate cause of market failure, questioning the role of the market as the universal and natural solution to human coexistence. In the '50s, this critique still appealed to a liberal political climate, following earlier critiques by Joan Robinson, Keynes, Samuelson, Hansen, and others¹⁰⁵.

J'ai montré dans le chapitre 1 qu'il était difficile de séparer la contribution positive de l'implication normative d'un modèle fondé sur un principe de rationalité; cette conclusion s'applique aussi au modèle de Samuelson. Vingt ans avant la parution de l'article de Samuelson, Einaudi (1934, p. 26) remarquait à propos de l'œuvre de De Viti de Marco (1934a) qu'elle constituait une « réflexion » dans le champ des finances publiques de la transition vers un régime politique démocratique en Italie au XIX^e siècle. Cette réflexion prit la forme de « types fondamentaux » abstraits à partir des faits. À la même époque, Myrdal (1930, p. 157) partageait également cette idée : « All normative economic doctrines are largely rationalizations of political attitudes and in the theory of public finance probably even more than elsewhere because stronger political pressures are at work here ». Le modèle de Samuelson peut ainsi être compris comme une expérience de pensée qui rationalise la four-

103. Musgrave assista à des cours de Schumpeter à Harvard. De plus, ce dernier fut examinateur pour sa thèse de doctorat.

104. Par ailleurs, Augello et Guidi (2012) notent que les manuels d'économie du XIX^e siècle contenaient des arguments normatifs qui n'étaient guère autre chose que des rationalisations matérielles sous la forme de représentations économiques naturalisées.

105. 'Comments for author', Musgrave à Medema (Rédacteur en chef du *JHET*), 7 juin 2004, RAM Papers, Boîte 3, 'Papers other'. Citation avec l'accord de Steven G. Medema (courriel du 13 septembre 2014). Michael Pickhardt décéda en 2012.

niture publique de certains biens dans le langage de l'économie moderne¹⁰⁶. Dans ce monde simplifié, le lecteur découvre qu'en l'absence du pouvoir coercitif de l'État, les biens collectifs ne seront pas fournis en quantité suffisante pour atteindre l'optimum social.

2.2.4 La *Theory of Public Finance* (1959) de Musgrave

Même si la définition des biens sociaux que donne Musgrave dans les années 1950 reflète l'influence de Samuelson, il croyait toujours que la non-exclusion fournissait l'argument principal pour leur fourniture publique. Avec vingt ans de recul, Head (1977b, p. 228) remarqua :

Beginning with his 1958 paper [16, p. 335], Samuelson has, however, insisted repeatedly that the jointness characteristic is in some sense more basic than impossibility of price exclusion, and there is some evidence that he has converted both Musgrave and Buchanan to this point of view.

Head ne fournit pas de preuves de cette affirmation, mais on a déjà vu que Musgrave et Samuelson auraient discuté de cette question avant 1958. En fait, Samuelson garda les commentaires qu'il envoya à Musgrave, au plus tard en 1955, sur un brouillon de la première partie de sa *Theory*. Une des objections de Samuelson porte sur la nature des biens publics :

I think your emphasis on the 'exclusion principle' is extremely important. However, I think at some later point I should want further discussion and a number of further distinctions to be made. [...] Quite aside from any narrow interpretation of the exclusion principle, the existence of such a condition as decreasing costs will not only make perfect competition non-viable as a predictive statement, but it will also create normative inadequacies of the market mechanism¹⁰⁷.

106. Maas (2014a, Chapter 7) interprète le modèle de Samuelson sur la consommation à travers des générations imbriquées (*consumption-Loan model*) comme une expérience de pensée.

107. 'Detailed comments on PRINCIPLES OF THE PUBLIC ECONOMY'. Non daté, mais inséré dans un dossier ordonné chronologiquement entre une lettre datée de 1951 et une autre de 1955. Il me semble raisonnable de dater ce document de 6 pages de 1954 ou 1955, sachant que Samuelson notait dans son article de 1955 : « I have greatly benefited from preliminary study of Professor Musgrave's forthcoming treatise on Public finance, which I am sure will constitute a landmark in this area » (p. 354).

Samuelson (1955) affirmait clairement que les biens collectifs au sens où il les entendaient étaient un cas particulier du problème plus général des coûts décroissants (rendements croissants) et que c'est ce dernier phénomène qui justifie de dévier de la règle du prix au coût marginal¹⁰⁸. Il continue :

Your paragraph dealing with joint consumption seems to me to be not completely satisfactory. Concerts are a wonderful example of decreasing cost situation in which optimal pricing according to marginal cost might require that you set zero prices. [...] If you could find a way of learning when people listen in to the radio, you might apply the exclusion principle to this area. Yet, you would be wrong in discouraging people from getting more satisfaction from listening in an extra hour when there is no true cost to society of their listening in that extra hour. Something like joint consumption is the essence of governmental services. Or to put the matter in reverse way : the market mechanism and the exclusion principle work well only in the very special case where there happen to be no 'external' effects on the consumption side.

L'argument que Samuelson mobilise pour convaincre Musgrave est déjà clair : dans le cas où un bien peut être fourni à un coût marginal nul (ou faible), même si l'exclusion était possible, il ne serait pas Pareto optimal d'empêcher quiconque de profiter du bien¹⁰⁹. Ainsi, c'est le caractère joint de la demande

108. Une idée que Buchanan (1951) avait déjà tiré de sa lecture de Wicksell (1896). Ce dernier affirme que le coût marginal très faible des biens publics empêche de fixer un prix au coût marginal et rend tout autre prix supérieur socialement inintéressant : « If such enterprises were to be run on the fee principle and total production costs, or at least current general operating costs, have to be spread over a relatively small number of service units, the unit price would normally have to be much higher than the marginal cost (that is, the additional cost occasioned by an additional unit of service). Such a pricing policy would allow the public service to satisfy the demands of only those persons who rate its subjective value higher or at least as high as the fee which is charged. The entire range of demand which is less intensive than this objective level must remain unsatisfied ». (Wicksell, 1896, p. 99).

109. Quelques années auparavant, Meade (1945, p. 52-53) avait déjà utilisé cet argument à propos des besoins collectifs pour montrer qu'il y a diverses situations où la souveraineté du consommateur dans le sens traditionnel n'est pas applicable (ce que Musgrave contesterait ici. Voir chapitre 4). Il remarque « There are some goods (such as public parks, public monuments, etc.) which are normally provided in the modern community by the State collectively for all citizens. It might be possible to leave it to private citizens to use their private incomes to provide each his own little private park; but this would clearly be a wasteful form of consumption. It might be possible to leave it to private initiative to form voluntary clubs to provide out of the incomes of the members a rather larger park than any one member could himself provide; but once the park was there, it would probably be

(*jointness in demand*), les économies externes (*external economies*) (Samuelson, 1954) ou les coûts décroissants (*decreasing costs*) (Samuelson, 1955) qui causent l'échec de marché selon Samuelson. Cet argument sera réitéré à plusieurs reprises par Samuelson.

Dans la version publiée de sa *Theory*, Musgrave définit le département de l'affectation (*allocation branch*) par sa fonction : fournir des biens pour satisfaire aux besoins publics (*public wants*) qui peuvent être soit des besoins méritoires, soit des besoins sociaux (voir schéma 2.1 à la page 71). Musgrave donne une définition des besoins sociaux légèrement différente de celle de 1957a :



FIGURE 2.7 – Musgrave dans les années 1950
(Source : University of Michigan)

Social wants are those wants satisfied by services that must be consumed in equal amounts by all. People who do not pay for the services cannot be excluded from the benefits that results; and since they cannot be excluded from the benefits, they will not engage in voluntary payments. Hence the market cannot satisfy such wants. Budgetary provision is needed if they are to be satisfied at all (Musgrave, 1959c, p.8).

Contrairement à ce qu'il écrivait dans l'article présenté en 1955, Musgrave ne déduit plus l'impossibilité d'exclure du caractère joint de la consommation. Il affirme que la non-exclusion cause deux problèmes : premièrement, les agents ne révéleront pas volontairement leurs préférences ; le gouvernement doit donc trouver un moyen de les inciter à le faire. Deuxièmement, même si les préférences étaient connues, il n'existe pas de solution unique, contrairement à

uneconomic to exclude non-members from its use. [...] it would clearly be uneconomic to surround parks or monuments with large screens and to dole out the enjoyment of a sight of these public amenities only to those who were willing to pay the necessary charge for a peep. Such goods are, in fact, the extreme case of those in whose production there are 'internal economies'; once a monument is erected the marginal cost of its enjoyment is zero ».

l'allocation marchande. Une fonction de bien-être social est donc requise pour choisir l'optimum socialement désiré¹¹⁰. Musgrave ajoute une précision sur les besoins sociaux : « ces besoins ne peuvent être satisfaits par le mécanisme du marché parce que leur jouissance ne peut être sujette à un paiement » (*ibid.*, p. 9). Dans le cas des biens privés, le droit de propriété permet à celui qui le détient d'exclure les autres de la jouissance du bien en question. Or, ce « principe d'exclusion » ne s'applique pas aux biens sociaux. Ainsi, Musgrave (1959c) affirme encore que c'est l'impossibilité d'exclusion qui est la cause de l'échec du marché¹¹¹.

Tout comme dans les articles de 1939 et 1941b, le passage rétrospectivement le plus important sur les besoins sociaux se trouve dans une note de bas de page :

It is evident that the case of social wants must involve joint consumption, but joint consumption, as usually defined, does not necessarily involve social wants. A circus performance involves joint consumption on the part of those who attend. Yet entrance fees can be charged, different amounts can be consumed by various people and the service can be provided through the market. Demand schedules can be added horizontally. (See p. 76) For a social want to arise, the condition of equal consumption must apply to all, whether they pay or not. In other words, we must combine the condition of joint consumption with that of inapplicability of the exclusion principle. Only then will demand schedules be added vertically. (Musgrave, 1959c, p. 10 n.1).

Pour la première fois, Musgrave affirme clairement que deux conditions doivent être réunies dans les biens sociaux – ce qui aurait dû mener l'auteur à réécrire la définition des besoins sociaux qu'il venait de donner. L'argument de Musgrave prend force dans l'exemple du cirque donné par Samuelson (1955, p. 330). Contrairement à la défense nationale, le cirque ne représente pas un échec de

110. Head et Samuelson font remarquer à Musgrave qu'il a tort sur ce point, puisque même dans un monde où il n'y a que des biens privés, l'optimum ne serait jamais unique.

111. Dans l'introduction de leur recueil de textes qui est contemporain de la publication de la *Theory*, Musgrave et Peacock (1958, p. xvi) posent une conception des services publics semblable. Ils associent la non-exclusion à la consommation jointe par tous de ces biens sans pour autant préciser la nature du lien entre les deux notions. Ils notent également deux « conséquences » de la consommation égale par tous : l'absence de solution unique et l'échec du marché dû à l'absence de révélation volontaire des préférences. Par ailleurs, Musgrave donne la même définition des biens sociaux dans un article paru en 1959a (p. 267).

marché au sens où une entreprise privée peut rentabiliser son activité sans intervention de l'État. Il doit donc y avoir une autre condition pour l'échec de marché en présence de biens sociaux, soit l'impossibilité d'exclusion.

Musgrave conclut que puisque le paiement volontaire n'est pas possible, les biens et services publics qui satisfont aux besoins sociaux doivent être offerts gratuitement (*ibid*, p. 15). Étant donné que le département de la distribution et celui de la stabilisation sont censés avoir rempli leurs fonctions respectives, le financement des services publics peut être assuré par un impôt s'approchant du principe de l'avantage (*benefit principle*). En pratique, puisqu'on ne peut directement mesurer de bénéfice individuel, Musgrave suggère de les financer par un impôt proportionnel au revenu si l'élasticité de la demande avoisine l'unité. Si elle est supérieure à l'unité (respectivement, inférieure), l'impôt serait progressif (respectivement, régressif).

Clairement, Samuelson ne pouvait être satisfait de la version finale de la *Theory* de Musgrave. Dans un brouillon daté de 1959 et qui se présente comme une critique amicale de Musgrave, il écrit :

The important question is not whether we can exclude someone from use or enjoyment of a public good, but rather whether in excluding it from one man we thereby make as much more of it available to other men. What makes bread a private good is that when a loaf goes into my stomach, it thereby becomes unavailable for your stomach. [...] Of course, we could put a toll collector on an uncrowded road and charge fees. But should we? ¹¹²

Musgrave (1959c) avait déjà admis le point de Samuelson dans un chapitre intitulé « Further problems in efficiency ». Il identifiait le cas d'un pont (non engorgé) comme une « situation paradoxale » où le principe d'exclusion pouvait être appliqué, mais procéder de la sorte constituerait une « solution inefficace » à cause du coût marginal très faible (Musgrave, 1959c, p. 138). Cependant, tant que le pont est financé par un péage, Musgrave ne le conceptualise pas comme un bien social. Il concède à l'identifier comme bien social seulement s'il est financé par l'impôt général, ou, de manière plus convaincante, s'il fournit des « bénéfices collatéraux » (externalités positives dans la consommation) aux

112. 'More on public goods and bads : a road case', 1959, PAS Papers, Unpublished Writings, Boîte 142. L'argument est répété dans 'Public Good Theory : Optimal Feasible Pricing of Rail, Bridge, and Road', rough draft 7 février 1964, PAS Papers, Unpublished Writings, Boîte 143. L'argument reviendra également dans le débat sur la télévision payante (*subscription TV*) entre Samuelson (1958, 1964) et Minasian (1964).

résidents avoisinants (*ibid.*, p. 139).

En somme, l'effet de Samuelson est visible sur la façon dont Musgrave parle des biens sociaux à la fin des années 1950. De manière plus générale, sa conceptualisation reflète les transformations de l'économie dans l'après-guerre, alors que l'individualisme méthodologique s'impose à la théorie des finances publiques. Dans sa *Theory*, Musgrave note que les biens sociaux sont consommés de manière jointe et égale par tous et qu'on ne peut exclure des individus de leur jouissance.

2.3 La cristallisation des deux critères

2.3.1 Le raffinement d'une question théorique dans les années 1960

Durant les années soixante, plusieurs articles sur la définition des biens publics et leur implication pour l'allocation efficace des ressources furent publiés. Même si Musgrave (1959c) avait affirmé dans la note retranscrite ci-dessus que deux conditions devaient être vérifiées, il n'était pas encore clair au début de la décennie qu'il fallait définir deux critères indépendants. Probablement convaincu par son argument basé sur le *free riding*, Musgrave s'en est tenu à la non-exclusion comme caractéristique déterminante des biens sociaux tout au long des années 1960.

Au début des années soixante, Head (1962) publia un article dans lequel il examine le sens du concept nouvellement 'importé' de bien collectif. En rétrospective, l'article de Head apparaît très confus, mais il convient de s'y attarder brièvement, car il fut cité à de nombreuses reprises durant la décennie et surtout parce qu'il a pu aider à propager l'idée de deux critères indépendants pour les biens collectifs¹¹³. Dans un premier temps, Head identifie deux *conséquences* de la définition de Samuelson de *consommation égale par tous*. Premièrement, les biens collectifs sont fournis de manière jointe¹¹⁴.

113. L'Australien John G. Head (1932-2010) a visité Musgrave à Princeton en 1965; il devinrent par la suite de bons amis (Musgrave, 1997a; Head, 2009).

114. Head (1962) défend l'idée que le caractère joint est du côté de l'offre. Musgrave et Samuelson ont toujours défendu que c'était la consommation qui est jointe. Buchanan (1968) suit Head (1962) dans l'analogie des biens collectifs avec la production jointe de Marshall. Samuelson (1969a) montra que l'analogie est fallacieuse. Head (1977a) défendit finalement l'idée que la consommation jointe, la fourniture jointe, la non-rivalité dans la consommation, l'externalité dans la consommation, ou la consommation collective sont des critères

Deuxièmement, ils manifestent des économies externes (*external economies*), ou comme Head le concède à Musgrave, un problème d'exclusion. Cette double conséquence que tire Head est très proche de la remarque faite par Musgrave (1959c) dans la note de bas de page citée précédemment. Head tente de relier le concept de bien public à une théorie générale de la politique publique qui serait construite autour d'un argument unique. En suivant Samuelson, il affirme que le caractère joint de l'offre des biens – équivalent à l'indivisibilité – est une manifestation du phénomène des coûts décroissants, qui à son tour serait expliqué par un problème plus général d'appropriabilité de bénéfices sociaux dans le cas d'une affectation décentralisée des ressources¹¹⁵. Il affirme même que ce problème explique l'instabilité macroéconomique¹¹⁶. La tentative herméneutique de Head illustre cette quête collective pour comprendre en termes économiques la spécificité des dépenses publiques. Par contre, elle permet aussi de mettre en évidence la clarté de la définition que stabilisera Musgrave à la fin des années soixante.

Au début de la décennie, Musgrave défend encore que la non-exclusion est la cause de l'échec de marché en présence de biens sociaux (Musgrave, 1962, p. 109; 1965, p. 3). Par exemple, il affirme que le marché ne peut réaliser une allocation efficace « because the nature of certain goods (e.g., national defense or the judicial system) is such that consumption by X does not preclude consumption by Y, but rather makes the same amount of consumption available to Y ». Il ajoute : « the supply of such goods cannot be controlled through the market [...] [s]ince such goods are available to any one individual whether he offers payment or not » (Musgrave, 1964, p. 4). Dans un sens, les intuitions de non-rivalité ('consumption by X does not preclude consumption by Y') et de non-exclusion ('goods are available to any one individual whether he offers payment or not') sont proches de la surface, mais elles ne sont pas encore identifiées dans ces termes comme critères indépendants.

En 1966, Musgrave présenta une communication à une conférence organisée par l'International Economic Association à Biarritz¹¹⁷. Dans son article

équivalents.

115. Ce programme de recherche est également poursuivi par Head (1965). Voir Head (1974) pour une réédition de ses articles antérieurs sur la théorie des finances publiques.

116. Seuls les problèmes d'irrationalité, de connaissance imparfaite et d'iniquité de la distribution échappent à cette explication. Pour Head, ces derniers seront appréhendés par le concept de bien méritoire (voir chapitre 4).

117. Les actes du colloque ont été édités par Julius Margolis et Henri Guitton sous le titre de *Public Economics : An analysis of Public Production and Consumption and their Relations*

intitulé « Provision for social goods », Musgrave analyse le « cas polaire d'un bien social pur », puis propose une généralisation aux biens mixtes. Il explique le changement de perspective phénoménologique : « Pour bien montrer que le trait distinctif de ces biens découle de leur nature même plutôt que de la fonction d'utilité dans laquelle ils figurent comme argument, je les désignerai par l'expression bien social qui me paraît préférable à ma terminologie antérieure de besoin social » (Musgrave, 1969b, p. 126). Musgrave procède à une redéfinition des biens sociaux :

Il nous faut, tout d'abord, préciser les caractéristiques auxquelles un bien doit satisfaire pour qu'il fasse l'objet d'une offre publique, c'est-à-dire pour qu'il puisse être qualifié de bien social. Une littérature considérable, d'une utilité très inégale, a été consacrée à cette question. Il s'en dégage deux caractéristiques [*features*] d'un intérêt évident pour notre propos. La première est la non-rivalité des consommations, c'est-à-dire l'existence d'un effet externe de consommation profitable. La seconde est l'impossibilité d'exclusion des consommateurs [*non-excludability from consumption*]. Il s'agit là de deux traits [*features*] distincts qui ne coïncident pas nécessairement. Chacun d'eux joue un rôle différent. (Musgrave, 1968a, p. 84 ; 1969b, p. 126).

Il s'agit de la définition standard des biens collectifs qu'on trouve aujourd'hui dans les manuels d'économie. Musgrave explique que la non-rivalité est responsable de l'addition verticale des courbes de demande. C'est aussi cette caractéristique qui mène aux différentes conditions nécessaires dérivées par Samuelson (1954). Incidemment, Musgrave (1983a, p. 332, n. 7) reconstruit l'affirmation de Samuelson (1955, p. 356) selon laquelle il existe, dans la réalité, un « élément de variabilité dans les bénéfices qui peuvent être attribués à un citoyen aux dépens (*at the expense*) d'un autre » qui lui a inspiré le terme de non-rivalité pour la catégorie pure des biens sociaux (Pickhardt, 2006).

Musgrave réaffirme dans cet article que c'est la non-excluabilité des biens sociaux qui mène au problème de révélation des préférences. La défense na-

to the Private Sectors et publié par Macmillan en 1969. Une traduction française est parue en 1968 aux Éditions du CNRS. Guy TERNY a choisi de traduire *social want/good* par *besoin/bien collectif*. Je préfère employer la traduction littérale de *social* dans la mesure où elle permet de distinguer Musgrave de ses contemporains. Elle reflète également les premières formulations de Musgrave (1937) que j'ai évoquées ci-dessus (§2.1.1). Voir Musgrave (1968a) pour la version française.

tionale combine les deux caractéristiques, mais certains biens ou services ne posent qu'un des deux problèmes. Par exemple, le verger dont peuvent bénéficier les abeilles voisines donne lieu à une consommation rivale dans la mesure où il y a une quantité épuisable de nectar à partager entre les différents apiculteurs, mais le mécanisme de marché échoue à cause de la difficulté d'exclure les abeilles¹¹⁸. À l'opposé, un pont non saturé offre un service de circulation non-rival, mais pour lequel l'exclusion (et le péage) est relativement aisée. À ce stade, Musgrave avait accepté l'argument de Samuelson : « Dans une telle situation, le prélèvement de péages est inefficace, car il conduit à la violation de la condition parétienne de l'optimum de production des biens collectifs » (Musgrave, 1968a, p. 86).

Toutefois, un désaccord subsistait encore sur le critère le plus important lorsque les deux sont applicables. Samuelson notait dans un commentaire à son article, rajouté après le colloque :

This may be a convenient place to note, for the interested reader, the few places where a close reading of Musgrave leads to disagreement between us. The possibility or impossibility to apply an 'exclusion principle' is less crucial than consumption externality, since often exclusion would be wrong where possible (Samuelson, 1969b, p. 105).

Du même coup, Samuelson reconnaît toutefois que le désaccord avec Musgrave est en train de se résorber : « Many of my criticisms are met by the reformulations of Musgrave in his paper for this conference ; and from neighbourly conversations I know that we are in basic agreement on most issues » (*ibid.*, p. 99).

À partir de cette définition de non-rivalité comme externalité dans la consommation, Musgrave (1969b) étend le cas polaire à des cas mixtes en faisant varier la fonction d'utilité de deux agents. Pour l'agent A, le cas polaire est $U_A = U(X_A, Y)$ où X_A est un bien privé et Y est un bien social. De même, on a $U_B = U(X_B, Y)$ pour le consommateur B. Si Y est un bien partiellement social, alors la partie financée par A n'affectera B que dans une moindre mesure. Ce pourrait être le cas d'un système de contrôle des rejets polluants dans une rivière si B habite en amont de A. En séparant les contributions respectives de chaque agent au bien social, on peut écrire $Y = Y_A + Y_B$. Ceci permet de faire

118. L'exemple des abeilles et des pommiers est dû à Meade (1952) et est repris par Bator (1958), auquel Musgrave (1969b) fait référence.

varier l'intensité des bénéfices que tire un agent de la contribution effectuée par l'autre en écrivant, par exemple, $U_A = U(X_A, Y_A + \gamma Y_B)$ où $0 \leq \gamma \leq 1$. Musgrave discute les sept cas de figure possibles et les résume dans un tableau où le cas polaire du bien privé (1) apparaît dans un coin, et celui du bien social (7) dans le coin diagonalement opposé (voir figure 2.8).

| $U_A =$ | $U_B =$ | | | |
|-----------------------|----------|----------------------|-----------------------|----------------|
| | $U(Y_B)$ | $U(Y_B + \beta Y_A)$ | $U(Y_B + \gamma Y_A)$ | $U(Y_B + Y_A)$ |
| $U(Y_A)$ | 1 | 2 | 2 | 5 |
| $U(Y_A + \beta Y_B)$ | 2 | 3 | 4 | 6 |
| $U(Y_A + \gamma Y_B)$ | 2 | 4 | 3 | 6 |
| $U(Y_A + Y_B)$ | 5 | 6 | 6 | 7 |

FIGURE 2.8 – Cas polaires et intermédiaires de biens sociaux
(Source : Musgrave, 1968a, p. 97)

Entre la présentation à Biarritz en 1966 et la publication des actes du colloque en 1969, Musgrave fit paraître une entrée sur les dépenses publiques dans l'*International Encyclopedia of the Social Sciences*. Dans ce texte, il utilise l'ancien terme de 'joint consumption' (plutôt que non-rivalité). Par contre, il affirme clairement que cette propriété est plus fondamentale (*more basic*) que la non-exclusion, car « l'application de l'exclusion serait indésirable pour le bien social, même si elle était faisable » (Musgrave, 1968b, p. 159). Ainsi, d'un point de vue rétrospectif, on peut situer cette entrée comme étant à la fois antérieure et postérieure au texte de Biarritz (1966/1969). Dans un article sur l'analyse coût-avantage également paru en 1969, Musgrave encore une fois que la non-rivalité est le critère déterminant des biens sociaux :

[O]ur concern is mainly with the provision of social goods, i.e., goods which are non-rival in consumption. Since their use by any one consumer does not interfere with that by another, it would be inefficient to make consumption contingent on a price payment, even where exclusion could be readily applied (Musgrave, 1969a, p. 799).

L'argument, ou le récit de Musgrave sur les biens sociaux prend sa forme textuelle définitive dans un autre article de synthèse publié en 1971b. Musgrave y affirme que dans certains cas, les bénéfices sont « complètement externes » :

Consumption, as I like to put it, [sic] is nonrival. This we define as the decisive characteristic of social good, just as a pure private good is one where all benefits are internalized and accrue to the particular consumer only (Musgrave, 1971b, p. 306).

Ce phénomène est à distinguer d'une autre cause d'échec de marché :

A further case of market failure arises where exclusion would be desirable since consumption is rival (e.g. The use of crowded city streets), but exclusion would be technically difficult and costly to apply (*ibid.*, p. 307).

Musgrave admet des cas comme les phares, où « deux causes d'échec de marché se chevauchent », et pour lesquels « la nature non rivale de la consommation est la caractéristique la plus importante, puisque (dans un système efficace) on ne voudrait pas appliquer l'exclusion même si c'était possible » (*ibid.*). En somme, à la fin de la décennie, Musgrave était parvenu à la conclusion qu'il y avait potentiellement deux causes distinctes d'échec de marché en présence de biens sociaux, mais que lorsque les deux étaient présentes, il convenait avec Samuelson que la non-rivalité était plus fondamentale que la non-exclusion. Ce dernier point est important si on interprète le travail conceptuel de Musgrave sur les biens sociaux comme une tentative de justifier la fourniture publique en termes d'efficacité. Dans cette perspective, la non-rivalité constitue un argument définitif. La non-exclusion explique pourquoi certains individus pourraient resquiller, mais si des technologies d'exclusion venaient à être développées, comme dans le cas de la télévision, l'argument pour la fourniture publique perdrait sa force. En revanche, cette contingence n'affecte pas l'argument basé sur la non-rivalité dans la mesure où la découverte d'une nouvelle technologie ne changera pas l'avantage social d'augmenter la consommation d'un bien qui peut être fourni à coût marginal nul ou faible. Tant que l'efficacité au sens de Pareto reste un objectif de la politique économique, la fourniture gratuite des biens sociaux sera conseillée.

D'autres facteurs ont également pu jouer un rôle dans la conversion de Musgrave. Dans son compte rendu de la *Theory* de Musgrave, Buchanan (1960b, p. 237) critiquait déjà l'argument de la non-exclusion : « the impossibility of exclusion is not a necessary condition for collective action in satisfying a genuinely 'social want' ». De manière plus générale, l'approche de Buchanan (1965a) consiste à minimiser l'importance des problèmes d'exclusion. Si

dans la majorité des cas réels l'exclusion n'est pas impossible, alors des biens « joints » peuvent être efficacement fournis par des clubs de taille restreinte (par rapport à la communauté nationale). Reconnaisant le dilemme des grands nombres, la stratégie de Buchanan (1965b, 1968) consiste à factoriser les interactions au sein de petits groupes où la négociation stratégique peut mener à de meilleurs résultats, pourvu que les règles constitutionnelles appropriées soient préalablement établies entre les parties concernées¹¹⁹. De plus, suite aux contributions séminales de Coase (1960) et de Demsetz (1964), plusieurs chercheurs ont tenté de résoudre les problèmes d'appropriabilité de certains services en recourant à la redéfinition ou la création de nouveaux droits de propriété. Ce programme de recherche a peut-être encouragé Musgrave à adopter un autre argument – plus convaincant – pour la fourniture publique des biens sociaux, même si on ne dispose pas de preuve à cet effet¹²⁰.

2.3.2 *Public Finance in Theory and Practice (1973)*

La conception des biens sociaux de Musgrave forme la base d'un chapitre du manuel d'introduction aux finances publiques qu'il rédige avec sa femme (Musgrave et Musgrave, 1973)¹²¹. La terminologie et les arguments de l'article de 1971b sont reproduits et illustrés par plusieurs exemples où les deux causes d'échec de marché se combinent : la purification de l'air, la défense nationale et l'éclairage public. Puis, les auteurs résument les quatre cas possibles découlant des deux critères binaires dans un tableau à quatre cases (voir tableau 2.1).

Dans ce tableau, le cas 1 représente les biens privés où l'exclusion est possible et la consommation est rivale. Les auteurs expliquent par la suite que :

[i]n all other cases, market failure occurs [...] If we applied the

119. Marciano (2015) interprète Buchanan différemment. Selon lui, Buchanan affirme la nécessité de fonder le comportement individuel dans des normes éthiques qui seules permettent de garantir que les individus adopteront des comportements pro-sociaux, même en petits groupes.

120. À son retour à Harvard en 1965, Musgrave fut nommé au département d'économie et à la faculté de Droit. Dans cette dernière, il enseigna dès l'année académique 1967-1968 un cours d'économie pour les juristes. La liste de lectures recommandées comprend notamment les références à Coase et à Demsetz. Au printemps 1970, il coorganisa également un séminaire avec Guido Calabresi intitulé « Problems in the Relation of Legal and Economic Reasoning ». (*Official Register of Harvard University, The Law School, 66(13), August 1969, <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HLS.LIBR:1477540>. Voir aussi lettre de Musgrave à Calabresi, 26 février 1994, RAM Papers, boîte 6, 'Correspondence (alpha)'. Ainsi que 'Recommended Reading for the Economically Sophisticated Lawyer', RAM Papers, boîte 2, dossier 'Course readings'.)*

121. Le manuel de 778 pages sera réédité en 1976, 1980, 1984 et 1989.

| Consumption | Exclusion | |
|-------------|-----------|--------------|
| | Feasible | Not Feasible |
| Rival | 1 | 2 |
| Nonrival | 3 | 4 |

TABLE 2.1 – ‘Summary’ table. Source : Musgrave et Musgrave (1973, p.54)
(Une numérisation de l’original apparaît au début du chapitre, p. 74)

term ‘social good’ to all situations of market failure, cases 2, 3 and 4 would all be included. It is customary, however to reserve the term for case 3 and 4, i.e., situations of nonrival consumption (*ibid.*).

Ce tableau est fréquemment utilisé dans les manuels de finances publiques et les manuels d’introduction à l’économie, sans jamais y faire référence à Musgrave. La plupart de ces tableaux donnent des exemples de biens et services plutôt que des numéros de type dans chaque cellule. À ma connaissance, la première occurrence de cette pratique remonte à un chapitre de Ostrom et Ostrom (1977) qui ne font pas non plus référence à Musgrave et Musgrave (1973) (voir Figure 2.9). Même s’il y a des ressemblances avec le tableau des Musgraves, le récit attaché au tableau des Ostros est différent. L’objectif des Ostros est d’étudier les différentes possibilités de résolution des dilemmes d’organisation collective sans nécessairement recourir à la fourniture publique. Dans leurs propres mots :

We shall then explore the organizational possibilities for the public sector, including the development of marketlike arrangements. Such arrangements suggest an industry approach to public services, an approach with implications for public administration quite different from management and control through an overarching public bureaucracy (Ostrom et Ostrom, 1977, p. 9).

En revanche, je crois que l’objectif du tableau des Musgraves est de donner une première approximation de ce qui *doit* être fait par l’État, tout en introduisant les étudiants à certains des enjeux qui seront discutés dans un cours de finances publiques ou d’économie publique. C’est un outil heuristique qui permet de tracer une frontière entre la sphère de l’action individuelle volontaire et celle de l’intervention publique coercitive par la régulation ou le finance-

| | | Jointness of Use or Consumption | |
|---|------------|---|--|
| | | Alternative Use | Joint Use |
| E X C L U S I V E | Feasible | <u>Private Goods</u> : bread, shoes, automobiles, haircuts, books, etc. | <u>Toll Goods</u> : theaters, night clubs, telephone service, toll roads, cable TV, electric power, library, etc. |
| | Infeasible | <u>Common Pool Resources</u> : water pumped from a groundwater basin, fish taken from an ocean, crude oil extracted from an oil pool. | <u>Public Goods</u> : peace and security of a community, national defense, mosquito abatement, air pollution control, fire protection, streets, weather forecasts, public TV, etc. |

FIGURE 2.9 – « Types of goods » Source : Ostrom et Ostrom (1977, p. 12)

ment. En tant que représentation visuelle de la typologie des biens, le tableau est accompagné d'un récit interprétatif simple voulant que l'État soit responsable d'assurer l'efficacité dans l'affectation des ressources en présence d'échecs de marché. Cette attention particulière sur l'efficacité comme unique principe normatif est typique de la littérature d'après-guerre sur les échecs de marché (Marciano et Medema, 2015, p. 11). Musgrave reconnaissait et soutenait que l'État puisse intervenir pour des raisons d'équité, ou suivant d'autres objectifs politiques comme la stabilité. Sa conceptualisation du fédéralisme fiscal est construite selon un ensemble plus large de principes, tout comme le département d'affectation qui doit aussi fournir les biens méritoires. Cependant, dans ce tableau à quatre cases, il est uniquement question d'efficacité.

Le tableau est aussi représentatif de l'évolution des pratiques d'écriture des manuels d'économie. Après la Seconde Guerre mondiale, les manuels d'économie contiennent de plus en plus d'équations, de graphiques et de tableaux (Solow, 1997; Giraud, 2010). En ce sens, le manuel des Musgraves est relativement moderne ce qui explique sa popularité¹²². Il suit la *Theory of public finance* (1959c) en couvrant à la fois la théorie des dépenses publiques, l'étude positive et normative de la taxation, ainsi que les fonctions de stabilisation

122. La différence avec le traité de Shoup (1969) d'apparence beaucoup plus austère est frappante. Medema (2006, p. xii) maintient que Shoup (1969) et Musgrave (1959c) appartiennent à la même approche d'économie politique d'une grande érudition, mais peu formalisée en comparaison des traités d'économie publique plus récents comme Atkinson et Stiglitz (1980). Or, la *Theory* de Musgrave (1959c) contient plus de graphiques que Shoup (1969); et c'est encore plus vrai pour le manuel de 1973 qui adopte une approche résolument pédagogique.

macroéconomique, mais fait aussi une place importante à l'analyse des institutions réelles. Pour le public qui n'a que des bases en économie, le texte des Musgraves un des premiers manuels à couvrir la théorie des finances publiques dans cette ampleur moderne¹²³. Cependant, le tableau qui m'intéresse représente une typologie de biens qui est caractéristique de l'approche traditionnelle de modélisation économique, particulièrement dans la tradition germanique.

Même si cette approche perdra du terrain au profit des conceptualisations plus formelles dans les textes à la frontière de la connaissance économique, une typologie qui produit une diversité de cas de figure rend une image plus réaliste. Par rapport au concept de bien collectif pur proposé par Samuelson, elle permet une meilleure adéquation avec la complexité des situations réelles auxquelles font face les administrations publiques et les représentants politiques. Les différents types de biens conceptualisés par Musgrave – incluant les biens méritoires qui ne font pas partie du tableau – permettent de rationaliser une gamme plus large d'interventions publiques dans l'affectation des ressources. Comme Musgrave le dit si bien :

Mais, ainsi que l'histoire de la pensée économique le montre à l'évidence, les problèmes de terminologie ne sont pas sans importance ! Je suis persuadé qu'une étude systématique des situations combinant divers éléments des cas extrêmes reste utile en ce qu'elle peut faire ressortir la nécessité de solutions différentes d'une situation à l'autre. (Musgrave, 1968a, p. 105 ; 1969b, p. 142).

Certes, la formalisation de Samuelson permet d'insérer le concept dans le cadre néoclassique, mais le travail de construction d'une théorie « opérationnelle » des finances publiques restait à faire :

The special case of social goods was thus firmly incorporated into the general theory of welfare economics, but the new formulation left little or no footing from which to build a bridge towards an operational theory of public finance (Musgrave, 1969a, p. 798).

Pour Musgrave, le concept de bien social n'est qu'un élément d'une théorie compréhensive du secteur public. Pour être utile, la théorie doit être réaliste (*realistic*), ce qui ne semble pas un élément important du modèle de Samuelson : « my model of pure public goods has turned out to be an unrealistic polar

123. L'ampleur des sujets couverts est comparable au manuel *Public Finance* de Ursula Hicks dont la première édition paraît en 1947. Or, même la troisième édition de 1967 ne contient presque aucun tableau ou graphique.

case » (Samuelson, 1958, p. 336). Face aux préoccupations réalistes de Musgrave, Samuelson apparaît comme une figure romantique. D'une part, parce que son historiographie semble favoriser les grands hommes (génies) du passé¹²⁴. D'autre part, parce qu'il reconnaît être attiré par des idéaux esthétiques, en particulier dans sa contribution sur les biens collectifs :

My aesthetic sense was tickled by the beautiful duality displayed by public and private goods and their 'prices' – the vertical addition of public-good 'demands' as against the horizontal addition of private-good 'demands,' the '+ and =' dualities, As Einstein often thought and as James Watson once said about the spherical helix of DNA and RNA, 'Anything so beautiful had to be true!' Still, in a hard science like economics, as against the easy sciences of physics and biology, such romantic notions have to be audited against the austere requirements of reality. And I did satisfy myself that, aesthetics aside, the theory would have vital policy implications¹²⁵.

Ainsi, Samuelson se contente de la conviction que son modèle a des implications politiques importantes, mais il ne se sent pas nécessairement responsable de s'investir dans les détails et de dériver une théorie pratique. Pickhardt (2006) en veut pour preuve que Samuelson n'a pas publié sur la question des biens publics après les années 1960 et Hammond (2015) remarque qu'il ne discute pas non plus de la question dans les quatre premières éditions de son manuel *Economics* (1958).

Conclusion

La conceptualisation des biens sociaux de Musgrave a évolué au cours des trois décennies couvertes dans ce chapitre. Dans sa thèse de doctorat, Musgrave (1937) fait face au problème de l'évaluation des bénéfices individuels des biens qui satisfont des besoins proprement sociaux. Il les identifie alors par leur caractère indivisible. Cette conceptualisation n'est pas très originale. J'ai montré dans la première section un aperçu de la littérature européenne à laquelle Musgrave a pu puiser pour forger ses premières vues sur la question. Le contexte avait changé et les dépenses publiques accaparant une part croissante

124. Voir l'introduction à la seconde édition des *Foundations* (1947a, 1983), ainsi que son traitement apologétique de Frank Ramsey tel que discuté par Duarte (2010).

125. 'Public Goods Twenty Years Later', juin 1974, PAS papers, Boîte 143.

des ressources, il devenait impératif que les économistes puissent appréhender cette réalité dans leur langage. Toutefois, Musgrave ne s'arrête pas à la description. Il veut justifier ces dépenses. Puisque certains biens sont non-excluables, l'hypothèse de contribution volontaire faite par Sax, par certains auteurs italiens et par Lindahl est rejetée pour cause d'irréalisme. Musgrave pose d'emblée l'existence d'un État doté d'un pouvoir coercitif. Il n'avait peut-être pas besoin d'invoquer le problème du *free riding* pour se convaincre que l'État avait un rôle positif à jouer, mais cela lui permit de construire un argument qui entrera en résonance avec la représentation de la rationalité égoïste pendant la guerre froide (sur ce, voir Morgan et Rutherford, 1998 ; Erickson *et al.*, 2013).

Dans les années 1950, la publication de l'article de Samuelson imposa un tournant au débat sur la spécificité des dépenses publiques. Pendant les dix années qui suivirent, la conceptualisation des biens sociaux de Musgrave est fortement influencée par l'idée de « consommation jointe par tous », même s'il reste fidèle à l'impossibilité d'exclusion comme cause de l'échec du marché. Par ailleurs, Musgrave change de point de vue sur la nature des besoins. Il admet désormais aux fins de la théorie que les besoins sociaux sont homogènes aux besoins individuels. En d'autres termes, ils peuvent être représentés dans la même fonction d'utilité. En se conformant ainsi à l'individualisme méthodologique, l'ironie du sort veut que Musgrave en revienne à adopter l'hypothèse (ontologique) subjectiviste des Italiens qu'il avait rejetée vingt ans plus tôt. Pendant ce temps, Samuelson essaye de convaincre Musgrave que la dimension jointe des biens collectifs est une cause plus fondamentale d'échec. La relation amicale que Samuelson et Musgrave maintinrent pendant plus de 70 ans atteste de leur influence réciproque.

La définition standard des biens collectifs, ou sociaux, ou publics est donnée par Musgrave dans son article de 1966 (publié en 1969b). Certes, les articles scientifiques en économie publique utilisent la définition mathématique de Samuelson. Qui plus est, la compréhension qu'on a de la non-rivalité tient beaucoup à la discussion de Samuelson sur le caractère joint des consommations. Il n'en demeure pas moins que c'est Musgrave qui insista sur l'idée de deux critères indépendants (non-rivalité et non-exclusion), menant à une typologie plus compréhensive et à une représentation plus réaliste, bien que tout de même idéalisée.

Le concept de bien collectif (ou celui de bien social) est un concept idéal (Ver Eecke, 1999) qui peut être représenté dans un tableau qui le met en rap-

port avec ses déviations. Puisqu'il s'agit d'un concept idéal, il ne doit pas être cherché directement dans le monde réel. Toute tentative d'appréhension des services publics réels dans les catégories de Musgrave doit faire place à des concessions. De même, des contraintes institutionnelles implicites et une certaine tradition politique imprègnent toute tentative *bottom-up* de subsumer le réel dans les catégories. J'ai affirmé dans l'introduction aux chapitres 2 et 3 que le concept moderne de bien collectif est présenté comme une catégorie universelle caractérisée par une évaluation subjective du collectif, qui ne dépend pas de la culture ou de l'histoire nationale, contrairement aux besoins méritoires. Cette caractérisation reste valide sous un angle d'analyse particulier. Toutefois, de manière plus générale, la discussion sur les échecs de marché au sein de laquelle le concept de bien collectif a pris forme peut être interprétée comme une rationalisation de préoccupations contemporaines concernant le rôle de l'État fédéral et la croissance de l'État social aux États-Unis, des années 1930 à la fin des années 1960.

Ce débat technique sur la spécificité des dépenses publiques illustre également l'évolution de la théorie des finances publiques au milieu du XX^e siècle. C'est l'histoire de la création d'un argument scientifique basé sur une représentation spécifique de l'agent économique et du contexte institutionnel, soit un consommateur rationnel et égoïste qui demande certains biens et services aux caractéristiques intrinsèques particulières. Musgrave n'a pas construit cet argument seul : son raffinement à travers les années s'est fait par l'échange et la discussion entre pairs, au sein des institutions de recherche académique en économie que sont les colloques, journaux, monographies et lieux de rencontre informels. Cet argument sophistiqué a bénéficié d'une certaine popularité dans la bataille intellectuelle contre des économistes plus libertariens comme Buchanan, jusqu'au retour du balancier, qui amena des attitudes plus méfiantes envers l'État, à partir des années 1970¹²⁶. Pourtant, durant les quatre décennies suivant la cristallisation de la définition, Musgrave est resté fidèle à sa conception des biens sociaux.

126. La métaphore du pendule est empruntée à Musgrave qui l'emploie pour décrire ce phénomène : « This focus on market failure has now given way to a counter-offensive, as attention is directed at problems of public sector failure [note de bas de page qui fait notamment référence à Buchanan (1975)]. The Hegelian pendulum has swung and history is on the march again, but with a reversed course » (Musgrave, 1983b, p. 331).

Chapitre 3

Une généalogie du concept de besoins méritoires

Introduction

La construction du concept moderne de bien collectif, dont il a été question au chapitre précédent, délaisse plusieurs arguments microéconomiques en faveur de l'intervention de l'État. Par rapport à ce qu'envisageaient les auteurs de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e, le concept de biens social de Musgrave, tout comme celui de bien collectif de Samuelson, ne fournissent une raison d'intervenir que dans le scénario (hypothétique) où les individus sont égoïstes et les biens en question ne sont pas sujets à exclusion ou à rivalité.

Dans ce chapitre, je réponds à la question suivante : pourquoi Musgrave a-t-il inventé le concept de besoin méritoire ? Au fur et à mesure que le concept de bien collectif se stabilise, le champ conceptuel de la discussion théorique sur les dépenses publiques se restreint. Cet appauvrissement a pris la forme d'une restriction méthodologique et axiologique. J'avance l'idée que la définition des biens collectifs qui émerge dans les années 1950 est insuffisante pour Musgrave. Ironiquement, Musgrave est en partie responsable de cette restriction, parce qu'il cherchait à construire un argument qui soit acceptable pour ses collègues économistes. Ainsi, j'identifie deux raisons qui ont poussé Musgrave à inventer le concept. D'une part, parce qu'il voulait compléter sa typologie des dépenses publiques par une autre catégorie pour rendre sa théorie plus réaliste (au sens

* Ce chapitre est basé principalement sur mon article « A genealogy of the concept of merit wants » à paraître en 2017a dans le *European Journal of the History of Economic Thought*.

de *realistic*). D'autre part, parce qu'il considérait que ces attributions économiques de l'État n'étaient pas déraisonnables. Bien qu'il ait à certains moments de sa carrière tenté de minimiser l'importance des besoins méritoires au sein de son approche théorique, Musgrave a toujours maintenu que l'État avait un rôle important à jouer dans le bien-être des citoyens.

À ma connaissance, Musgrave n'a jamais explicité les raisons qui l'ont poussé à inventer le concept de besoin méritoire. Pour appuyer ma thèse, je vais donc reconstruire certains éléments du contexte théorique de sa *Theory* (1959c) en me fondant sur des influences intellectuelles reconnues, ainsi que sur ses contemporains.

Dans la première section du chapitre, je passe en revue des arguments en faveur de l'intervention publique qui peuvent être qualifiés d'arguments en faveur des besoins méritoires, mais qui ont été proposés avant que Musgrave n'invente le concept. Je choisis des auteurs dont on peut attester l'influence sur le jeune Musgrave. En d'autres mots, je présente des idées tirées de textes que Musgrave a directement cités, ou qui ont fait partie de sa formation intellectuelle en Allemagne ou aux États-Unis.

Dans la deuxième section, je défends l'idée que l'invention du concept répond également à des préoccupations contemporaines. Je montre en quoi la conceptualisation des dépenses publiques proposée par Musgrave cherche probablement à prendre en compte la critique de son collègue et ami Gerhard Colm. Puis, j'explique en quoi l'expérience de la planification pendant la guerre et les défis des politiques publiques d'après-guerre aux États-Unis ont fait émerger de nouvelles considérations en matière de dépenses publiques qui n'étaient pas centrales au moment où Musgrave rédigea sa thèse de doctorat dans les années 1930. Or, une bonne partie des transferts en nature effectués par l'État fédéral ne rentrent pas dans la catégorie des biens collectifs purs. Il fallait donc un autre concept pour les appréhender et éventuellement les justifier. Les arguments que je retrace dans ce chapitre concernent donc essentiellement des transferts en nature, ou des subventions publiques pour les soins de santé, les logements sociaux, la culture, et surtout l'éducation.

3.1 Des arguments qui ont fait partie de la formation intellectuelle de Musgrave

3.1.1 La tradition britannique du bien-être

Dans le premier chapitre de sa thèse, Musgrave commence sa revue des considérations sur les finances publiques chez les classiques par une brève discussion d'Adam Smith. Il reconnaît que, contrairement à Ricardo, Smith consacre plusieurs pages au gouvernement public, notamment aux questions d'administration de la justice, de la construction et de l'entretien de certaines infrastructures, mais aussi à l'organisation du système scolaire. Musgrave aurait pu y trouver quelques arguments en faveur d'une fourniture publique de certains biens méritoires¹. Par exemple, Smith (1776, IV.v.a, p. 523) mentionne au détour d'une discussion sur l'utilité des subventions à l'exportation que le versement de prix et récompenses publics aux artistes favorise l'émulation entre eux et permet ainsi aux arts de se développer². Par ailleurs, Smith affirme que les divertissements publics servent à égayer la vie misérable des ouvriers. Ces activités culturelles contribuent à l'élévation des mœurs des ouvriers qui sont autrement exposés à des doctrines religieuses austères et anti-sociales³.

Le principal remède proposé par Smith contre l'abrutissement de la classe ouvrière est l'enseignement des sciences et de la philosophie. Les hommes de rang élevé peuvent aisément se prémunir contre les superstitions, mais les pauvres n'ont pas cette chance. Il revient donc à l'État de rendre leur instruc-

1. Ver Eecke (2003) affirme que Smith fait une distinction entre des biens publics qui répondent à un critère d'utilité et qui doivent être financés par les utilisateurs, et d'autres dépenses publiques (armée, éducation) justifiées par des arguments moraux et qui doivent être financées en fonction de la capacité contributive (*ability-to-pay*) des citoyens. Selon Ver Eecke, cette distinction rejoint celle que Musgrave fait entre les biens collectifs (sociaux) qui répondent à un critère d'efficacité et les biens méritoires qui renvoient à des arguments moraux. Musgrave (1976a, p. 386) voit dans le livre V de Smith (1776) des idées qui anticipent sa théorisation des dépenses publiques, mais il ne fait pas explicitement référence au concept de besoin méritoire. Pour une analyse détaillée des attributions publiques chez Smith, voir Skinner (1996).

2. De Marchi et Greene (2005) affirment que les arts sont pour Smith des biens méritoires, mais que celui-ci est généralement réfractaire à l'idée d'un art public qui serait choisi et financé par l'État.

3. « The state, by encouraging, that is by giving entire liberty to all those who for their own interest would attempt, without scandal or indecency, to amuse and divert the people by painting, poetry, musick, dancing ; by all sorts of dramatic representations and exhibitions, would easily dissipate, in the greater part of them, that melancholy and gloomy humour which is almost always the nurse of popular superstition and enthusiasm » (Smith, 1776, V.i.g, p. 796).

tion obligatoire et de la subventionner partiellement (*ibid.*, V.i.f, p. 784-786). Au fil des pages que Smith consacre à l'éducation, il est clair que celui-ci défend avant tout un système volontariste (privé) où règne le libre choix des étudiants et la concurrence entre enseignants. Cependant, les ouvriers n'ont pas la capacité financière d'accéder à ce système sans la charité ou sans subventions publiques. Or, cette éducation élémentaire leur est d'autant plus importante que leur travail est débilitant. La division du travail abrutit les masses en leur imposant un travail manufacturier réduit à quelques opérations répétitives. Pour Smith, l'exercice physique et intellectuel des ouvriers est important pour le fonctionnement de la république. En effet, les citoyens doivent être en bonne condition physique afin de défendre leur pays en cas de guerre. Leur jugement doit également être aiguisé afin d'examiner avec discernement les affaires privées et publiques et ne pas se laisser emporter par des idéologies dangereuses⁴. Donc même si l'État ne subventionne pas l'instruction des pauvres pour en tirer un avantage direct, il en bénéficie indirectement (*ibid.*, p. 788). Mais au-delà, il en va aussi du respect de la dignité humaine : « A man, without the proper use of the intellectual faculties of a man, is, if possible, more contemptible than even a coward, and seems to be mutilated and deformed in a still more essential part of the character of human nature » (*ibid.*).

Pour une discussion plus substantielle des multiples attributions économiques de l'État dans la société industrielle britannique, on doit se tourner vers John Stuart Mill, Henry Sidgwick, puis Arthur Cecil Pigou. Ces auteurs, en particulier les deux premiers, ont pu influencer les idées de Musgrave sur les dépenses publiques. Dans le premier chapitre de sa thèse, Musgrave (1937) discute la position de Mill sur les finances publiques. Dans sa *Theory*, Musgrave (1959c) se réfère également à Mill (1848) à de nombreuses reprises, et cite Sidgwick (1883). Par ailleurs, Smith, Sidgwick, et Pigou figurent parmi les auteurs avec lesquels Musgrave (1999, p. 29) se reconnaît une filiation intellectuelle. Musgrave (1937, 1997a, 1959c, p. 114) mentionne à plusieurs reprises l'absence de traitement approfondi des dépenses publiques dans le traité de Pigou (1928), *A Study of public finance*. C'est d'ailleurs le point de départ de

4. « They are more disposed to examine, and more capable of seeing through, the interested complaints of faction and sedition, and they are, upon that account, less apt to be misled into any wanton or unnecessary opposition to the measures of government. In free countries, where the safety of government depends very much upon the favourable judgment which the people may form of its conduct, it must surely be of the highest importance that they should not be disposed to judge rashly or capriciously concerning it » (Smith, 1776, V.i.f, p. 788).

sa démarche qui consiste à relier les revenus et les dépenses de l'État dans une théorie unifiée. Or, on verra que c'est plutôt dans *Economics of Welfare* (1932) que Musgrave a pu puiser des arguments qui seront plus tard utilisés pour justifier des biens méritoires.

La pensée utilitariste est moins contrainte par des principes méthodologiques que la Nouvelle économie du bien-être. Pour autant qu'elles contribuent à augmenter le bien-être, différentes mesures d'utilité publique sont justifiables même si elles ne constituent pas des améliorations au sens de Pareto. Ceci permet à Mill et à Sidgwick de proposer un large spectre d'interventions publiques. Toutefois, leur règle générale est bien connue : « *Laisser-faire*, in short, should be the general practice: every departure from it, unless required by some great good, is a certain evil » (Mill, 1848, p. 945)⁵. Mill et Sidgwick reconnaissent deux types d'exception à cette règle individualiste (Medema, 2009, chapitre 2) :

- i) lorsque l'individu n'est pas le meilleur juge de son intérêt ; et
- ii) lorsque le comportement individuel intéressé ne permet pas spontanément d'atteindre le plus grand bien-être social.

Mill (1848) rejette le principe de l'impôt-échange (*benefit principle*) en finances publiques. Il affirme qu'il n'y a pas de *quid pro quo* entre les services rendus par l'État et les taxes payées par les contribuables. Cette déconnexion entre les deux pans des finances publiques permet plus de flexibilité dans la justification de certaines dépenses publiques. Les interventions du gouvernement sont guidées par l'intérêt public, ce qui correspond à la dimension sociopolitique de ma grille de lecture (voir schéma 2.1, p. 71). Mill énumère un ensemble d'interventions publiques raisonnables. Celles qui sont justifiées parce que (i) l'individu n'est pas le meilleur juge de son intérêt seront par la suite qualifiées

5. On rencontrait déjà chez Bentham une formulation semblable : « General rule : nothing ought to be done or attempted by government for the purpose of causing an augmentation to take place in the national mass of wealth, with a view to encrease of the means of either subsistence or enjoyment, without some special reason. *Be quiet* ought on those occasions to be the motto, or watch word, of government. [...] Whatever is *sponte actum* on the part of individuals, falls thereby into the class of *non-agenda* on the part of government. Coercion, the inseparable accompaniment, precedent, concomitant, or subsequent, of every act of government, is in itself an *evil* : to be any thing better than a pure evil, it requires to be followed by some more than equivalent good. » (Bentham, 1804, pp. 232, 238). Chez Mill, même si le principe utilitariste guide la délimitation de la frontière des interventions gouvernementales légitimes, on trouve dans *On Liberty* un principe d'organisation qui est l'équivalent politique de la règle économique de priorité du laisser-faire. Une intervention coercitive n'est légitime que si elle vise à prévenir un tort causé à autrui (Mill, 1859, p. 14). Or, dans la pratique, les applications de cette règle sont sujettes à discussion (voir Mill, 1859 p. 104-128).

de biens méritoires (Sturn, 2015). Mill admet que le consommateur n'est pas toujours en mesure de faire le bon choix :

Is the buyer always qualified to judge of the commodity? If not, the presumption in favour of the competition of the market does not apply to the case; and if the commodity be one, in the quality of which society has much at stake, the balance of advantage may be in favour of some mode and degree of intervention, by the authorised representatives of the collective interest of the state. (Mill, 1848, p. 947)

L'éducation est le cas le plus important discuté par Mill ; il s'agit également d'un exemple fréquent de bien méritoire. Dans un système volontariste où la fin n'est pas suffisamment valorisée, l'individu ne sera pas prêt à y consacrer des ressources adéquates pour atteindre le niveau socialement désirable d'éducation. Comme le déclare succinctement Mill : « the uncultivated cannot be competent judges of cultivation » (*ibid.*).

Le second type d'exception à la règle du laisser-faire survient lorsque (ii) l'action spontanée des individus égoïstes ne mène pas au bien-être général⁶. Les exemples discutés par Mill, comme la colonisation de nouveaux territoires, ou la réduction de la semaine de travail, constituent des problèmes d'action collective au sens de Olson (1965)⁷. Ils s'agit d'un problème d'exclusion qui est appréhendé par le concept de bien collectif.

La discussion de l'intervention publique conduite par Sidgwick se situe dans la continuité de celle de Mill, mais il va plus loin que son prédécesseur et propose une conception plus large du bien-être social (Backhouse, 2006; Medema, 2009; Backhouse et Nishizawa, 2010a). Sidgwick distingue les interventions individualistiques, des interventions socialistiques (et non socialistes). Ces dernières sont des compléments à une organisation sociale généralement basée sur l'intérêt propre (Sidgwick, 1897, p. 146). Au registre des exceptions à la

6. « There are matters in which the interference of law is required, not to overrule the judgment of individuals respecting their own interest, but to give effect to that judgment : they being unable to give effect to it except by concert, which concert again cannot be effectual unless it receives validity and sanction from the law » (Mill, 1848, p. 956).

7. Blaug (1985, p. 218) affirme que Mill produit la première analyse d'un problème de bien collectif. Pour Musgrave (1985a), il s'agit bien d'un problème de resquilleur. Une opinion également partagée par Sturn (2015). Tuck (2008, p. 134-135) affirme qu'il ne s'agit pas d'un cas de resquilleur, car ce n'est pas une question de contribution marginale non perceptible (voir chapitre 2), mais plutôt un cas où la coopération pourrait exceptionnellement ne pas fonctionner parce que certains individus négligeraient leur intérêt de long terme.

règle du laisser-faire qui respectent l'individualisme, Sidgwick mentionne la réglementation des drogues. Ces dernières seront plus tard qualifiées de biens *déméritoires* (Musgrave, 1959c, p. 178). Dans ses propres mots :

Hence, if strong empirical grounds are brought forward for admitting a particular practical exception to this principle—if *e.g.*, it is proved that men are largely liable to ruin themselves by gambling or opium-smoking, or knowingly to incur easily avoided dangers in industrial processes—it would, I think, be unreasonable to allow these practices to go on without interference, merely on account of the established general presumption in favour of *laissez faire*. The particular cases in which such 'paternal' intervention is on the whole desirable must be determined by experience, and will naturally vary with times and circumstances. (Sidgwick, 1897, p. 136)

Sidgwick discute également du cas de l'éducation. Dans un premier temps, il reconnaît que l'éducation des classes populaires ne peut être laissée à l'initiative privée, car les travailleurs n'auraient pas assez d'argent pour financer l'éducation de leurs enfants (*ibid.*, p. 154). À ce stade, l'argument est que le salaire ouvrier est insuffisant pour garantir une instruction minimale et donc l'égalité des chances. Toutefois, Sidgwick va plus loin et invoque l'intérêt de la communauté dans le développement intellectuel et spirituel de ses membres :

The question of public provision for education is not, however, commonly viewed in relation to industrial efficiency alone. It is widely held to be in the interest of the community at large—and not merely of the poorer classes primarily benefited—that public funds should be employed in the moral and intellectual improvement of its members generally, but the maintenance of religious teaching and worship, and the promotion of scientific and literary culture, through the means not only of schools for the young, but also of museums, libraries, and universities for adults. (*ibid.*, p. 155)

Il affirme que la communauté a un intérêt dans un ensemble d'infrastructures culturelles et scientifiques dans lesquelles les individus ne portent qu'un intérêt distant et indirect⁸. Dans ces cas, « l'intérêt de la communauté dans son en-

8. Les parcs publics, les musées et les biens culturels d'importance seront éventuellement considérés comme des biens méritoires, même s'ils ne font pas partie des premiers exemples donnés dans les années 1950. Une référence aux subventions des arts comme bien méritoire apparaît chez Musgrave et Musgrave (1980). Une discussion approfondie de l'argument est

semble est l'objet de l'intervention publique » (*ibid.*, p. 155). Toutefois, puisque la communauté n'a pas un statut ontologique particulier pour les utilitaristes, il semble qu'on peut comprendre l'intérêt de la communauté comme l'intérêt des individus membres de cette communauté. Ainsi, si les individus, en tant qu'acteurs privés, ne demandent pas suffisamment de biens culturels par rapport à leur intérêt en tant que membre de la communauté, on est donc en présence d'un cas où les individus ne sont pas les meilleurs juges de leur intérêt⁹.

En somme, Mill et Sidgwick admettent une intervention de l'État lorsque l'individu n'est pas le meilleur juge de son intérêt et lorsque l'action individuelle égoïste et spontanée ne mène pas au maximum de bien-être social. Ces derniers cas sont traités par le concept de bien collectif. Cependant, il en va autrement des arguments en faveur de l'instruction publique qui correspondent plutôt à l'idée de bien méritoire.

Contrairement aux économistes contemporains qui se restreignent généralement aux données quantitatives provenant d'observations statistiques, ou produits par expérimentation, les économistes victoriens observaient le monde en synthétisant diverses sources d'information. Ils collectaient des faits de différentes natures, les organisaient et tentaient d'en dégager des généralisations (Maas, 2011, p. 214). L'éthique utilitariste et une approche inductiviste, combinée à une bonne dose de ce que les anglais appellent le sens commun, permettent d'envisager de nombreuses exceptions à la règle du laisser-faire. Les interventions publiques légitimes ne découlent pas d'une évaluation subjective faite par les individus (comme chez Buchanan), mais sont plutôt identifiées par l'économiste bienveillant sur la base d'une analyse sociohistorique des besoins de la communauté (Voir schéma 2.1, p. 71). Comme Pigou, Mill et Sidgwick partagent une conception objective du bien-être (Cooter et Rappoport, 1984). Voilà une approche bien différente de la Nouvelle économie du bien-être qui érige en norme absolue la souveraineté du consommateur.

Le successeur d'Alfred Marshall à la chaire d'économie politique de Cambridge, Arthur Cecil Pigou, tenta d'intégrer les idées de Sidgwick dans le cadre

fournie par Cwi (1980) qui inclut en particulier les musées et les arts de la scène. Robinson (1967) défend l'idée que les parcs nationaux (à des fins récréatives) sont des biens méritoires. On trouvera par la suite ces exemples de biens méritoires chez Musgrave (1987b).

9. Sidgwick avait par ailleurs déjà reconnu dans la première édition de ses *Principles* que le consommateur n'est pas toujours un meilleur juge des biens dont il a besoin (et de leur origine) que le gouvernement (Sidgwick, 1883, p. 421).

de la nouvelle théorie néo-classique (Medema, 2009, p. 60). Par rapport à la collection d'exceptions au laisser-faire proposée par Mill et Sidgwick, Pigou propose une théorisation plus systématique. Il introduit une distinction entre le bien-être, le bien-être économique et les désirs. La satisfaction de ces derniers apporte généralement une augmentation du bien-être, mais Pigou admet des exceptions à cette règle. Le bien-être économique – défini comme les satisfactions qui sont liées à des dépenses monétaires – est l'objet de son traité *The Economics of Welfare*, mais Pigou reconnaît que cette approche n'épuise pas le bien-être humain au sens large. La disposition à contribuer financièrement à la production d'un bien mesure l'intensité du désir, mais pas nécessairement les satisfactions (le bien-être) que l'individu en tirera (Pigou, 1932, p. 23). Le bien-être économique national est mesuré par le produit national (*National dividend*), ou le revenu national (*national income*) (*ibid.*, p. 31).

L'épaisseur théorique de la conceptualisation pigouviennne du bien-être permet d'envisager des situations où l'État induit des changements dans les goûts (préférences) des agents qui entraînent un accroissement du bien-être économique général. Par exemple, la construction de bibliothèques publiques peut développer chez les gens le goût de la littérature, tout comme la facilité d'accès à des débits de boissons peut encourager l'alcoolisme (*ibid.*, p. 83). Pigou reconnaît que même si toute nouvelle activité se substitue à une ancienne, certaines activités sont susceptibles, après habitude, de procurer un bien-être supérieur à d'autres, comme la littérature et les arts. Ainsi, l'État fait bien de subventionner l'accès aux arts de la scène :

In like manner the policy of many German cities, in subsidising theatres and opera-houses and in providing symphony concerts two or three evenings a week at a very small admission fee, is an educational policy that bears fruit in increased capacity for enjoyment (*ibid.*).

En économie publique, Pigou est bien connu pour avoir conceptualisé des cas où la main invisible ne permet pas de maximiser le revenu national. Il poursuit ainsi la ligne argumentative (ii) que j'ai retracée chez Mill et Sidgwick. Pigou souligne l'importance des économies externes dans la production qui seront théorisées à partir des années 1950 comme externalités (Medema, 2015). C'est le cas lorsque la production de certains biens a des effets néfastes sur le public (génère de la pollution) qui ne sont pas pris en compte dans les

coûts de production et sont donc produits en quantité supérieure à ce qui serait socialement optimal. De même, d'autres biens et services sont produits en quantités insuffisantes, soit parce qu'ils suivent des rendements décroissants, soit parce qu'un des produits dérivés (joint), pourtant socialement utile, n'a pas de valeur marchande (ce qu'on appellera une externalité positive). L'approche empruntée par Pigou consiste à étudier les décalages entre les produits (respectivement les coûts) sociaux et les produits (respectivement, coûts) privés. De prime abord (*prima facie*), il est légitime que l'État encourage une activité lorsque les produits sociaux sont plus grands que les produits privés. Certaines de ces situations rentreront plus tard dans la catégorie des biens collectifs, alors que d'autres seront considérées comme biens méritoires.

Par des « encouragements extraordinaires » (subventions) ou des « restrictions extraordinaires » (taxes), l'État est en mesure de combler l'écart entre le produit social et le produit privé. Dans la première catégorie, on rencontre les parcs publics, alors que les boissons alcoolisées rentrent dans la seconde (Pigou, 1932, p. 192-193). Même les denrées alimentaires acquièrent une valeur nationale stratégique du fait de leur importance dans le développement de citoyens participant à la défense militaire (*ibid.*, p. 193)¹⁰. D'autres défis d'organisation sociale, comme la planification urbaine, relèvent également de la responsabilité publique, même s'ils renvoient à des valeurs substantielles qui dépassent la pure coordination entre agents. L'esthétique d'une ville ne peut résulter d'un plan produit par l'agrégation simple de visions individuelles :

It is as idle to expect a well-planned town to result from the independent activities of isolated speculators as it would be to expect a satisfactory picture to result if each separate square inch were painted by an independent artist. No 'invisible hand' can be relied on to produce a good arrangement of the whole from a combination of separate treatments of the parts. It is, therefore, necessary that an authority of wider reach should intervene and should tackle the collective problems of beauty, of air and of light, as those other collective problems of gas and water have been tackled (Pigou, 1932, p. 195).

10. Cet argument républicain traverse la frontière libérale entre le privé et le public (Geuss, 2001, p. 37-38). Dans sa critique de la justification individualiste de l'État, Colm (1956, 1965) argumentera que le pain, archétype du bien privé, est considéré en temps de guerre comme un bien d'intérêt public. Plus récemment, Mann (2003) défend les subventions à l'agriculture biologique en Allemagne en considérant cette dernière comme bien méritoire.

Comme ses prédécesseurs anglais, Pigou discute des cas (*i*) où les individus ne sont pas les meilleurs juges de leur intérêt, notamment parce qu'ils ont une mauvaise capacité à anticiper l'avenir (*telescopic faculty*) qui les mène à des allocations intertemporelles 'irrationnelles' (*ibid.*, p. 25). Pour Pigou, la principale conséquence économique de ce défaut de rationalité est une épargne déficiente qui restreint du coup la formation de capital. Or, au nom de ce constat, des économistes vont en conclure que les individus ne sont pas les meilleurs juges de leur intérêt de long terme et que les autorités doivent encourager l'épargne et préserver les ressources naturelles pour les générations futures. Cet argument sera repris dans la littérature contemporaine sur les biens méritoires (voir chapitre 4) et servira aussi comme exemple paradigmatique de *nudge* (option par défaut en faveur de l'épargne; voir Sunstein et Thaler, 2003). D'ailleurs, Pigou expliquait déjà la surexploitation des ressources naturelles (charbon, poissons) par cette actualisation irrationnelle, justifiant ainsi que l'État se présente comme le gardien des générations futures (Pigou, 1932, p. 28-29).

Les cas précédents sont traités par Pigou comme des dissonances (*disharmonies*) dans la production. Dans une conférence prononcée à Cambridge en 1935, Pigou identifie, de plus, des dissonances dans la distribution du revenu et des dissonances dans le cycle industriel. Medema (2009, p. 68) fait remarquer que ces trois catégories générales correspondent aux trois types d'échecs de marché qui recourent les trois branches de la théorie musgravienne (affectation, distribution, stabilisation). Or, ce texte de 1935 n'est jamais cité par Musgrave et il est loin d'être évident qu'il en a eu connaissance. Il ne présente donc qu'un intérêt limité pour notre reconstruction historique.

Cependant, déjà dans *Economics of Welfare*, Pigou discute des effets d'une redistribution du revenu sur le produit (*Dividend*) national. Sous l'hypothèse que l'utilité marginale du revenu est décroissante, un transfert des riches vers les pauvres augmente le bien-être économique total. Ainsi les donations aux organismes de charité et l'implication bénévole en faveur des pauvres permettent d'augmenter le bien-être de la nation¹¹. Mais les donations ne suffisent pas. Il

11. Dans un article paru en 1901, Pigou insistait déjà sur le rôle complémentaire de différents acteurs (organismes de charité, tutelles publiques, associations de travailleurs) dans la lutte contre la pauvreté. Pour lui, l'État ne peut et ne doit pas être le seul responsable. Pour le jeune Pigou, il n'y a pas de système idéal. Ce qui importe c'est que personne ne soit laissé pour compte : « Provided that the whole system is thoroughly organised and knit together, it is relatively unimportant to decide what precise sphere should be taken by any particular agency » (Pigou, 1901, p. 259).

est donc nécessaire de prélever des taxes et des impôts pour transférer des ressources aux plus démunis (Pigou, 1932, p. 713). Pigou est très préoccupé par l'effet néfaste sur l'offre de travail que peut avoir un transfert inconditionnel aux pauvres. Étant donné cet effet, ces transferts n'ont pas qu'un effet positif sur le revenu national. Par contre, en transférant en nature certains biens qui ne peuvent pas être revendus et que les pauvres n'auraient pas achetés par ailleurs, l'État peut contribuer directement à augmenter le bien-être économique.

Thus public parks for the collective use of the poor, or flowers for their private use, can be transferred to them, without the expectation of the transference reacting injuriously upon the dividend. The same remark holds good of general sanitary measures. The grant from State funds of the expenses involved in such things is on a different footing from the grant of funds for ordinary medical treatment. As the Poor Law Commissioners write : 'Sanitary measures, for the most part, lie beyond the reach of the individual, and are a common need, which must be provided for in common ; while medical treatment is essentially an individual need, and is, for the most part, easily attainable by the individual.' Similar considerations hold good, in some degree, of the gift of free school education, or of a portion of the costs of it—when the amount of education to be covered is authoritatively fixed—to the children of the poor. For some persons are so poor that, if left to themselves, they could not devote any of their earnings to the purchase of school education, and, therefore, the free provision of it by the State does not lower their desire for any unit of these earnings. Since, when children are taken to be educated, their parents are deprived of the wages they might otherwise have obtained, it may be that, even when to free education free meals are added, there is no net lightening of the costs of living to parents, and, therefore, no diminution in the contribution of work and waiting which they find it profitable to make. In these circumstances the expectation of this variety of neutral transference will leave the size of the national dividend unaltered. (Pigou, 1932, p. 726)

Les exemples donnés par Pigou (parcs publics, fleurs, éducation) ont aussi été qualifiés de biens méritoires, mais les arguments de Musgrave ne sont pas exac-

tement les mêmes que ceux de Pigou. Ici l'argument en faveur d'un transfert en nature n'est pas que les pauvres n'en consommeraient pas assez si on leur en laissait le choix, mais plutôt que le transfert en nature de ces biens qui ne sont pas essentiels à la survie permet d'éviter un effet dissuasif sur l'offre de travail¹². Une solution alternative consiste à subventionner certains biens et services, mais sans pour autant en rendre le coût nul pour les usagers. L'État peut ainsi subventionner les denrées alimentaires pour tous en cas de guerre, mais il peut aussi subventionner le transport public et des logements pour les pauvres (Pigou, 1932, p. 737-739). Ces subventions publiques ont l'avantage d'éviter la stigmatisation sociale qui résulterait d'une fourniture directe de certains biens auprès des pauvres. Par ailleurs, Pigou admet que le gouvernement subventionne certains biens pour en encourager la consommation pour des « raisons non économiques ».

Au sujet de l'éducation des enfants pauvres, Pigou affirme que l'État doit pallier le manque de ressources des parents afin de s'assurer que tous les enfants reçoivent une éducation professionnelle adéquate, ce qui implique notamment de leur fournir des repas à l'école. L'investissement dans le développement des capacités de ces enfants apporte un rendement social qui est supérieur au taux normal de l'intérêt dans les machines et l'industrie (Pigou, 1932, p. 746-747). Au-delà des capacités financières déficientes des parents, le sous-investissement en capital humain (Pigou n'emploie pas l'expression) s'explique aussi par une absence d'information sur les bénéfices de l'éducation et d'une saine alimentation :

The main difficulty is that many poor persons are unable, through lack of knowledge, to invest resources in themselves or their children in the best way. Thus, in a recent report of the Board of Education, we read : 'A large proportion of the badly nourished children suffer from unsuitable food rather than from lack of food.' (*ibid.*, p. 753).

12. Dans l'article de 1901, Pigou considère l'argument paternaliste classique en faveur du transfert en nature vers les enfants, comme des repas gratuits, mais souligne du même coup que ceux-ci permettent aux parents de fuir leurs responsabilités. Par ailleurs, si le bien peut être revendu, comme les vêtements, le transfert en nature (volontaire ou effectué par l'État) peut contribuer à une dynamique d'exploitation des enfants : « One of the unkindest things that it is possible to do for the children of the poor is to teach their parents that profit can be made by sending them about the streets half-clothed and half-starved. If turning them out to beg with bleeding feet is likely to result in a gift of boots, which the mother can pawn for the price of a drunken debauch, many children will be turned out in this condition every day. » (Pigou, 1901, p. 249)

Pigou n'affirme pas que les pauvres sont personnellement responsables de ce problème. C'est avant tout un problème social :

It should be based on a full recognition of the fact that people are not machines, and that their industrial—not to speak of their human—capacity is a function of their moral, as well as of their material, surroundings (*ibid.*, p. 757).

Ce problème n'affecte pas toutes les familles pauvres – et d'ailleurs pas seulement les pauvres. Avant même que le concept de souveraineté du consommateur ne soit inventé, on trouve des économistes pour en critiquer l'idée :

The art of spending money, not merely among the poor, but among all classes, is very much less developed than the art of making it (*ibid.*, p. 754).

Dans la discussion qui suit cet aphorisme, Pigou se réfère à l'article de Wesley Clair Mitchell « The backward art of spending money » (1912) qui défend l'idée que l'absence de spécialisation des tâches (division du travail) au sein du foyer a empêché les gains d'efficacité observés dans la société industrielle. Les ménagères doivent réaliser plusieurs tâches et acheter divers produits, elles n'ont donc pas le temps de comparer les prix et les qualités. Qui plus est, contrairement au marché, il n'y a pas de mécanisme concurrentiel entre les ménages qui imposerait une recherche de la bonne gouvernance domestique¹³.

Ainsi, Pigou affirme qu'il est possible que l'argent transféré aux pauvres soit gaspillé, qu'elle serve à encourager les comportements qui reproduisent leur condition misérable. La meilleure stratégie pour lutter contre la pauvreté consisterait donc à combiner des dons privés, l'intervention bienveillante des acteurs du voisinage et le soutien financier de l'État (Pigou, 1932, p. 757).

Soucieux d'éviter autant que possible les effets néfastes sur le produit national d'un transfert aux pauvres, Pigou reconnaît tout de même qu'on ne peut laisser des membres de la collectivité vivre dans des conditions inhumaines. Il est donc favorable à ce que l'État fournisse des biens essentiels en quantité

13. À bien des égards, la vision sociale de Pigou peut apparaître progressiste, mais il ne faut pas oublier que sur la question des femmes, il ne s'éloigne guère des jugements victoriens rétrogrades (Pujol, 1992, p. 189). En effet, Pigou ne défend l'éducation des femmes que pour les préparer au travail domestique. Ce dernier n'est d'ailleurs pas inclus dans le calcul du produit national. Pour Pigou, la participation des femmes au marché du travail les amènerait à négliger leurs tâches ménagères. Sa défense des transferts en nature, combinée à son opposition à un salaire minimum pour les femmes empêchent celles-ci d'acquérir une autonomie financière (voir Pujol 1992, pp. 169-196).

minimalement suffisante pour attendre un niveau objectif de bien-être (qui reste à déterminer) :

Thus the minimum includes some defined quantity and quality of house accommodation, of medical care, of education, of food, of leisure, of the apparatus of sanitary convenience and safety where work is carried on, and so on. Furthermore, the minimum is absolute (*ibid.*, p. 759).

Pigou reconnaît qu'il y a un danger potentiel à demander à l'État de décider à leur place comment des individus (les pauvres) doivent affecter les ressources qu'on leur rend disponibles, mais « l'esprit civique de notre temps exige d'affronter cette difficulté » :

A man must not be permitted to fall below the minimum in one department in order that he may rise above it in others (*ibid.*)¹⁴.

Rétrospectivement, certaines des idées avancées par Pigou anticipent la discussion sur les biens méritoires des années 1960. Comme Mill et Sidgwick avant lui, Pigou identifie des cas où l'individu n'est pas le meilleur juge de son intérêt et où le comportement individuel intéressé ne permet pas spontanément d'atteindre le plus grand bien-être social. Dans un élan que d'aucuns considéreraient comme paternaliste, Pigou envisage aussi que le gouvernement subventionne certains biens pour induire un changement dans les goûts de la population. Il rappelle que ce dernier est aussi le gardien des générations futures et qu'il doit parfois faire la promotion de différentes valeurs au-delà des effets que de telles politiques pourraient avoir sur le dividende national. Enfin, dans *The Economics of Welfare*, Pigou discute aussi en détail la question de la redistribution, y compris les mesures de redistribution en nature.

Toutefois, le contexte dans lequel Pigou formule ses idées est bien différent de celui dans lequel Musgrave formulera son concept de bien méritoire. Pigou n'envisage pas qu'un État central se rende directement responsable du bien-être de certaines classes (les pauvres) de citoyens. Il rationalise l'action sociale de son temps qui, en Angleterre, est une alliance entre différents partenaires,

14. Déjà en 1901, Pigou affirmait « But this is a difficulty which it is impossible to avoid among a people whose natural humanity would shrink in horror from the idea that any among them could be allowed to die of starvation in the streets. Further, since the State provides for the maintenance of the convicted members of the criminal class, it would be putting a direct premium upon crime if it refused to guarantee subsistence to the merely destitute. There can, therefore, be no doubt that it is right for it to give this guarantee » (Pigou, 1901, p. 252).

notamment les organismes de charité. Ainsi, Pigou se situe probablement davantage dans la continuité des Lois sur les pauvres, que dans la vision plus radicale du rapport Beveridge et de l'État social qui se développa après la Seconde Guerre mondiale.

J'ai relevé différents arguments en faveur d'une intervention publique chez Pigou, mais cela ne veut pas dire que pour Pigou, tout compte fait, l'État doit intervenir. Au contraire, il s'agit de considérations à première vue (*prima facie*) qui doivent être confrontées aux capacités de l'État à réaliser ses missions (Medema, 2010, p. 54-57). On ne peut trancher de manière abstraite entre le laisser-faire et l'intervention publique : « Les mérites de chaque cas doivent être considérés en fonction des circonstances concrètes » (Pigou, 1935, p. 127-128). Pigou est attaché à une approche inductiviste où chaque cas doit être analysé en détail, et il ne parvient pas, ou il ne cherche pas, à en proposer une théorie générale des affectations publiques (Aslanbeigui et Oakes, 2015, p. 103).

Dans le premier chapitre de sa *Theory*, Musgrave (1959c) introduit sa discussion sur les besoins publics en invoquant la conceptualisation pigouvienne (mais sans y faire référence à ce chapitre). Les besoins sociaux et les besoins méritoires y sont présentés comme des cas extrêmes de décalage entre bénéfices sociaux et bénéfices privés¹⁵. Bien que Musgrave reprenne les exemples et les

15. « Next, we have situations where external economies or diseconomies are generated by the operation of particular individuals or firms. Establishment of an expensive store may increase real estate values in the neighborhood, even though the store cannot collect for the services thus rendered. A railroad into new territory may lead to gains in economic development that greatly exceed the profits to the particular railroad. Since the market permits a price to be charged for only a part of the services rendered, the development may be unprofitable from the private, but profitable from the public, point of view. Similarly, private operations may involve social costs that are not reflected in private cost calculations and, hence, are not accounted for by the market. A factory may pollute the air and damage an adjoining resort. The smoke nuisance is a cost to the particular community, yet it is not a private cost to the firm. The resort owners cannot collect from the firm since they cannot prevent its use of the common air. Thus, what is profitable to the private firm may be unprofitable from a social point of view. [...] »

Indeed, if we assume that any one person's welfare depends on that of all others—a case of keeping up with the Joneses—we must conclude that the satisfaction of all private wants involves gains and losses that are not accounted for in the market.

We thus find a wide array of situations where the market mechanism involves varying degrees of inefficiency in resource allocation—inefficiencies that arise collateral to the satisfaction of private wants. Nevertheless, the satisfaction of such wants in most cases is best left to the market. [...]

Let us now turn to situations where the market mechanism fails altogether and where the divergence between the social and private product becomes all-inclusive. This is the case of social wants proper, the first type of public wants to be considered. » (Musgrave, 1959c, p. 7-8).

concepts de Pigou, son attention aux effets externes aurait pu aussi bien être ravivée par les contributions récentes de Baumol (1952) et de Bator (1957). Ceci étant dit, Musgrave avait lu *The Economics of Welfare*, parce qu'il fait directement référence au chapitre « Divergences between marginal social net product and marginal private net product » en 1959c – une référence qu'on trouvait déjà dans sa thèse en 1937. Ce fait est d'autant moins surprenant que Schumpeter recommandait la lecture de plusieurs chapitres de l'œuvre phare de Pigou dans son cours de Théorie économique avancée que Musgrave dit avoir suivi en 1935¹⁶. Musgrave (1983a, p. 94) affirmera d'ailleurs que le traité de Pigou (1932) était l'un de ses textes préférés pendant ses études supérieures.

3.1.2 Les influences germanophones

Comme je l'ai évoqué dans l'introduction, l'État est un objet d'étude central dans la tradition académique allemande, du Caméralisme à la Science des Finances (*Finanzwissenschaft*). Un point commun de cette tradition est d'adopter une perspective large sur le rôle de l'État. Tout comme pour les utilitaristes, cela permet aux auteurs allemands de considérer plusieurs attributions publiques dont le concept étroit de bien collectif ne pourra rendre compte. Par exemple, Adolph Wagner admet plusieurs besoins collectifs spéciaux tels que les besoins religieux et moraux, l'instruction élémentaire, les festivités publiques et l'assistance aux pauvres (Wagner, 1892, Vol. III, p. 279). Cette perspective large sur l'État se fonde sur une réflexion systématique sur la nature humaine selon au moins deux aspects : les besoins et les motivations. Si le concept de besoin n'est plus central pour l'économie contemporaine (Brochier, 1968) – on préfère parler de fonction d'utilité ou de préférences – il en était bien différemment en Allemagne au milieu du XIX^e siècle.

L'orientation pratique du discours économique typique de la tradition caméraliste du XVIII^e siècle s'est maintenue dans les sciences de l'État qui se sont développées au siècle suivant (Lindenfeld, 1997). En revanche, sous l'impulsion de la philosophie critique et dans la foulée de la réception de Smith (1776), l'ancienne gouvernamentalité autoritaire des édits caméralistes a fait place à une nouvelle anthropologie économique dans le discours naissant de l'économie nationale (Tribe, 1988, chapitre 8). La théorie générale et la politique écono-

16. Harvard University Archives. Joseph Schumpeter Lecture Notes, Boîte 6. Dossier Ec 11, Fall 1935, cité par Irwin Collier <http://www.irwincollier.com/harvard-economics-course-economics-11-theory-schumpeter-spring-1935/>.

miques ont toutes deux comme nouveau point de départ l'individu doté d'intérêts et d'une volonté. Au coeur de cet intérêt résident des besoins humains que l'individu cherche à satisfaire par son activité économique (*ibid*, p. 149). C'est à tout le moins le point de départ du manuel de Rau publié pour la première fois au début du XIX^e siècle et qui servira de base à celui de Wagner quelques décennies plus tard. Pour Rau, l'État, comme l'individu, a ses propres besoins : « l'État a le même besoin de choses matérielles que l'individu ; sa prospérité repose aussi sur l'existence d'un avoir destiné [à] assurer la satisfaction de ses besoins » (Rau, 1837, p. 2). Certes, les besoins de l'État seront reformulés chez Musgrave en termes des besoins des citoyens membres de la communauté politique.

Alors que certains auteurs commenceront à parler de biens publics dès la fin du XIX^e siècle, Musgrave continuera à réfléchir en termes de besoins sociaux jusqu'aux années 1960. Le basculement vers une conceptualisation en termes de biens ne se fait pas aussi aisément pour les besoins méritoires que pour les biens collectifs. Avec du recul, il apparaît que les arguments en faveur des besoins méritoires renvoient à une nature humaine et ne concernent qu'indirectement certains biens spécifiques. Or, pour Musgrave, comme pour les auteurs allemands qui l'ont influencé, cette nature humaine n'est pas immuable, mais est intrinsèquement liée à la culture et aux institutions sociales au sein desquelles l'individu est encastré.

Une représentation différente de l'humain

Pour expliquer comment les humains satisfont leurs besoins, Wagner postule différents motifs, incluant la loi morale (kantienne), ou sens du devoir. Il ne pense pas que cette dernière est généralement à l'œuvre chez tous les individus, mais il y a plus de chance qu'elle soit effective dans l'action collective qu'à l'occasion d'un échange marchand (Wagner 1886, p. 118-122 ; 1892, Volume I, p. 29).

Emil Sax, quant à lui, admet également que les individus puissent être animés par des motivations non égoïstes. Comme je l'ai évoqué au chapitre 2, Musgrave (1937, 1939) discute en détail ses travaux. Par exemple, Sax (1924b) différencie entre trois types de motifs : l'égoïsme, l'altruisme et le mutualisme. Il est très clair sur le fait que le paiement volontaire d'un impôt pour un bien collectif suppose que les individus adoptent un comportement non égoïste

(c'est-à-dire altruiste ou mutualiste). Si les individus agissent selon le principe du mutualisme, ils peuvent volontairement fournir des biens qui procurent des bénéfices indivisibles (biens collectifs), mais aussi promouvoir collectivement des biens qui procurent des bénéfices divisibles (biens méritoires)¹⁷. On trouve une idée semblable chez von Wieser :

The public economy mainly serves universal or widespread individual needs, and indeed the same individual needs which private economy also serves : from food and other subsistence needs to the loftiest cultural needs (von Wieser, 1914b, p. 192).

À l'opposé, on trouve Hans Ritschl pour qui les motivations non égoïstes jouent un rôle dans l'économie collective. Ritschl, qui défend une vision organique de l'État, est présenté par Musgrave (1937) comme un représentant contemporain de l'approche communautaire en Science des finances. Selon Ritschl, lorsque les individus agissent collectivement, ils sont motivés par l'esprit du sacrifice, la loyauté et l'esprit de la communauté :

Egotism is replaced by the spirit of sacrifice, loyalty and communal spirit. In the exchange society, the individual is guided only by his personal advantage ; here, he thinks, feels and acts as a member of the community. His own interests take second place. The communal spirit is the principle on which rest community and State. (Ritschl, 1931, p. 237)

La Loi de Wagner et l'absence d'un critère définitionnel

La réflexion sur la spécificité des dépenses publiques au XX^e siècle a sans doute été entraînée par la croissance des dépenses publiques. Déjà à la fin du XIX^e siècle, Wagner observait une croissance absolue et relative des dépenses publiques dans plusieurs pays d'Europe de l'Ouest qu'il expliquait par une pression pour le progrès social – ce qu'on appellera la loi de Wagner. Cette loi sert à la fois de constat empirique et de justification de ce phénomène. Dans ses propres termes :

Des comparaisons dans l'histoire (dans le temps) et dans l'espace, comprenant divers pays montrent que chez les peuples civilisés en

17. Les typologies de motifs et de besoins collectifs proposées par Sax (1887, 1924b) sont confuses. C'était à tout le moins l'opinion de Wagner (1892, p. 168) et de Musgrave (1937). Neck (1989) tente de les clarifier.

voie de progrès, peuples dont nous avons seuls à nous occuper ici, un développement régulier de l'activité de l'Etat et de l'activité publique exercée à côté de l'Etat par les diverses administrations autonomes.

Cela se manifeste au point de vue extensif et intensif : l'Etat et les dits corps autonomes se chargent de plus en plus d'activités nouvelles et exécutent d'une façon de plus en plus complète et plus parfaite ce qui est l'objet de leurs activités anciennes et nouvelles. Ainsi un nombre toujours croissant de besoins économiques du peuple, surtout de besoins collectifs, sont satisfaits et le sont de mieux en mieux par l'Etat et ces corps autonomes. Nous en avons la preuve manifeste et mathématique dans l'accroissement des besoins financiers de l'Etat et des communes.

L'Etat particulièrement, conçu comme une économie ayant à pourvoir la population de certains biens, notamment de biens collectifs pour certains besoins, devient par là d'une façon absolue de plus en plus important pour l'économie nationale et pour les individus. Mais aussi son importance relative s'accroît : c'est-à-dire qu'une portion relative toujours plus grande et plus importante des besoins collectifs d'un peuple civilisé en progrès se trouvent satisfaits par l'Etat [...]

Leur connaissance [les faits particuliers] nous autorise à parler d'une loi (économique) de l'extension croissante de l'activité publique et spécialement de l'Etat, loi qu'on doit ainsi formuler dans l'économie financière : loi de l'accroissement du besoin financier public dans l'Etat et les corps administratifs autonomes. (Wagner, 1892, p. 379-382)¹⁸.

Dans la mesure où le concept de bien méritoire est une concession pour compléter une théorie réaliste des dépenses publiques, une intuition comme celle de Wagner précède la construction de l'idéal type 'bien méritoire'. En effet, la loi de Wagner est un constat empirique et une première tentative de rationalisa-

18. Une formulation semblable est donnée dans Wagner (1883, p. 8). On trouve également un extrait traduit en anglais dans Bullock (1920, p. 20). Pour la formulation et l'usage qu'en fait Musgrave, voir par exemple Musgrave (1959c, p. 20), Musgrave (1978a, p. 32) et Musgrave et Musgrave (1989, Chapitre 8). Sur le contraste entre ce que Wagner avait en tête et la façon dont sa loi est étudiée par les économistes d'aujourd'hui, voir Peacock et Scott (2000).

tion d'un phénomène de croissance de la sphère publique. Parmi les nouvelles responsabilités, Wagner défendait un rôle civilisationnel pour l'État (Corado et Solari, 2010). Comme ses contemporains allemands, Wagner cherche dans l'histoire des institutions des régularités qui permettent de penser l'État comme acteur du progrès social.

En fournissant des biens et services qui contribuent à l'établissement des conditions générales du développement humain, l'État aide les citoyens à goûter les fruits de la civilisation. En d'autres mots, l'État peut les aider à atteindre leurs fins, en promouvant leurs intérêts physiques, économiques, moraux, intellectuels et religieux (Wagner, 1892, Vol. III, p. 369). En dépit de cela, Wagner n'identifie pas de critère précis qui permette de circonscrire *a priori* les responsabilités de l'État. Au-delà des fonctions minimales de sécurité, il n'y a pas de règle générale (*ibid.*, p. 358). Il y a une tendance générale à un accroissement des programmes de dépenses civiles, mais les éléments particuliers dépendent de l'évolution sociale et politique spécifique de chaque pays.

De nouvelles responsabilités publiques

Les nouvelles responsabilités de l'État en matière de bien-être incluent la protection ou la tutelle des enfants, des orphelins et des personnes âgées. Pour Wagner, l'expérience montre que les parents ne prennent pas toujours les meilleures décisions pour leurs enfants, notamment en matière d'éducation. Étant donné l'importance de cette activité, l'État est justifié d'instaurer une instruction publique obligatoire :

Si l'on songe à la situation économique, au niveau peu élevé de l'éducation, au sentiment insuffisant de responsabilité de la masse de la population, on peut admettre avec certitude qu'une partie du peuple n'est pas en état ou n'a pas la volonté (enseignement) de se servir des instruments d'achat qui leur permettraient de satisfaire d'importants besoins collectifs d'après les frais et les prix nécessaires au point de vue économique privé et établis par l'organisation économique privée. C'est pourquoi, le système économique collectif, notamment le système de contrainte et tout au moins le système caritatif doivent servir de moyens pour satisfaire ces besoins (Wagner, 1892, p. 293).

L'éducation est un cas particulier d'un argument plus général qu'on retrouve

chez plusieurs économistes qui ont influencé Musgrave : la société porte un intérêt supérieur dans la consommation de certains biens, même s'ils sont divisibles, même s'ils peuvent être techniquement fournis par le marché. Par exemple, Wagner affirme qu'« une grande, la plus notable partie des besoins collectifs, consiste en besoins d'une importance si générale pour toute la population, qu'il faut que la jouissance en soit sûrement garantie à chacun. Cette garantie fait souvent défaut, quand des économies privées se chargent de créer les biens collectifs en question ». (Wagner, 1892, p. 292)

Knut Wicksell est sans conteste un des plus illustres élèves de Wagner. Dans son texte de 1896, Wicksell critique la position de Wagner (1883) sur la tarification des biens collectifs. Il identifie deux raisons de dévier d'une tarification au coût marginal pour les biens collectifs divisibles. Premièrement, lorsque le coût marginal est très faible, dont le cas extrême sera la non-rivalité (voir chapitre 2). Deuxièmement, lorsque la communauté accorde un intérêt dans la consommation de certains biens par certains individus au-delà de ce que les individus eux-mêmes valorisent. Dans ce cas, Wicksell affirme qu'il n'est pas déraisonnable de subventionner la consommation, ou même d'offrir gratuitement le service :

If the community or at any rate a sizeable part of it has an interest in a particular utility accruing to an individual, then it would clearly be unreasonable to allow the creation of that more general utility to depend solely upon that individual : he might not value the state activity highly enough to make the sacrifice of paying the required fee or charge, or else ignorance may cause him or poverty force him to do without the service. Herein lies the chief justification of the modern demands for free or very cheap process of law, elementary education medical care certain public health measures etc. (Wicksell, 1896, p. 98).

On retrouve aussi cette idée chez Gustav Cassel, un autre économiste suédois ayant étudié auprès de Wagner à Berlin¹⁹ :

It is a common occurrence for the machinery for satisfying collective wants to extend its operations to wants which can only be

19. Musgrave suivit un cours en Allemagne dans les années 1930 qui était basé sur le traité de Cassel. Ce dernier est l'un des penseurs du modèle suédois de la social-démocratie (Carlson, 2003). Par ailleurs, Madra et Adaman (2010) affirment que l'économie publique de Musgrave est une incarnation de la social-démocratie.

called collective in a relative sense, or which are in themselves purely individual, although the satisfaction of them has also a certain collective interest. [...] An instance of the satisfaction of collective wants of the second kind is furnished by public education, when such education is provided free or below cost, as is usually the case. It is true that the individual is primarily interested in being trained for his future work, and to this extent the need for education and instruction is primarily an individual need, the satisfaction of which can be made dependent upon the willingness of the particular person, or his family, to pay. However, the community as a whole has a very considerable interest in seeing that the general education of the people is carried to the highest possible standard [...] Modern social policy has in this way given a certain collective character to a large number of wants. We have only to think of the numerous measures in the interests of social hygiene, such as free or cheap public baths. Every extension of this kind of the collective satisfaction of wants clearly means an encroachment of public authority upon the sphere of individual choice, for certain individual needs are held to be particularly important, and individuals in the aggregate are compelled to use their means more liberally in meeting these needs than they would if they were not compelled. In this way the freedom of the individual to regulate his own demand for goods and services is restricted. (Cassel, 1919, p. 71)

Ainsi, tout comme Sidgwick, Sax, Wagner et Wicksell, Cassel reconnaît qu'il y a des cas, comme l'éducation, où le choix individuel est supplanté par l'intérêt collectif. Même si certains besoins sont techniquement individuels, la communauté leur surimpose un caractère collectif. Ainsi, les individus, pris dans leur ensemble, sont forcés de consommer plus de certains biens que ce qu'ils auraient fait de manière isolée, ou dans le passé. Mais Cassel reconnaît que ces activités représentent une « atteinte de l'autorité publique à la sphère des choix individuels » (*ibid.*).

Pour Ritschl, l'essence même de l'économie publique est de satisfaire des « besoins purement ou partiellement (*partaking*) communautaires ». Lorsque l'État décide de satisfaire des besoins individuels, il ne le fait pas pour des « raisons techniques », mais plutôt parce qu'il veut prévenir les conséquences indésirables de laisser la satisfaction de ces besoins importants au hasard de

l'allocation marchande (Ritschl, 1931, p. 236, 239).

Même s'il adopte une perspective subjectiviste, Sax intègre également des considérations communautaires dans son analyse (Sturn, 2010, p. 288). Les individus sont les sujets de son étude, alors que leur bien-être en forme l'objet (Sax, 1924b, p. 179). En fonction du but de l'activité collective et du caractère divisible des bénéfices qu'elle procure, plusieurs cas peuvent être distingués. Par exemple, les individus peuvent souhaiter la satisfaction de besoins collectifs indivisibles, mais ils peuvent aussi viser collectivement à procurer des services à certains membres particuliers de la communauté. Dans ce cas, « la satisfaction de besoins individuels par une fourniture collective de biens et services est un moyen d'atteindre un objectif commun » (Sax, 1924b, p. 180).

La conceptualisation de responsabilités collectives en matière de bien-être par les auteurs germaniques n'est pas complètement étrangère au fait que plusieurs conçoivent le public par analogie avec la sphère familiale. Dans les deux cas, on suppose l'existence d'une communauté avec des liens interpersonnels qui génère des sentiments de réciprocité, d'altruisme, ou de mutualisme, pour reprendre l'expression de Sax²⁰. Dans sa réflexion plus tardive sur les biens méritoires, Musgrave prendra position en faveur d'une interprétation des biens méritoires comme découlant de la vie en communauté :

Without resorting to the notion of an 'organic community', common values may be taken to reflect the outcome of a historical process of interaction among individuals, leading to the formation of common values or preferences which are transmitted thereafter (Colm, 1965). (Musgrave, 1987b ; voir aussi chapitre 4).

En somme, les écrits en allemand survolés dans cette section partagent une conceptualisation des fonctions économiques de l'État où on suppose que les individus peuvent agir collectivement suivant des mobiles non égoïstes. Certains des biens fournis par l'État, identifiés par un processus d'analyse sociopolitique, satisfont les besoins de la communauté.

Au chapitre précédent, j'ai montré l'influence de la tradition allemande sur la thèse de doctorat de Musgrave (1937). Plusieurs caractéristiques de son approche des dépenses publiques importée de cette tradition permettent

20. Comme le faisait remarquer Weber, une économie planifiée (qu'elle soit publique ou domestique) peut « commander certains motifs idéaux qui sont dans un sens général altruistes et qui peuvent être utilisés pour atteindre certains objets communs » (Weber, 1968, p. 110).

d'entrevoir l'esquisse de l'idée des biens méritoires, même s'il faudra attendre les années 1950 pour qu'il invente le concept. Outre la sensibilité à la nature communautaire de certains besoins, on note également le caractère éthique des décisions de dépenses publiques, la dimension coercitive de l'État et une vision positive de l'action publique (voir chapitre 2). Dans sa thèse, Musgrave n'identifie pas non plus de critère *a priori* pour déterminer la frontière qui sépare l'intervention publique de l'action individuelle. Cependant, il reconnaît que l'État peut affecter des biens pour satisfaire des besoins qui sont individuels (divisibles). Autrement dit, l'État procède à une évaluation de l'importance 'sociale' de certains besoins (*socially interpreted individual wants*) (Musgrave, 1937, p. 348 ; voir aussi chapitre 2).

3.2 Influences contemporaines

Dans cette deuxième section, je montre en quoi l'invention du concept de besoin méritoire dans les années 1950 par Musgrave reflète des préoccupations contemporaines, notamment en matière de redistribution. En effet, des économistes progressistes américains ont formulé des arguments similaires à ceux qui avaient été avancés par les penseurs britanniques et germanophones mentionnés ci-haut, mais dans un contexte bien différent. Les influences que j'ai identifiées jusqu'à présent forment l'arrière-plan intellectuel de Musgrave. Toutefois, il n'a sans doute pas écrit sa *Theory of Public Finance* uniquement pour discuter avec des auteurs morts depuis longtemps. Dans un premier temps, je présente la critique de Gerhard Colm à la nouvelle théorie des finances publiques américaine. Colm est intéressant dans la mesure où il était un représentant contemporain de la tradition allemande en finances publiques. Dans un deuxième temps, je montre en quoi le concept de besoin méritoire répond directement à des défis politiques de l'après-guerre aux États-Unis. En ce sens, l'appel de Musgrave pour plus de dépenses publiques pour satisfaire certains besoins importants était partagé par plusieurs de ses collègues institutionalistes libéraux (au sens américain).

3.2.1 Gerhard Colm

Lorsque Gerhard Colm (1897-1968) immigra aux États-Unis en 1933, il était de 13 ans plus âgé que Musgrave. Il avait déjà terminé sa formation et

il n'intégra jamais l'économie néoclassique à son travail de politique publique appliqué (Sturn, 2010).

Colm est l'un des derniers économistes aux États-Unis à s'opposer activement à une approche individualiste. Dans une réponse à l'article de Samuelson (1954), il affirme clairement : « I am unwilling to accept the philosophy or the semantics which makes Samuelson speak of the individual's 'enjoyment' of national defense » (Colm, 1956, p. 409). Pour Colm, une caractéristique technique de certains biens (indivisibilité) ne permet pas de tracer une frontière utile entre la sphère privée et la sphère publique de l'économie (*ibid.*, p. 408).

Colm avait déjà souligné en 1936 que l'approche subjectiviste italienne ne permettait de prendre en compte que la demande des citoyens actuels, alors que l'État comme entité éternelle doit préserver les ressources pour les générations futures (Colm, 1936b, p. 6)²¹. Pour Colm, il n'y a pas de besoin purement individuel, ou purement collectif. L'éducation, par exemple, est à la fois un besoin individuel et un besoin collectif (Colm, 1956, p. 411). Faisant écho à des idées que j'ai évoquées dans la section précédente, Colm est très clair sur le fait que le marché n'est pas toujours le bon mécanisme d'affectation, notamment parce qu'il peut avoir des conséquences indésirables sur la répartition :

There are other tasks assumed by the state which could technically be fulfilled by the marketing system. Schools can be and are managed by private enterprise according to market principles. The application of the marketing system, however, involves certain implications. Education managed by private enterprise is a luxury which is distributed according to the distribution of purchasing power. If the state for political, cultural, or economic reasons desires to have a certain minimum standard of education, then this field must be separated from the marketing mechanism and shifted to the administrative economy. Thus we have public education, public hygiene, public recreation, even certain attempts at public housing, because we wish to avoid the implications of the marketing distribution in those fields. (Colm, 1936b, p. 6)

L'invention du concept de besoin méritoire par Musgrave peut s'expliquer probablement en partie comme une concession aux critiques que Colm adressa à l'approche individualiste en finances publiques, ou plus générale-

²¹. Colm (1936a) défend la même position et prône l'étude sociologique des processus fiscaux.

ment une concession à la tradition germanique que Colm incarnait. Les deux hommes étant impliqué dans les politiques publiques pendant la guerre, Musgrave (1983a, p. 93) parle de Colm comme « un bon ami et un collègue de Washington »²².

Dans un premier temps, la réaction de Colm à l'approche de Musgrave est également négative. Après avoir assisté à la séance coorganisée par Musgrave et Samuelson au congrès de l'AEA en 1955, Colm décide de réagir à l'article que Musgrave y présenta. Le 20 juin 1957, il écrit à Musgrave pour lui envoyer les commentaires qu'il vient de faire parvenir à *Finanzarchiv*. Il se dit 'critique', mais 'respectueux' du travail de son collègue d'origine allemande. En envoyant ses commentaires à Fritz Neumark, l'éditeur de *Finanzarchiv*, il s'interroge : « Do you think I am too tough on Dick ? »²³. Dans son commentaire qui sera publié quelques mois après le texte de Musgrave (1957a), Colm n'est pas très enthousiaste à l'idée de Musgrave d'une séparation en trois branches. Mais plus fondamentalement, il critique la théorie de la 'valeur' sous-jacente à cette théorie des finances publiques. L'approche de l'avantage ne s'applique pas à la plupart des

services de l'État, et l'approximation de la demande par le vote semble exclure les aspects les plus importants. Le vote politique ne sert pas à mesurer la demande pour des besoins individuels, mais doit plutôt « être compris (particulièrement au niveau national) comme la participation et la préoccupation des citoyens dans les affaires du gouvernement ». Or la théorie individualiste



FIGURE 3.1 – Colm en 1959
©AP. Source : *The New York Times*, 27 décembre 1968)

22. Ils se sont peut-être rencontrés à l'une des séances du Séminaire de politique fiscale à Harvard sous la direction de Hansen et Williams (dont le programme était publié dans le Harvard Course catalogue, Graduate School of Administration, document joint à une lettre de Walter Salant à Musgrave. Janvier 1988. RAM Papers, Boîte 5. Aussi disponible sur le blogue de Irwin Collier : <http://www.irwincollier.com/harvard-economics-hansen-and-williams-fiscal-seminar-1937-1944/>.) Voir aussi une note de Musgrave à Mr. Thurston datée du 18 décembre 1945 où il réfère à une discussion récente avec Colm. (Federal Reserve board. The Marriner S. Eccles Document Collection.)

23. Colm à Musgrave, 20 juin 1957. Colm à Neumark, 19 juin 1957. Gerhard Colm Papers (par la suite, GCP), Boîte 5, Dossier 8, Library of Congress.

de la valeur des services publics que Musgrave semble vouloir emprunter, à la suite de Samuelson et des Italiens, est une interprétation économique « qui fait abstraction des aspects politiques du processus politique » (Colm, 1957, p. 53). Une théorie réaliste (toujours au sens de *realistic*) des responsabilités de l'État ne peut les ramener à des demandes individuelles :

I think it does not make sense to interpret a person's ideas about international tension, national security, foreign aid, conservation of resources, education and health in terms of the 'individual wants' and to propose that the costs for these programs should be allocated accordingly (Colm, 1957, p. 54).

Dans la version imprimée de sa *Theory of Public Finance*, Musgrave (1959c, p. 87-88) réfère à des discussions personnelles avec Colm dans une section sur les limites de l'approche individualiste et du *Benefit Principle* pour l'évaluation des besoins sociaux.

Le 10 avril 1959, quelques mois après la parution de la *Theory*, Musgrave et Colm se croisent à Charlottesville lors d'un colloque organisé par Buchanan²⁴. Suite à cette rencontre, Colm se plonge dans la lecture de l'ouvrage de Musgrave. Le 28 avril, il écrit à Musgrave :

I am really touched by your effort to do justice to my views, not only by devoting so much space to them directly, but in comparing them with yours and then trying to reconcile both sides. This I greatly appreciate. I regret however, that in spite of all the time and effort you devoted in understanding my views, there remains still a considerable misinterpretation²⁵.

Au sujet des besoins méritoires, Colm avoue ne pas avoir encore compris le rôle de ce concept, mais trouve dans « cette partie de [la] discussion un aspect qui a une portée plus grande à toutes les branches des finances publiques ». Colm réitère sa critique et termine la lettre en témoignant de son désir de parvenir à une « compréhension réciproque » à la fois pour des « raisons personnelles et professionnelles ». La critique qu'il adresse à Musgrave est essentiellement celle qu'il avait adressée à Samuelson, à tout le moins c'est ce qu'il souligne en décidant d'envoyer, le lendemain, une copie de la lettre à Samuelson.

Moins d'un mois plus tard, Colm a terminé la rédaction d'un compte rendu

24. Les actes du colloque ont été publiés deux ans plus tard. Voir Buchanan (1961).

25. Colm à Musgrave, 28 avril 1959. GCP, Boîte 6, Dossier 5.

de l'ouvrage de Musgrave qu'il adresse au *Journal of Finance*²⁶. Dans cette recension qui paraîtra au début de l'année suivante, Colm semble plus admiratif du travail de Musgrave, et offre une réception positive au concept de besoin méritoire :

The introduction of the concept of 'merit wants' indicates that Musgrave recognized the limited applicability of consumer preferences to government services, but he failed in drawing the full consequences from this recognition. [...] If I understand the concept of merit wants, it has a wider application, not only to education and health services mentioned by Musgrave, but also to national security and other programs which at present are by far the largest part of all government expenditures. (Colm, 1960b, p. 119)

Parallèlement, Colm travaille à une formulation de ce qu'il considère comme le guide des dépenses de l'État : l'intérêt public. Dans un article qui paraît à l'automne 1959 dans *Social Research* (une revue éditée à la New School où il enseigna pendant les années 1930), Colm critique les approches de Musgrave (1959c) et de Downs (1957a) parce qu'elles reposent sur des conceptions individuelles et égoïstes de l'action politique. Il reconnaît que Musgrave admet des exceptions, notamment par son concept de besoin méritoire, qui « passe proche de reconnaître l'intérêt public »²⁷. Or, l'intérêt public est un concept plus adapté à la décision politique :

I believe that the public interest is a more comprehensive and more operational concept to be used in a theory of public finance. It includes satisfaction of individual needs in those areas where government services are designed to meet individual needs which cannot be adequately met by the market mechanism. But the public interest also serves as a criterion for the satisfaction of 'merit' wants, for redistribution, and promotion of economic growth and stability (Colm, 1960a, p. 19-20).

Ainsi, Colm fait partie des économistes américains importants qui ont donné une réception positive au concept de besoin méritoire. Toutefois, on a vu que Musgrave avait déjà décidé d'inscrire sa démarche dans la théorie économique

26. Dans les archives de Colm, le texte est daté du 19 mai 1959. GCP, Boîte 14, Dossier 9.

27. Cette référence est aussi présente dans Colm (1962), texte qui suit la contribution de Musgrave (1962).

individualiste, ce qui était guère surprenant étant donné la tendance lourde qu'avait prise la théorie économique dans l'après-guerre. Colm était bien présent pour rappeler à Musgrave les limites d'une telle méthodologie. Mais la critique de Colm ne fournit pourtant pas d'outils théoriques ou méthodologiques qui auraient pu servir à Musgrave pour produire une défense convaincante des besoins méritoires. En effet, l'appel à conceptualiser les dépenses de l'État en termes d'intérêt public n'était pas directement opérationnel dans le cadre néo-classique, en plus d'évoquer un concept – l'intérêt public – qui avait perdu beaucoup de légitimité dans l'Amérique de la Guerre froide (Ama-dae, 2003, p. 131).

3.2.2 Les nouvelles préoccupations de l'après-guerre : au-delà du plein emploi

Même si le concept de besoin méritoire n'apparaît qu'en 1957, il convient de s'attarder sur le sens du terme de *merit* employé par Musgrave. Il faut comprendre cet adjectif au sens commun de valeur ou de vertu. Pas au sens où certains besoins méritent quoi que ce soit, mais plutôt que des individus, en tant qu'êtres humains, ou en tant que membres de la communauté, méritent certaines quantités de ces biens. On trouve chez Musgrave un antécédent de cette expression dans un chapitre d'ouvrage collectif écrit en 1945 alors qu'il travaillait au Conseil des gouverneurs de la Réserve Fédérale américaine. Le texte concerne les mesures de politique fiscale qui permettent d'atteindre le plein emploi et la stabilité macroéconomique. Musgrave affirme que le plein emploi peut nécessiter des dépenses publiques, mais que les programmes de dépenses spécifiques doivent être choisis en fonction de leur mérite propre : « the intrinsic merit of expenditures items is the first criterion of choice, not their effect on employment » (Musgrave, 1945, p. 8). La même idée revient à plusieurs reprises dans le texte :

There is nothing in the nature of fiscal policy and compensatory adjustments which requires public expenditures that are not warranted on their own *merits*. If budget adjustments are needed to raise the level of total expenditures, public expenditures may be increased if additional public services are desired; this may take the form of public investment outlays such as public construction or, depending on social needs, the additional expenditures may well

be for school luncheons or education. (*ibid.*, p. 14, je souligne)

Pour préparer ce texte, Musgrave a écrit un rapport plus long intitulé « Post-war Fiscal Policy »²⁸. Il y explique que le défi premier de la politique fiscale d'après-guerre est d'éviter une contraction des dépenses semblable à celle qui suivit la démobilisation après la Grande Guerre. Si le secteur privé n'est pas prêt à compenser une réduction des dépenses militaires, ce qui est probable, les dépenses publiques civiles devront augmenter pour garantir le plein emploi et favoriser la croissance. Musgrave affirme qu'une politique économique qui se concentre sur la réduction du chômage et l'encouragement à la croissance devrait obtenir un « appui substantiel ». En rétrospective, Musgrave avait raison. La politique de plein emploi et de croissance, en partie à cause de sa neutralité politique par rapport aux choix particuliers sur la vie bonne, réussit à convaincre les démocrates et les républicains (Sandel 1996, chapitre 8 ; Cohen, 2003, p. 118). Mais Musgrave va au-delà des recommandations politiques neutres. Son message porte un jugement de valeur qui fait écho à l'ambition du mouvement progressiste²⁹. Il ne se gêne pas pour faire des jugements de valeur sur le type de besoins sociaux qui devrait être prioritaires dans le choix des dépenses publiques :

There are large areas of public services such as resource development, public health, education, and housing which have been badly neglected and rate a high priority in the nation's needs. They will stand on their own merits; other projects of a makework kind do not. (Musgrave, 1945, pp. 14-15)

Or, les exemples qu'il mentionne en 1945 ne seront pas considérés comme des biens collectifs (ou sociaux) dix ans plus tard. Ce sont d'ailleurs les premiers exemples de besoins méritoires qu'il mentionnera en 1959 : «Public services aimed at the satisfaction of merit wants include such items as publicly

28. Non publié et non daté, mais fort probablement de 1944 ou 1945. 46 pages. RAM Papers, Boîte 8.

29. Johnson (2015b, p. 21) affirme que « l'approche institutionnelle n'évite pas les jugements de valeur, et ne s'empêche pas de poser des questions lorsque celles-ci mènent au droit, à la politique, ou la sociologie ». Musgrave admirait Groves et Hansen pour leur attitude progressiste : « It was his [Harold Groves] positive and courageous approach to the solution of public policy problems—the kind of attitude which expressed his midwestern progressive faith that ultimately things can be done reasonably. It was the same spirit that I admire so much in my teacher, Alvin Hansen, and I think there is not enough left of it today » (Musgrave dans Discussion avec Heller et Buchanan sur un texte de Shoup, 1972, p. 66). Sur le mouvement progressiste aux États-Unis, voir, par exemple, Nugent 2010.

furnished school luncheons, subsidized low-cost housing, and free education” (Musgrave, 1959c, p. 13).

Alvin H. Hansen, le mentor de Musgrave à Harvard, partageait aussi son ambition réformatrice. Hansen, qui a formé une génération d’économistes influents à Washington, a aussi été attiré à l’économie parce qu’il voulait « faire de ce monde un monde meilleur » (Mehrling, 1997, p. 88). Même si Musgrave ne cite pas d’économiste institutionnaliste de la première génération, ils ont pu avoir une influence indirecte sur lui à travers ses mentors tel Hansen³⁰. De son côté, Moss (2005) affirme que l’institutionnalisme américain a constitué un terreau fertile pour l’approche musgravienne en finances publiques, expliquant ainsi son succès relativement rapide, en comparaison de l’École du *Public Choice*. Ainsi, on peut dire que la proximité de l’approche musgravienne avec la pensée institutionnaliste a favorisé sa réception dans une communauté qui était déjà encline à cette vision de l’économie.

Hansen a étudié auprès des progressistes Richard T. Ely et John R. Commons à l’University du Wisconsin entre 1913 et 1916 (Mehrling, 1997, p. 86)³¹. Dans son ouvrage *Economic Policy and Full Employment*, Hansen (1947) défend des mesures qui visent à relever le niveau de la consommation agrégée. D’un côté, les transferts en nature peuvent être défendus parce qu’ils permettent d’assurer un certain niveau de consommation pour les masses. Or, on pourrait rétorquer que les pauvres ont déjà une forte propension à consommer. Ainsi, Hansen affirme :

Thus, by means of minimum-wage legislation, social security, public-welfare subsidies of various kinds, family-allowance systems, subsidized public housing for low-income groups, free school lunches, free education, free highways, parks, playgrounds, public library, and other free community services, the consumption of goods and services partially publicly financed is undergoing a gradual transformation. These are carefully considered, selective ways of raising

30. On note que Gruchy (1972) considère Colm comme un penseur néo-institutionnaliste, au même titre que Galbraith.

31. Hansen a été recruté par Harvard en 1937, l’année où il préside l’AEA. Musgrave quitte Harvard en 1941 pour la Fed, mais il y revient à plusieurs reprises pour participer au Séminaire de politique fiscale. Même avant son retour au monde académique, Musgrave a codirigé un recueil d’essais en l’honneur de Hansen (*Income, Employment and Public Policy. Essays in Honor of Alvin H. Hansen*, published by W.W. Norton & Co in 1948.). Par la suite, Musgrave et Hansen ont codirigé une mission d’expertise fiscale en Allemagne en 1951. Musgrave (1976b) intitula son éloge funèbre de Hansen : “Caring for the Real Problems”.

the level of consumption (Hansen, 1947, p. 167).

Hansen affirme que ces dépenses visent à « établir certains standards de consommation minimale pour tous les citoyens de la nation. Ils sont dirigés spécifiquement sur les points où les besoins sont les plus criants ; guidés par les critères d'utilité sociale et par les priorités sociales » (Hansen, 1947, p. 167). Une remarque de Hansen sur les besoins insatisfaits du peuple américain fait écho à l'appel de Musgrave :

The areas in which the United State, the richest country in the world, is incredibly deficient are (1) health, (2) nutrition, (3) education, (4) housing (*ibid.*).

Ces enjeux étaient d'une telle importance pour Musgrave qu'il a écrit un compte-rendu d'un ouvrage populaire de l'économiste démocrate (radical) Stuart Chase. Dans cet ouvrage, Chase (1942) plaide en faveur d'une augmentation des dépenses publiques afin de garantir un niveau de bien-être minimal à chaque citoyen. Musgrave en résume le propos en ces termes :

In *Goals for America*, Mr. Chase shows that our resources are ample to assure everybody a respectable minimum standard, covering such items as food, housing, clothing, health and education. The resources are adequate, moreover, to leave plenty of leeway for the production of semi-luxuries and luxuries. Considering the war record of American production, there should be little doubt about this. Everybody willing to assume his social responsibility should be assured the minimum standard (Musgrave, 1944, p. 381).

Musgrave affirme que Chase simplifie trop les arguments économiques, mais il croit que l'approche générale est « essentiellement correcte ». Musgrave ne fait jamais référence aux écrits de Chase dans ses travaux, mais la proximité entre le plaidoyer de Chase (1942) et les remarques de Musgrave (1945) suggère que les arguments en faveur des dépenses publiques pour garantir le plein emploi et lutter contre la pauvreté étaient partagés par plusieurs économistes à l'époque.

3.2.3 L'agenda libéral dans les années 1950

En 1946, le *Joint Economic Committee* (JEC) du Congrès fut créé par la ratification de l'Employment Act. Selon Hansen (1957, p. 82), les audiences et les rapports du JEC faisaient partie intégrante d'un processus d'éducation et

de démocratisation de l'économie auquel contribuaient également le Rapport économique du Président, rédigé par le Council of Economic Advisers (CEA)³². Fin 1957, le JEC tint des audiences sur le rôle des dépenses publiques fédérales pour la croissance économique et la stabilité. Parmi les intervenants, Walter W. Heller présenta une communication sur la théorie des dépenses publiques en reprenant la structure de Musgrave en trois branches :

The Musgrave contribution provides an instructive illustration of the intellectual process at work, a process of which the Joint Economic Committee's hearings are an essential part. His formulation, even though not yet published in definite form, has already clarified and stimulated thinking on public expenditure theory (a field comparatively neglected in favour of work on tax theory and policy) and has provided a base for further contributions to the subject. (Heller, 1957, p. 101).

Heller soutenait que les transferts en nature ont un rôle important à jouer en matière de redistribution du revenu. Il reconnut que ce que Musgrave (1957a) appelait les besoins méritoires posait un problème pour la nouvelle économie du bien-être et une limite de sa *Theory*, dans la mesure où celle-ci repose sur une base individualiste. Après une discussion sur le cas de l'enseignement professionnel gratuit, Heller conclut :

The new welfare economics may protest that this is a form of tyranny of the majority of the voters over the minority, that each individual is his own best judge of his welfare. Since the equivalent cash payment would have been spent differently, it is said to be a violation of consumer sovereignty. [...] How many of us would "prefer" to spend our time quite differently than we do if left to our own devices, yet are willing to accept, or even welcome, the

32. Plusieurs économistes écrivent des livres pour vulgariser les mécanismes économiques et expliquer les leviers keynésiens à la disposition des gouvernements. Dans un esprit qui rappelle les motivations de Musgrave (1959c), on trouve, par exemple, Heilbroner et Bernstein (1963) : « It is hardly out of a desire to popularize economic thinking that we have written this introduction to government spending. It is rather from a profound belief that the deliberate, intelligent, and thoughtful employment of the economic power of government is of paramount importance for the nation. If the argument of this book is correct, the well-being of millions of Americans will be directly affected by the use they make of the government as a force for economic advancement. And the use they make of the government will in turn be directly affected by the understanding they possess about the government as an economic force » (Heilbroner et Bernstein, 1963, p. 12).

tyranny of a deadline as a condition of participating in a desirable project? Seen in this light, the transfer in kind may interfere more with license than with freedom of consumer choice. I do not mean to dismiss the “tyranny” argument, but its force is certainly softened by the kind of consideration just examined. It may be further softened if we accept the proposition that the responsibility of the voters’ representatives goes beyond a mere recording of individual preferences to leadership and education designed to redirect individual preferences along lines which a social consensus deems more constructive. (*ibid.*, p. 100)³³.

Dans ce passage, Heller remarque que la violation de la souveraineté du consommateur est un fait banal qui, de plus, ne pose souvent pas de problème normatif. L’accusation de tyrannie est à relativiser lorsqu’on prend en compte le rôle du leadership dans le processus de construction d’un consensus social.

Musgrave rencontra Heller pour la première fois au plus tard en 1956 dans une réunion du groupe de Fineletter à Chicago. Alors qu’il travaillait à la rédaction de sa *Theory*, Musgrave participa à un groupe qui conseillait informellement le candidat à la présidence démocrate Adlai E. Stevenson. Musgrave formait, en compagnie de Gerhard Colm, Walter Heller, Stanley Surrey et E. Cary Brown, le sous-groupe responsable des questions de taxation³⁴. Stevenson défendait une responsabilité accrue pour l’État en matière de bien-être de la population. Les États-Unis étaient devenus le pays le plus riche au monde. Il devenait impératif de partager cette richesse plus équitablement que ce que le marché pouvait réaliser. Le but de ce nouveau libéralisme n’était pas de prendre le contrôle étatique de l’ensemble de l’économie. Dans un discours, Stevenson (1957, p. 260) clamait plutôt :

33. Durant son audience, Musgrave (1957b, p. 111) mentionna aussi le problème des besoins méritoires, mais sans utiliser l’expression : « Not all public services are supplied in response to the individual preferences of the consumers. There may be instances when the majority decides that certain wants of individuals should be satisfied, even though these individuals would prefer to be given the cash and use it for other purposes. Free education or hospital services may be cited to illustrate this case. This type of public service requires a different explanation. »

34. Le groupe de Fineletter était composé d’une quarantaine d’hommes qui comprenait notamment Hansen, Samuelson et Galbraith (Schlesinger et Harris, 1957, p. xx). Sources : « Council of Economic Advisers : Walter Heller, Kermit Gordon, James Tobin, Gardner Ackley, Paul Samuelson, recorded interview by Joseph Pechman », 1er août 1964, John F. Kennedy Library Oral History Program. Lettre de Henry à Musgrave et de Musgrave à Henry. 2005. RAM Papers, Boîte 5, Dossier ‘Letter’. Memorandum de Colm à Heller, Musgrave, Surrey cc. Brown, 21 septembre 1956. GCP, Boîte 5, Dossier 5.

And yet government is at the same time our only instrument for carrying out some of our common purposes, for realizing some of our common hopes, for reaping, if you will, some of the fruits of our abundance in this period of unparalleled plenty.

Le programme de Stevenson reposait, selon les termes de ses proches conseillers, sur le « réveil de l'Amérique à ses problèmes et à ses possibilités », notamment à la nécessité de fournir de meilleures écoles, des soins de santé, un certain niveau de culture, des possibilités économiques, une qualité de vie au foyer et un leadership sur la scène internationale (Schlesinger et Harris, 1957, p. xxix).

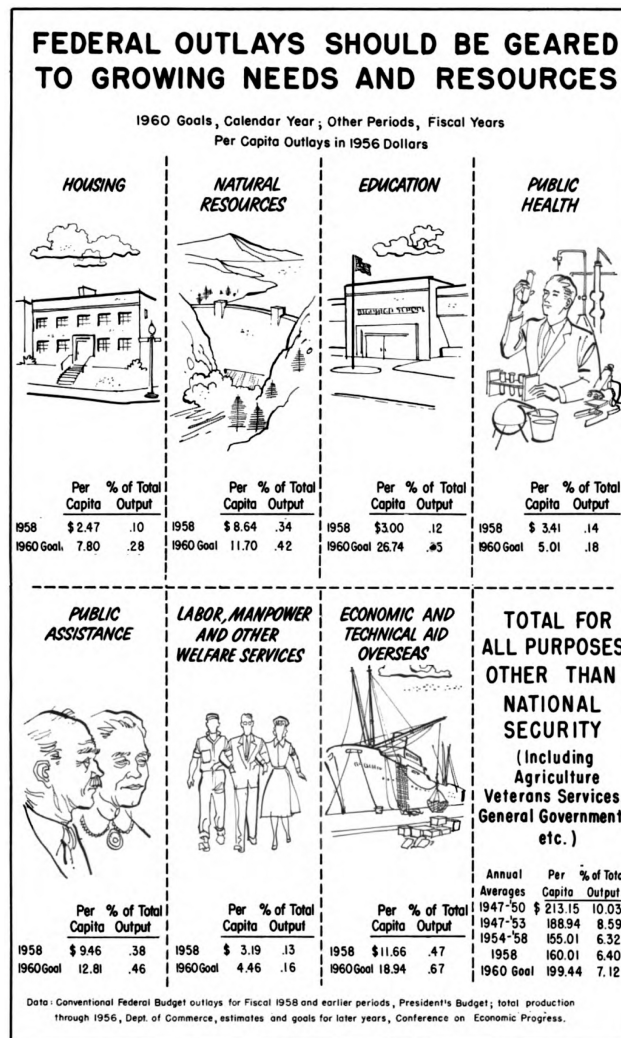


FIGURE 3.2 – Besoins nationaux et responsabilités du gouvernement pour 1958 (Source : Conference on Economic Progress. 1957. *Consumption-key to Full Prosperity*, p. 57)

Certains économistes à la gauche du parti démocrate demandaient une plus forte croissance des dépenses publiques. Même après la défaite des élections de 1956, Leon Keyserling continua de marteler son plaidoyer pour plus de dépenses fédérales, à la fois pour des raisons de « justice économique, pour améliorer les êtres humains », mais aussi pour « maintenir une croissance économique maximale ». Ancien président du CEA sous Truman, Keyserling dirigeait alors la *Conference on Economic Progress*, un think tank qui faisait pression sur le gouvernement Eisenhower pour augmenter les dépenses publiques³⁵ :

The main purpose of the Federal Budget is to meet those basic needs of a great and growing people which cannot be met through private spending. [...] These include [for the 1958 budget] such items as natural resource development ; housing ; aid to education and public health ; public assistance to the aged, to the afflicted, and to other dependent ; and manpower and other welfare services.
(Conference on Economic Progress, 1957)

Dans ce pamphlet politique, le Conference on Economic Progress presse le gouvernement fédéral d'augmenter les dépenses dans certains secteurs où les besoins nationaux sont les plus pressants, notamment en termes de logement, en éducation et en santé. (voir la figure 3.2).

Quelques années plus tard, le jeune Francis Bator, qui venait de terminer une thèse sous la direction de Samuelson au MIT, écrivit un essai politique pour encourager le gouvernement à augmenter les dépenses publiques. Ce petit livre occupa une place importante dans la bibliothèque du Président Kennedy³⁶. Bator ne faisait pas partie du groupe de Fineletter, mais il fut conseiller de Johnson en matière de politique étrangère. Comme d'autres collègues économistes démocrates, Bator affirme que par rapport aux besoins privés, les besoins publics de la nation sont criants :

35. *Consumption—key to Full Prosperity. Toward rising living standards*. Conference on Economic Progress. Washington, DC. 1957, pp. 35-36. On note que c'est Keyserling qui embaucha Colm au CEA. En 1957, Keyserling fit partie d'un groupe de 21 économistes conseillant le parti démocrate sur le problème du niveau de vie. Ce groupe comprenait aussi Galbraith, Harris, Heller et Musgrave. (« High Costs Made issue by Butler », *The New York Times*, 12 septembre 1957, p. 21.) Keyserling était plus proche de l'ancienne garde attachée aux idées du New Deal que de la *New Economics* des années 1960. Sur l'historiographie du libéralisme dans les années 1950, voir Beck (1987). Voir aussi "Oral History interview with Leon H. Keyserling", Washington, DC. Mai 1971. Harry S. Truman Library.

36. John Morton Blum, « Kennedy's Ten-Foot Shelf », *The New York Times*, 12 Mars 1961, p. SM26. Notons que Bator défend un accroissement des dépenses publiques, mais au nom de la souveraineté du consommateur ! (voir chapitre 4).

My conception of the good society, and my apprehension of the threats and the opportunities we confront, lead me to believe that we are dangerously short changing ourselves on defense, foreign aid, education, urban renewal, and medical services ; that we badly need to increase allocations to these and a variety of other public tasks (Bator, 1960, p. xiv).

Ainsi, même si Stevenson perdit les élections de 1956, les discussions de politique publique du groupe de Fineletter ont ouvert la voie aux réformes libérales de J. F. Kennedy et de L. B. Johnson dans les années 1960³⁷. C'est d'ailleurs Walter Heller qui présida le *Council of Economic Advisers* sous Kennedy. Selon Bernstein (2001, p. 138), Heller était également l'instigateur de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté qui deviendra le programme de *War on Poverty* de Johnson. Il est intéressant de constater que cette stratégie a été évoquée pour la première fois dans le Rapport économique du président de 1964 dans un chapitre écrit par Robert Lampman³⁸. Également formé dans l'esprit progressiste de l'Université du Wisconsin, Lampman a été recruté par Heller pour se joindre au CEA en 1962 (Bernstein, 2001). Notons qu'après son mandat, Lampman (1966) est l'un des premiers à utiliser le concept de bien méritoire dans un article³⁹.

Le plan de Johnson pour construire une « Great Society » comprend la fourniture de plusieurs biens méritoires comme des logements pour les pauvres, des investissements en éducation, des repas subventionnés à l'école et un finance-

37. Lettre de Henry à Musgrave et de Musgrave à Henry. 2005. RAM Papers, Boîte 5, Dossier 'Letter'

38. Peter Passel, « Robert Lampman, 76, Economist Who Helped in War on Poverty », *The New York Times*, 8 mars 1997. Fleury (2009, p. 138-149) montre que l'objet pauvreté devient une préoccupation importante des économistes qu'à partir des années 1960. Or, Huret (2010) identifie clairement un réseau d'économistes et de statisticiens, dont Lampman fait partie, qui ont travaillé sous le radar dans les années 1950 à construire une définition et à mesurer l'étendue du phénomène de la pauvreté.

39. Dans un article de 1956, Lampman faisait référence aux travaux de Musgrave sur la mesure de la progressivité fiscale. Sur la question des inégalités, Lampman critique la position des économistes qui refusent désormais de se prononcer. Pour les économistes institutionnalistes, la nouvelle économie du bien-être pouvait sembler une aberration positiviste venue d'Europe : « It is now the fashion for economists to declare themselves incompetent to judge whether reduction in inequality is good or bad. It is said that this value judgment is appropriately made by poets and prophets, or by the duly elected policy-makers, but not by economists in acting the role of social scientists. »

This remarkable self-emasculation is the result of the sudden rise to popularity, and, I think, the as yet undigested import, of logical positivism into economics. The 'new' and 'new new' welfare economics are based on the proposition that truth can only be discovered by the operational testing of predictive hypotheses [...] » (Lampman, 1956, p. 278).

ment accru pour les arts. Musgrave, qui faisait partie du « Brain Trust » de Johnson partageait cette vision progressiste. Dans un entretien pour *US News and World Report*, Musgrave affirme :

For a country that is, generally speaking, as well off as ours, the challenge of economic growth is this: What do you do with your wealth? How do you use your opportunities? How do you generate a better life?⁴⁰

Dans le débat sur la politique économique après la Seconde Guerre mondiale, presque tous les commentateurs se rallieront à l'idée de recourir à un déficit public pour lutter contre le chômage en période de crise. Cependant certains libéraux (toujours au sens américain) voudront aller au-delà de ce consensus. Ils s'appuieront sur l'émergence d'une préoccupation collective pour la démocratisation du niveau de vie dans les années 1950⁴¹. Ils ne voulaient pas abdiquer le pouvoir d'action collective gagné pendant le New Deal et la Seconde Guerre. Ce pouvoir, Musgrave, Colm, Hansen, Heller, parmi d'autres, veulent l'employer à partager la richesse pour faire progresser la nation. Ainsi, ils souhaitent que l'État prenne davantage de responsabilités par rapport au bien-être matériel de la population, même si cela allait parfois à l'encontre de la tendance croissante en faveur de la neutralité de l'État par rapport aux choix de consommation⁴².

Dans cette section, j'ai montré que le concept de bien méritoire créé par Musgrave, même s'il a été rejeté par plusieurs économistes, incarne des idées

40. « What the future holds for America. As the President's 'Idea Men' See it. » *U.S. News and World Report* 15 June 1964. Musgrave (1966) défend également les programmes de la « Great Society ». Sur l'impératif de partage de la richesse, voir aussi Hansen (1957, p. 146 sqq.). Voir aussi Orshansky (1963) qui relève le paradoxe que les pauvres sont de plus en plus nombreux dans une société où le bien-être matériel (moyen) n'a jamais été aussi important.

41. Par exemple, Colm et Geiger (1958) affirment que l'atteinte d'un niveau de vie décent pour tous était une valeur partagée à l'époque. Cherrier et Fleury (2016) discutent de l'érosion du consensus social dès les années 1960.

42. Sur la croissance des responsabilités du ménage public dans les années 1960, voir le commentaire du sociologue Daniel Bell : « This ranged from civil rights, to housing and environmental policy, to health care, and to income support (the more genteel term, these days, for welfare policy-though the implications are much broader than merely helping the indigent). While much of this came pell-mell and piecemeal, what was not completely recognized, and is still not, is that the government had made a commitment not only to the creation of a substantial welfare state *but to redress the impact of all economic and social inequalities as well*. Much of this was faltering; in actual fact little as yet may have been accomplished-but the historical watershed is that a normative societal commitment has been made, and it, too, is largely irreversible » (Bell, 1974, p. 33).

qui étaient partagées par plusieurs de ses collègues. On peut donc en conclure que l'idée de Musgrave a pu être bien accueillie dans certains cercles politiques, même si, du point de vue de la théorie économique du bien-être, le concept posait problème. Par exemple, la « Great Society » a été pensée par des hommes qui partageaient la vision de l'État de Musgrave. Je ne prétends pas que le concept de bien méritoire ait été l'étincelle qui aurait déclenché les politiques de redistribution en nature, mais plutôt qu'il était adapté à l'esprit de leadership économique en vogue à la fin des années 1950 et au début des années 1960 aux États-Unis.

3.3 Conclusion

Dans ce chapitre, j'ai montré que bien que le concept de besoin méritoire a été rejeté par plusieurs économistes formés à la Nouvelle économie du bien-être, il a été reçu favorablement par plusieurs économistes libéraux influents dans les cercles politiques (Section 2). Ainsi, la position de Musgrave à la fin des années 1950 semble moins en décalage avec son temps qu'on ne pourrait le penser lorsqu'on se place du point de vue de l'économie publique récente. Toutefois, on ne peut comprendre l'invention de ce concept sans connaître l'arrière-plan intellectuel de Musgrave dont j'ai retracé des aspects pertinents pour cette question (Section 1). La présente analyse historique d'un concept de la *Theory* de Musgrave renforce donc l'idée que cette dernière est une synthèse de différentes traditions intellectuelles (Sturn, 2010).

Pourquoi Musgrave a-t-il inventé cet étrange concept de besoin méritoire ? Je soutiens que le concept joue avant tout un rôle résiduel dans la rationalisation théorique des dépenses publiques opérée par Musgrave. Le concept de besoin social, puis de besoin collectif, ou de bien collectif a pris au fil des ans un sens relativement étroit – trop étroit pour rendre compte de tous les mécanismes historiques et courants d'intervention publique en matière d'affectation des ressources. Musgrave était familier avec la littérature que j'ai rapportée dans la première section de ce chapitre. Il voulait contribuer au développement de sa société. Les économistes qui l'ont précédé ont avancé des arguments recevables qu'il pouvait employer pour justifier une intervention publique au-delà des biens collectifs. Certains des défis semblaient déjà clairs aux Britanniques et aux germanophones (Allemands, Suédois et Autrichiens) qui ont étudié la société industrielle (ou proto-industrielle pour Smith) : l'indi-

vidu intéressé (*self-interested*), figure centrale de la pensée économique, peut parfois commettre des erreurs. Qui plus est, l'organisation libérale industrielle engendre des laissés pour compte dont la collectivité, à travers l'action étatique, peut se charger.

Par contre, à l'époque où Musgrave écrit, des occasions nouvelles d'intervention se présentent aux économistes. L'augmentation de la capacité fiscale va de pair avec une machine bureaucratique qui permet à l'État fédéral américain d'intervenir directement (et indirectement en transférant des ressources aux États et aux communautés locales) sur le bien-être et les opportunités des citoyens. Peu importe, ici, les raisons effectives qui ont mené à ces pouvoirs accrus – par exemple le désir de maintenir la cohésion sociale pendant la Guerre froide à une époque de forte contestation – les économistes doivent rationaliser ces dépenses dans des arguments qui leur sont acceptables. Ainsi, l'État intervient dans la société pour corriger des problèmes de rationalité des individus et des problèmes liés aux institutions socio-économiques. Vu autrement, l'État n'est pas extérieur à la société et son intervention vise à promouvoir certaines activités qui sont socialement valorisées et à en décourager d'autres qui sont dévalorisées. Or, cette dynamique complexe n'est pas bien circonscrite par l'idée que l'État n'est justifié d'intervenir que pour corriger un échec de marché dû à la non-rivalité ou la non-exclusion de certains biens. Autrement dit, il y a une tension entre l'individuel et le collectif qui est mal rendue par la théorie des défaillances de marché. Certains ont préféré rejeter cette tension et rejeter le concept qui tentait de l'appréhender. Deux autres voies seront étudiées au prochain chapitre : élargir le cadre méthodologique de l'approche des défaillances de marché, ou rejeter la nouvelle économie du bien-être. D'un côté comme de l'autre, on trouvera des échos d'arguments en faveur de l'intervention publique qui ont été présentés dans ce chapitre.

Chapitre 4

Le problème normatif des biens méritoires en perspective

Introduction

Le précédent chapitre a reconstruit des éléments de l'assise intellectuelle de Musgrave ainsi que le contexte américain caractérisé par une montée de l'interventionnisme au moment où l'économiste élaborait son concept de bien méritoire. Il convient maintenant de se pencher sur les débats normatifs que cette idée a suscités à partir des années 1960. Dès le début, Musgrave reconnaît que la fourniture de biens méritoires, contrairement aux biens collectifs, entraîne une violation du principe de souveraineté du consommateur : « lorsque la politique publique vise à une affectation des ressources qui dévie de la souveraineté du consommateur, un autre type d'intervention est requise » (Musgrave, 1959c, p. 9). Dans sa critique, McLure (1968, p. 479) rejette le concept parce qu'il conduit à une forme d'intervention paternaliste qui semble contredire « l'éthique de la Nouvelle économie du bien-être adoptée par Musgrave ». Ainsi, le concept n'atteindra jamais la place gagnée dans la discipline par le concept de bien collectif (voir le graphique 2 dans l'introduction générale).

Toutefois, le débat sur la justification du concept de bien méritoire illustre et participe à la fois à l'évolution de l'économie du bien-être. Je montrerai que les positions mobilisées dans le débat sur les biens méritoires dépendent de l'interprétation de l'idée de souveraineté du consommateur, concept central,

* Les trois dernières sections de ce chapitre sont basées sur mon article « The Normative problem of Merit Goods in Perspective » à paraître en 2016a ou 2017 dans le *Forum for Social Economics*.

mais contesté de l'économie politique. La survie de la notion de bien méritoire à travers les décennies me permettra de tirer deux conclusions : la persistance d'un point de vue social en économie et la perte d'engouement pour les bases normatives de l'École de Londres en économie du bien-être. Ce que j'appelle l'École de Londres est important à deux égards pour mon histoire du concept de biens méritoires. Premièrement, parce que Robbins porte une part de responsabilité dans le rejet des comparaisons interpersonnelles, et plus généralement l'éthique, de l'économie. Deuxièmement, parce que Musgrave oppose le concept de bien méritoire au principe de la souveraineté du consommateur, un produit de la London School of Economics.

Après avoir pris sa retraite de l'Université Harvard, Musgrave écrivit une entrée sur les biens méritoires pour la première édition du *New Palgrave Dictionary of Economic*. Il identifie cinq familles d'arguments en faveur des biens méritoires¹. Premièrement, il note que certains commentateurs ont affirmé que les biens méritoires peuvent être fournis pour corriger des « cas pathologiques », par exemple lorsque les individus ne choisissent pas ce qui est bien pour eux, soit parce que le contexte du choix est imparfait ou trompeur, soit parce qu'ils font preuve de myopie temporelle. Deuxièmement, on a affirmé que les individus étaient influencés par la mode (« the rule of fashion »), que leurs choix reflétaient largement leur environnement. Une troisième famille d'arguments a trait à l'appartenance à une communauté. Musgrave affirme que les individus peuvent avoir un intérêt pour leur communauté qui se traduirait par un appui à des dépenses publiques pour certains biens même si leurs préférences individuelles ne les menaient pas à payer directement pour ces biens. À titre d'exemple, il mentionne « une préoccupation pour l'entretien des sites historiques, la célébration des jours de fête, un respect pour l'environnement et une valorisation de la culture et des arts » (Musgrave, 1987b)². Quatrièmement, le sens moral des individus pourrait les mener à appuyer des mesures de redistribution paternalistes. Par exemple, des biens méritoires, comme biens premiers, peuvent être fournis en quantités raisonnables (*fair shares*) à tous les citoyens. Cinquièmement, Musgrave remarque que certains ont justifié des biens méritoires en recourant à des conceptualisations plus larges de l'indi-

1. On trouve des bribes des quatre premières familles d'argument dans la quatrième édition du manuel coécrit avec sa femme (Musgrave et Musgrave, 1984, pp. 77-79 ; 98-99).

2. Dès la troisième édition du manuel, Musgrave et Musgrave (1980, p. 84) donnent une explication plus complète de ce qu'ils entendent par besoins communautaires (voir conclusion générale).

vidu où celui-ci est doté de plusieurs ordres de préférence, dont des préférences d'ordre supérieur. Au terme de cet article, Musgrave ne défend pas une conception particulière des biens méritoires, mais il affirme tout de même avoir une préférence pour les trois dernières familles d'argument.

La première section du présent chapitre constitue une histoire en deux épisodes du concept de souveraineté du consommateur. J'étudie le sens que prend cette notion dans les années 1930 chez des économistes qui cherchent à redéfinir la doctrine libérale en opposition au fascisme et au communisme. Dans un deuxième temps, je m'attarderai sur le sens que prendra le concept dans l'Amérique de la guerre froide à l'époque où Musgrave inventa le concept de bien méritoire.

Dans les deux sections suivantes, je sépare le corpus sur la justification des biens méritoires en deux camps que je relie ensuite à deux interprétations de la souveraineté des consommateurs. Dans la deuxième section, je montre comment certains auteurs justifient les biens méritoires en adaptant légèrement les hypothèses de l'économie du bien-être. Ils constituent ce que j'appelle le courant herméneutique dominant. Dans la troisième section, je discute les justifications du concept qui remettent en question la dominance des préférences individuelles dans l'évaluation du bien-être, notamment en admettant des responsabilités de l'État, socialement irréductibles aux demandes individuelles³. Les auteurs que je range dans cette catégorie ont en commun une approche plus critique de l'économie du bien-être.

Dans la quatrième section, je suggère que ces deux courants interprétatifs peuvent être formalisés par une fonction de bien-être social non individualiste. Je montre aussi que cette conceptualisation plus tardive fait écho à la perspective adoptée par Musgrave dans sa thèse de doctorat en 1937.

Ma séparation du corpus sur la justification des biens méritoires peut être reliée aux cinq familles d'arguments présentées par Musgrave (1987b) ci-dessus. Les deux premières familles d'arguments identifiées par Musgrave constituent ma première catégorie (section 2). Sa troisième et sa quatrième famille d'arguments composent ma deuxième catégorie (section 3). Sa cinquième famille,

3. Cette typologie des interprétations du concept n'est pas revendiquée par les auteurs et certains travaux pourraient éventuellement être classés dans les deux. Par ailleurs, je choisis des contributions importantes au débat. Pour des études de la littérature portant sur d'autres aspects du débat, voir Andel (1984); Walsh (1987); Head (1991); Ver Eecke (2007); Clément, Moureau *et al.* (2009) et Sturn (2015). J'ai grandement bénéficié de ces travaux qui ont tenté, à différents moments des trente dernières années, de clarifier les enjeux du débat.

l'hypothèse de préférences d'ordre supérieur, est un outil conceptuel qui a été utilisé par des auteurs qui se placent de part et d'autre de ma division.

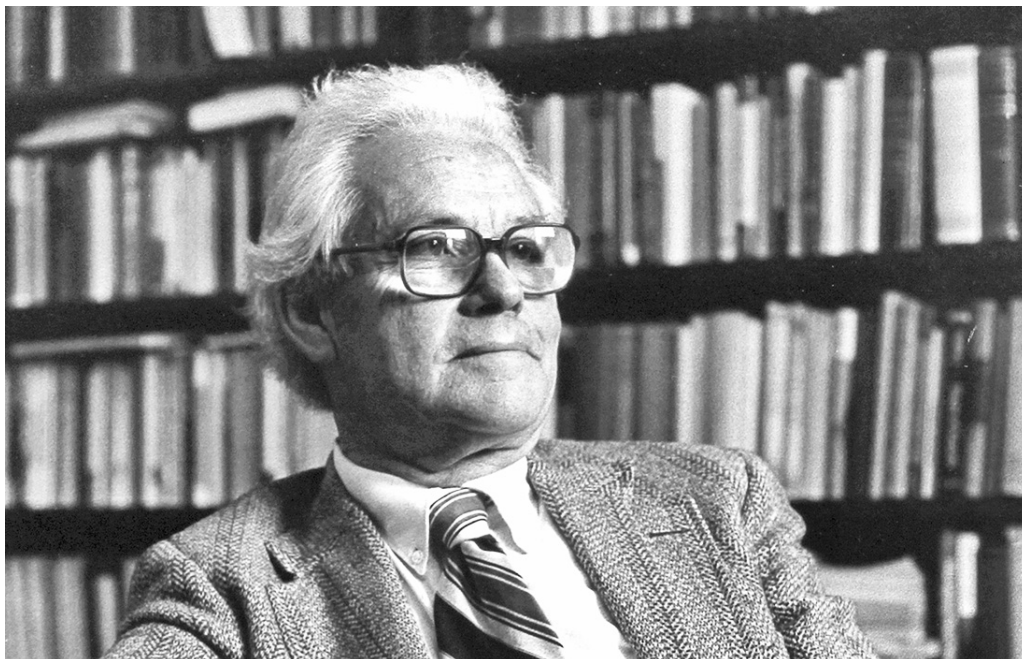


FIGURE 4.1 – Musgrave dans les années 1970

© Harvard University News Office (Source : RAM Papers, Boîte 6, Dossier 'Photos')

Tout comme le concept de bien méritoire, celui de souveraineté du consommateur est également ambigu. Il s'agit d'un concept central, mais contesté de l'économie politique comme je le montrerai dans la première section. Afin d'éclairer l'opposition avec le concept de bien méritoire, je définis la souveraineté du consommateur selon deux dimensions :

- (A) l'hypothèse que les individus font des choix rationnels, qu'ils sont souverains sur leurs choix et savent ce qui est bien pour eux ; et
- (B) le principe qui veut que seules – mais toutes – les préférences individuelles doivent compter dans l'évaluation du bien-être social⁴. Notons que ce dernier principe entretient une relation particulière avec l'optimalité au sens de Pa-

4. Vingt ans après avoir rejeté le concept de bien méritoire, McLure (1990, p. 179) défend toujours la même perspective et suggère une compréhension de la souveraineté du consommateur qui se rapproche de ma définition : « If we accept the propositions that social welfare depends only on the welfare of individuals and that individuals know their own best interests and act to maximize their own welfare, we can derive justifications for redistribution and for public policies to subsidise (penalize) activities characterised by external benefits (costs), but we cannot justify public interference with consumer sovereignty. To find a case for what appears to be interference with consumer sovereignty it is necessary to relax some of the usual assumptions of welfare economics [...] ».

reto. En effet, si on respecte la souveraineté des consommateurs ainsi définie, seules les politiques qui constituent des améliorations au sens de Pareto seront admissibles. Autrement, cela voudrait dire que certaines préférences ne sont pas respectées dans le choix social⁵. Notons que la première dimension (A) peut-être interprétée comme un énoncé descriptif, ou positif, alors que la seconde dimension (B) est résolument un principe normatif⁶.

Selon mon classement de la littérature sur les biens méritoires, le courant herméneutique dominant (section 2) justifie les biens méritoires en rejetant ou en modifiant (A), la première dimension de la souveraineté du consommateur, sans pour autant remettre en question la centralité des préférences individuelles (B)⁷. Les justifications du concept de bien méritoire qui remettent en cause plus fortement le welfarisme (section 3), rejettent également la seconde dimension de la souveraineté du consommateur (B).

4.1 La souveraineté du consommateur

The democratic nature of economics derives from the economist's habit of identifying the consumer with the people and consumers' sovereignty with the sovereignty of the people.

(Scitovsky, 1960, p. 13)

5. Dans les termes de Sen (1979), respecter les deux dimensions de la souveraineté du consommateur implique que le choix social est un 'welfarisme Pareto-inclusif' (respecte les conditions *welfarism* et *Pareto Preference Rule*). De plus, l'incomparabilité des utilités est implicitement admise.

6. La double nature du concept a d'ailleurs été soulignée par Hildebrand (1951) qui distingue les dimensions factuelle et morale. Rothenberg (1962) identifie également deux dimensions à la souveraineté des consommateurs. Sa première dimension, descriptive, est différente de la mienne. Pour Rothenberg, la souveraineté du consommateur signifie que la production est orientée pour satisfaire les besoins des consommateurs. Knox (1960, p. 138) voit aussi dans la souveraineté du consommateur un jugement de valeur et une affirmation positive : « Like many of the propositions of welfare economics, the doctrine rests on a value-judgment—that it is desirable that consumers should control the economic system and also on a factual assertion, that in the absence of governmental or other intervention, they do in fact so control it through the price mechanism ». Sans mentionner le concept de bien méritoire, les critiques factuelles qu'il soulève à propos de la souveraineté du consommateur recourent plusieurs arguments qui seront utilisés pour justifier les biens méritoires.

7. Même si la première dimension de la souveraineté des consommateurs peut faire l'objet dans un contexte différent d'une interprétation positive, ou descriptive, dès lors qu'on admet des biens méritoires qui violent (A), on en fait nécessairement une interprétation normative. En d'autres termes, on peut très bien affirmer que le consommateur n'a pas un contrôle absolu sur ses choix, mais dès qu'on affirme qu'il ne choisit pas ce qui est bien pour lui et que l'État peut faire mieux, on est d'emblée dans le registre normatif.

4.1.1 La LSE dans les années 1930

Dans une récente allocution, Craufurd D. Goodwin (2016) affirme que la représentation du consommateur rationnel et souverain dans ses choix émerge dans l'économie marginaliste à partir des années 1870. Or, cette vision de l'homo oeconomicus au comportement rationnel et régulier sera remise en question dès le début du XX^e siècle. D'une part, l'étude empirique des possibilités réelles offertes aux pauvres montre qu'ils n'exercent pas vraiment de choix. D'autre part, les habitudes de consommation ostentatoire des riches permettent aux économistes de douter de la rationalité de choix de la classe du loisir (*leisure class*) (Goodwin, 2016, pp. 7 sqq.). Ironiquement, l'expression de souveraineté du consommateur, dont il sera question dans cette section, n'apparaît que dans les années 1930, sous la plume de l'économiste d'origine anglaise, William Hutt.

La perte de crédit accordée à l'hypothèse comportementale de la souveraineté des consommateurs au début du XX^e siècle s'explique, selon Goodwin, en partie par les découvertes récentes en psychologie. Toutefois, la frontière que partage l'économie avec les autres sciences humaines et sociales sera redéfinie dans les années suivantes, immunisant en quelque sorte les hypothèses centrales de l'économie néoclassique des avancées de la sociologie, de la psychologie, ou des sciences politiques. Ainsi, en reformulant la nature du problème économique autour du choix, Robbins (1932) évacua les considérations sociales, historiques et psychologiques hors de l'économie (Maas, 2009). Il deviendra donc possible de défendre la souveraineté des consommateurs en dépit des problèmes empiriques que pose l'hypothèse.

Goodwin se réfère à l'article de Pigou (1906) « The Unity of Political and Economic Science » pour résumer l'analogie entre le politique et l'économique qui s'opère dans le concept de souveraineté du consommateur : les électeurs souverains votent pour le choix des biens publics et la conduite de la politique publique de la même façon qu'ils choisissent les biens qu'ils achètent au marché (Goodwin, 2016, p. 2). Toutefois, je crois que l'intérêt de cet article de Pigou réside justement dans sa critique de la souveraineté du consommateur. Autant en matière économique qu'en matière politique, Pigou souligne que la liberté individuelle ne mène souvent pas au plus grand bien. Conformément à ce qui a été dit dans le chapitre précédent, Pigou affirme que l'individu n'est pas toujours le meilleur juge de ce qu'il « devrait vouloir » (*ought to want*), notamment à cause de l'influence de la publicité dans la sphère marchande, et de celle des

leaders populistes dans la sphère politique (Pigou, 1906, p. 378-379). De plus, dans un cas comme dans l'autre, la poursuite de l'intérêt individuel ne permet pas d'atteindre le maximum de bien-être car il n'y a pas de correspondance exacte entre le pouvoir et les satisfactions. En économie, la concurrence sur le marché ne maximise la satisfaction agrégée que conditionnellement à une distribution donnée du pouvoir d'achat ; rien ne permet de conclure qu'il s'agit de la satisfaction maximale possible pour la communauté. De même, le vote sélectionne les lois qui conviennent à la majorité, indépendamment des souffrances intenses que celles-ci peuvent causer à une minorité. Dans les deux cas, le principe utilitariste ne s'accorde pas toujours avec le résultat individualiste. Or, c'est précisément ce genre de comparaison utilitariste qui sera jugée non scientifique par Robbins (1932) et ses collègues de la LSE.

L'analogie entre les vertus de la démocratie et celles du marché est également développée dans un article de Maurice Dobb, qui sera par la suite critiqué par les auteurs libéraux dans les années 1930. Dobb (1933, p. 590) affirme que les nouveaux théoriciens rejettent les jugements hédonistes de l'économie du bien-être utilitariste, qu'ils présentent comme scientifiquement neutres, alors qu'ils continuent de faire des recommandations pratiques en recourant à une norme parfois implicite : l'inviolabilité des préférences individuelles. Ces « théoriciens de l'équilibre » en appellent aux vertus de la démocratie économique :

The virtues of 'economic democracy' which it confers on a free market rest on a similar sacredness of individual choice to the virtues of Parliamentary democracy. Both operate through a convenient franchise system : in the one votes are cast by offers on a market, in the other by crosses at a polling booth. The highest economic good consists in giving the consumer what he thinks he wants, as political good consists in giving the people the government it thinks it deserves. Both conceptions are part of our bourgeois heritage from the nineteenth century. (Dobb, 1933, p. 591)

Or, pour Dobb, ces deux conceptions ne correspondent pas à la réalité. En effet, les magnats de la presse réussissent à influencer les élections, tout comme la publicité influence le choix des consommateurs. Qui plus est, dans la sphère économique, la demande populaire ne s'apparente pas à un suffrage universel, mais bien à un système de vote plural où certains ont droit à des milliers de votes. En dépit de ces remarques lucides, l'analogie simple entre le marché et la

démocratie sera cristallisée dans le concept de souveraineté du consommateur. Cependant, il s'agit d'un concept contesté de l'économie politique : certains l'interprètent avant tout pour sa valeur positive ou descriptive, d'autres pour sa valeur normative. D'aucuns croient qu'elle est inhibée par la fourniture des services publics, alors que d'autres affirmeront le contraire. Dans tous les cas, l'idée de souveraineté du consommateur repose sur une représentation de l'individu à la fois homo œconomicus et citoyen.

Pour certains libéraux du début du XX^e siècle, cette représentation implicite de l'individu est au cœur d'une philosophie politique qui était parfois revendiquée comme un individualisme. Après avoir obtenu son Bachelor en commerce (B. Com.) en suivant des cours du soir à la LSE, William H. Hutt fut embauché comme gestionnaire du *Individualist Bookshop*, une petite organisation fondée en 1926 par les industriels Sir Hugh Bell et Sir Ernest J. P. Benn (sur ce dernier, voir Abel et Brodie, 2004). Le *Bookshop* publia notamment en 1927 une bibliographie commentée sur la « Philosophie de l'individualisme ». L'individualisme est défini comme une vision du monde opposée au collectivisme, au socialisme et au communisme et autres moyens de restreindre la liberté :

[T]he term [Individualism] is an extremely convenient one to express the views of those who would confine the functions of the State and various public authorities to a relatively small province, *i.e.*, maintaining law and order, the army, the navy and other means of national defence, the enforcement of contracts, the maintenance of public services which cannot conveniently be entrusted to private enterprise, and in general the provision of a fair field for the play of individual energy⁸.

William Hutt se présente dans les années 1920 comme un défenseur de la « cause » individualiste pour qui l'essai de Mill (1859) *On Liberty* constituait leur « text-book »⁹. Contre la pression étouffante des normes victoriennes, Mill se positionnait en défenseur du libre développement de l'individualité. Il cherchait à délimiter une sphère de liberté pour l'individu face à la société : « What, then, is the rightful limit of the sovereignty of the individual over himself?

8. *The Philosophy of Individualism. A bibliography With an Introduction Essay on Individualism in Politics and Economics*. London : The Individualist Bookshop Ltd. 1927.

9. Voir le texte cité en note précédente, ainsi que Lettre de W. H. Hutt à E. Cannan. 28 décembre 1927, Correspondence de Edwin Cannan. Dossier 'Cannan/1029/', Archives de la British Library of Political and Economic Science (LSE Library Archives).

Where does the authority of society begin? How much of human life should be assigned to individuality, and how much to society? » (Mill, 1859, p. 83).

Le tour de force de Hutt sera de reformuler l'idée millienne de souveraineté de l'individu en un concept économique. En reprenant l'analogie avec la normativité consensuelle du pouvoir de l'électeur dans un régime parlementaire libéral, Hutt identifie ce qui devrait être le lieu du pouvoir économique, ce qui devrait contrôler l'allocation des ressources. Pour Buchanan (1988, p. 6) la création du concept de souveraineté du consommateur justifie qu'on accorde à Hutt une place importante dans l'histoire des idées économiques au XX^e siècle¹⁰. Cet épisode appartient au développement de la pensée néolibérale, tout comme l'ordolibéralisme et l'École du *Public Choice*. Ainsi, Lachmann (1988, p. 15) affirme que Hutt appartient à la même branche de la tradition libérale que les travaux de Buchanan aux États-Unis et que ceux de l'École de Fribourg-en-Brisgau.

Dans son livre *Economists and the Public*, Hutt (1936, p. 257) définit la souveraineté du consommateur comme une relation entre l'individu et son environnement :

The consumer is sovereign when, in his role of citizen, he has not delegated to political institutions for authoritarian use the power which he can exercise socially through his power to demand (or to refrain from demanding).

Dans un article paru en 1934, Hutt avait déjà suggéré que la souveraineté du consommateur était une norme implicite dans la pensée économique moderne orthodoxe, proche de l'idée selon laquelle la concurrence sert le bien-être général (Hutt, 1934, p. 34)¹¹. Dans un premier temps, Hutt suggère que l'analogie est suffisamment claire pour se passer d'explication (*self-explanatory*) et il se défend par ailleurs d'en faire la défense d'un point de vue éthique. On admettra donc, a fortiori, que le concept peut avoir une portée analytique au-delà du jugement de valeur : la rareté matérielle implique une frustration relative de la souveraineté des consommateurs, de même que la levée des freins à la concurrence devrait mener à un accroissement de cette même souveraineté (*ibid.*, p. 17).

10. Buchanan attira Hutt à l'Université de Virginie en 1965 après sa retraite de l'Université de Cape Town (John B. Egger. *William Harold Hutt (1899-1988)*. <https://mises.org/profile/william-h-hutt>

11. Selon Amable (2011), l'éthique de la concurrence est un point cardinal du néolibéralisme.

Néanmoins, dès 1936, Hutt ne cachera plus son adhésion à la valeur normative du concept : « attributing superior ethical significance to liberty, we claim with Bastiat that the more effectively competitive forces bear on the community, the greater will be the social benefit » (Hutt, 1936, p. 270). Hutt défendra le principe au nom de la liberté individuelle et de l'efficacité économique. Suite à des recensions critiques visant son concept, il en proposera en 1940 une reformulation marquée par la nouvelle définition de l'économie de Robbins (1932).

En effet, Hutt avait beaucoup d'admiration pour le travail de son compatriote anglais, de un an son aîné¹². Il maintiendra que la souveraineté du consommateur est en fait un principe général de la science économique :

[A]s a concept it simply refers to the controlling power exercised by free individuals, in choosing between ends, over the custodians of the community's resources, when the resources by which those ends can be served are scarce (Hutt, 1940, p. 66).

Là où Hutt est en désaccord avec les prescriptions méthodologiques de Robbins, c'est sur la question de la neutralité. En 1932, le jeune Hutt a 33 ans et il croit que les économistes doivent agir pour défendre leurs convictions. Dans une lettre à Robbins, il écrit :

Is it altogether an impracticable dream to suppose that general acquiescence in the competitive solution could be obtained, for instance, simply because it could be shown to have all the validity and impartiality of the ballot box decision (excluding the complication of unequal distribution of wealth) and the merit of giving representation to minority demands?

Cette citation condense l'attrait normatif de la souveraineté du consommateur. Le principe de la libre concurrence devrait convaincre dans la mesure où il offre les vertus du vote démocratique (impartialité) et une considération pour les minorités. Qui plus est, le mécanisme marchand offre également une solution automatique à la délicate question de la distribution des richesses. On ne peut que souligner le caractère simpliste de ce transfert normatif. Il n'est pas très

12. Après la parution du petit livre qui avait suscité de nombreuses critiques virulentes, Hutt écrit à Robbins : « I cannot refrain from expressing enthusiasm at an essay that not only clarifies and confirms some of my own vague and unformulated ideas but definitely carries me forward to a new attitude ». (Hutt à Robbins, 9 septembre 1932. Archives de Lionel Robbins. LSE. Dossier 'Robbins/7/16/')

clair à quelle théorie politique Hutt renvoie implicitement ¹³.

Le lendemain de la capitulation de Varsovie devant les forces de Hitler, Hutt fait part à Robbins sa frustration face aux événements :

What on earth is the liberal to do to-day? What tactics will enable him to exert some small power? [...] Internally, it seems to me that we can simply keep pegging away on behalf of true liberalism until we are sent to concentration camps. [...] And with the rapidly mounting war expenditure, there never has been a more propitious time for preaching the advantages of a system which aims at the fullest utilisation of productive capacity. [...] In other words, we ought to be able to show that the frustration of consumers's sovereignty can be as effectively prevented as the frustration of a dictator's sovereignty ¹⁴.

En effet, pour Hutt, le libéralisme économique permet, en théorie, de prévenir la frustration de l'autonomie du consommateur, tout comme il prévient la frustration due à la présence (souveraineté) d'un dictateur.

Même s'il a passé la majeure partie de sa carrière en Afrique du Sud, Hutt considérait la LSE comme son foyer intellectuel. Il retourna d'ailleurs à Londres durant les vacances de Noël pendant plusieurs années ¹⁵. Hutt sera fortement marqué par les cours d'économie de Cannan qu'il avait suivis à la LSE ¹⁶. Titulaire d'une chaire d'économie à la LSE, Edwin Cannan enseigna les principes de l'économie au début des années 1920 à plusieurs jeunes hommes qui auront un impact sur l'enseignement de l'économie en Grande-Bretagne au XX^e siècle, au nombre desquels on compte quatre futurs membres de la société du Mont Pèlerin : Arnold Plant, Lionel Robbins, Frederic Benham, et William Hutt ¹⁷. Le concept de souveraineté du consommateur reflète bien le courant

13. Par ailleurs, Dobb (1935, p. 148) critique aussi la vision simpliste de la démocratie de Lerner (1934) qui se résumerait à l'idée de « donner aux gens ce qu'ils désirent ».

14. Hutt à Robbins, 29 septembre 1939, Archives de Robbins, Dossier 'Robbins/3/1/1/'. Dans la suite de la lettre, Hutt est bien conscient que sa vision est à contre-courant. Il souhaiterait que les économistes soient consensuels sur la question, mais blâme les "Keynésiens". Aussi, pour gagner la bataille de l'espace public, il affirme qu'il faudrait "envelopper les propositions dans une terminologie stratégique afin de ne pas offenser l'opinion".

15. Lettre de Hutt à Robbins, 9 septembre 1932, Robbins/7/16/. Hutt à Plant. 30 décembre 1927. Plant/441/. Hutt à Robbins, Robbins/3/

16. Lettre de Hutt à H.-E. Apel, 20 juillet 1958, reproduite dans Apel (1961).

17. Apel (1961) fait de Cannan le fondateur de l'École néolibérale de la LSE. Or, bien que Cannan soit fait le défenseur du libéralisme économique classique à une époque où celui-ci était remis en question face aux crises économiques de la fin du XIX^e siècle et à l'émergence

néolibéral de la London School of Economics des années 1930¹⁸.

En répondant à ses critiques, Hutt (1940) fit remarquer qu'il avait utilisé le concept pour la première fois dans un manuscrit en 1931, mais qu'il n'était même plus certain d'être l'auteur de l'expression. Hutt souligna que Röpke utilisa l'expression de « démocratie des consommateurs » dans un article portant sur l'économie fasciste publié dans *Economica* en 1935, alors que Robbins en était le rédacteur en chef (voir Howson, 2011, p. 223). Röpke affirme qu'accepter la planification économique, c'est laisser la porte ouverte au remplacement total du système capitaliste actuel de « démocratie des consommateurs » par une dictature arbitraire (Röpke, 1935, p. 93). De manière plus générale Röpke est préoccupé, comme d'autres néolibéraux à la même époque, par la primauté du politique sur l'économique (« *der Primat der Politik über die Wirtschaft* », Röpke, 1935, p. 94). En effet, la domination du politique sur l'économique peut mener à une forme de dictature néomercantiliste, comme lorsque les politiciens suivent les intérêts particuliers de certains entrepreneurs. En Grande-Bretagne, l'enjeu pour les néolibéraux est de convaincre de la force des mécanismes marchands à une époque où le libéralisme s'est muté en nouveau libéralisme en embrassant une vision sociale plus large qui étend les responsabilités de l'État au bien-être de la population (voir Audard, 2009, chapitre 4).

De même, Hutt fit remarquer que Hayek (1935b) utilisa aussi l'expression de « souveraineté des consommateurs ». L'emploi qu'il en fait s'inscrit dans sa critique du calcul socialiste. Il affirme : « It is more or less agreed now that free choice of the consumer (and presumably also free choice of occupation) and planning from the centre are incompatible aims » (p. 214). Hutt aurait également pu faire référence à l'argument que présente Mises dans son œuvre importante *Gemeinwirtschaft : Untersuchungen über den Sozialismus* dont la traduction anglaise parut la même année que son *Economists and the public*, chez le même éditeur londonien. Bien que Mises n'emploie pas l'expression de souveraineté du consommateur, on trouve une exposition très claire de l'analogie entre la démocratie et le marché. Mises veut contrecarrer l'argument des Webbs selon qui le capitalisme est caractérisé par la domination des proprié-

conséquente du nouveau libéralisme de gauche, il est loin d'être évident que l'étiquette de néolibéral colle aussi bien à Cannan qu'à ses élèves. Sur Cannan, voir Tribe (2004); Ebenstein (2004).

18. Apel (1961, p. 57) affirmait déjà : « Die Sicherung und der Ausbau der Konsumenten-Souveränität wird deswegen von Edwin Cannan und seinen Schülern als Hauptaufgabe jeder Wirtschaftspolitik und als letztes Ziel einer liberal gestalteten Wirtschaftsordnung angesehen ».

taires sur les prolétaires. Au contraire, affirme Mises, le système capitaliste ne sert que les intérêts des consommateurs. Il est inutile d'instaurer des institutions démocratiques populaires pour maintenir la paix ; le pouvoir est déjà dans les mains de la multitude des consommateurs. Les entrepreneurs ne sont que les serviteurs de la volonté des consommateurs :

Free competition does all that is needed. All production must bend to the consumers' will. From the moment it fails to conform to the consumers' demands it becomes unprofitable. [...] The lord of production is the consumer. From this point of view the capitalist society is a democracy in which every penny represents a ballot paper. It is a democracy with an imperative and immediately revocable mandate to its deputies. It is a consumers' democracy. By themselves the producers, as such, are quite unable to order the direction of production (Mises, 1936, p. 444, cité par Knox, 1960)¹⁹.

Robbins était un grand admirateur de Mises. Après la lecture de *Gemeinwirtschaft*, il entreprend d'en traduire une partie dès 1924. Les nombreuses occupations de Robbins ne lui permettent pas de mener à terme cette entreprise, mais il s'assure de trouver une maison d'édition et un traducteur qui effectuera le travail. Ernest Benn, l'employeur de Hutt, était enthousiaste à l'idée, mais la traduction sera finalement publiée qu'en 1936 chez Jonathan Cape (Howson, 2011, pp. 135, 210).

Durant une brève période dans les années 1930, la London School of Economics and Political Science était un des centres les plus importants de la science économique. Lionel Robbins, devenu rapidement directeur du département d'économie, rassemblait autour de lui des hommes qui auront un impact majeur sur la discipline, notamment John Hicks, Nicholas Kaldor, Abba Lerner et Friedrich Hayek (Howson, 2005). Le lundi après-midi, le 'Grand seminar' permettait à ce groupe de jeunes économistes de discuter, autour d'une pré-

19. "In der auf dem Sondereigentum an Produktionsmitteln beruhenden Wirtschaftsverfassung bedarf es nicht erst der besonderen Einrichtungen, wie sie sich die politische Demokratie geschaffen hat, um den entsprechenden Erfolg zu erzielen. Dafür sorgt schon der freie Wettbewerb. Alle Produktion muß sich nach den Wünschen der Verbraucher richten. Entspricht sie nicht den Anforderungen, die der Konsument stellt, dann wird sie unrentabel. [...] Der Herr der Produktion ist der Konsument. Die Volkswirtschaft ist, unter diesem Gesichtswinkel betrachtet, eine Demokratie, in der jeder Pfennig einen Stimmzettel darstellt. Sie ist eine Demokratie mit jederzeit widerrufflichem imperativem Mandat der Beauftragten. Sie ist eine Verbraucherdemokratie. Die Produzenten, das ist wahr, haben selbst keine Möglichkeit, der Produktion die Richtung zu weisen."(von Mises, 1922, p. 434-435).

sentation par un étudiant de cycle supérieur, d'un sujet que Robbins avait suggéré²⁰. En 1932-1933, le séminaire était codirigé par Robbins, Hayek et Plant et porta sur « collective economics ». À tous ceux qui voulaient y participer, Robbins recommandait de se familiariser au préalable avec l'ouvrage de von Mises (1922) (Howson, 2005, p. 14).

Frederic Benham qu'on a déjà rencontré au chapitre 2 pour son appui à la théorie italienne de l'échange volontaire enseigna également l'économie à Londres, après avoir passé quelques années en Australie. Benham écrit un manuel d'introduction qui sera largement utilisé dans l'enseignement en Grande-Bretagne jusqu'aux années 1950²¹. Le mode de production capitaliste y est défini comme reposant sur trois piliers : propriété privée, liberté d'entreprise et souveraineté des consommateurs. Ce dernier élément constitue la « force déterminante » pour l'allocation des ressources : « under capitalism, the consumer is king » (Benham, 1938, p. 158)²². Benham écarte du revers de la main les critiques à la souveraineté effective des consommateurs, notamment en ce qui a trait à l'influence de la publicité. Il reprend la métaphore du pouvoir souverain du consommateur : « In any case, a monarch may be advised and cajoled, as to some of his activities, even by his slaves, but he remains a monarch none the less » (Benham, 1938, p. 160).

L'école de Londres est importante à deux égards pour mon histoire du concept de biens méritoires. Dans les deux cas, elle renforce et fixe des positions sur la façon de concevoir l'individu dans la science économique.

Premièrement, Robbins porte une part de responsabilité dans l'évacuation des comparaisons interpersonnelles, et plus généralement de l'éthique, hors de l'économie. Avant lui, Pareto avait défini l'homo oeconomicus par son ophémilité ordinale et subjective, rendant du coup impossible les comparaisons interpersonnelles au sein de l'économie pure²³. Néanmoins, Pareto reconnaissait

20. Ces hommes appartenaient presque tous à la même génération. Par exemple, en 1936, Robbins avait 38 ans, tout comme Arnold Plant. Hutt et Hayek avaient 37 ans, alors que Benham en avait 36, Lerner, 33, Hicks et Lange, 32 et Kaldor 28. Coase et Scitovsky n'avaient que 26 ans.

21. <http://adb.anu.edu.au/biography/benham-frederic-charles-courtenay-5201>. Voir aussi Tribe (2009, p. 81).

22. Déjà Cannan (1926, p. 126) admirait Smith notamment pour avoir été, selon lui, le premier à remarquer que le but ultime de toute production est la consommation. Voir aussi Gregory (1933, p. 239) : « the *essence* of capitalism is production for, and dependence upon, a market dominated by freedom of choice for the consumer ».

23. Après la Seconde guerre mondiale, Arrow (1951b) contribua aussi à bannir les comparaisons interpersonnelles du choix social rationnel (Amadae, 2003, p. 115).

la nécessité pratique pour l'autorité publique de procéder à des comparaisons d'utilité sociale, de « rend[re] homogène des quantités hétérogènes » (Pareto, 1916, §2131, p. 1343 ; voir Steiner, 1993, p. 517). Pareto admet donc la possibilité d'une mesure objective du bien-être matériel qui permettrait éventuellement de construire des fonctions de bien-être social : « Quand nous parlerons de l'utilité, nous prendrons pour critérium le bien-être matériel et le progrès scientifique et moral tel qu'il est assez généralement compris par les hommes des nations civilisées » (Pareto, 1896, p. 6 ; voir McLure, 2016, p. 334). Le problème, c'est d'avoir voulu développer une économie normative sur la base des principes de l'économie pure. En effet, la réception anglaise de Pareto dans les années 1930 s'est concentrée sur l'économie pure sans porter attention à sa sociologie (Berthonnet, 2014, p. 107)²⁴. Dans tous les cas, il semble que la lecture systématique de Pareto par des économistes de la LSE est postérieure à la publication de l'*Essay* de Robbins en 1932. On trouve certes une référence à la définition de l'économie de Pareto dans la première édition, mais ce n'est qu'à partir de la seconde édition de 1935 que Robbins fera davantage référence à Pareto, notamment sur la question de l'ordinalisme. On pourrait également citer Myrdal (1930) qui cherchait aussi à débusquer les jugements de valeur implicites en économie politique²⁵. Or, la diffusion du livre de Myrdal hors de Suède a dû attendre la traduction allemande de 1932, qui est donc parue trop tard pour influencer Robbins dans son *Essay* (voir Howson, 2004)²⁶.

Deuxièmement, Musgrave présente d'emblée le concept de bien méritoire comme une violation de la souveraineté du consommateur et ce dernier concept cristallise une préoccupation typique de la LSE des années 1930. Toutefois, dans sa conception de la souveraineté du consommateur, Hutt suggérait un rôle plus actif pour l'économiste que ce que la neutralité méthodologique de Robbins exigeait de l'économiste *qua* économiste. Qu'est-ce qui permet alors

24. Hicks (1975, 1982) affirme que Kaldor et lui n'ont porté attention qu'à l'économie pure de Pareto.

25. Dans sa jeunesse néo-positiviste, Myrdal fut influencé par le philosophe suédois Axel Hägerström qui avait développé sa propre théorie des valeurs émotiviste (non-cognitiviste) (Swedberg, 1990; Barbaroux et Bellet, 2015).

26. L'édition allemande de 1932, qui a été lue notamment par Hicks et par Musgrave, a servi de base à la traduction anglaise de 1953. Dans sa recension de cette parution, Hicks (1954) suppose que le lecteur anglophone ferait immédiatement le rapprochement entre certaines idées de Myrdal et de Robbins (1932). Or, une comparaison des éditions allemande et anglaise de l'ouvrage de Myrdal révèle que certaines affirmations sur l'impossibilité des comparaisons interpersonnelles ont été ajoutées par le traducteur (Paul Streeton), ou par l'auteur lui-même qui a pu revoir le texte, rapprochant ainsi la version anglaise du texte de Myrdal de l'essai de Robbins.

de penser une cohérence de l'approche économique de la LSE ? Le Cercle de Robbins était unifié par une croyance partagée dans la supériorité de l'économie de marché (Hicks, 1982; Coats, 1982).

La branche anglaise de la nouvelle économie du bien-être avec son tournant ordinaliste aura réussi à substituer des mécanismes marchands à l'ancienne économie du bien-être de Cambridge, qui avait atteint son apogée chez Pigou (Cooter et Rappoport, 1984). Qu'ils soient favorables à un mode de production capitaliste ou socialiste, Robbins, Hicks, Kaldor et Lerner partageaient à cette époque un engouement pour la solution marchande. Avec le recul, la LSE apparaît comme un lieu de convergence d'aspirations néo-positivistes et de valeurs libérales (Tribe, 2009, p. 78)²⁷. Ainsi, même le modèle socialiste de Lerner publié en 1944, mais développé à la LSE pendant les années 1930, suppose la souveraineté des consommateurs (voir Desreumaux, 2013, pp. 88-92)²⁸. C'est d'ailleurs un des points principaux de la critique que lui adresse Meade (1945). Ce dernier remarque que la souveraineté du consommateur est une hypothèse irréaliste, car elle ne peut être respectée dans de nombreuses circonstances, notamment lorsque (i) la consommation de certains biens ne peut être que *jointe* (besoins collectifs); (ii) la satisfaction d'une consommation dépend de la consommation des autres (économies externes); (iii) les choix de consommation dépendent des habitudes de consommation (facteurs historiques); et (iv) lorsque le consommateur ne sait pas ce qu'il veut, ou ce qui est bon pour lui (facteurs irrationnels) (Meade, 1945, p. 52). Contrairement à d'autres de ses collègues, Lerner restera attaché à la souveraineté du consommateur, comme en atteste son plaidoyer de 1972. Sur la question des biens collectifs, il sera en faveur de mécanismes d'exclusion-privatisation qui permettent de réaliser plus précisément la souveraineté des consommateurs. L'égalisation de la demande et de l'offre au niveau où le prix égale le coût marginal est un mécanisme d'affectation puissant qui, lorsqu'on étend son application, permet de résoudre les problèmes politiques : « An economic transaction is a solved political problem » (Lerner, 1972, p. 259).

27. Cette convergence s'illustre aussi dans le recrutement de Karl Popper. Popper défendait un modèle libéral de Société ouverte avec des arguments importés de sa philosophie des sciences (Fawcett, 2014, p. 282). Hayek tenta de recruter Popper dès les années 1930, mais ce ne fut possible qu'en 1946 (Howson, 2011, pp. 290, 496).

28. Dans sa réponse à Dobb (1933), Lerner (1934, p. 54) demande rhétoriquement si le gouvernement, ou Mr. Dobb lui-même, serait mieux informé que la population pour savoir ce qui est bien pour elle. À défaut d'une réponse positive à cette question, il vaut mieux laisser un système de prix déterminer l'allocation des ressources.

Les crises économiques et politiques des années 1930 ont fait pression sur l'idéologie libérale qui a dû se reconfigurer de différentes manières. L'économie de la LSE est une de ces tentatives de renouveler le libéralisme en reconnectant les deux couches primaires du mouvement : la liberté politique (comme droits par rapport à la puissance étatique) et la liberté économique de transaction ²⁹. Il s'agit vraisemblablement d'une réinterprétation de la tradition libérale qui veut faire abstraction de l'évolution vers le nouveau libéralisme au tournant du XX^e siècle. Le mécanisme marchand est présenté comme une solution au problème de stabilité politique, de liberté individuelle et d'efficacité économique ³⁰. Une solution qui, rappelons-le, a la prétention d'évacuer la question de la distribution – sans vraiment s'en préoccuper.

Le rapprochement entre les vertus du marché et celles de la démocratie est également explicite dans un essai écrit par Robbins contre la planification comme solution à la Grande Dépression :

If the various individuals constituting the community were given sums of money and were left free to bid for the various commodities available, there would result a series of prices which would be the objective register of their various preferences. The market in this respect may be compared to a continuous election with proportional representation (Robbins, 1934, p. 149).

Il s'agit bien d'un maillon dans le tournant néolibéral au sens où l'entend Tribe (2009, p. 75) :

What distinguishes neoliberalism from classical liberalism is the inversion of this relationship between politics and economics. Arguments for liberty become economic rather than political, identifying the impersonality of market forces as the chief means for securing popular welfare and personal liberty ³¹.

En effet, la concurrence et l'organisation marchande deviennent les moyens de défendre la liberté individuelle contre la tyrannie du fascisme, puis du communisme. De plus, la rigueur scientifique et la neutralité par rapport aux juge-

29. Pour une explication de la morphologie historique du libéralisme comme résultant de l'assemblage de différentes couches, voir Freedman (2015, chapitre 2).

30. Sur l'importance du problème de la stabilité politique pour Hutt, voir Persky (1993a,b).

31. Foucault (2004, p. 253) parlait déjà du retournement opéré par la gouvernamentalité néolibérale. Alors qu'au XIX^e siècle, c'est la puissance juridique qui contrôle le gouvernement, dans la perspective néolibérale c'est le tribunal économique qui juge de l'action gouvernementale selon les lois du marché.

ments de valeur défendues par Robbins devaient préserver la tradition libérale contre la corruption romantique de la pensée rationnelle par le socialisme³². Dans un brouillon d'une préface (non publiée, 1935) à la seconde édition de son *Essay*, Robbins répond aux critiques de sa condamnation des comparaisons interpersonnelles d'utilité :

All this is very childish but it is clearly a manifestation – although no doubt a very minor manifestation – of that wave of revolt against the rational which in the shape of Hitlerism Fascism Buchmanism etc is sweeping over the civilized world today. My critics are no doubt decent men who have never kicked a Jew to death in their lives. [...] This unwillingness to separate out what can be & what cannot be tested by scientific analysis, this refusal of all value to any science which cannot be used to give a show of respectability to dictatorial edicts, this frenetic revulsion against 'the intellect – the *Jewish* intellect – which divides,' this apotheosis of action as such – these are all part & parcel of the same thing – revolt against the intellect itself – the ultimate *Trahison des clercs*. The fact that even in this country such voices can be heard is only one more proof if proof were still needed of how far reaching the victory of the authors of *historismus* and romantic sociology has been – even over those do not know their works. (Robbins cité par Howson, 2011, p. 273-274).

La neutralité par rapport aux jugements de valeur sert aussi directement la souveraineté du consommateur. Puisque dans le capitalisme idéalisé des néolibéraux c'est le consommateur qui doit choisir, nul besoin pour l'économiste de se prononcer sur ce qui doit être dépensé. Son rôle ne consiste qu'à promouvoir la liberté individuelle³³. Cette conception de la liberté qui sera plus tard qualifiée de « négative » par Berlin (1958) a le mérite d'être neutre (Audard, 2009,

32. La philosophie politique britannique de la guerre froide identifiera la pensée politique de Rousseau comme le tournant qui mena par Hegel au romantisme politique, ce dernier directement responsable du totalitarisme au XX^e siècle. On trouve une telle idée, par exemple, chez Russell (1946, p. 636) et chez Berlin (1958, p. 391).

33. Apel affirmait déjà : "Da es keine objektiven, werturteilsfreien Maßstäbe zur Beurteilung der Konsumententscheidungen gibt, können Einwendungen jeglicher Art gegen die Wahl der souveränen Konsumenten nicht anerkannt werden. Sie trägt als Ergebnis der absoluten wirtschaftlichen Freiheit in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung ihren Wert in sich selbst. - Diese absolute Konsumenten-Souveränität gestattet es den Individuen, sich ihr Leben nach ihren Wünschen einzurichten" Apel (1961, p. 57).

p. 366). Elle ne se prononce pas sur le contenu de cette liberté, sur les choix qui peuvent être faits par les individus, notamment en matière de consommation. La neutralité du mécanisme marchand est, par ailleurs, ce qui fait qu'il puisse être défendu par des économistes en faveur d'un régime de propriété privée, aussi bien que par des économistes socialistes (Lange et Lerner, par exemple). Lorsque Benham (1938, p. 161) affirme que le capitalisme est lié à la souveraineté du consommateur, il se garde bien de porter un jugement de valeur : « The question of whether the sovereignty of the consumer is desirable falls outside the scope of economic science ». Pourtant, la seule alternative qu'il présente au capitalisme, c'est la dictature. Une remarque qui n'est pas sans rappeler la formule provocatrice de Robbins (1932, p. 113n.) : « scratch a would-be planner and you usually find a would-be dictator ! »

Cette constellation libérale spécifique basée à la LSE dans les années 1930 ne dura pas longtemps, mais elle eut une influence sur la pensée économique au XX^e siècle³⁴. On verra que la survie du concept de bien méritoire à travers les années illustre la perte de prégnance normative du libéralisme néo-positiviste de la LSE. En effet, l'individualisme strict et la prétention de neutralité axiologique du concept de souveraineté du consommateur ne permettront pas aux finances publiques et à l'économie du bien-être en général de réaliser leurs ambitions pratiques³⁵.

34. Dès 1936, Kaldor se rallia au keynésianisme, suivi par Hicks quelques années plus tard. Après la Seconde Guerre mondiale, Robbins adhéra finalement à certaines idées keynésiennes, bien qu'une nette préférence pour les solutions marchandes prévaudra au département d'économie de la LSE (Moss, 1982; Peacock, 1982). Lerner quitta Londres pour les États-Unis en 1937, suivi par Hayek en 1950. Scitovsky qui étudia à la LSE de 1935 à 1938 se révolta par la suite contre le principe de souveraineté du consommateur (Scitovsky, 1960, 1962), alors que Hicks semble y être resté fidèle (Hicks, 1981). Hutt et Hayek restèrent attachés au libéralisme de marché tout au long de leur vie. William Baumol qui avait étudié, puis enseigné à la LSE pendant les années 1940 (Krueger, 2001), défendra la souveraineté du consommateur, en particulier dans le cas des biens collectifs (Baumol, 1965).

35. Pourtant, je n'affirme pas que les économistes de la LSE n'ont pas apporté de contributions importantes à l'analyse économique et même à l'orientation de la discipline. La définition de la science que donna Robbins sera en fin de compte acceptée par la majorité des économistes (Backhouse et Medema, 2009). De même, Hicks et Allen forgèrent plusieurs outils de la microéconomie (Coase, 1982). Par ailleurs, la nouvelle économie du bien-être survit aujourd'hui dans l'analyse coût-avantage, même si l'approche par les critères de compensation aura été un échec (Baujard, 2015a, 2016; Mongin, 2006a; Chipman et Moore, 1978).

4.1.2 L'Amérique de la guerre froide

Consumer sovereignty and the liberal system therefore stand or fall together (Hildebrand, 1951, p. 33).

La chute du Troisième Reich ne sonnera pas la fin de la préoccupation des économistes pour la liberté individuelle face à la menace totalitaire. Bien au contraire, l'hypothèse de souveraineté du consommateur canalisera pendant la guerre froide une dimension de la vision américaine de la démocratie en opposition au communisme.

Différents éléments économiques et politiques contribuent à faire de la consommation de masse l'idéologie dominante des Trente Glorieuses aux États-Unis. La consommation privée est encouragée après la guerre pour éviter la contraction qui ramènerait le chômage de la Grande Dépression. De plus, chez les plus optimistes, la croissance permet d'envisager un rehaussement du niveau de vie général sans procéder à une redistribution des richesses (Musgrave ne fait pas partie de ceux-là, voir chapitre 3). Nourries par le développement du crédit à la consommation, la construction de logements et l'acquisition de biens durables – notamment des voitures et des appareils électroménagers – réalisent, d'une manière bien particulière, l'idée de von Mises (1922) d'une « démocratie de consommateurs ». Dans ce contexte, la consommation privée sert l'intérêt public, si bien que l'identité du consommateur et du citoyen se confondent (Cohen, 2003, p. 8). Parallèlement, l'activisme politique prend également la forme de campagnes de défense des droits des consommateurs (voir, Glickman, 2009, Chapitre 8 et 9). Ainsi, Cohen parle d'une république des consommateurs :

Faith in mass consumption postwar economy hence came to mean more than the ready availability of goods to buy. Rather, it stood for an elaborate, integrated ideal of economic abundance and democratic political freedom, both equally distributed, the became almost a national civil religion from the late 1940s into the 1970s. As ever present as this paradigm was, however, it bore no specific label at the time, so for convenience sake I will dub it the Consumers's Republic (Cohen, 2003, p. 127)

Par ailleurs, le consommateur devient l'objet d'étude systématique des économistes et des départements de marketing qui s'intéressent à ses choix. Katona montre à travers ses enquêtes sur les attitudes des consommateurs que les déterminants des choix individuels ont un impact sur les fluctuations macroé-

conomiques. Par exemple, on s'intéresse dans l'après-guerre à la décision des ménages de liquider ou de conserver leurs bons du Trésor (Katona, 1960, p. 10-17). L'étude psychologique des déterminants du choix ouvre une perspective subjectiviste qui se substituera progressivement aux conceptions objectives des besoins (tout en s'alliant au subjectivisme des préférences révélées). Bref, « le consommateur est roi »³⁶.

Au fil des ans, Hayek continua de marteler son argument selon lequel un système centralisé ne peut réaliser aussi efficacement la satisfaction des désirs des consommateurs qu'un système fondé sur la propriété privée et le choix individuel, même si, à la fin des années 1940, il était loin d'être évident que les libéraux avaient gagné le débat sur le calcul socialiste (voir par exemple le pessimisme de Schumpeter, 1943) (Amadae, 2003, p. 16). Ainsi, la liberté de choix dans la consommation devra être défendue avant tout pour des raisons politiques et morales.

Dans la guerre idéologique contre les Soviétiques, les Américains soutiennent que la supériorité de leurs biens de consommation par rapport à ceux des Russes prouve la supériorité du capitalisme par rapport au communisme. Cette idée est renforcée par l'idée que la démocratisation des standards de vie par l'acquisition de biens matériels laisse entrevoir une société sans classe où l'égalité règne par un accès universel aux commodités (Cohen, 2003, p. 126). Cette vision s'illustre notamment dans le fameux *Kitchen debate* entre le vice-président Richard Nixon et le Premier secrétaire Nikita Khrouchtchev. En juillet 1959, Nixon se rend à Moscou pour inaugurer l'exposition américaine. Accompagnés de journalistes, ils visitent une cuisine modèle américaine mettant en valeur de récents appareils électroménagers. Nixon explique que la diversité de choix des produits de consommation est une valeur fondamentale américaine :

We do not claim to astonish the Russian people. We hope to show our diversity and our right to choose. We do not wish to have decisions made at the top by government officials who say that all homes should be built in the same way. Would it not be better to compete in the relative merits of washing machines than in the strength of rockets. Is this the kind of competition you want³⁷ ?

36. Voir, par exemple, « The Consumer Is King », *Business Week*, 31 Juillet 1954, p.128

37. « The Two Worlds : A Day-Long Debate », *The New York Times*, 25 Juillet 1959. Même dans un contexte académique, des économistes sont préoccupés par les décisions



FIGURE 4.2 – Une maison américaine typique, Moscou, 1959

© AP (William Safire) (Source : “The Cold War’s Hot Kitchen” *The New York Times*, 23 juillet 2009)

Ainsi, la souveraineté des consommateurs est ce qui distingue la terre de liberté, de la Russie communiste où règnent les décisions arbitraires prises par les dirigeants du parti. Dans un discours prononcé devant l’Association américaine du management, le président Eisenhower affirmait clairement : « In a free economy, people do not always buy just because they have money. Theirs is the sovereign right of choice »³⁸.

Arrow connaissait le débat sur le calcul socialiste et il discute explicitement les positions anglaises des années 1930 dans son ouvrage de 1951b, notamment celles de Dobb (1933) et de Lerner (1934). Chez Arrow, la souveraineté du consommateur est intrinsèquement liée à la tentative de rationaliser la démocratie sur des bases individualistes. L’impossibilité d’un choix collectif dépend notamment de deux conditions raisonnables qu’il associe au concept de souveraineté du consommateur (Amadae, 2003, pp. 88). Il s’agit des conditions C2 : l’association positive entre les valeurs individuelles et les valeurs sociales, et C4 : la fonction de bien-être sociale ne doit pas être imposée, en d’autres termes, « tout choix social est déterminé par des désirs individuels » (Arrow, 1951b, p. 29). D’ailleurs, il interprète son théorème comme s’appliquant sans discrimination au vote, ou au mécanisme de marché, renforçant du coup l’analogie entre les deux mécanismes de choix (*ibid.*, p. 5).

arbitraires imposées par le gouvernement. Lors du congrès de la National Tax Association, Parker (1964, p. 40) relate l’anecdote de Khrouchtchev qui tente de convaincre les Russes de manger de la « délicieuse viande de cheval » comme solution à la rareté du porc. Ainsi, pour Parker, la Russie représente un repoussoir, un cas extrême par rapport auquel on doit évaluer si l’État américain va trop loin.

38. Address at the Economic Mobilization Conference of the American Management Association. 20 mai 1958. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=11064>

Plusieurs économistes expriment une tension entre un attachement à la société de consommation pour ce qu'elle incarne de la liberté individuelle, et la reconnaissance des excès de cette culture et la nécessité des dépenses publiques. De plus, les limites de la nouvelle économie du bien-être semblent claires pour certains. Par exemple, Bowen (1948) critiqua fortement l'hypothèse de souveraineté du consommateur dans la théorie (socio-)économique³⁹. Puisant à plusieurs sources, Bowen défend une économie sociale « combinant planification et démocratie ». Selon lui, sans caractérisation substantielle sur la rationalité, la connaissance et le contexte social de l'agent, l'hypothèse de souveraineté du consommateur est un postulat vide qui ne permet pas d'atteindre le maximum de bien-être agrégé (Bowen, 1948, p. 215 sqq.). Voici ce qu'il en dit :

Traditionally, it has been assumed almost without question that the consumer will select the 'right' goods, and that there is no appeal from the valuation of individual consumers. From this assumption has come the rather general belief, popular especially among economists, that it is economical to use social resources to produce anything for which people are willing to pay a price—a somewhat exaggerated version of *de gustibus non est disputandum* or 'the consumer is always right.' This argument is palpably unsound because it completely misrepresents the position of the individual consumer as a free agent exercising independent choices. (*ibid.*, p. 215)

D'autres économistes emboîteront le pas⁴⁰. En particulier, Brotman (1953) soulève les implications de la souveraineté du consommateur, résumée par l'affirmation : « Individual's preferences are to count ». Selon elle, on ne peut pas remettre en question les choix, les goûts, l'irrationalité de certains comportements :

It assumes in fact that no criticism may be made of people's tastes—no distinction between higher and lower pleasures, no carping at the irrationality of consumers who take one branded product in preference to another though both are identical, and no suggestion

39. Rappelons que Musgrave (1957a, 1959c) fait référence à l'ouvrage de son collègue Howard Bowen (1948) formé à l'Université de l'Iowa.

40. Contrairement aux auteurs discutés dans le précédent chapitre, les références ci-dessous ne sont pas citées par Musgrave, il est donc impossible de savoir si elles lui étaient connues avant la rédaction de sa *Theory*. Toutefois, elles montrent, encore une fois, que les préoccupations que Musgrave exprimera par rapport à la souveraineté du consommateur étaient partagées par d'autres économistes.

that people would be better off if advertising were designed to maintain stability rather than promote a wild variety in tastes. In this connection it should be added that where tastes change from one situation to another, no comparison of the two situations can be made. Consequently if tastes change, either because of advertising, fashion changes, desire to emulate the neighbours, etc., the welfare analysis becomes inapplicable if customers' sovereignty is accepted (Brotman, 1953, pp. 197-198).

Pigou (1906) et Dobb (1933) avaient déjà au début du siècle souligné l'influence que la publicité pouvait avoir sur le choix des consommateurs. À l'heure du marketing scientifique et de la consommation de masse, c'est Galbraith qui fournira la critique devenue classique de la spirale des besoins générés par l'industrie : « The urge to consume is fathered by the value system which emphasizes the ability of the society to produce » (Galbraith, 1958, p. 155). Ainsi, le processus industriel de satisfaction des besoins génère de nouveaux besoins en encourageant l'émulation entre les citoyens-consommateurs.

Pour Galbraith, la croissance farouche des dépenses privées pour des marchandises d'une utilité douteuse s'est faite au détriment des dépenses publiques. L'équilibre social entre les dépenses publiques et les dépenses privées a été rompu. La complémentarité entre les deux types de biens, par exemple entre les voitures (privées) et les routes (publiques), a été rompue :

Our colleges and universities were severely overcrowded and underprovided, and the same was true of the mental hospitals. The contrast was and remains evident not alone to those who read. The family which takes its mauve and cerise, air-conditioned, power-steered, and power-bracked automobile out for a tour passes through cities that are badly paved, made hideous by litter, blighted buildings, billboards, and posts for wires that should long since have been put underground. They pass on into a countryside that has been rendered largely invisible by commercial art (Galbraith, 1958, p. 253).

Ce type de jugement fait écho à la remarque de Musgrave (1957a, p. 341) lorsqu'il introduit le concept de besoin méritoire : « The apparent willingness of the public to provide for a second car and a third icebox prior to assuring adequate education for their children is a case in point ».

Ainsi se pose la question de savoir si les dépenses publiques respectent ou non la souveraineté du consommateur. Au tout début des années 1950, Hildebrand aborde la question de front et affirme que les services publics font partie des domaines de restriction du principe de souveraineté. Il distingue les services publics pour lesquels le marché ne peut pas être utilisé (biens publics), de ceux pour lesquels le marché pourrait théoriquement être utilisé ; il nomme ces derniers des biens mixtes⁴¹. Hildebrand souhaite préserver la spontanéité de l'action individuelle volontaire et l'efficacité (*economizing*) inhérente à l'allocation marchande, mais il admet un registre d'exceptions :

Little exception is likely to be taken to it in the case of specific sumptuary measures clearly involving collective health and welfare and clearly supported by general consent. Probably, too, the telescopic faculty is sufficiently general to warrant some forms of compulsory saving. No doubt also there are essential public goods calling for state provision free of price. But when we go beyond these cases, difficulties begin to pile up and questioning the capacities of the philosopher kings is in order (Hildebrand, 1951, p. 31).

Netzer (1956) affirme aussi que la fourniture de biens publics consommés par tous constitue une limite de la souveraineté des consommateurs. Il suggère donc de limiter autant que possible le rayon d'action des biens publics (les rendre locaux) et de trouver des mécanismes d'exclusion qui permettent une tarification aux usagers. Même s'il rejette l'évaluation individuelle des bénéfices de ces biens, plus ils seront circonscrits, moins grande sera la perte de bien-être due à un décalage entre les préférences individuelles et les services fournis.

En revanche, Baumol (1952) affirme que dans le cas des biens collectifs (il utilise l'expression de biens sociaux), la fourniture publique est nécessaire pour rendre effective la souveraineté des consommateurs ! Baumol soutient qu'en absence de coercition, le désir d'un consommateur pour un bien collectif « ne pourra guider la production » puisque celui-ci doit être consommé par plusieurs personnes en même temps. Il est donc dans l'intérêt de chaque consommateur intéressé par ce bien de se soumettre à un arrangement coercitif qui assurera sa contribution, et celle des autres, au financement du bien : « the consumer

41. La définition qu'il en donne rejoint tout à fait la définition des besoins méritoires que donnera Musgrave (1959c) : « The second category concerns those public services that could be supplied privately through the market but instead are provided by the state with or without prices » (Hildebrand, 1951, p. 27). Dans cette catégorie, il inclut l'éducation, les logements sociaux, les soins de santé.

is sovereign when he is subject to this sort of coercion rather than when his freedom is completely unrestricted » (Baumol, 1952, p. 133).

Dans un ouvrage de vulgarisation, Bator (1960) défend, comme Galbraith, une expansion du rôle de l'État. Il affirme par ailleurs que peu de gens croient au principe de la souveraineté des consommateurs dans sa forme 'pure' (*ibid.*, p. 76). Il reconnaît notamment l'effet que la publicité à la télévision peut avoir sur les préférences des consommateurs. Cependant, au-delà de ces considérations, et de possibles motivations paternalistes, ce qui l'intéresse c'est de savoir s'il reste à l'État une fonction d'affectation des ressources sous l'hypothèse de souveraineté des consommateurs. Dans sa perspective d'échec de marché, le rôle de l'État dans la fourniture des biens collectifs devient un « corollaire de la doctrine de la souveraineté du consommateur » (Bator, 1960, p. 98).

En somme, la souveraineté du consommateur est une norme de référence par rapport à laquelle on aborde différents problèmes sur les consommations privées et publiques. Ces dernières peuvent être perçues soit comme une exception, soit comme une confirmation de la norme. En revanche, les problèmes d'interdépendance et d'endogénéité des préférences constituent des cas d'exception à la norme. On verra à la section suivante que la même question se posera spécifiquement par rapport aux biens méritoires censés corriger ces problèmes.

Cependant, malgré ces voix discordantes, la représentation dominante de l'agent en économie dans les années 1950 reste fondée sur le choix rationnel et les préférences indépendantes. Certes, bien avant la guerre, souveraineté et rationalité du consommateur étaient associées⁴². Mais le choix rationnel devient une obsession des économistes pendant la guerre froide (Amadae, 2003; Erickson, Klein *et al.*, 2013). Ainsi, si la dimension empirique de la souveraineté individuelle se résumait chez Mill à l'idée que les individus savent généralement ce qui est bien pour eux (pour les exceptions, voir chapitre 3); elle deviendra pendant les Trente Glorieuses : les individus révèlent leurs préférences stables par des choix rationnels.

Dans les années 1960, alors que les démocrates libéraux (au sens américain de progressistes) prennent le pouvoir, une série de mesures d'interventions publiques dans la satisfaction des besoins voient le jour (voir chapitre 3). Les libéraux appuient le mouvement de protection des consommateurs (Glickman,

42. « Of course, consumers in the market place are incomparably more rational than voters under democratic institutions » Hutt (1934, p. 17). Ludwig von Mises (1920) défend avec vigueur l'idée que la rationalité (calculatrice) est intimement liée au marché et ne peut pas s'exprimer dans le cadre d'une planification centralisée.

2009, pp. 283-294). On admet que les consommateurs doivent être informés et protégés contre les tactiques des grandes entreprises. Or, vers la fin des années 1960, on assiste à un retour du balancier. Les conservateurs néolibéraux réussissent à convaincre la population que les (grandes) entreprises ont à coeur le bien-être de leurs consommateurs et qu'il faut se méfier des activistes et du gouvernement qui cherchent à contrôler les consommateurs. Les libéraux comme Galbraith sont accusés d'élitisme, de mépris des gens ordinaires (Glickman, 2009, p. 295).

En 1967, George Romney, ancien président de l'American Motors Corp. et candidat à l'investiture républicaine illustre bien ce point de vue dans un discours attaquant le président Johnson :

'Consumer sovereignty in a free market had made the American economy the envy of the free world' but it 'faces grave challenges today'⁴³.

Romney affirme que l'industrie automobile se préoccupe de l'intérêt de ses clients ; l'État n'a donc pas à s'en mêler. Le journaliste poursuit :

Great Society economist have demonstrated that they don't trust the American consumer and that industry, not the consumer, controls and manages demand and tells the customer what he wants and should have. Romney disagreed with this philosophy.

George Romney – père de Mitt Romney candidat républicain à l'élection présidentielle de 2012 – perdra l'investiture au profit de Richard Nixon. Ce dernier sera élu président en 1968, mettant fin à une décennie de gouvernance démocrate. C'est dans ce contexte politique que Charles E. McLure écrira son attaque contre les biens méritoires de Musgrave. L'année suivante, McLure travaillera au *Council of Economic Advisors* sous Nixon et sera aussi conseiller économique de Reagan dans les années 1980⁴⁴.

Toutefois, l'ascendant des néolibéraux n'empêchera pas certains libéraux démocrates de continuer leur croisade. Par exemple, en 1969 devant une salle comble lors de la rencontre annuelle de l'ASSA, Galbraith prononce une conférence dans laquelle il pourfend le « mythe » de la souveraineté du consommateur qui cache la réalité⁴⁵. Dans un monde économique complexe, dominé par

43. Vincent Butler, « Romney Raps LBJ's Domestic Policies », *Chicago Tribune*, 26 mai 1967.

44. <http://www.nber.org/vitae/vita371.htm>

45. H. Erich Heinemann, « Galbraith Assails 'Consumer Is Sovereign' Assumption », *The*

les grandes entreprises et le marketing agressif, l'hypothèse réaliste est celle de la souveraineté du producteur. Galbraith soutient que l'adhésion normative à la souveraineté du consommateur contribue à l'indifférence sociale ; elle implique de renoncer au pouvoir de la communauté à décider de ce qui doit être produit et consommé (Galbraith, 1970).

En somme, la souveraineté du consommateur est une préoccupation économique et politique liée aux valeurs de la démocratie libérale. C'est dans ce contexte que le débat technique sur le concept de bien méritoire aura lieu. On comprend mieux pourquoi Musgrave montrait une certaine ambivalence face à son concept dès la fin des années 1950 et qu'il tentera d'en minimiser l'importance à la fin des années 1960. Les biens méritoires ont clairement une dimension éthique et politique, mais elle était difficile à formuler à l'époque, sans être accusé d'être non scientifique, voire antiaméricain.

4.2 La justification dominante des biens méritoires

La plupart des articles qui tentent de justifier les besoins ou les biens méritoires procèdent sans remettre en question le principe central de l'économie du bien-être qui veut que seules (et toutes) les préférences individuelles doivent compter en matière de bien-être social. Ce que j'appelle l'approche dominante regroupe différentes tentatives de corriger la doctrine de la souveraineté des consommateurs sur leurs choix. Ces discussions prennent probablement racine dans certaines remarques elliptiques de Musgrave au moment où il inventa le concept. Premièrement, il tenta de minimiser l'étendue du phénomène en notant que ce les activités qui apparaissent comme des biens méritoires sont souvent des biens sociaux (collectifs), ou des biens mixtes (Musgrave, 1959c, pp. 13, 89). Deuxièmement, il remarqua que « la doctrine élémentaire de la souveraineté du consommateur repose, au final, sur l'hypothèse d'une connaissance du marché parfaite et une capacité d'évaluation rationnelle ». Or, qui contesterait de nos jours l'impact de la publicité :

In the modern economy, the consumer is subject to advertising,
screaming at him through the media of mass communication and

New York Times, 29 décembre 1969

designed to sway his choice rather than to give complete information (Musgrave, 1959c, p. 14).

Pour Musgrave, cette pression est « une source de distorsion dans la structure des préférences qui doit être contrebalancée » (*ibid.*).

Durant les années 1960, alors que le sens du concept de bien collectif se stabilise, peu d'attention est consacrée au concept de bien méritoire. L'économiste australien John G. Head fut le premier à lancer une discussion sur le statut des biens méritoires au sein de l'économie du bien-être. Il cherche à intégrer le concept dans le cadre de la théorie pigouvienne et de la théorie keynésienne de la politique publique. Head (1966) écrit son premier article sur le sujet à l'occasion d'un séjour de recherche auprès de Musgrave à Princeton (Head, 2009). Il identifie trois enjeux dans les biens méritoires : (i) des problèmes de distorsion des préférences causés par l'incertitude et l'irrationalité ; (ii) des problèmes de distribution inhérents à la séparation conceptuelle opérée par Musgrave entre affectation et distribution ; et (iii) des problèmes de biens collectifs (besoins sociaux). Dans son attaque frontale sur le concept, McLure (1968) rejette l'interprétation de Head (1966), qui aurait rendu le concept acceptable pour les économistes. Il pousse l'interprétation dans un dilemme : soit le concept est redondant – l'outil externalité fera l'affaire – soit il est inacceptable dans la mesure où il implique une violation des préférences individuelles⁴⁶. Or, McLure pense que c'est cette seconde interprétation que Musgrave avait en tête. L'année suivante, Head (1969) répond à l'attaque de McLure en reformulant son argument. Il affirme désormais que « la caractéristique centrale des biens méritoires est que plusieurs individus sont incapables d'évaluer correctement les bénéfiques. Il s'agit donc d'un problème d'information (*knowledge*) imparfaite, compris dans un sens large » (Head, 1969, p. 214). Ce problème de préférences incorrectes admet deux causes : l'ignorance ou l'irrationalité.

Entre temps, dans son article présenté à Biarritz en 1966, Musgrave formule quelques brèves remarques sur les besoins méritoires. Plus que jamais, le concept apparaît comme un résidu embarrassant dans sa conceptualisation des affectations publiques. Il réitère l'argument de 1959 : certains cas importants de biens méritoires comportent également une dimension de bien social.

46. Dans une contribution à un ouvrage collectif en l'honneur de Buchanan, Tietzel et Müller (2002, p. 398) reproduisent l'argument de McLure, sans toutefois y faire explicitement référence : « For what is defensible in the theory of merit goods is not novel and covered more convincingly by other theories ; and what is novel in the theory of merit goods is indefensible from an individualistic point of view. »

Cette surdétermination conceptuelle réduit donc la nécessité de clarifier leur nature *méritoire*. Par ailleurs, puisque « les avantages de l'éducation sont plus évidents à ceux qui savent qu'à ceux qui ne savent pas », l'instruction obligatoire pourrait être justifiée comme mesure temporaire (Musgrave 1959c, p. 13 ; 1969b, p. 143)⁴⁷. Même s'il admet « que la réconciliation ne doit pas être poussée trop loin », Musgrave présente les « externalités psychiques » comme une façon de justifier les biens méritoires de type redistribution en nature⁴⁸. Ces externalités – différentes des externalités matérielles – sont définies comme des formes d'interdépendance entre les fonctions d'utilité des agents (voir Culyer, 1971 ; Folkers, 1974). Cette conceptualisation des biens méritoires a été suggérée en premier par Tiebout et Houston (1962) dans un article présentant une description rationalisée de la pluralité des fonctions gouvernementales au niveau d'une métropole. L'idée est simplement que les individus appuieraient volontairement une redistribution en nature s'ils tire une utilité du fait de la consommation par les autres.

Ainsi, à la fin des années 1960, la table était mise pour une réconciliation des biens méritoires avec la nouvelle économie du bien-être en termes d'incertitude, d'asymétrie d'information et autres cas pathologiques de déformation des préférences. Plusieurs articles ont suivi cette voie dont une grande partie a été publiée dans la revue allemande *Finanzarchiv–Public Finance Analysis* où Musgrave (1957a), Head (1966, 1969) et McLure (1968) avaient fait paraître leurs contributions initiales au débat. Par exemple, Auld et Bing (1971) maintiennent que les biens méritoires peuvent être vus comme de l'information pertinente sur les caractéristiques des biens que le marché ne peut fournir et qui devrait donc être fournie par l'État⁴⁹. Mackscheidt (1974) défendait l'idée, quant à lui, que les individus, dans une visée pragmatique, puissent déléguer temporairement leur souveraineté sur certains choix à leurs représentants politiques lorsque l'information sur la qualité des biens est plus coûteuse à obtenir

47. West et McKee (1983) rejettent l'approche des biens méritoires sous prétexte que l'hypothèse d'une mesure temporaire n'a pas de valeur scientifique pour expliquer l'histoire de l'instruction publique.

48. Musgrave réagira plutôt négativement aux modèles qui montrent qu'il est possible d'envisager une redistribution du revenu Pareto-optimale avec des agents altruistes (voir Hochman et Rodgers, 1969 ; Pauly, 1970). Musgrave (1970b) croit qu'une large partie des mesures de redistribution du revenu et de la richesse ne peuvent pas être rationalisées comme des améliorations au sens de Pareto. En d'autres termes, l'altruisme est insuffisant pour expliquer l'ampleur des mesures redistributives prises par les États modernes.

49. Leur analyse souffre de plusieurs problèmes qui ont été soulignés par Ballentine (1972) et par Braulke (1972).

de manière privée que par l'entremise des autorités publiques.

Sandmo (1983) propose une autre modélisation des biens méritoires comme correctifs à des problèmes informationnels. En faisant l'hypothèse que les agents sont dotés d'une fonction d'utilité von Neumann-Morgenstern, il suggère que l'utilisation de la distribution de probabilité du planificateur, plutôt que celle des agents – moins bien informés – permettrait d'augmenter le bien-être social. Pour Sandmo, la souveraineté des consommateurs est respectée si on adopte leurs préférences pour des biens conditionnés aux états du monde (*state-contingent commodities*), même si on ne respecte pas leur distribution des probabilités (sur ces états). Cette tentative de trouver une base individualiste pour les interventions de type bien méritoire s'inscrit dans la littérature sur la taxation optimale très en vogue dans les années 1980.

Le tournant positiviste et comportementaliste de l'économie du bien-être dans la première moitié du XX^e siècle, qui a mené les économistes à renoncer aux comparaisons interpersonnelles, ne s'est pas fait sans générer des tensions au sein du champ (Cooter et Rappoport, 1984). Les économistes ont finalement réalisé qu'ils ne pouvaient pas formuler de recommandation de politique substantielle sur ces bases (Hausman et McPherson, 2006, p. 135). Ainsi, plusieurs voix se sont élevées pour dénoncer l'étroitesse de la perspective *welfariste*. D'un point de vue rétrospectif, l'idée d'interdépendance des fonctions d'utilité, ainsi que celle de préférences déformées peuvent être vues comme des tentatives d'ouvrir, ou d'élargir la conception de l'individu en économie. Les externalités psychiques rendent partiellement compte du fait que les préférences sont endogènes et que les individus peuvent avoir des comportements orientés vers l'autre (*other regarding*), déviant ainsi de la représentation de l'homo oeconomicus. Les cas évidents de déviation par rapport aux standards de rationalité, comme l'incohérence temporelle, appellent à une conception plus large (*thick*) de l'individu.

Déjà le milieu du XX^e, Arrow proposa de distinguer les goûts (*tastes*) et les valeurs. La demande sur le marché est formée par la révélation des goûts alors que le choix politique (social) reflète les valeurs. Par rapport aux goûts, la conception arrowienne des valeurs n'ajoute que la prise en compte des effets externes du comportement d'un citoyen sur les autres (Arrow, 1951b, p. 18)⁵⁰. Une autre avenue consiste à postuler un certain degré de réflexivité chez l'agent.

50. La relance du concept de *sympathy* par Sen (1977) constituera un pas de plus vers la conceptualisation d'un agent ouvert aux autres.

Pour Harsanyi (1955), l'irrationalité de certains comportements appelle à un amendement de la doctrine de la souveraineté du consommateur. Ainsi, il propose de distinguer les préférences subjectives de l'individu, de ses préférences éthiques. Les 'valeurs' de Arrow (1951b) font tout de même partie des préférences subjectives selon Harsanyi. En effet, la conceptualisation arrowienne ne permet pas de penser que les individus acceptent une fonction de bien-être sociale qui soit différente de leurs valeurs (Harsanyi, 1955, p. 315). Or, c'est justement ce qui est envisageable avec des préférences éthiques « impartiales », qui devraient être nettoyées de la position sociale particulière qu'occupe l'individu⁵¹.

Dans cette perspective, Sen (1977) affirmera que les jugements moraux formulés par les individus reflètent un métaclassement, c'est-à-dire, un classement des différents ordres de préférence sur les actions. Dans la même veine, Basu (1976) affirma qu'un écart apparent entre les choix courants (*actual*) et les choix rétrospectifs pourrait justifier certains biens méritoires comme l'instruction obligatoire. Il identifie trois causes de ce décalage : (i) la qualité du bien pourrait n'être révélée qu'avec l'expérience ; (ii) les individus escomptent fortement l'avenir ; (iii) les goûts peuvent changer au fil du temps. Selon Basu, le critère de Pareto devrait être appliqué sur la base des choix rétrospectifs faisant preuve de réflexivité⁵². Il reste que ces approches adoptent toujours une conceptualisation subjective des préférences individuelles comme base de l'évaluation du choix social. Il n'y a pas de conception matérielle du bien-être qui puisse être déterminée autrement que par les individus eux-même. On n'envisage pas de fonction de bien-être social non individualiste (voir ci-dessous).

Brennan et Lomasky (1983) ont présenté un argument convainquant pour prendre en compte l'effet du contexte institutionnel sur les choix individuels. Ils affirment que les individus suivent des ordres de préférence différents lors d'un choix politique (préférences-*p*), que lors de l'achat de marchandises où le choix reflète leur préférences de marché (préférences-*m*). Le contexte politique

51. On doit reconnaître que la conceptualisation des préférences nettoyées (*laundered preferences*) qu'on peut attribuer à Harsanyi (même s'il n'utilise pas l'expression) se rapproche de la conceptualisation des sujets de Rawls (1971) derrière le voile d'ignorance dans la position originelle. Or, on a décidé de discuter de Rawls dans la prochaine section, comme une référence permettant de penser les biens méritoires comme biens premiers. Tout en reconnaissant ici les limites de notre typologie, on peut noter deux différences importantes entre la position de Rawls et de Harsanyi. Contrairement à Harsanyi, Rawls rejette l'utilitarisme et défend une conception matérielle du bien-être.

52. Burrows (1977, p. 29) défend une position similaire.

pourrait amener les individus à voter pour la fourniture de biens méritoires au-delà de ce qu'ils seraient prêts à payer dans le marché pour les mêmes biens (en suivant leurs préférences- m)⁵³. De même, Cooter et Gordley (1995) développent un modèle pour expliquer la fourniture de biens méritoires basé sur l'hypothèse de faiblesse de la volonté (*akrasia*) dans lequel la majorité peut révéler, par le vote, grâce à un effet de moyenne, une position plus raisonnable que ce que décideraient des individus isolés et impulsifs. Plus récemment, Mann (2006) défend la fourniture Pareto-améliorante de certains biens méritoires en synthétisant les arguments précédents. Dans une perspective utilitariste, trois types de considérations peuvent potentiellement justifier les biens méritoires : (i) l'État est mieux informé ; (ii) il a la capacité d'aider les individus à arbitrer entre leurs préférences de marché et leurs préférences plus réflexives ; et (iii) il a la responsabilité d'internaliser les externalités psychiques.

Avec la résurgence de l'économie comportementale, et en particulier expérimentale, à la fin des années 1970, de nouveaux faits sont venus remettre en question les hypothèses standards de la rationalité économique. En s'étendant aux sous-disciplines comme l'économie publique, cette critique a donné un second souffle aux arguments en faveur des biens méritoires basés sur l'irrationalité des individus. Sunstein et Thaler (2003) affirment avoir réalisé la quadrature du cercle de la pensée libérale en influençant directement le contexte de la décision individuelle, tout en préservant intégralement leur liberté de choix. Ils affirment qu'une forme ou une autre d'intervention est inévitable, mais que celle-ci peut très bien ne pas être coercitive (Thaler et Sunstein, 2003). Cette piste a suggéré à D'amico (2009) et Mann et Gairing (2012) que le paternalisme libéral (ou paternalisme libertarien) pourrait réconcilier les biens méritoires avec le courant dominant en économie⁵⁴. Tout en adoptant une position très critique par rapport aux prétentions des *nudges*, White (2016) suggère que ceux-ci peuvent constituer un mécanisme de mise en application de certains biens méritoires qui visent à aider les individus à améliorer leur comportement.

Dans un ouvrage récent, Munro (2009) tire les leçons de l'économie com-

53. Pour une position semblable, voir Head (1988).

54. C'est aussi la voie empruntée dans les enquêtes de Clément, Moureau *et al.* (2009), Sturn (2015) et de Kirchgässner (2015). À la vue des réfutations empiriques des arguments épistémiques en faveur d'une conception du bien-être reposant sur la satisfaction des préférences individuelles, il ne semble rester que la défense normative de la souveraineté des consommateurs. Or, selon Hédoïn (2016), l'économie du bien-être est mal équipée pour affronter le problème du paternalisme parce qu'elle n'accorde pas de place à l'autonomie des personnes.

portementale pour l'économie publique, en portant une attention particulière à la conceptualisation des biens méritoires. Il définit un individu comme étant *méritant* s'il n'est pas rationnel au sens fort, soit parce qu'il n'est même pas faiblement rationnel, soit parce que son ordre de préférence ne se reflète pas dans la fonction de bien-être social. Par définition, s'il n'est pas faiblement rationnel, il a une rationalité limitée (*bounded*) : soit son ordre de préférence n'est pas complet (la relation d'ordre ne couvre pas toutes les paires d'états possibles), soit ses préférences dépendent du cadrage (*framing*). Autrement dit, les préférences révélées peuvent changer en fonction du contexte de choix⁵⁵. Historiquement, le renouveau de la critique comportementale a émergé de l'éclatement du paradigme de recherche sur le choix rationnel de la guerre froide. Or, ironiquement, cette approche découle également d'une perspective économiciste sur le monde social et est graduellement en train de constituer une nouvelle approche dominante (Davis, 2006; Erickson, Klein *et al.*, 2013).

En somme, la conception subjective et comportementale implicite dans la formulation tardive de la Nouvelle économie du bien-être a posé des problèmes méthodologiques pour les économistes comme Musgrave, qui voulaient rationaliser de manière compréhensive les fonctions d'affectation et de redistribution de l'État. Les économistes qui se sont attaqués à ce problème ont tenté d'amender la conception standard de la souveraineté du consommateur en concédant des cas spécifiques pour lesquels les individus ne sont pas les meilleurs juges de leur intérêt, sans rejeter pour autant le jugement normatif que ce sont les préférences individuelles qui doivent compter en matière d'évaluation du bien-être. Rétrospectivement, cette approche dominante des biens méritoires est caractérisée par des raisons *négatives* pour l'intervention publique. Il s'agit en effet d'un trait commun à l'approche de l'État par les échecs de marché. Ainsi l'irrationalité, les externalités psychiques et les asymétries d'information s'ajoutent à la liste des défaillances de marché (voir aussi Musgrave et Musgrave, 1973, p. 81). De plus, la négativité est aussi une propriété de la représentation implicite de l'individu : de rationnel et souverain, il est désormais perçu comme sujet à différents biais et limitations cognitives.

55. Pour la notation formelle, voir Munro (2009, p. 6 sqq.). Suite à cette définition, Munro fournit au septième chapitre une discussion des modèles de biens méritoires relevant de la taxation optimale, en particulier les modèles récents comme Racionero (2000) qui ont emprunté la voie de Sandmo (1983).

4.3 Remise en question plus importante de l'économie du bien-être

Dans cette section, je présente un autre courant interprétatif du concept de bien méritoire, qui lui diverge plus fortement de l'économie du bien-être. Pour autant qu'il y ait ici une approche commune, elle est résolument positive et ne relève pas de la théorie des échecs de marché. Au contraire, il s'agit d'identifier une ou plusieurs normes alternatives à la souveraineté du consommateur (Musgrave 1987) pour rationaliser certaines dépenses publiques. Les contributions à ce courant alternatif partagent l'idée que les préférences individuelles ne peuvent pas être les seules – voire les bonnes – bases pour évaluer le bien-être social. L'approche par les échecs de marché passe sous silence deux dimensions qui posent problème avec la doctrine de la souveraineté du consommateur : l'éthique et le politique. Encore une fois, on trouve chez Musgrave les pistes de cette interprétation. En défendant les biens méritoires, Musgrave (1959) formule des jugements de valeur, mais il ne les justifie pas avec des arguments philosophiques, il se contente d'affirmer que condamner tous les biens méritoires ne serait pas sensé (*not a sensible view*). Une faiblesse que Wiseman n'a pas manqué de souligner dans son compte rendu de la *Theory* :

Musgrave fails to provide such an explanation : problems of political philosophy are either glossed over, or, when discussed at all, are inadequately, even superficially, treated. The discussion of merit wants, already referred to, provides an illustration both of Musgrave's general attitude to political issues and of the inadequacy of his treatment thereof. [...] it is not entirely clear how the distinction between the democratically-acceptable merit wants and the unacceptable group wants would be made in practice (Wiseman, 1960, p. 266)⁵⁶.

Au sujet de la dimension politique, Musgrave se contente de mentionner l'importance du leadership dans le contexte institutionnel d'une démocratie politique. Dans son deuxième article sur le sujet des biens méritoires Head (1969) remarque que le concept de bien méritoire nécessite une étude du bien-être qui dépasse le critère de Pareto, sans pour autant suivre cette voie dans son

56. Bien qu'il développe une théorie normative des finances publiques, Musgrave n'est pas avant tout un économiste normatif.

interprétation du concept. Il note : « Musgrave's approach has some flavour of both the ethical and the political approaches. His merit goods policies would seem to be those which would be implemented in the 'good democracy'. » (Head, 1969, p. 224 n.3)⁵⁷. Colm avait aussi souligné le caractère apolitique de l'approche individualiste des dépenses publiques à laquelle Musgrave souscrit. Ainsi, dans son compte rendu, il regrette que Musgrave ne consacre que quelques passages plutôt vagues sur les principes de détermination des besoins méritoires (Colm, 1960b, p. 119). Pour Colm, *l'intérêt public* est un guide pour les acteurs politiques (élus, fonctionnaires, groupes de pression, électeurs, etc.).

Les restrictions imposées par la nouvelle économie du bien-être sur les questions de distribution étaient trop sévères pour permettre une discussion élargie sur les différents rôles de l'État dans la société (Sen, 1987, p. 33-34; Backhouse et Nishizawa, 2010c). Comme l'affirma clairement Musgrave (1976a) : « Distribution, to post-Robbins economic theory, became a non-issue ».

Le philosophe John Rawls développa un intérêt sérieux pour l'économie dans les années 1950 (Hawi, 2011). Sa *Theory of Justice* (1971) engagea un dialogue entre philosophes et économistes, qui permit à ces derniers de réfléchir aux fondements normatifs de leur science⁵⁸. Rawls releva le défi auquel la plupart des économistes n'osaient s'attaquer à l'époque : construire une théorie éthique et politique sur la base de jugements largement partagés, qui permette à la fois de garantir l'autonomie individuelle et de relever les défis socioéconomiques de l'après-guerre (aux États-Unis). Dans sa théorie de la justice comme équité, une fois la liberté assurée à tous, les institutions doivent être réformées afin de maximiser le bien-être du citoyen le plus défavorisé. Pour ce faire, on doit admettre certaines comparaisons interpersonnelles de bien-être. Rawls propose un indice de biens premiers comme base objective de comparaison⁵⁹.

57. La dimension politique du problème est explicitement prise en compte par Pulsipher (1971), Folkers (1974), Mackscheidt (1974), Brennan et Lomasky (1983) et Ruffer (2007).

58. Pour une histoire de la genèse de la *Théorie de la Justice*, voir Forrester (2015). Sur le lien entre Rawls et les économistes, voir D'Aspremont (1984); Little (2014). En France, Rawls est apparu tardivement dans les débats philosophiques des années 1980, ayant d'abord été discuté par des économistes (Hauchecorne, 2012). Notons également que certains acteurs de la nouvelle économie publique s'intéressèrent aussi aux questions de distribution à partir des années 1970. Voir, par exemple, le plaidoyer de Atkinson (1970) : « economics as a social science cannot entirely detach itself from major social problems. It is not surprising, therefore, that economists are now in the process of replacing the new with a still newer welfare economics. ». Voir aussi Kolm (1987).

59. La liste des biens premiers est composée des droits et libertés civiques de base, les pouvoirs et prérogatives attachés aux différentes fonctions et positions, les bases sociales du respect de soi, le revenu et la richesse. Voir Rawls (1982, 1971, p. 90 sqq.).

L'inférence Rawlsienne selon laquelle les citoyens d'une société juste peuvent raisonnablement s'attendre à avoir accès à un niveau minimalement suffisant de ces biens repose sur une expérience de pensée éthique.

À partir des années 1980, Musgrave suggère un lien entre les biens premiers de Rawls et son concept de biens méritoires. Il relève que la position désintéressée derrière le voile d'ignorance "tempère [*qualify*] la souveraineté de choix des individus"⁶⁰. Ce cadrage idéal les amène à des jugements plus raisonnables sur la distribution primaire des ressources, incluant l'affectation de biens en nature comme les soins de santé et l'éducation. Cette piste a récemment été empruntée par Ege et Igersheim (2010), qui défendent l'idée que certains biens méritoires devraient être inclus parmi les biens premiers. En effet, Rawls (2001, p. 172) avait remarqué que les attentes raisonnables des citoyens pour des services publics comprenaient plusieurs « biens et services individuels » qu'on peut qualifier de biens méritoires.

Juste avant que Rawls ne publie sa *Theory*, James Tobin (1970) livra une conférence à la Faculté de droit de l'Université de Chicago dans laquelle il plaidait en faveur d'une limitation des inégalités, grâce à un « égalitarisme spécifique ». Tobin affirma que l'État doit garantir à chaque citoyen une quantité minimale de certains biens rares, tels que la nourriture en temps de guerre, des soins de santé et un logement. Musgrave (1987b) qualifia cette position d'« équité catégorique » et soutint que cela constituait une idée de la redistribution proche de son concept de bien méritoire. En fait, Tobin n'a jamais utilisé le concept d'équité catégorique, ni celui de bien méritoire, du moins pas dans ses travaux publiés⁶¹. Musgrave considéra tout de même que le plaidoyer de Tobin « conférait un appui prestigieux à l'approche des biens méritoires »⁶².

La critique philosophique assumée permet de s'écarter davantage des re-

60. Ce fragment est tiré d'un brouillon incomplet probablement pour une nouvelle version de l'entrée sur les biens méritoires pour la deuxième édition du *New Palgrave* que Musgrave n'a vraisemblablement pas pu terminer (il décéda en 2007). Ainsi, l'édition de 2008 reproduit l'entrée de 1987b. (RAM Papers, Boîte 6, dossier 'Ver Eecke'.) Le lien entre les considérations de distribution en nature chez Rawls et le concept de bien méritoire est vaguement évoqué par Musgrave (1983c, p. 72).

61. À ma connaissance, le concept d'équité catégorique apparaît pour la première fois dans une note de bas de page d'un article de l'économiste de Harvard Martin Feldstein (1975). Ce dernier remarque que les besoins méritoires peuvent être sujets à une forme d'équité catégorique, mais que le principe, en soi, attire plutôt l'attention sur la distribution de la richesse, alors que les politiques de biens méritoires visent avant tout à augmenter la consommation agrégée de certains biens.

62. Cette citation est tirée d'une lettre de Musgrave à W. Ver Eecke datée du 12 octobre 2003. RAM Papers, Boîte 6, dossier 'Correspondence'.

présentations économiques. Lors d'un atelier tenu en Australie en 1986 sur le thème de la rationalité, de l'individualisme et de la politique publique, le philosophe Charles Taylor (1990) présenta un article qui attaquait de front la conception atomiste et individualiste du bien implicite en économie⁶³. Il y défendit l'existence de biens sociaux irréductibles qui perdent leur substance lorsqu'ils sont conceptualisés en termes individualistes. Plus tard, Grinberg et Rubinstein (2005) reprendront cette idée de biens sociaux irréductibles pour en faire leur définition des biens méritoires. Pour Taylor, l'action individuelle (*agency*) n'est possible que grâce à un arrière-plan de significations disponibles et à d'autres pratiques sociales localisées dans une culture partagée. Le langage constitue un de ces biens irréductiblement sociaux. L'amitié en est un autre, dont la valeur doit être « l'objet d'une compréhension réciproque », sans quoi il ne s'agirait pas d'amitié. De manière plus générale, Taylor affirme que le welfarisme est un écran qui cache la complexité des aspirations morales et politiques des personnes. Par exemple, l'aspiration à une participation politique active est un élément fort de la tradition de l'humanisme civique qui fait encore partie de l'identité politique moderne des citoyens dans plusieurs pays (Sandel, 1996). Or, ces aspirations sont mal comprises par la tradition libérale, à tout le moins dans ses incarnations utilitariste et welfariste. Taylor affirme également que notre sens moral admet des contrastes qualitatifs entre des ordres de biens qui ne peuvent être captés par une fonction d'utilité (Taylor, 1982). Les humains aspirent à l'excellence dans certaines de leurs activités et ces aspirations sont mal appréhendées par une théorie de l'agent qui repose sur une conceptualisation en termes de simple satisfaction des préférences⁶⁴.

Un exemple donné par Taylor permet d'illustrer les répercussions politiques d'un bien socialement irréductible. Au Québec, la majorité francophone a pris des mesures politiques pour préserver sa langue et sa culture de l'assimilation au monde anglo-saxon dominant en Amérique du Nord. La langue est perçue comme un bien commun, ce qui a mené l'Assemblée nationale à enchâsser des droits collectifs dans une charte qui a préséance sur certains choix individuels

63. Le concept de bien méritoire fut explicitement discuté par plusieurs participants. Selon les organisateurs, les articles de Musgrave (1987b) et de Head (1988) ont été réécrits après la rencontre de 1986 (Brennan et Walsh, 1990).

64. Ceci étant dit, à la suite de Frankfurt (1971), l'idée de biens d'ordres supérieurs a été modélisée par les économistes en distinguant plusieurs ordres de préférence. Pour un aperçu du potentiel de cette idée en économie et en philosophie politique, voir Ege et Igersheim (2011). Par ailleurs, l'idée aristotélicienne d'excellence est reprise par Cooter et Gordley (1995) dans leur modèle de biens méritoires.

(Taylor, 1990, p. 58)⁶⁵. Sans nécessairement partager ces aspirations politiques, Taylor suggère que si elles sont vraiment importantes pour les membres de la communauté, alors la théorie doit pouvoir en rendre compte sans en déformer complètement la réalité. En ce sens, les politiques de biens méritoires sont des manifestations symptomatiques de l'étroitesse du welfarisme, lorsqu'il tente de rationaliser toute la vie sociale.

Le bien commun, au sens de la tradition thomiste, ou de la tradition hégélienne, est un concept qui apparaît encore plus étranger aux économistes d'aujourd'hui. Mastromatteo et Solari (2014, p. 93) tentent d'en fournir une définition compatible avec les sciences sociales. Celui-ci est défini comme « une évaluation intersubjective concernant la réalisation des processus nécessaires à la satisfaction des besoins de la communauté ». Il est politique par nature, concerne la société dans son ensemble et n'est donc pas réductible à des désirs individuels. Cette conception leur permet de définir les biens méritoires comme des « instruments employés par l'État afin de créer des synergies entre les actions des membres de la communauté dans la poursuite du bien commun » (*ibid.*, p. 96). En ce sens, le bien commun est une notion intrinsèquement vague, qui ne peut pas être produite comme une marchandise, mais constitue plutôt une force guidant les actions des membres de la communauté. Cette idée rappelle le concept d'intérêt public défendu par Colm.

La conception des biens méritoires de Mastromatteo et Solari (2014) a été influencée par les écrits du philosophe Wilfried Ver Eecke. Ce dernier, qui a dirigé une anthologie (2007) des sources primaires et secondaires sur la question, a aussi proposé sa propre interprétation du concept. Pour Ver Eecke, le concept de bien méritoire est un cheval de Troie en économie, qui a mené à une « révolution éthique inachevée ». Une pleine acceptation du concept conduirait à un « changement de paradigme », d'une perspective « individualiste à un point de vue socio-économique » (Ver Eecke, 1998, p. 134). Ainsi, la fourniture de biens méritoires implique des interventions de l'État qui « ne respecteront pas le principe de Pareto, ni le principe de souveraineté du consommateur » (*ibid.*, p. 139). Ver Eecke tente de justifier des biens méritoires à l'aide d'un argument transcendantal. Dans la philosophie kantienne, un argument transcendantal identifie les conditions de possibilités pour l'existence. Dans les termes de Ver Eecke :

65. Par exemple, les immigrants récents sont tenus d'envoyer leurs enfants à l'école française, même si des écoles anglaises sont accessibles dans leur ville. Pour une discussion plus approfondie de la politique de reconnaissance, voir Taylor (1994).

We shall call merit goods those goods which are the conditions for the possibility of something that is desired by the consumers, even and especially if these merit goods or services themselves are not preferred by consumers (*ibid.*)⁶⁶.

Le philosophe adopte la prémisse suivante : « La première chose que les citoyens occidentaux veulent en tant qu'acteurs économiques est un libre marché » (*ibid.*, p. 140). Puis, en se basant sur les écrits d'Adam Smith et de Henry C. Simons, Ver Eecke déduit une série d'interventions publiques nécessaires pour assurer un libre marché. Cette liste comprend les fonctions régaliennes classiques, ainsi que des mesures néolibérales comme la lutte pour préserver la concurrence contre les monopoles et l'éducation afin de rendre les consommateurs plus rationnels (*ibid.*, p. 143). Dans une élaboration plus récente de son argument, Ver Eecke (2013, Chapitre 4) produit une liste de 11 catégories de biens méritoires : des droits de propriétés limités, des institutions pour promouvoir l'efficacité, la stabilisation des cycles économiques, un filet social limité, des mesures de santé publique, un contrat social harmonieux, la transparence et la prévention de la corruption, la planification stratégique et la politique industrielle, la protection de l'environnement, et la protection du patrimoine culturel.

J'identifie trois problèmes avec l'argument de Ver Eecke. Premièrement, sa prémisse est loin d'être consensuelle. Même en admettant une définition assez souple du concept de libre marché⁶⁷, il est loin d'être évident que les citoyens occidentaux placent cette institution au premier rang de leurs désirs, sans compter que le marché n'est en soit qu'un bien intermédiaire. À cet égard, l'approche rawlsienne, qui conçoit aussi les biens méritoires dans leur valeur instrumentale, est plus générale, car elle ne présuppose pas une conception

66. Cette définition rapprocherait les biens méritoires de ce qu'on considère généralement comme des biens sociaux intermédiaires (voir Colm 1965, p. 215 pour des arguments similaires). D'ailleurs, Musgrave (1969a) utilise déjà le concept de bien social intermédiaire (bien collectif intermédiaire), ce que Ver Eecke ne souligne pas.

67. On peut interpréter l'affirmation de Ver Eecke selon qui les acteurs économiques souhaitent un libre marché à travers sa lecture de la philosophie du droit de Hegel. Pour ce dernier, le marché ou la société civile est une institution éthique qui est concomitante de l'émergence de la société commerciale à l'époque moderne. L'identité de l'individu économique est liée à l'émergence d'une sphère économique autonome. Ainsi le marché réalise partiellement la liberté individuelle dans sa subjectivité (Ver Eecke, 2008, Chapitre 3). Toutefois, l'individu économique n'est pas autosuffisant au sens où l'État, comme sphère éthique supérieure, est nécessaire pour résoudre les contradictions engendrées par le marché (Hegel, 1821b).

spécifique du bien.

Deuxièmement, même si on admet sa prémisse, les types de biens méritoires identifiés par Ver Eecke ne sont pas de pures déductions transcendantales comme le sont, par exemple chez Kant, l'espace et le temps pour rendre compte de la réalité empirique. Ils ne sont pas non plus déduits de l'impératif catégorique. Ils relèvent davantage d'un impératif hypothétique dans la mesure où ils reposent sur une connaissance du monde empirique. Qu'une institution ou une autre soit favorable au fonctionnement du marché est l'objet du débat économique depuis des siècles. Toute tentative d'en fournir une liste par déduction transcendantale apparaît présomptueuse.

Troisièmement, l'approche de Ver Eecke le mène à identifier la défense nationale, parmi d'autres biens collectifs, comme bien méritoire. Or, Ver Eecke tient à une séparation conceptuelle entre les biens collectifs et les biens méritoires, affirmant qu'ils constituent des idéaux types différents (Ver Eecke, 1999, 2003). À la lumière de la surdétermination conceptuelle de certains services publics comme la défense, il n'est pas évident que l'extension du concept de bien méritoire qu'il propose aide vraiment à clarifier le débat de politiques publiques, encore moins à convaincre les économistes d'utiliser le concept. On perçoit donc une tension entre le souhait de Ver Eecke d'élargir le concept et son intention d'en limiter la portée. En effet, il affirme que le concept a une portée limitée dans la mesure où le gouvernement doit fournir des raisons pour prendre en charge certaines responsabilités (Ver Eecke, 1998, p. 139). Mais cette contrainte de fournir des raisons publiques pour l'intervention est commune à de nombreuses conceptions démocratiques libérales de la politique. Il n'est donc pas évident que le concept de bien méritoire apporte une nouvelle contribution à cet égard. Ceci étant dit, les écrits de Ver Eecke fournissent une approche heuristique à la discussion des responsabilités publiques libre du carcan de l'approche par les échecs de marché. Son but n'est pas d'identifier des politiques précises, mais bien d'ouvrir le débat (Ver Eecke, 2013, pp. 57,59).

Les interprétations éthiques et politiques du concept que je rassemble dans cette section ont débuté plus tardivement que la première branche herméneutique dominante, présentée dans la section précédente. Ce décalage, tout comme le malaise exprimé par Musgrave face à son propre concept dans les années 1960, peut s'expliquer par l'absence d'une théorie éthique satisfaisante et disponible pour les économistes. Les théories de la justice de Rawls et de Sen

connaissent aujourd'hui un certain succès auprès des économistes, justement parce qu'elles permettent une discussion rationnelle des enjeux normatifs, ce qui semblait impossible à l'époque où Musgrave a inventé son concept. La révolution ordinaliste a réussi à convaincre les économistes que les enjeux normatifs étaient non scientifiques et que le bien-être ne comportait qu'une dimension subjective mesurée par la révélation des choix (Cooter et Rappoport 1984)⁶⁸. Cette conversion a été couronnée de succès parce que les deux théories morales en vogue à l'époque dans le monde anglo-saxon étaient l'intuitionnisme de G. E. Moore et l'émotivisme de A. J. Ayer (Davis, 1990)⁶⁹. Ironiquement, l'intuitionnisme de Moore servit d'épouvantail qui provoqua un rejet en bloc de l'approche cognitiviste⁷⁰. Ainsi, lorsque Robbins condamne les jugements normatifs comme non scientifiques, c'est parce qu'il croit que la morale se résume à des sentiments qui ne peuvent être l'objet d'une délibération rationnelle :

In the rough-and-tumble of political struggle, differences of opinion may arise either as a result of differences about ends or as a result of differences about the means of attaining ends. Now, as regards the first type of difference, neither Economics nor any other science can provide any solvent. If we disagree about ends, it is a case of thy blood or mine — or live and let live, according to the importance of the difference, or the relative strength of our opponents. But if we disagree about means, then scientific analysis can often help us to resolve our differences. If we disagree about the morality of the taking of interest (and we understand what we are talking about), then there is no room for argument (Robbins, 1932, p. 134)⁷¹.

68. Cette conception subjectiviste a sans doute été renforcée par les études psychologiques des attitudes des consommateurs comme celles de Katona.

69. Backhouse et Nishizawa (2010b) révèlent la pluralité de vues sur la question du bien-être en Angleterre dans les années 1920. Or, au milieu des années 1930, les aspirations néo-positivistes des économistes avaient considérablement réduit le champ des positions admissibles, en particulier au sein de la jeune génération à la LSE.

70. Or, comme le fait remarquer Habermas (1990, p. 50 sqq.), la théorie morale ne se résume pas à l'intuitionnisme ou à l'émotivisme. Une idée semblable est avancée par Nussbaum (2000, p. 127). Selon elle, Harsanyi hésitait à se confronter directement aux théories normatives de la justice parce qu'il était convaincu que les théories morales se résumaient à la théorie des états mentaux de G.E. Moore, ou à l'hédonisme.

71. De manière semblable, Hayek (1944) affirme que la société libre ne peut s'orienter vers un but commun, ne serait-ce que le bien-être social. Pour ce faire, la société devrait disposer d'un code d'éthique universel qui permettrait de prendre en compte toutes les valeurs. Or, pour Hayek, ce code n'existe pas. Il ne peut donc pas y avoir de consensus social par la discussion rationnelle : « The attempt to direct all economic activity according to a single plan would raise innumerable questions to which the answer could be provided only by a

Vingt ans plus tard, Friedman renforce l'argument en affirmant que les économistes doivent se concentrer sur la dimension positive des problèmes, car les discussions normatives ne peuvent mener qu'à des disputes émotionnelles :

I venture the judgment, however, that currently in the Western world, and especially in the United States, differences about economic policy among disinterested citizens derive predominantly from different predictions about the economic consequences of taking action—differences that in principle can be eliminated by the progress of positive economics—rather than from fundamental differences in basic values, differences about which men can ultimately only fight (Friedman, 1953, p. 5).

Dans sa critique de l'ouvrage de Musgrave, Jack Wiseman, alors professeur à la LSE, soutient que les questions de philosophie politique soulevées par Musgrave ne peuvent être résolues par les économistes, et qu'il vaudrait mieux que ceux-ci orientent leurs travaux d'économie publique sur une voie plus « étroite », qu'ils se concentrent sur les questions positives (Wiseman, 1960, p. 269).

Ce contexte explique sans doute pourquoi, en 1959, Musgrave ne pouvait que suggérer que le rejet de tous les biens méritoires n'était pas une solution raisonnable (*sensible*), sans pour autant fournir d'argument normatif pour soutenir sa position. En d'autres termes, il ne disposait pas de théorie éthique à portée de main pour justifier les biens méritoires.

4.4 D'une échelle de priorité sociale à une fonction de bien-être social non individualiste

Dans cette dernière section, je discute d'une représentation formelle du concept de bien méritoire comme composante d'une fonction de bien-être social non individualiste. Cette représentation mathématique est suffisamment flexible pour appréhender les deux approches de justification du concept présentées ci-dessus, même si elle ne prétend pas nécessairement les synthétiser.

moral rule, but to which existing morals have no answer and where there exists no agreed view on what ought to be done. People will have either no definite views or conflicting views on such questions, because in the free society in which we have lived there has been no occasion to think about them and still less to form common opinions about them » (Hayek, 1944, p. 101). Voir Amadae (2003, p. 18 sqq.).

Par ailleurs, je montre que cette représentation évoque directement la façon dont Musgrave conceptualise l'État dans sa thèse de doctorat soutenue en 1937, à l'époque où le poids de la contrainte méthodologique de la Nouvelle économie du bien-être ne se faisait pas encore sentir fortement.

On a vu au chapitre 2 que Musgrave (1937) supposait que le planificateur budgétaire du ménage public devait comparer les bénéfices des services fournis collectivement à ceux fournis individuellement à certains citoyens. Les priorités sociales devaient s'exprimer dans une échelle de valeurs qui homogénéise des besoins proprement sociaux et des besoins individuels socialement évalués. Ainsi, lorsque vient l'étape de déterminer quels projets doivent recevoir l'appui financier de l'État, le fonctionnaire peut supposer qu'une échelle (liste) de priorités sociales a préalablement été construite. À mon sens, cette échelle de besoins sociaux est un antécédent non formalisé, mais très proche de l'idée de la fonction de bien-être social (*Social Welfare Function*) de Bergson (1938) et Samuelson (1947).

Dans sa thèse, Musgrave (1937) adopte la perspective de l'ancienne économie du bien-être, où l'évaluation sociale n'a pas besoin d'être réductible à des jugements individuels. En effet, il admet que les comparaisons interpersonnelles peuvent être acceptées comme « hypothèse de travail », car il y a bien quelque chose comme une nature humaine :

The capacity to enjoy the benefits is after all but part of the general nature of 'man'. It being the generally accepted procedure to define certain general characteristics of men, there is no reason why no typical degree of intensity for the enjoyment of benefits could be assumed (Musgrave, 1937, p. 274, n.1).

Toutefois, dans l'après-guerre, l'individualisme méthodologique deviendra plus prégnant en économie. Tout point de vue social ou d'intérêt public devra être conceptualisé en termes individuels. Ainsi, Samuelson (1947) suggère que les économistes voudront employer une fonction de bien-être social qui soit une fonction monotone croissante des utilités de chaque individu. Atkinson (2009) faisait remarquer que ce n'est que dix ans plus tard qu'une telle fonction sera qualifiée d'individualiste par De Villiers Graaff (1957, p 9n).

Pour plusieurs économistes voulant contourner le résultat d'Arrow, la fonction de bien-être social (FBS) reste un bon outil pour représenter un jugement de valeur de la société, malgré son interprétation usuelle comme représentant

le jugement d'un individu singulier. Ainsi, il est possible de conceptualiser une fonction représentant un jugement social qui ne se résume pas nécessairement à l'agrégation des évaluations de tous les membres. Cette voie a été empruntée par Elisha Pazner (1972) dans le premier chapitre de sa thèse de doctorat écrite à Harvard sous la direction de Musgrave⁷². Il définit les biens méritoires comme des cas où la société, représentée par la FBS, « impose ses choix »⁷³. S'inscrivant dans le courant interprétatif dominant, Pazner croit que la seule raison acceptable pour imposer un choix est lorsqu'il y a un problème d'information imparfaite (Pazner, 1972, p. 461). Comme d'autres travaux de modélisation dans cette veine, il évite la question de savoir comment les jugements sociaux doivent se rapporter aux préférences individuelles. Dans les termes d'un contemporain : « If we introduce in the following analysis social preferences it should be understood that these are based on individual preferences, though we do not know, in what way precisely, individual preferences generate social preferences, given the present state of our science » (Roskamp, 1975).

Pazner utilise la notation suivante : Pour l'individu h ($h = 1, \dots, H$), la quantité de marchandise j ($j = 1, \dots, n$) qu'elle consomme est donnée par x_j^h . Elle tire une utilité U^h de son vecteur de consommation $x^h = (x_1^h, \dots, x_n^h)$. Pazner définit ensuite la forme générale de la FBS qui tient compte de biens méritoires :

$$W = W(U^1, \dots, U^H; x_1^1, \dots, x_j^h, \dots, x_n^H) \quad (4.1)$$

Avec W qui est une fonction croissante dans chacun des arguments U^h et $\frac{\partial W}{\partial x_j^h} \neq 0$ pour au moins un bien x_j^h qui devient, du coup, méritoire⁷⁴.

72. On doit noter que Kolm (1965) propose une formalisation très semblable dans son *Cours d'économie nationale* : « Si U est cette fonction [d'utilité de l'Etat], a_k la quantité d'un bien ou service satisfaisant un désir tutélaire, précisé comme indiqué, a_j^i la quantité du bien j consommée par le consommateur i supposé pourvu d'une fonction d'utilité u^i , $U = U[\{a_k\}, \{u^i(\{a_j^i\})\}]$. Remarquons que a_k peut fort bien être un des a_j^i , ou un somme sur i de a_j^i pour certains ensembles de consommateurs. » (Vol. 2, Chapitre III, p. 6)

73. À la même époque, Musgrave (1971b, p. 313) écrivait : « Goods which are provided in line with imposed rather than individual consumer choice I have referred to as 'merit goods'. » Voir aussi Musgrave (1985b, p. 296) : « To bring out its peculiar nature, I think it [is] best to view the concept not as relating to externalities, or even to situations where educational objectives (to improve the individual's ability to choose) are pursued, but to situations where society wishes to overrule minority preferences. »

74. Le caractère résiduel, ou *ad hoc*, des biens méritoires s'affirme ici par leur représentation à droite du point virgule. Lagueux (2010) fait la même remarque à propos des externalités dans les fonctions de production.

W appréhende l'idée que la société valorise certains biens au-delà de la valeur que leur accordent les individus dans leur fonction d'utilité, ce qui se traduit par le fait que ces biens sont des arguments directs de la FBS. Dans cette formulation générale, la société peut accorder un poids à n'importe quel bien spécifique consommé par un individu. Il s'agit aussi d'une représentation formelle de la quantité de biens que la société voudrait affecter à des individus, ou à des groupes d'individus, au-delà de ce que ceux-ci achèteraient sur le marché. C'est donc une représentation qui combine à la fois l'idée des biens méritoires comme redistribution en nature et celle de 'jugement de valeur social' (voir Ruffer, 2007).

Dans le reste de l'article, Pazner (1972) fait l'hypothèse qu'on ne se préoccupe que du niveau agrégé de consommation des biens méritoires, négligeant ainsi – aux fins de simplification – l'information sur la distribution de ces consommations⁷⁵. Il dérive ensuite les conditions nécessaires pour l'allocation optimale. La solution de premier rang est un vecteur de taxes d'accise pour les biens déméritoires et de subventions pour les biens méritoires, définis respectivement par $\frac{\partial W}{\partial X_j} < 0$ et $\frac{\partial W}{\partial X_j} > 0$. Ce système fiscal résulte en des prix différents pour les producteurs et les consommateurs (Pazner, 1972, p. 469)⁷⁶.

Les biens méritoires de Pazner sont des marchandises particulières. Toutefois, depuis l'invention du concept, plusieurs commentateurs, notamment Musgrave, ont insisté sur le fait que les biens méritoires peuvent aussi être des biens collectifs, ou à tout le moins partiellement collectifs (biens mixtes où la rivalité est partielle). L'idée d'incorporer des biens collectifs directement dans une FBS, de manière analogue aux biens privés qu'on trouve dans l'équation 4.1, a été proposée par Johansen (1965). Même si Pazner (1972) ne fait pas explicitement référence à Johansen, son livre était bien connu en économie publique/finances publiques au moment où Pazner défendit sa thèse de doctorat. Johansen n'utilise pas le concept de bien méritoire, mais il justifie sa suggestion avec un argument qui devrait maintenant être familier : « it may easily happen that the authorities of a country ascribe to public use of goods and services a value beyond that is expressed through individual preferences scales » (Johansen, 1965, p. 128). Dans un modèle à deux individus A et B ,

75. La FBS devient donc $W = W(U^1, \dots, U^H; X_1, \dots, X_n)$ où $X_j = \sum_h X_j^h$

76. En termes de la formulation générale de la FBS où les biens méritoires sont indexés aux individus (Équation 4.1), les conditions optimales impliqueraient un système de prix individualisés.

la FBS peut ainsi prendre la forme :

$$W = W(U_A, U_B; G) \quad (4.2)$$

où G est un bien collectif. Cette piste a été suivie par Folkers (1974) qui dériva les conditions nécessaires pour une fourniture optimale des biens privés, collectifs et méritoires⁷⁷.

Quelques années plus tard, Baigent (1981) tente de dépasser la définition « *ad hoc* » de la FBS non individualiste en proposant des fondements individualistes. Il fait l'hypothèse que l'ensemble des biens consommés par un individu i peut être séparé en deux sous-ensembles : ceux qui ont une valeur méritoire $x^i = (x_1^i, \dots, x_m^i)$ et ceux qui n'en ont pas $y^i = (y_1^i, \dots, y_n^i)$. De plus, suivant Arrow (1951b), il suppose que les individus ont un ordre de préférence basé sur les valeurs et un autre qui reflète leurs goûts, définis respectivement par $V = V(x, y)$ et $T = T(x, y)$. Baigent affirme que le choix social reflète les valeurs individuelles, alors que le comportement des individus est basé à la fois sur les goûts et sur les valeurs. La fonction qui décrit le comportement peut être exprimée par $B(x, y) = B^0(T(x, y), V(x, y))$. Il montre ensuite que pour certains cas de la fonction de comportement, il est possible de représenter les valeurs comme une fonction du comportement et des biens méritoires :

$$V(x, y) = G(B(x, y), x) \quad (4.3)$$

Cette fonction de valeur individuelle affiche la même forme que la FBS non individualiste désirée (pourvu que les fonctions d'utilité individuelles soient assimilées à des fonctions de comportement). On peut donc agréger de telles fonctions de valeurs pour parvenir à la FBS – une étape que ne réalise pas Baigent (1981) dans son court article. Ce résultat montre que des FBS non individualistes peuvent avoir une base individualiste, mais la preuve de Baigent ne fournit pas de mécanisme pour vérifier si une FBS non individualiste en particulier admet ou non de tels fondements (Munro, 2009, p. 171). Une pro-

77. Un modèle semblable a été développé par Roskamp (1975) apparemment sans connaissance des travaux de Pazner (1972) et Folkers (1974). Il utilise une typologie plus encombrante de biens privés, méritoires et publics. Il définit la FBS comme une fonction des utilités individuelles et d'un ensemble de fonctions de préférences de la société pour les biens méritoires (plutôt que d'avoir des biens qui entrent comme arguments directs dans la fonction). Par ailleurs, Besley (1988), Walsh (1987) et Cooter et Gordley (1995) utilisent aussi une FBS non individualiste pour modéliser les biens méritoires.

cédure politique doit être théorisée pour expliquer comment des considérations méritoires émergent dans le processus de choix collectif.

Rétrospectivement, la conceptualisation des biens méritoires comme arguments d'une FBS non individualiste aura permis au concept de faire une entrée, bien que timide, au sein de l'économie publique. C'est d'ailleurs la compréhension du concept que semblent avoir d'éminents représentants de la sous-discipline. Dans une introduction à la réédition de leur *Lectures on Public Economics*, Atkinson et Stiglitz (2015) mentionnent au passage le concept de bien méritoire comme FBS non individualiste :

The optimal design of taxation and spending may also change if the social welfare function ceases to be exclusively determined by individual utilities or if these utilities are replaced by other indicators of individual well-being. Such a movement has a long history in public economics. Richard Musgrave (1959) defined as 'merit wants' those where the state decides that the consumption of certain goods is to be encouraged (e.g., education)⁷⁸.

D'ailleurs, Dasgupta (2005, p. 240) se sert de cette possibilité théorique comme argument pour montrer que l'économie contemporaine (dominante) peut admettre des fondements éthiques variés.

La FBS non individualiste permet également de représenter différentes interprétations des biens méritoires discutées dans les deux précédentes sections de ce chapitre. Puisqu'elle est neutre par rapport à la procédure d'agrégation, elle est compatible avec différentes théories morales et politiques. Elle est notamment compatible avec l'idée que le sens moral des citoyens les mène à appuyer des projets de distribution en nature de certains biens qu'ils jugent importants. Mais elle peut également représenter la correction des choix individuels biaisés par manque d'information, ou par effet de cadrage. De plus, la dimension méritoire est applicable à des biens privés ou à des biens collectifs.

Du point de vue de l'histoire de l'économie du bien-être, on voit bien en quoi la fonction formalise l'idée de Musgrave d'une échelle homogène de valeurs sociales composée de besoins proprement sociaux (besoins collectifs) et de besoins individuels socialement interprétés (besoins méritoires). La conceptualisation

78. Dans sa revue des oeuvres de Musgrave, Atkinson (1987, p. 392) remarquait : « Musgrave's conception [of merit goods] went beyond externalities or imperfect perceptions; he was explicitly entertaining the possibility that social welfare functions may be non-welfarist, as they have later been called by Sen ».

de Musgrave (1937), tout comme la fonction de bien-être non individualiste, représente un jugement de valeur social qui n'est pas nécessairement réductible à des jugements de valeur individuels. À la différence que l'échelle de priorité sociale postulée par Musgrave ne s'applique qu'à l'économie publique, alors que la fonction de bien-être social vise à représenter le bien-être de l'ensemble de l'économie nationale.

Or, on peut se demander si la FBS non individualiste synthétise vraiment toutes les interprétations possibles du concept de bien méritoire. Je mentionne trois objections à cette inférence. Premièrement, si toutes les considérations pertinentes pour la conduite de la politique économique étaient incluses dans la FBS, par exemple tout ce qui est nécessaire pour l'épanouissement humain, alors la formule simple perdrait sans doute son utilité. Deuxièmement, les biens méritoires dans une FBS peuvent représenter les biens premiers de Rawls, mais comme tout usage apocryphe de Rawls par les économistes, cette idée ne respectera sans doute pas sa *Théorie de la Justice*. En effet, la théorie de la justice comme équité est une théorie libérale kantienne qui rejette les conceptualisations utilitaristes implicites dans les FBS, notamment parce qu'elles n'accordent pas de priorité absolue au juste sur le bien. Troisièmement, il apparaît que la FBS non individualiste ne permet pas de distinguer entre les biens qui sont par nature socialement irréductibles et ceux pour lesquels le planificateur voudrait procéder à une redistribution en nature. Le formalisme est suffisamment flexible pour être compatible avec les deux interprétations, ce qui fait en sorte qu'il ne permet pas, une fois la fonction posée, de départager une interprétation d'une autre. Il s'agit là d'un point commun à plusieurs représentations mathématiques en économie. La traduction des concepts en expressions formelle réduit certes l'ambiguïté, mais elle peut aussi cacher la diversité des interprétations sémantiques potentielles. Bref, fixer une représentation mathématique au concept de bien méritoire ne résout pas la question des interventions légitimes de l'État soulevée ci-dessus.

Conclusion

Étant donné son ambiguïté et le fait qu'il ait été rejeté par plusieurs économistes, il peut être surprenant que le concept de bien méritoire ait perduré durant 60 ans. À tout le moins, il aura survécu à son auteur décédé en 2007 (Voir Figure 4.3). Le graphique montre que les occurrences du concept de be-

soins méritoires (ou biens méritoires) sont relativement plus fréquentes que les références à ‘Richard A. Musgrave’, ou celles à sa *Theory*, dans les livres qui ont été numérisés par Google ⁷⁹.

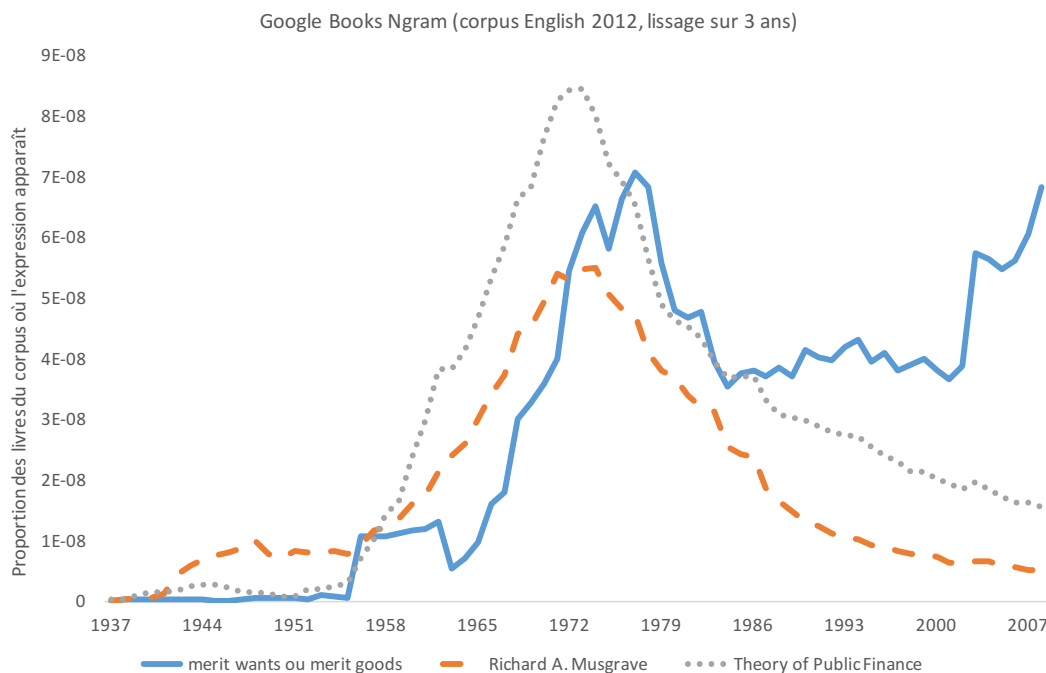


FIGURE 4.3 – Ngram – La résilience du concept de besoins/biens méritoires

La survie du concept suggère deux conjectures concernant l’histoire de l’économie du bien-être. Premièrement l’adhésion stricte au principe de la souveraineté du consommateur n’aura été qu’un interlude. Deuxièmement, on observe la persistance d’un point de vue social en économie.

Il est désormais admis que les contraintes de la Nouvelle économie du bien-être étaient trop sévères pour permettre des recommandations de politique publique substantielles (Baujard, 2015a,b, 2016; Sen, 1979). Or, on comprend mieux l’impératif de respecter les choix individuels et d’adopter une position neutre par rapport à ceux-ci dans le contexte de la guerre idéologique contre les totalitarismes. Bien que l’économie du bien-être ait toujours été un champ académique, son histoire reflète des préoccupations sociales et politiques plus larges. Les économistes partagent, dans une large mesure, les valeurs libérales, même s’ils divergent bien souvent quant au poids et à l’interprétation qu’ils donnent à ces valeurs. Dans les années 1930, la défense néolibérale de l’indivi-

⁷⁹. <https://books.google.com/ngrams>

dualisme et des vertus du marché se présente comme un idéal en opposition aux différentes formes de totalitarisme. Certaines positions, y compris des analogies entre le marché et la démocratie, nous apparaissent avec du recul un peu naïves. L'expérience de la planification durant la Seconde Guerre mondiale insufflera une bonne dose de pragmatisme dans les débats économiques. Cependant, la lutte idéologique se poursuit et prit un nouveau visage aux États-Unis au cours de la guerre froide. L'internationalisation de la discipline, par l'émigration et le développement de réseaux internationaux, auxquels ont contribué les économistes de la LSE, favorisera le transfert et la continuité des arguments.

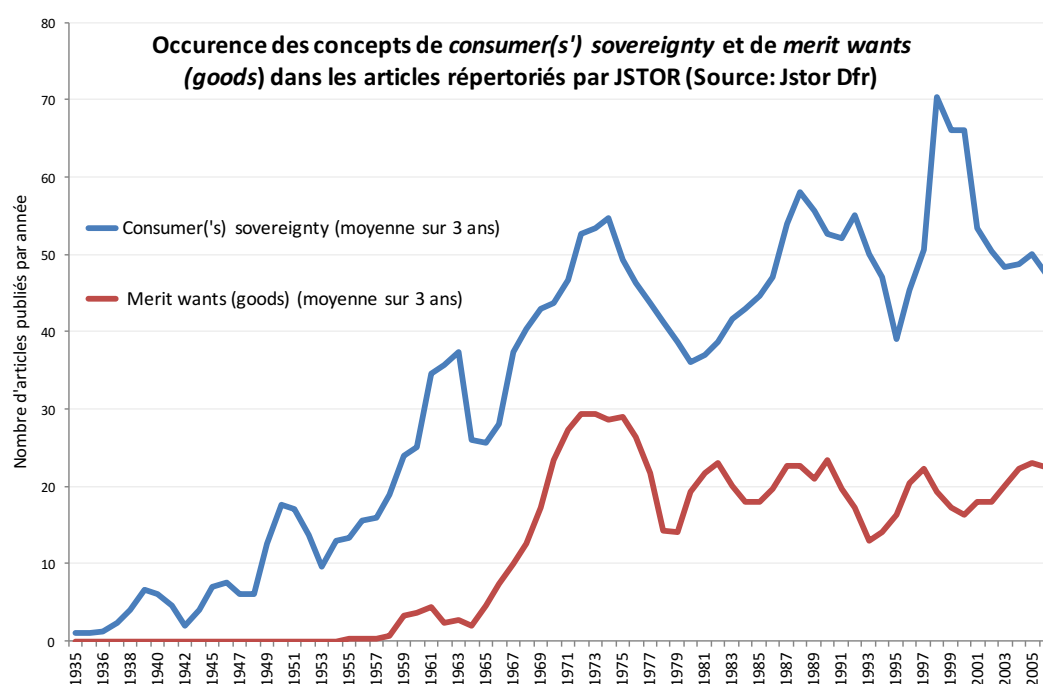


FIGURE 4.4 – Souveraineté des consommateurs et biens méritoires : une histoire liée

Le principe de souveraineté des consommateurs cristallise des préoccupations politiques et économiques quant à la valeur de la démocratie libérale. Le concept, contesté dès son introduction, a donné lieu à des débats sur le réalisme de l'hypothèse, tout comme sur la désirabilité de la norme. Le concept de bien méritoire a constitué un point focal de certains de ces débats. Comme on peut le voir sur le graphique 4.4, l'usage des concepts dans les articles scientifiques semble corrélé : discuter de la légitimité des biens méritoires conduit tout au moins à un questionnement de la souveraineté des consommateurs⁸⁰. La survie

80. <http://dfr.jstor.org>

du concept de biens méritoires suggère que l'application stricte de la souveraineté des consommateurs, et le welfarisme plus généralement, auront été des interludes dans l'histoire longue de l'économie du bien-être. Cela ne veut pas dire que le concept de souveraineté du consommateur cesse d'être utilisé (comme on peut le voir sur le graphique), mais plutôt que l'élargissement des bases normatives de l'économie du bien-être aura permis l'ouverture de nouvelles voies.

Lorsque le concept de besoins méritoires a été inventé, les économistes ne disposaient pas des outils théoriques pour l'apprécier. D'ailleurs, Musgrave leur recommanda de ne pas trop y porter attention. Un peu comme dans la blague où l'économiste cherche ses clés sous le réverbère parce que c'est le seul endroit éclairé, Musgrave affirma :

The general problem of optimal distribution, or that of merit wants, presents much greater difficulties. Thus it is proper for the economist to concentrate on the problem of social wants. Moreover, the phenomenon of pure merit wants is not so general as it seems at first sight. (Musgrave, 1959c, p. 89)

Tant que les économistes se concentraient sur les questions d'efficacité, la Nouvelle économie du bien-être pouvait fournir un cadre analytique sophistiqué. Musgrave tenta de contenir les considérations de redistribution dans un département politique séparé au sein de sa théorie. Le département d'affectation pouvait alors s'occuper des biens sociaux conformément aux préférences individuelles, respectant ainsi la souveraineté des consommateurs. Mais la redistribution en nature pointa son nez, tel un invité inopportun lors d'une soirée. Toutefois, après plusieurs années, Musgrave devint fier de son concept gênant : « the skeleton has remained in my closet and I am pleased to remain responsible for it » (Musgrave, 1983a, p. 3).

Il était important pour Musgrave de pouvoir appréhender les enjeux entourant la redistribution du revenu dans sa théorie. Pour ce faire, Musgrave dut violer certaines règles méthodologiques en combinant des éléments de l'Ancienne et de la Nouvelle économie du bien-être. Cette perspective reflète bien la sous-discipline de l'économie publique, qui émergea à partir des finances publiques au début des années 1970 (Mongin, 2006a). Par exemple, les comparaisons interpersonnelles de bien-être faisaient partie intégrante de l'Ancienne économie du bien-être (Sigwick, Pigou), tout comme elles font aujourd'hui partie de la plupart des conceptions substantielles de la justice sociale (Dowding,

2009). Comme Rawls le faisait remarquer dans un commentaire (non publié) sur l'article de Cooter et Rappoport (1984) :

[T]here is nothing unusual in the use of primary goods as a basis of interpersonal comparisons. The underlying idea resembles that of material welfare ; and indeed that of any other view that would base these comparisons on some normative conception of needs and requirements, or certain specified and protected interests. Thus, it resembles Scanlon's conception of urgency and Sen's conception of basic capabilities [...]⁸¹.

La catégorie de besoins méritoires invoque en effet un jugement sur la nature humaine, sur des besoins fondamentaux dont la satisfaction permet de réaliser les fonctionnements élémentaires, pour reprendre le langage de Sen (1992). Ainsi, on peut penser que la fourniture de biens méritoires facilite l'atteinte d'un ensemble plus large de capacités, permettant aux individus de réaliser leurs objectifs personnels⁸². Dans la mesure où il existerait des besoins méritoires universels – par exemple la santé ou l'éducation – il y aurait aussi des biens méritoires essentiels. Mais comme le fait remarquer Sen (1992, p. 27), les individus varient quand à leur capacité à transformer ces ressources en bien-être. Un des apports de la conceptualisation musgravienne des besoins méritoires est qu'elle reconnaît que les intérêts des citoyens sont socialement déterminés. On pourrait donc envisager que certains biens méritoires soient universellement admis aujourd'hui, bien que leur fourniture effective n'ait pas été une responsabilité publique répandue avant le XX^e siècle. Mais d'autres biens méritoires pourraient être liés à des marqueurs sociaux spécifiques, ou liés au niveau de développement de la communauté de référence. Certains des besoins qui méritent d'être encouragés varient d'une communauté à l'autre, ce qui permet de prendre en compte une partie de la variation inter-individuelle dans la capacité à transformer les ressources en bien-être. Par exemple, en intégrant les biens méritoires dans la liste des biens premiers de Rawls, on admet que les conditions matérielles jugées minimales augmentent avec le niveau de richesse d'une population (Ege et Igersheim, 2010, p. 1028).

81. "Philosophy 273. Primary goods and the concept of material welfare". Notes de cours datées du 17 octobre 1984. Papers of John Rawls. Harvard University Archives. Boîte 37, Dossier 14.

82. L'intérêt pour l'approche des capacités étant en grande partie postérieur à la reformulation de Musgrave (1987b), on peut comprendre qu'il n'y fait jamais référence. Pour une première tentative de rapprochement, voir Dilnot et Helm (1987).

Il reste que l'économie du bien-être doit postuler une définition du bien-être social. Musgrave inventa le concept de besoin méritoire pour représenter des jugements sociaux qui ne sont pas facilement réductibles à des jugements individuels. Une piste pour justifier ces besoins a consisté à enrichir la conception de l'individu et du contexte institutionnel afin de rétablir une connexion entre le bien-être individuel et le bien-être social (section 2). Une deuxième approche a consisté à rejeter la réduction en maintenant des valeurs sociales irréductibles (section 3). Dans son entrée pour le *New Palgrave*, Musgrave (1987b) affiche une claire préférence pour cette seconde approche du concept de bien méritoire.

La fonction de bien-être social non-individualiste est un outil qui permet de représenter différentes perspectives sur le concept (section 4). En explicitant le point de vue social, elle permet une comparaison avec d'autres conceptualisations d'un point de vue social, comme celle qu'avait adoptée Musgrave (1937) dans sa thèse de doctorat, avant qu'il n'élabore le concept de bien méritoire. Cette histoire montre la persistance d'un point de vue social, national ou collectif en économie, en dépit du souhait de certains néolibéraux comme Hayek. La nécessité d'un point de vue social en théorie économique reste une question ouverte, mais l'économie publique ne semble pas vouloir s'en passer. Tant que les économistes voudront conseiller les décideurs politiques et participer directement aux discussions politiques, ils devront probablement relever le défi de l'évaluation sociale, comme le faisait remarquer John Maurice Clark :

The search for standards of social value in the economic realm is a baffling task, yet far from an unprofitable one. We shall presumably never discover a definite yardstick of social value comparable to the dollar yardstick of exchange values ; but we may find standards by which those of the market may be revised, or in some instances replaced. (Clark, 1936, p. 44)

Incarnant une perspective sociale, le concept de bien méritoire a été invoqué par des économistes comme intermédiaire conceptuel afin de rendre les débats de politiques publiques plus rationnels et transparents.

Conclusion générale

To an economist the word ‘individualism’ is tied up with *laissez-faire*. Or with liberalism in the nineteenth-century Manchester-School sense as distinct from the modern American connotation of a liberal as a kind of New Dealer who is just to the left of the moving center but not quite over the brink into radicalism. Perhaps John Stuart Mill is the archetype of an individualist. And perhaps the apotheosis of individualism is that social order which Thomas Carlyle contemptuously dismissed as ‘anarchy plus the constable.’ (Samuelson, 1963, p. 1407).

The unwieldy adjective, ‘methodological,’ is needed to distinguish the concerns of constructing positive theory from the normative and policy implications wrapped up in the term, ‘individualism.’ This distinction is not easy to keep clear, and the temptation to join methodology and ideology is strong. (Arrow, 1994, p. 1).

Dans la présente thèse, il a été question de la théorisation des dépenses publiques proposée par Richard A. Musgrave. Je me suis concentré sur l’histoire de la construction de deux concepts : les biens sociaux (collectifs) et les biens méritoires. Le premier concept a eu plus de succès que l’autre dans la discipline économique parce qu’il est mieux défini et respecte davantage les normes méthodologiques, notamment grâce à la formulation mathématique qu’en a donnée Samuelson. Néanmoins, j’ai montré qu’il peut tout de même être intéressant d’étudier un concept qui a été rejeté par plusieurs acteurs importants, parce que cette étude permet de mettre en lumière les normes en vigueur dans le champ, tout en illustrant la contingence du discours économique.

L'opposition méthodologique entre positif et normatif semble importante pour l'identité de la discipline, même si j'ai montré qu'il est difficile de distinguer clairement une approche normative et une approche positive, surtout lorsqu'il est question de l'État et de son rapport aux individus. Dans tous les cas, on retient au moins une partie du message wébérien : il est important d'étudier les valeurs en sciences sociales parce qu'elles sont importantes dans la vie humaine. Les économistes sont aussi des êtres humains et en tant que tels ils interagissent entre eux en se conformant ou en violant des normes sociales, ce qui fournit un objet d'étude pertinent pour l'histoire des sciences et l'histoire des idées⁸³.

Le concept de bien méritoire a été rejeté par plusieurs économistes pour des raisons méthodologiques qui cachaient parfois des raisons morales ou politiques. Toutefois, l'introduction de ce concept ne fut pas complètement un échec. Les politiques de transferts en nature que Musgrave a voulu appréhender par son concept recevaient l'appui de nombreux économistes démocrates (libéraux au sens américain du terme). Les succès de la planification pendant la Seconde Guerre mondiale ont donné confiance aux économistes américains dans la capacité de l'État à s'attaquer à des problèmes complexes. Dans l'après-guerre, alors que les États-Unis connaissent une période de forte croissance, une grande partie de la population américaine vivait encore dans des conditions de pauvreté lamentables. Musgrave n'était pas le seul économiste à voir en l'État un vecteur de progrès social qui pouvait améliorer la condition des pauvres. C'est donc pour des raisons morales et politiques, mais aussi pour des raisons méthodologiques que Musgrave avait besoin de ce concept dans sa *Theory of Public Finance*.

En effet, pour être utile à l'élaboration des politiques publiques, il fallait que la théorie soit compréhensive, qu'elle puisse rendre compte de cette diversité des rôles de l'État. On tenta plus tard de fournir une interprétation des biens méritoires qui cadre avec la théorie des défaillances de marché, comme on avait réussi à le faire pour une partie des dépenses publiques en les appréhendant avec le concept de bien collectif. Le concept de bien méritoire fit une entrée timide dans l'économie publique comme un argument direct d'une fonction de bien-être social (FBS) non individualiste. Ce rôle résiduel dans l'économie publique en satisfait certains, alors que d'autres voudraient en faire le cheval

83. Pour une problématisation du rapport aux valeurs des économistes, voir l'introduction de Cherrier (2008).

de Troie qui permet de bouleverser les fondements de l'économie du bien-être.

L'œuvre de Musgrave revêt un intérêt particulier pour l'histoire de la pensée économique parce qu'elle se situe à une époque charnière de l'étude du secteur public. L'évolution de la conceptualisation musgravienne des dépenses publiques reflète et participe à la modernisation des finances publiques et à sa transformation en économie publique : d'une rationalisation compréhensive des fonctions de l'État à une préoccupation étroite sur l'efficacité pour corriger des défaillances de marché et rendre plus efficace le secteur public. Musgrave participe à cette transformation, mais il garde un pied solidement ancré dans les traditions en finances publiques. Les différentes traditions nationales qui existaient à l'époque où Musgrave a reçu sa formation initiale ont en grande partie disparue depuis la Seconde Guerre mondiale. La connaissance de ces riches traditions aura permis à Musgrave de puiser des idées chez des économistes du passé et de les combiner dans une synthèse originale qui a aussi assuré une continuité entre les arguments des économistes du XIX^e siècle et ceux d'aujourd'hui. Ainsi, des arguments en faveur et d'autres en défaveur de l'intervention publique sont récupérés par de nouvelles générations pour mener des luttes intellectuelles dans des contextes qui sont pourtant bien différents.

La portée pratique de la théorisation des dépenses publiques de Musgrave est difficile à mesurer. Ce qui est certain, c'est qu'au cours de ses 70 ans de carrière, Musgrave a participé à l'institutionnalisation de la théorie moderne des finances publiques. Sa contribution éducative est notable. Comme Sturn (2010, p. 307) le fait remarquer : « l'influence de Musgrave sur l'économie publique moderne est un cas exemplaire où un cadre d'exposition approprié favorise la diffusion des innovations ». D'une part, cette influence s'est fait sentir directement à travers l'enseignement des finances publiques dans de nombreuses universités prestigieuses ainsi que dans l'écriture d'un manuel avec sa femme. D'ailleurs, la structure du budget public en trois départements a toujours été reconnue avant tout comme un outil pédagogique (Musgrave, 1989 ; Solow *in* Ott *et. al.*, 2008 ; P. Musgrave, 2008). D'autre part, le modèle normatif de Musgrave du ménage public a constitué une représentation de l'État utile dans le contexte de vulgarisation et de démocratisation de l'économie dans l'après-guerre. Musgrave voulait contribuer à un monde meilleur en concevant un modèle normatif de l'économie publique qui aiderait à la conduite rationnelle des politiques publiques et faciliterait le débat collectif sur le rôle de l'État dans la société. Avec la croissance des dépenses publiques, l'État devenait de

plus en plus important dans la vie des citoyens. Dans ce contexte, la préservation de la démocratie exigeait que les politiques publiques soient formulées dans un langage clair, ce à quoi Musgrave a contribué avec ses concepts de bien social (collectif) et de bien méritoire.

Dans l'univers politique manichéen de la guerre, une théorie hybride comme celle de Musgrave n'avait pas l'élégance théorique de l'équilibre général, ni l'apparente simplicité politique d'un régime complètement planifié. Lorsque Neal mit en garde Musgrave contre le danger de proposer une approche des dépenses publiques basée sur un ménage public planifié, il présentait une vision simplifiée du monde où la vie collective ne pouvait emprunter que deux chemins : l'agrégation directe des préférences individuelles par leurs représentants politiques ou la route vers la dictature⁸⁴. À défaut d'être parfaitement articulée et cohérente, la vision démocratique de Musgrave a le mérite d'être plus subtile.

Le qualificatif de libéral a été accolé à diverses idées et à plusieurs auteurs qui ont été analysés dans cette thèse. Il a été question des arguments économiques pour justifier l'intervention publique en matière de fourniture de biens et services. Dans le reste de cette conclusion, je voudrais suggérer que les débats qui ont été reconstitués dans la thèse gagnent à être recadrés au sein de la tradition libérale. À l'époque de la guerre froide, les tensions politiques auraient sans doute rendu plus difficile un débat interne explicite sur le libéralisme. De plus, en inscrivant leurs prises de parole au sein d'une discipline scientifique, les économistes évitèrent habilement la confrontation directe avec les questions éthiques et politiques. Bien que les auteurs aient cherché à développer des arguments proprement économiques, ceux-ci font tout de même partie de l'idéologie libérale. Par idéologie, on entend une famille de représentations et de valeurs qui structurent le discours, précisent le sens contesté de certains concepts et s'incarnent dans les pratiques académiques et politiques. L'idéologie libérale est une configuration de concepts qui se distingue des idéologies alternatives que sont par exemple le socialisme et le conservatisme. La

84. « If democratic government rests upon the proposition that government must be conducted with the free agreement of the governed, then the mechanism of government by free agreement must be available. But if very much government intervention along the 'partial planning' line must be carried out upon terms which do not allow of rational judgment and agreement, even on purely economic grounds, then such intervention may subvert the democracy which proponents of intervention are usually so anxious to preserve. The road to dictatorship may well be paved with the good intentions of economic planners. » (Neal, 1940, p. 254).

frontière avec ces dernières est mouvante et l'idéologie se métamorphose à travers le temps tout en conservant une identité : son attachement à la liberté individuelle et l'égalité entre les individus⁸⁵.

La question des attributions légitimes de l'État renvoie directement à la problématique plus générale – et qui traverse la tradition libérale – de la frontière entre le privé et le public (voir Geuss, 2001, pp. 5, 75 sqq.). Le débat autour de la théorisation des dépenses publiques n'a pas de sens dans une perspective radicalement communiste, ou strictement conservatrice. Que l'on accepte l'argument de Musgrave et de Samuelson en faveur de la fourniture publique des biens collectifs ou qu'on le rejette comme Buchanan, on se situe dans la tradition libérale, dans la mesure où on cherche à apporter une réponse à la question du vivre ensemble, comment concilier liberté individuelle et cohésion sociale. J'ai montré comment la théorisation des dépenses publiques de Musgrave s'inscrit dans un processus de construction de raisons pour l'action de l'État. Elle permet de construire, voire de protéger un espace légitime d'intervention publique. En revanche, l'approche de Buchanan vise explicitement à dissoudre la frontière entre le public et le privé en supposant que l'action libre des individus permet de régler tous les problèmes qui se présentent à eux⁸⁶. On aurait pu également mentionner les travaux de Vincent et Elinor Ostrom qui réinterprètent à leur manière la séparation libérale entre les sphères d'activité. Plus proche de la conception classique de la sphère publique, ils cherchent à montrer comment les individus peuvent concevoir des institutions auto-gérées pour répondre à leurs besoins au sein de la société civile, sans passer par un État central (voir, par exemple, Ostrom et Ostrom, 2004).

À un certain degré, les valeurs du libéralisme sont indissociables de la modernité au point où il est difficile de trouver une position normative aujourd'hui qui ne partage pas de forte affinité avec le libéralisme. Cette ubiquité du libéralisme a fait en sorte qu'on a oublié la filiation de plusieurs idées de l'économie politique avec la tradition libérale. De plus, cette omniprésence complique l'exercice de caractérisation de ce qui constitue le cœur de la doctrine. Selon Audard (2009, p. 732), les trois piliers du libéralisme sont : la souveraineté de

85. Cette compréhension de l'idéologie est donc bien différente de la perspective marxiste. Voir Freedman (1996, pp. 3 sq., 144) et Audard (2009, pp. 20 sqq., 732).

86. « The individualist approach or method tends to obliterate any logical distinction or difference between the 'public' and the 'private' sectors of human activity. Collective action, along with private action, is motivated by individually conceived ends, and all action proceeds only after a mental calculus is performed by some individual or individuals. » (Buchanan et Tullock, 1962, p. 316)

l'individu, l'autonomie de la société civile et l'État de droit. Les diverses manières de tracer la frontière entre le public et le privé apportent chacune une substance, une couleur particulière, à ces trois principes. L'approche *économique* qui nous concerne part de la théorie des défaillances de marché. Celle-ci suppose que l'agent économique est rationnel et souverain quant à ses choix de consommation. Ceux-ci reflètent ses préférences personnelles ou celles de sa famille et il jouit de ses consommations en grande partie dans l'intimité de son espace privé. On part donc d'un individu libre qui peut coopérer avec d'autres dans la société civile pour satisfaire ses besoins. Certains biens non-rivaux mais excluables à petite échelle peuvent même être fournis par la participation libre au sein d'un club (voir Buchanan, 1965a). Implicitement l'État est chargé de protéger la propriété des individus et la justice dans les échanges. De plus, il se voit attribuer des responsabilités en matière de bien-être dans les seuls cas où les associations libres ne peuvent s'organiser efficacement. L'État a donc un rôle subsidiaire pour fournir des biens et services à tous lorsque l'échange volontaire ne peut satisfaire efficacement les demandes des citoyens.

La théorie des défaillances de marché à laquelle le concept de bien collectif appartient est une forme de gouvernementalité libérale au sens où l'entend Michel Foucault. Au fur et à mesure que la société civile se constitue comme sphère autonome où domine les activités commerciales, l'État est appelé à restreindre sa régulation de la vie sociale à des mesures proprement économiques : « l'art de gouverner doit s'exercer dans un espace de souveraineté – et cela, c'est le droit même de l'État qui le dit, mais l'ennui, le malheur ou le problème, c'est que l'espace de souveraineté se révèle être habité et peuplé par des sujets économiques. » (Foucault, 2004, p. 298). La société civile est une « réalité transactionnelle » qui limite le pouvoir de l'État face aux agents économiques souverains. Pour Foucault, le libéralisme est donc « une réflexion sur cet art de gouverner, donc à une technologie gouvernementale, une autolimitation qui n'enfreint ni les lois de l'économie ni les principes du droit, qui n'enfreint non plus ni son exigence de généralité gouvernementale ni la nécessité d'une omniprésence du gouvernement (Foucault, 2004, p. 300).

Ainsi, la représentation sociale implicite de la théorie des défaillances de marché est celle d'une société qui se résume à des échanges marchands libres entre des sujets économiques. L'État ne peut pas intervenir dans la société de manière arbitraire pour consolider son pouvoir ou pour augmenter le bien-être des citoyens comme c'était le cas, par exemple, dans la *Polizei* des Caméralistes

(voir von Justi 1769 ; Tribe, 1988, p. 65 sqq.). Au contraire, il doit se limiter à assurer la protection des droits individuels, favoriser la libre concurrence et intervenir lorsque le marché échoue à satisfaire les demandes des individus. Le discours économique (libéral) pratique rassemble alors les arguments qui justifient l'intervention de la puissance publique. Un des mérites de l'analyse de Foucault est de situer le discours économique dans une problématique plus large de la souveraineté politique et des rapports de pouvoir. Or, on ne peut apprécier ce statut du discours économique si on reste à l'intérieur de l'économie, si on refuse d'élargir la perspective.

L'individu est le point de départ du libéralisme, si bien que l'individualisme a longtemps été utilisé comme synonyme de ce dernier comme le rappelle Samuelson dans la citation ci-dessus⁸⁷. De plus, des divergences quant à la représentation de l'individu sont au coeur des enjeux de la théorisation des dépenses publiques de Musgrave. En effet, j'ai montré qu'entre sa thèse de doctorat et la publication de sa *Theory*, Musgrave change radicalement son hypothèse ontologique sur la capacité de l'agent économique à ressentir les besoins sociaux. D'une conception objective des besoins humains, il se ralliera à la position subjective dominante. Entre temps, pour convaincre les économistes de la nécessité d'une fourniture publique, il supposera que les individus sont rationnels et égoïstes et qu'ils refuseraient donc de contribuer volontairement au financement d'un bien non-excluable.

Au troisième chapitre, on a vu que la conception objective de l'individu et des circonstances matérielles dans lesquelles il est plongé permettait aux utilitaristes, tout comme aux auteurs des traditions germanophones, de formuler des arguments en faveur d'une intervention de l'État en matière de bien-être. De même, au quatrième chapitre, j'ai montré qu'on pouvait départager les interprétations du concept de bien méritoire en fonction de leur degré d'adhésion au principe de la souveraineté du consommateur. Soit on remet en question l'idée que l'individu choisit en toutes circonstances ce qui est mieux pour lui, soit on va jusqu'à admettre que les préférences de l'individu telles que les conçoivent les économistes ne peuvent pas être les seules bases d'évaluation du bien-être social. En d'autres termes, certains auteurs sont prêts à admettre des défauts

87. Voir chapitre 4. Déjà au XIX^e siècle, Wagner (1892) utilise l'expression d'individualisme comme synonyme du libéralisme anglais, qu'il oppose au socialisme. De même, en Italie, pour Pantaleoni (1900), l'individualisme est à la fois un système politique, économique et une doctrine morale, opposé au socialisme. L'expression est aussi revendiquée par Hayek (1944, p. 102).

de rationalité à l'individu afin de justifier que l'État prenne en tutelle certaines activités, alors que d'autres plaident en faveur d'un individu encastré dans une société, voire une communauté, et envers laquelle il se reconnaît des devoirs.

Dans le discours économique, l'individualisme libéral prend la forme d'un individualisme méthodologique. Ce postulat épistémologique est central pour l'unité du discours économique, mais les restrictions qu'il impose posent problème pour la théorie normative. Lorsque Schumpeter (1908) invente cette expression, il cherche explicitement à isoler un discours économique théorique des débats éthiques et politiques qui ont miné la légitimité de l'individualisme libéral : « The political defeat of the individualistic liberalism also damaged the scientific reputation of those works in which individualistic postulates were set in a seeming connection with the foundations of pure economics. » (Schumpeter, 1908, p. 178). Schumpeter essaye de convaincre son lecteur qu'il n'y a absolument « aucune connexion entre une science individualiste et l'individualisme politique » (Schumpeter, 1908, p. 179 ; voir aussi, 1954, pp. 854-856)⁸⁸. La théorie économique en tant que telle ne fournit pas d'argument pour ou contre le libéralisme (*ibid.*).

Or, comme le fera remarquer Arrow dans la citation ci-dessus, la frontière que Schumpeter tente de tracer est poreuse. Pour ce dernier, la pertinence de l'individualisme méthodologique comme point de départ de l'analyse doit être évaluée à l'aune de l'atteinte des buts explicatifs que le chercheur se donne (*ibid.*, pp. 180, 185)⁸⁹. La tâche centrale de la théorie économique est d'expliquer la détermination du prix de marché. Pour Schumpeter, l'individualisme méthodologique serait d'une utilité limitée dès que l'on dépasse la théorie pure : « as soon as we go beyond the limits of the pure theory, the whole thing looks different. For example, in the organization theory and in the sociology in general, individualism would not get us very far » (Schumpeter, 1908, p. 188).

À la même époque, Vilfredo Pareto défendait une position similaire, même s'il n'utilise pas l'expression d'individualisme méthodologique. Pour l'économiste italien, l'économie pure part des individus qui sont comme les points de la mécanique rationnelle (Pareto, 1898, p. 127). Tels des automates, les *homo oeconomicus* de l'« économie pure de l'individu » parétienne permettent

88. Buchanan et Tullock (1962, p. 315) tiennent aussi à la séparation stricte entre individualisme politique et individualisme méthodologique.

89. Schumpeter (1909) donne deux raisons de préférer un point de vue individuel plutôt que social pour construire une théorie de la valeur : parce que l'économie part des besoins humains et parce que l'économie s'intéresse à la distribution des richesses entre les individus.

d'isoler un monde économique constitué d'actions logiques. Cependant, l'économie pure n'est qu'une approximation du comportement de l'homme dont la réalité concrète et socialement déterminée ne peut être appréhendée que dans le cadre de la sociologie.

L'individu est également le point de départ, ou à tout le moins le point d'arrivée de l'analyse sociologique de Max Weber. Pour ce dernier, c'est parce que seules les personnes singulières peuvent engendrer des actions orientées significativement que l'explication sociologique doit, en dernière instance, se ramener à des activités individuelles. Comme Schumpeter, Weber insiste sur le fait qu'une explication en termes de comportement individuel ne veut pas dire une explication individualiste (égoïste) :

Il faut en tout cas proscrire le malentendu monstrueux suivant lequel la méthode 'individualisante' [*individualistische Methode*] (quel que soit le sens possible qu'on lui donne) signifierait la même chose qu'une évaluation individualiste [*individualistische Wertung*], tout comme il faut rejeter l'opinion suivant laquelle le caractère inévitablement (mais relativement) rationaliste de l'élaboration de concepts signifierait une croyance en la prédominance des motifs rationnels ou même une évaluation positive du 'rationalisme'. (Weber 1922b, p. 47 ; 1922a, p. 9).

Néanmoins, Weber admet qu'on puisse temporairement admettre des structures sociales comme objet d'étude. Qui plus est, pour les buts pratiques (théorie normative), il est nécessaire de traiter les structures sociales, par exemple l'État, comme si elles étaient des individus singuliers (Weber, 1922b, p. 41). Cette ouverture méthodologique de Weber échappera à Popper qui ne saurait tolérer d'exception à l'individualisme méthodologique : « we should never be satisfied by an explanation in terms of so-called 'collectives' (states, nations, races, etc.) » (Popper, 1945, pp. 719 sq. ; 705 sq.)⁹⁰.

Ainsi, les premiers économistes à avoir défendu l'individualisme comme hypothèse méthodologique d'une démarche scientifique étaient conscients des limitations de l'approche qu'ils proposaient. La prise en compte de structures sociales irréductibles devait amener un basculement vers la sociologie. Par la

90. D'ailleurs, selon Blaug (1992, p. 45) l'individualisme méthodologique de Popper n'est pas bien isolé de ses convictions politiques. Ce n'est sans doute pas un hasard si les défenseurs de l'individualisme méthodologique, Schumpeter, Weber, Pareto, Hayek et Popper sont généralement considérés comme des libéraux, même s'ils appartiennent à des courants différents de cette grande famille idéologique.

suite, cette approche individualiste du monde social s'est répandue en oubliant parfois ses limites. La critique principale qu'on a adressée à l'individualisme méthodologique est de ne pas constituer une base suffisante pour l'explication des phénomènes sociaux. En d'autres termes, même les phénomènes économiques ne peuvent être expliqués sans recourir à des catégories sociales (Arrow, 1994). La prise en compte de l'existence d'une société et de son effet sur les individus pourrait mener à l'adoption d'un « individualisme institutionnel » (Agassi, 1975)⁹¹.

Dans une théorie normative de l'État, l'individualisme méthodologique rencontre des problèmes encore plus importants. Cette limite est moins fréquemment mentionnée, même si Schumpeter et Weber l'avaient déjà soulignée au début du siècle⁹². La séparation entre individualisme méthodologique et individualisme politique est difficilement tenable lorsqu'il est question d'une théorie normative, ce qui en retour pose problème pour l'autonomie du discours économique normatif. J'estime qu'on peut comprendre la théorie économique normative des dépenses publiques, non pas comme un discours économique autonome, mais comme un courant au sein de la pensée politique libérale.

Selon Lallement (2002), le discours économique est un savoir reconnu, légitime, sur un objet, une sphère d'activités considérées comme économiques. En amont du problème de légitimation se pose la question de la nature de l'économie. Pour Lallement, le discours économique s'est constitué à partir du XVIII^e siècle comme « un sous-ensemble de nos représentations sociales qui présente deux caractéristiques : autonomie, vis-à-vis de ce qui n'est pas économique, et complétude » (Lallement, 2002, p. 16). Par complétude, il affirme que « l'économie trouve en elle-même la totalité de ses déterminations » (*ibid.*). C'est grâce à cette complétude que les économistes peuvent formuler des lois économiques. L'autre caractéristique de l'économie est de constituer une « représentation systématique de certains phénomènes sociaux » qui est « autonome par rapport à la morale ou à la politique » (*ibid.*, p. 17 ; voir aussi Cot et Lallement, 1996). La séparation d'un ensemble de représentations a permis historiquement de constituer une sphère d'activités que l'on considère

91. Or, pour Hodgson (2007), dès que les économistes reconnaissent au départ l'existence de liens sociaux en plus des individus, l'appellation d'individualisme méthodologique devrait être bannie.

92. On pourrait aussi mentionner l'opposition de Léon Walras à une conception individualiste de la société ou de l'État, malgré son attachement aux valeurs libérales. Voir Lallement (2014).

économiques. Tel était le projet de fondation d'une économie politique.

Or, il est permis de penser que le discours économique normatif n'est jamais parvenu à une autonomie par rapport à la morale et à la politique. Au contraire, la théorie économique de l'État doit trouver ses fondements normatifs hors d'elle-même (pour paraphraser Cot, 1988). Jean-Baptiste Say, à qui on doit la délimitation classique des objets de l'économie – production, consommation et distribution des richesses – croyait pouvoir évacuer les considérations politiques hors de l'économie lorsqu'il affirmait que « les richesses sont indépendantes de la nature du gouvernement. Sous toutes les formes de gouvernement, un état peut prospérer s'il est bien administré. » (Say, 1803, p. ii). Certes, on peut laisser à la science politique l'analyse des formes de gouvernement (monarchie, oligarchie, démocratie, etc.), mais l'administration rationnelle de l'État correspond justement à l'ambition de la théorie des finances publiques qui se présente pourtant comme une théorie économique⁹³.

Selon Picavet (2014), le mérite de l'approche contractualiste de Hobbes est de montrer que la liberté et la coercition sont les deux faces d'une même médaille. C'est en vain que les économistes supposent des individus libres et souverains sans pour autant théoriser la contrainte. Je ne parle évidemment pas de la contrainte de budget, mais de la contrainte légale qui ne peut pas être évacuée dans une théorie normative compréhensive. Dans la mesure où la théorisation de cette contrainte est hors du champ de l'économie, celle-ci ne pourra trouver toutes ces déterminations en elle-même. Or, c'est le mérite du libéralisme d'avoir souvent épousé dans un même mouvement la liberté et la contrainte.

En apparence, le concept de bien collectif relève d'un discours économique autonome. L'argument pour la fourniture publique des biens collectifs est généralement accepté par les économistes, alors qu'il apparaît étrange à des personnes qui ne sont pas socialisées dans cet univers. Le caractère non-excluable d'un bien justifie qu'il soit pris en charge par l'autorité publique parce qu'on suppose qu'un agent rationnel et égoïste ne voudrait pas contribuer volontairement à son financement. On est bien en présence d'un argument qui repose sur une approche individualiste de la chose publique et de surcroît sur un individu qui rappelle l'*homo oeconomicus* de Pareto. De même, la non-rivalité

93. On pourrait même affirmer que la position des économistes libéraux d'évacuer la dimension politique hors de l'économie politique constitue une prise de position proprement politique.

dans la consommation recommande à l'autorité publique de fournir le bien gratuitement à tous les citoyens (et de le financer par l'impôt) parce que toute tarification serait sous-optimale étant donné qu'elle aurait pour conséquence d'exclure inutilement certains usagers de la jouissance dudit bien. Pourvu que le décideur public se soucie d'efficacité, l'économiste peut recommander de prime abord la fourniture publique des biens collectifs sans avoir l'impression de porter un jugement de valeur ou de se mêler de politique. Sa recommandation semble reposer sur un raisonnement purement économique.

Même en admettant cette lecture simpliste de l'argument en faveur de la fourniture publique des biens collectifs, on ne peut étendre facilement l'argument à l'ensemble des responsabilités effectives des États modernes en matière de bien-être. C'est parce qu'il jugeait sans doute certaines de ces interventions légitimes et qu'il voulait construire une théorie réaliste des finances publiques que Musgrave inventa le concept de bien méritoire. Autrement dit, le concept incarne une tension épistémologique entre le souci de construire une théorie réaliste d'un point de vue descriptif, et la volonté de Musgrave d'en faire un outil normatif compatible avec les normes des économistes de son époque. Or, le concept de bien méritoire trouve difficilement sa place au sein d'un discours économique qui se voudrait autonome. On a vu au chapitre 4 que le concept incarne des jugements éthiques sur la justice et même sur la vie bonne. On peut certes justifier des subventions en matière d'éducation, de santé et de logements sociaux sur la base d'arguments négatifs comme une défaillance de la rationalité et de l'autonomie individuelle, ou encore sur la complexité institutionnelle qui brouille l'information sur la nature et la qualité des biens et services.

Toutefois, ce type d'explication, qui rend le concept plus acceptable pour les économistes semble artificiel par rapport aux raisons que les citoyens et leurs représentants politiques emploient pour justifier la redistribution en nature en faveur des plus démunis ainsi que la promotion d'activités culturelles, la protection du patrimoine humain et naturel (voir Picavet, 2013, p. 69). Autrement dit, l'individualisme méthodologique strict impose des contorsions à la justification de certains biens publics qui ne rendent pas service au discours économique ni au débat public. À tout le moins, il me semble que la reconnaissance de biens méritoires présuppose d'accepter l'existence d'une société, voire d'une communauté, qui est plus que la somme des individus (vivants) qui la compose⁹⁴. Chez Musgrave, cela implique une ontologie qui comprend

94. Pour une discussion de la littérature sur les institutions comme objets émergents, voir

à la fois des individus et la société, rejetant du même coup l'individualisme méthodologique strict (Musgrave, 1999, p. 33).

La fonction de bien-être social (FBS) est un outil conceptuel propre au discours économique. Or, si on rejette la FBS non individualiste qui formalise les biens méritoires, c'est bien parce qu'on attribue une valeur à l'individualisme au-delà du simple postulat méthodologique. *A fortiori*, le rejet des FBS, même individualistes, par exemple par Buchanan (voir chapitre 1), reflète un engagement encore plus fort en faveur de l'individualisme refusant du coup toute perspective sociale ou collective sur la vie humaine. La construction d'une FBS est un acte politique. Le concept sert donc d'intermédiaire entre l'économie et la politique. L'économiste voudrait bien en déléguer la construction aux parties prenantes, mais elle reste un outil d'économistes conçu par des économistes. Cependant, Freedman (2013, pp. 132 sqq.) fait remarquer que tout acte de priorisation sociale est un acte politique. Ainsi, le fait d'affirmer que certains besoins méritent d'être satisfaits en priorité, que certains biens méritent d'être subventionnés (plutôt que d'autres) est un acte (illocutoire) qui relève de la pensée politique, qu'il soit énoncé dans le langage formel de la FBS ou non. Identifier un bien comme bien méritoire est d'autant plus politique que le concept n'a pas de définition objective consensuelle. Il ne renvoie pas à un ensemble figé de phénomènes. Au contraire, affirmer qu'un bien mérite d'être encouragé n'est qu'une façon d'introduire une prise de parole qui doit se poursuivre par une explication des raisons qui font que tel bien devrait être considéré comme méritoire.

Musgrave ne résout pas le problème qu'il soulève avec son concept, mais il a le mérite de poser les bonnes questions et de suggérer des pistes de réponse. Comme le souligne le journaliste David Warsh, Musgrave a eu des intuitions importantes qui ne devraient pas sombrer dans l'oubli et pourrait même servir de défis à la prochaine génération :

What are the chances that some young scholar eventually will succeed in writing down the intuition that Musgrave kept alive through a combination of literary and formal analysis all these years? That a purely individualistic framework is insufficient for understanding the possibilities of politics? That some place in the model must be reserved for community's claims? That interpersonal comparisons

Brisset (2015).

of welfare in some degree eventually must be undertaken again ?
That the economists' task must be to envisage a good society and
a moral state⁹⁵ ?

La thèse a porté sur l'histoire de la construction d'arguments *économiques* pour rationaliser les dépenses publiques. Malgré cette intention des auteurs considérés, le concept de bien méritoire rappelle les limites d'une telle approche disciplinaire. Ainsi, le concept de bien méritoire et plus généralement la théorisation des dépenses publiques de Musgrave gagnent à être discutés dans le contexte plus large de la tradition intellectuelle du libéralisme. Ce recadrage de la discussion comporte plusieurs avantages, au nombre desquels on note l'ouverture interdisciplinaire à la philosophie morale et politique, ainsi qu'à l'histoire et à la science politique. L'économie normative s'est longtemps cantonnée à un très petit nombre de normes d'évaluation, notamment l'efficacité au sens de Pareto (Picavet, 1999). Puiser dans la riche tradition libérale permettrait peut-être de donner des fondements plus solides à la théorie normative des finances publiques. Le pari consisterait alors à montrer comment la théorisation des dépenses publiques de Musgrave peut être compatible avec les valeurs cardinales du libéralisme que sont la liberté et l'égalité entre les individus.

À titre d'exemple, rappelons la remarque de Walter Heller (citée au chapitre 3) au sujet de la légitimité des besoins méritoires :

Seen in this light, the transfer in kind may interfere more with license than with freedom of consumer choice. I do not mean to dismiss the 'tyranny' argument, but its force is certainly softened by the kind of consideration just examined. It may be further softened if we accept the proposition that the responsibility of the voters' representatives goes beyond a mere recording of individual preferences to leadership and education designed to redirect individual preferences along lines which a social consensus deems more constructive. (Heller, 1957, p. 100)

Heller affirme que les transferts en nature jugés paternalistes ne sont pas nécessairement liberticides. Il soulève l'importance de la délibération publique et du leadership politique, autant de concepts qui sont absents de la théorie économique, mais qui sont importants pour une théorie normative de l'État qui se

95. Warsh, David. « Architect of the Public Household ». *Economic Principals*. 15 février 2004, <http://www.economicprincipals.com/issues/2004.02.15/83.htm>.

veut réaliste. De plus, en mentionnant la distinction entre la liberté humaine et ce qu'il est permis (interdit) de faire, Heller rappelle qu'il existe un riche panorama de conceptions de la liberté individuelle. Être libre peut vouloir dire être son propre maître, au sens de ne pas être sujet à la volonté arbitraire d'autrui. Ceci peut demander de participer activement aux décisions politiques qui nous concernent, d'être collectivement l'auteur des lois qui nous gouvernent. Mais la liberté peut aussi signifier être en contrôle de soi, de sa volonté. Ainsi l'individu qui agit selon ses inclinaisons irrationnelles ne serait pas libre, même s'il peut être pleinement autorisé à commettre ces actes. Je ne prétends pas que l'État doive nécessairement intervenir pour corriger les comportements impulsifs, mais qu'une discussion nuancée des raisons de l'intervention publique ne devrait pas d'emblée évacuer de telles considérations sur la liberté.

Par ailleurs, la tradition libérale est indissociable de son engagement en faveur de la valeur de l'individu, ce qui n'empêche pas d'admettre des exceptions à l'individualisme méthodologique. Par exemple, certaines acceptions du concept de communauté sont tout à fait compatibles avec le libéralisme (voir Freedén, 1996, p. 251)⁹⁶. Dans les années 1950, Musgrave était réfractaire à l'idée d'invoquer les besoins humains liés à l'appartenance à une communauté. Même si le concept est présent dans la tradition libérale, on peut comprendre qu'à l'époque il était probablement associé à la pensée politique allemande qui avait mené au nazisme, à sa vision antilibérale de la nation et par ailleurs aussi au communisme. À partir des années 1980, Musgrave suggère une conception des besoins communautaires qui peut être compatible avec l'individualisme libéral :

The central proposition to be examined is that there exists a community interest as such, an interest which is attributable to the community as a whole and which does not involve a 'mere' addition, vertical or horizontal, of individual interests. This community interest then gives rise to communal wants, wants which are generated by and pertain to the welfare of the group as a whole. [...] [B]y virtue of sustained association and mutual sympathy, people come to develop common concerns. A group of people, for instance, share an historical experience or cultural tradition with which they

96. Freedén (1996, pp. 247 sqq.) montre également que le débat philosophique entre 'libéraux' (Rawls, Dworkin, etc.) et 'communautariens' (Taylor, Sandel, Walzer, etc.) est un débat interne au libéralisme. La perception d'une division fondamentale entre les deux camps est due à l'étroitesse du débat philosophique américain qui a oublié ses origines intellectuelles. Pour une présentation du débat, voir Kymlicka (2002, chapitre 6).

identify, thereby establishing a common bond. An individual will not only defend his home but join others in defending our territory or in protecting our countryside. Such common interests and values may give rise to common wants, i.e., wants which individuals feel obliged to support as members of the community. These obligations may be recognized as falling outside the freedom of choice which applies in deciding whether to drink tea or coffee. (Musgrave et Musgrave, 1980, p. 84)

Ce qui est important pour le libéralisme, c'est que l'individu ne disparaisse pas au profit d'une totalité organique. L'individualité est préservée dans la conceptualisation suggérée par Musgrave dans la mesure où l'influence de la communauté est intériorisée par des individus. Les besoins communautaires, une forme de besoin méritoire dira-t-on, restent des besoins individuels. On peut ainsi concevoir que des individus décident collectivement de promouvoir par l'entremise des structures coercitives de l'État certains biens qu'ils veulent isoler de l'allocation marchande.

Il ne faut pas oublier que la théorisation des dépenses publiques de Musgrave n'est valable, de son propre aveu, que pour une démocratie libérale comme on en trouve aujourd'hui en Occident. On a accusé Musgrave de défendre une conception paternaliste de l'État selon laquelle les biens méritoires sont déterminés par une élite bien pensante. Il est vrai que Musgrave n'a jamais développé de théorie politique au sein de laquelle les biens méritoires seraient compatibles avec les principes de la démocratie libérale. Mais il est clair sur le fait que sa théorie normative doit être fondée, en dernière instance, sur une base citoyenne. Le projet social porté par la théorie et auquel les biens méritoires participent doit être fondé sur la coopération interindividuelle ; il ne peut pas être imposé de l'extérieur. Il n'en reste pas moins que les enjeux de la théorisation des dépenses publiques de Musgrave reflètent une tension essentielle du libéralisme entre liberté individuelle, bonheur et cohésion sociale.

Sources archivistiques

- Richard A. Musgrave Papers dans la collection ‘Public Policy Papers’ de la Mudd Manuscript Library, Princeton University Library, USA, N° MC236.
- Paul A. Samuelson papers, David M. Rubenstein Rare Book & Manuscript Library, Duke University Libraries, USA, N° RL.10082.
- Gerhard Colm Papers, Manuscript Division, Library of Congress, USA, N° MSS31518.
- Lionel Robbins Papers (Ref. ROBBINS); Arnold Plant Papers (Ref. PLANT); Edwin Cannan Papers (Ref. CANNAN); Archives and Special Collections, British Library of Political and Economic Science (LSE Library), UK.
- Papers of John Rawls, Pusey Library, Harvard University Archives, USA, N° HUM 48.
- Alan T. Peacock Papers, Special Collection, University of St Andrews Library, UK, catalogue non disponible, item n° ms38965.

Matériaux accessibles en ligne :

- Blogue de Irwin Collier. *Economics in the Rear-View Mirror*, <http://www.irwincollier.com>
- Marriner S. Eccles Papers, University of Utah. Federal Reserve Bank of St. Louis, <https://fraser.stlouisfed.org/archival/1343>
- Council of Economic Advisers Oral History Interview - JFK#1, 8/1/1964, John F. Kennedy Presidential Library oral history, <https://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/Archives/JFKOH-CEA-01.aspx>
- Oral History Interviews with Leon H. Keyserling, Harry S. Truman Library, <https://www.trumanlibrary.org/oralhist/keyserl.htm>

Bibliographie

- Abel, Deryck et Marc Brodie. 2004. Benn, Sir Ernest John Pickstone, second baronet (1875-1954). In *Oxford Dictionary of National Biography*, Oxford University Press.
- Acocella, Nicola. 1998. *The Foundations of Economic Policy. Values and Techniques*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Adams, Henry Carter. 1899. *The Science of Finance : An Investigation of Public Expenditures and Public Revenues*. New York : Henry Holt & Co.
- Agassi, Joseph. 1975. Institutional Individualism. *The British Journal of Sociology*, 26(2) : 144–155.
- Amable, Bruno. 2011. Morals and politics in the ideology of neo-liberalism. *Socio-Economic Review*, 9(1) : 3–30.
- Amadae, Sonja M. 2003. *Rationalizing Capitalist Democracy. The Cold War Origins of Rational Choice Liberalism*. Chicago : The University of Chicago Press.
- Andel, Norbert. 1984. Zum Konzept der meritorischen Güter. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 42(3) : 630–648.
- Anomaly, Jonathan. 2015. Public goods and government action. *Politics, Philosophy & Economics*, 14(2) : 109–128.
- Anter, Andreas. 2014. *Max Weber's Theory of the Modern State. Origins, Structure and Significance*. Basingstoke : Palgrave Macmillan. Translated by Keith Tribe from *Max Webers Theorie des modernen Staates. Herkunft, Struktur und Bedeutung* (1996, 2nd edition).
- Apel, Hans-Eberhard. 1961. *Edwin Cannan und seine Schüler : Die Neuliberalen an der London School of Economics*. Thèse de doctorat, Akademie für Gemeinwirtschaft Hamburg. Tübingen : J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Arendt, Hannah. 1958. *The Human Condition*. Chicago : The University of Chicago Press. 1998. Second edition.
- Arrow, Kenneth J. 1951a. An extension of the basic theorems of classical welfare economics. In J. Neyman (éd.), *Proceedings of the Second Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability*, University of Cali-

- fornia Press. 507–532.
- Arrow, Kenneth J. 1951b. *Social Choice and Individual Values*. New Haven : Yale University Press, (1963) deuxième édition.
- Arrow, Kenneth J. 1994. Methodological Individualism and Social Knowledge. *American Economic Review*, 84(2) : 1–9.
- Aslanbeigui, Nahid et Guy Oakes. 2015. *Arthur Cecil Pigou*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Atkinson, Anthony B. 1970. On the Measurement of Inequality. *Journal of Economic Theory*, 2 : 244–263.
- Atkinson, Anthony B. 1987. The Collected Papers of Richard A. Musgrave : A Review Article. *Journal of Public Economics*, 33(3) : 389–398.
- Atkinson, Anthony B. 2009. Economics as a Moral Science. *Economica*, 76(S1) : 791–804.
- Atkinson, Anthony B. et Joseph E. Stiglitz. 1980. *Lectures on public economics*. London : McGraw-Hill.
- Atkinson, Anthony B. et Joseph E. Stiglitz. 2015. *Lectures on public economics*. Princeton : Princeton University Press. Reedition of the 1980 text with a new introduction.
- Audard, Catherine. 2009. *Qu'est-ce que le libéralisme ?* Paris : Gallimard.
- Augello, Massimo M. et Marco E. L. Guidi. 2005. Economists and Political Economy in the Italian Parliament from the Unification to the Rise of the Fascism (1861-1922). In Massimo M. Augello et Marco E. L. Guidi (éds.), *Economists in Parliament in the Liberal Age (1848-1920)*, Aldershot : Ashgate. 191–228.
- Augello, Massimo M. et Marco E. L. Guidi. 2012. The making of an economic reader. In Massimo M. Augello et Marco E. L. Guidi (éds.), *The Economic Reader. Textbooks, manuals and the dissemination of the economic sciences during the nineteenth and early twentieth centuries*, Abingdon : Routledge. 1–42.
- Auld, D. A. L. et P. C. Bing. 1971. Merit Wants : A Further Analysis. *Finanzarchiv*, 30(2) : 257–265.
- Backhaus, Jürgen G. 1997. On the migration of skills and ideas in public finance. In Harald Hagemann (éd.), *Zur deutschsprachigen wirtschaftswissenschaftlichen Emigration nach 1933*, Marburg : Metropolis-Verlag. 81–94.
- Backhaus, Jürgen G. et Richard Wagner. 2005. From Continental Public Finance to Public Choice : Mapping Continuity. *History of Political Economy*, 37(S1) : 314–332.
- Backhouse, Roger E. 1998. The Transformation of U.S. Economics, 1920-1960,

- Viewed through a Survey of Journal Articles. *History of Political Economy*, 30(S1) : 85–107.
- Backhouse, Roger E. 2005a. Economist, values and ideology : a neglected agenda. *Revue de philosophie économique*, 6(1) : 31–55.
- Backhouse, Roger E. 2005b. The Rise of Free Market Economics : Economists and the Role of the State since 1970. *History of Political Economy*, 37(Suppl 1) : 355–392.
- Backhouse, Roger E. 2006. Sidgwick, Marshall, and the Cambridge School of Economics. *History of Political Economy*, 38(1) : 15–44.
- Backhouse, Roger E. 2015. Revisiting Samuelson's Foundations of Economic Analysis. *Journal of Economic Literature*, 53(2) : 326–350.
- Backhouse, Roger E. et Jeff Biddle. 2000. The Concept of Applied Economics : A History of Ambiguity and Multiple Meanings. *History of Political Economy*, 32(Supplement) : 1–24.
- Backhouse, Roger E. et Béatrice Cherrier. 2017. The age of the applied economist : the transformation of economics since the 1970s. *History of Political Economy*, (Supplement). À paraître.
- Backhouse, Roger E. et Steven G. Medema. 2009. Defining Economics : The Long Road to Acceptance of the Robbins Definition. *Economica*, 76(S1) : 805–820.
- Backhouse, Roger E. et Tamotsu Nishizawa. 2010a. Introduction : Towards a Reinterpretation of the History of Welfare Economics. In *No Wealth but Life*, Cambridge : Cambridge University Press. 1–22.
- Backhouse, Roger E. et Tamotsu Nishizawa (éds.). 2010b. *No Wealth but Life*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Backhouse, Roger E. et Tamotsu Nishizawa. 2010c. Welfare Economics, Old and New. In *No Wealth but Life*, Cambridge : Cambridge University Press. 223–236.
- Baigent, Nick. 1981. Social Choice and Merit Goods. *Economics Letters*, 7(1) : 301–305.
- Bailey, Stephen J. 2004. *Strategic Public Finance*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Balisciano, Márcia L. 1998. Hope for America : American Notions of Economic Planning between Pluralism and Neoclassicism, 1930-1950. *History of Political Economy*, 30(S1) : 153–178.
- Ballentine, James G. 1972. Merit Goods, Information, and Corrected Preferences. *Finanzarchiv*, 31 : 298–306.
- Baranzini, Roberto. 2006. Nature et statut épistémologique des lois écono-

- miques dans l'œuvre de Léon Walras. *Économies et Sociétés, Série P. E.*, (38) : 1671–1691.
- Baranzini, Roberto. 2016. Marie-Esprit-Léon Walras (1834–1910). In Gilbert Faccarello et Heinz D. Kurz (éds.), *Handbook on the History of Economic Analysis. Volume I : Great Economists Since Petty and Boisguilbert*, Cheltenham, UK : Edward Elgar. 245–261.
- Barbaroux, Nicolas et Michel Bellet. 2015. L'économie comme science et les jugements de valeur politiques. Myrdal et sa thèse initiale de neutralité. *Revue économique*. À paraître.
- Barone, Enrico. 1912. Preface to 'Studi di economia finanziaria'. In Richard A. Musgrave et Alan T. Peacock (éds.), *Classics in the Theory of Public Finance*. London : Macmillan & Co., 165–167. 1958. Translated by J. Eros "On Public Needs".
- Barucci, Piero. 1972. The Spread of Marginalism in Italy (1871-1890). *History of Political Economy*, 4(2) : 512–532.
- Bastable, Charles F. 1903. *Public Finance*. London : Macmillan & Co. 3rd edition. Reprint of 1932.
- Basu, K. 1976. Retrospective Choice and Merit Goods. *Finanzarchiv*, 35(2).
- Bator, Francis M. 1957. The Simple Analytics of Welfare Maximization. *The American Economic Review*, 47(1) : 22–59.
- Bator, Francis M. 1958. The anatomy of market failure. *The Quarterly Journal of Economics*, 72(3) : 351–379.
- Bator, Francis M. 1960. *The Question of Government Spending : public needs and private wants*. New York : Harper & Bros.
- Baujard, Antoinette. 2013. Value judgments and economics expertise. GATE Working Paper WP 1314.
- Baujard, Antoinette. 2015a. A retrospective history of welfare economics. Working paper.
- Baujard, Antoinette. 2015b. Economic science vs. welfare economics. An epistemological reading of the history of welfare economics. Working paper.
- Baujard, Antoinette. 2016. Welfare economics. In Gilbert Faccarello et Heinz D. Kurz (éds.), *Handbook on the History of Economic Analysis. Volume III : Developments in Major Fields of Economics*, Cheltenham, UK : Edward Elgar. 611–623.
- Baumol, William J. 1952. *Welfare Economics and the Theory of the State*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Baumol, William J. 1965. Welfare and the State Revisited. Introduction to the Second Edition. In *Welfare Economics and The Theory of the State*,

- London : The London School of Economics and Political Science. G Bell and Sons. 1–48. First edition, 1952.
- Beck, Kent M. 1987. What Was Liberalism in the 1950s? *Political Science Quarterly*, 102(2) : 233–258.
- Beitone, Alain. 2010. Biens publics, biens collectifs. Pour tenter d’en finir avec une confusion de vocabulaire. *Revue du MAUSS permanente*. URL <http://www.journaldumauss.net/spip.php?article690>.
- Bell, Daniel. 1974. The public household – on “fiscal sociology” and the liberal society. *The Public Interest*, (37) : 29–68.
- Benham, Frederic C. 1934a. Notes on the Pure Theory of Public Finance. *Economica*, 1(4) : 436–458.
- Benham, Frederic C. 1934b. Principii di Economia Finanziaria by A. De Viti de Marco ; Grundlehren der Finanzwirtschaft by A. De Viti de Marco. *Economica*, 1(3) : 364–367.
- Benham, Frederic C. 1938. *Economics. A general textbook for students*. London : Sir Isaac Pitman & Sons.
- Bentham, Jeremy. 1804. Method and Leading Features of an Institute of Political Economy. In W. Stark (éd.), *Jeremy Bentham’s Economic Writings. Volume III*, Abingdon, UK : Routledge. This Royal Economic Society Critical edition based on his printed works and unprinted manuscripts, first published 1954. Reprint 2005.
- Bergson, Abram. 1938. A reformulation of certain aspects of welfare economics. *The Quarterly Journal of Economics*, 52(2) : 310–334.
- Bergson, Abram. 1954. On the Concept of Social Welfare. *The Quarterly Journal of Economics*, 68(2) : 233–252.
- Berlin, Isaiah. 1958. Two Concepts of Liberty. In Robert E. Goodin et Philip Pettit (éds.), *Contemporary Political Philosophy. An Anthology*, Oxford : Blackwell Publishers. 391–417. 1997.
- Bernstein, Michael A. 2001. *A Perilous Progress. Economists and Public Purpose in Twentieth-Century America*. Princeton : Princeton University Press.
- Berta, Nathalie et Elodie Bertrand. 2014. Market Internalization of Externalities : What Is Failing? *Journal of the History of Economic Thought*, 36(03) : 331–357.
- Berthonnet, Irène. 2014. *De l’efficacité à la concurrence. Histoire d’une synthèse entre économie néoclassique et néolibéralisme*. Thèse de doctorat, Université Lille 1.
- Besley, Timothy. 1988. A simple Model for Merit Good Arguments. *Journal of Public Economics*, 35 : 371–383.

- Blaug, Mark. 1985. *Economic Theory in Retrospect*. Cambridge : Cambridge University Press, 4th édition.
- Blaug, Mark. 1990. On the Historiography of Economics. *Journal of the History of Economic Thought*, 12 : 27–37.
- Blaug, Mark. 1992. *The Methodology of Economics*. Cambridge : Cambridge University Press, 2nd édition.
- Blaug, Mark. 2001. No History of Ideas, Please, We're Economists. *The Journal of Economic Perspectives*, 15(1) : 145–164.
- Boccaccio, Marco et Valeria De Bonis. 2003. Political sociological theories in the italian tradition of public finance. *Il Pensiero economico italiano*, 11(1) : 75–97.
- Boettke, Peter J. et Alain Marciano. 2015. The past, present and future of Virginia Political Economy. *Public Choice*, 163(1) : 53–65.
- Boettke, Peter J. et Alain Marciano. 2016. The Distance between Buchanan's 'An Economic Theory of Clubs' and Tiebout's 'A Pure Theory of Local Public Expenditures'. New Insights Based on an Unpublished Manuscript. *The European Journal of the History of Economic Thought*.
- Boggeri, Maria Luisa et J. Wilner Sundelson. 1938. Italian Theories of Fiscal Science. *Political Science Quarterly*, 53(2) : 249–267.
- Bowen, Howard R. 1943. The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources. *The Quarterly Journal of Economics*, 58(1) : 27–48.
- Bowen, Howard R. 1948. *Toward Social Economy*. New York : Rinehart & Co.
- Braulke, Micheal. 1972. Merit Goods : A Few Additional Comments. In Wilfried Ver Eecke (éd.), *An Anthology Regarding Merit Goods : The Unfinished Ethical Revolution in Economic Theory*, West Lafayette, Indiana : Purdue University Press. 2007 édition, 221–223.
- Brennan, Geoffrey. 1987. The Buchanan Contribution. *FinanzArchiv : Public Finance Analysis*, 45(1) : 1–24.
- Brennan, Geoffrey et Loren Lomasky. 1983. Institutional Aspects of "Merit Goods" Analysis. *Finanzarchiv*, 41(2) : 183–206.
- Brennan, Geoffrey et Cliff Walsh (éds.). 1990. *Rationality, individualism, and public policy*. Canberra : Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University.
- Brisset, Nicolas. 2015. Les institutions comme objets émergents. Une perspective ontologique. *Revue économique*, 66(3) : 615–644.
- Brisset, Nicolas. 2016. Economics is not always performative : some limits for performativity. *Journal of Economic Methodology*, 23(2) : 160–184.

- Brochier, Hubert. 1968. Besoins économiques. In *Encyclopædia Universalis*. Paris. édition de 1993.
- Brochier, Hubert. 1984. Présentation de la revue : Problèmes et méthodes en histoire de la pensée économique. *Economies et Sociétés, Série P. E.*, (1) : 3–8.
- Brochier, Hubert. 1995. L'économie comme science positive *et* normative. In Antoine d'Autume et Jean Cartelier (éds.), *L'économie devient-elle une science dure ?*, Paris : Economica. 38–54.
- Brochier, Hubert. 1997. Le dualisme du positif et du normatif en économie et dans les sciences sociales. In Hubert Brochier, Roger Frydman, Bernard Gazier et Jérôme Lallement (éds.), *L'économie normative*, Paris : Economica. 23–37.
- Brotman, Honor. 1953. Symposium : The Concept of Welfare in Economics. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 27 : 159–230. Other participants : Lamont, W. D. and Corbett, J. P.
- Brunn, Hans Henrik. 2007. *Science, Values and Politics in Max Weber's Methodology*. Aldershot : Ashgate. Second edition.
- Buchanan, James M. 1949. The Pure Theory of Government Finance : A Suggested Approach. *The Journal of Political Economy*, 57(6) : 496–505.
- Buchanan, James M. 1951. Knut Wicksell on Marginal Cost Pricing. *Southern Economic Journal*, 18(2) : 173–178.
- Buchanan, James M. 1954. Individual Choice in Voting and the Market. *Journal of Political Economy*, 62(4) : 334–343.
- Buchanan, James M. 1958. The Thomas Jefferson Center for Studies in Political Economy. In *The University of Virginia News Letter*, tome XXXV, 2, Charlottesville. <http://www.coopercenter.org/publications/thomas-jefferson-center-studies-political-economy>.
- Buchanan, James M. 1959. Positive Economics, Welfare Economics, and Political Economy. *Journal of Law and Economics*, 2 : 124–138.
- Buchanan, James M. 1960a. “La scienza delle finanze” The Italian Tradition in Fiscal Theory. In *The Collected Works of James M. Buchanan. Volume 15 : Externalities and Public Expenditure Theory*, Indianapolis : Liberty Fund. 59–105. 2001.
- Buchanan, James M. 1960b. Review : The Theory of Public Finance. *Southern Economic Journal*, 26(3) : 234–238.
- Buchanan, James M. (éd.). 1961. *Public Finances : Needs, Sources, and Utilization*. Princeton University Press and Universities-NBER.
- Buchanan, James M. 1964. What Should Economists do ? *Southern Economic*

- Journal*, 30(3) : 213–222.
- Buchanan, James M. 1965a. An Economic Theory of Clubs. *Economica*, 32(125) : 1–14.
- Buchanan, James M. 1965b. Ethical rules, expected values, and large numbers. *Ethics*, 76(1) : 1–13.
- Buchanan, James M. 1966. Joint Supply, Externality and Optimality. *Economica*, 33(132) : 404–415.
- Buchanan, James M. 1967. Cooperation and Conflict in Public-Goods Interaction. *Economic Inquiry*, 5(2) : 109–121.
- Buchanan, James M. 1968. *The Demand And Supply of Public Goods*. Indianapolis : Liberty Fund. 1999. The Collected Works of James M. Buchanan, Vol. 5.
- Buchanan, James M. 1975. *The Limits of Liberty : Between Anarchy and Leviathan*. Indianapolis : Liberty Fund. 1999. The Collected Works of James M. Buchanan, Vol. 7.
- Buchanan, James M. 1979. Notes on the History and Direction of Public Choice. In *What Should Economists Do ?*, Indianapolis : Liberty Fund. 175–182.
- Buchanan, James M. 1986. Political Economy : 1957-82. In *Liberty, Market and State : Political Economy in the 1980s*, Brighton : Wheatsheaf Books. 8–18.
- Buchanan, James M. 1988. Economists and the Gains from Trade. *Managerial and Decision Economics*, 9(5) : 5–12.
- Buchanan, James M. 1989. Richard Musgrave, public finance, and public choice. *Public Choice*, 61(3) : 289–291.
- Buchanan, James M. 1992. From the Inside Looking Out. Reproduced in Buchanan, J. M. (2007), *Economics From The Outside In. 'Better than Plowing and Beyond'*, College Station : Texas A&M University Press.
- Buchanan, James M. 1999. Origins, Experiences, and Ideas : A Retrospective Assessment. In James M. Buchanan et Richard A. Musgrave (éds.), *Public Finance And Public Choice : Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge, MA : MIT Press / CESifo. 11–28.
- Buchanan, James M. 2003. Endnote. *Il Pensiero economico italiano*, 11(1) : 283–284.
- Buchanan, James M. 2007. *Economics From The Outside In. 'Better than Plowing and Beyond'*. College Station : Texas A&M University Press.
- Buchanan, James M. et Richard A. Musgrave. 1999. *Public Finance And Public Choice : Two Contrasting Visions of the State*. Cambridge, MA : MIT Press.

- Buchanan, James M. et Warren J. Samuels. 1975. On Some Fundamental Issues in Political Economy : An Exchange of Correspondence. *Journal of Economic Issues*, 9(1) : 15–38.
- Buchanan, James M. et Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Liberty Fund. 1999. The Collected Works of James M. Buchanan, Vol. 3.
- Buchanan, James M. et Richard E. Wagner. 1977. *Democracy in Deficit. The political legacy of Lord Keynes*. Indianapolis : Liberty Fund. 1999. The Collected Works of James M. Buchanan, Vol. 8.
- Bullock, Charles J. 1920. *Selected Readings in Public Finance*. Boston : Ginn & Co. 2nd edition.
- Burrows, Paul. 1977. ‘Efficient’ Pricing and Government Interference. In Wilfried Ver Eecke (éd.), *An Anthology Regarding Merit Goods : The Unfinished Ethical Revolution in Economic Theory*, West Lafayette, Indiana : Purdue University Press. 2007 édition, 281–294.
- Cannan, Edwin. 1926. Adam Smith as an Economist. *Economica*, 17 : 123–134.
- Cardoso, José Luis. 2016. Methods in the history of economic thought. In Gilbert Faccarello et Heinz D. Kurz (éds.), *Handbook on the History of Economic Analysis. Volume III : Developments in Major Fields of Economics*, Edward Elgar. 391–401.
- Carlson, Benny. 1999. Wagner’s legacy in America : Re-opening Farnam’s inquiry. *Journal of the History of Economic Thought*, 21(3) : 289–310.
- Carlson, Benny. 2003. Wagner’s Swedish Students : Precursors of the middle way? *Journal of the History of Economic Thought*, 25(4).
- Case, Karl E. 2008. Musgrave’s vision of the public sector : the complex relationship between individual, society and state in public good theory. *Journal of Economics and Finance*, 32(4) : 348–355.
- Cassel, Gustav. 1919. *The Theory of Social Economy*. London : T. Fisher Unwin. Translated in English in 1923 from *Theoretische Sozialökonomie*.
- Cassel, Margit. 1924. *Die Gemeinwirtschaft oder Die Gründe einer öffentlichen Haushaltung*. Thèse de doctorat, Hochschule zu Stockholm.
- Chamberlin, Edward H. 1929. Duopoly : Value Where Sellers are Few. *The Quarterly Journal of Economics*, 44(1) : 63–100.
- Chamberlin, Edward H. 1933. *The Theory of Monopolistic Competition*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Chase, Stuart. 1942. *Goals for America, A Budget of Our Needs and Resources*. New York : The Twentieth Century Fund.

- Cherrier, Beatrice et Jean-Baptiste Fleury. 2016. Economists' interest in collective decision after World War II : a history. *Public Choice*. À paraître.
- Cherrier, Béatrice. 2008. *Valeurs et théorisation économique chez Gunnar Myrdal, Jacob Marschak et Milton Friedman*. Thèse de doctorat, Université Paris X Nanterre.
- Chipman, John S. et James C. Moore. 1978. The New Welfare Economics 1939-1974. *International Economic Review*, 19(3) : 547-584.
- Clark, John Maurice. 1936. Toward a concept of social value. In *Preface to Social Economics*, New York : Farrar & Rinehart, inc. 44-65.
- Clément, Valérie, Nathalie Moureau et Marion Vidal. 2009. À la recherche des biens sous tutelle. *L'Actualité économique, Revue d'analyse économique*, 85(4).
- Coase, Ronald H. 1960. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3(October) : 1-44.
- Coase, Ronald H. 1982. Economics at LSE in the 1930's : A Personal View. *Atlantic Economic Journal*, 10(1) : 31-34.
- Coats, A. W. 1969. Research Priorities in the History of Economics. *History of Political Economy*, 1(1) : 1-9.
- Coats, A. W. Bob. 1982. The Distinctive LSE Ethos in the Inter-War Years. *Atlantic Economic Journal*, 10(1) : 18-30.
- Cohen, Lizabeth. 2003. *A Consumer's Republic : The Politics of Mass Consumption in Postwar America*. New York : Vintage books.
- Colander, David. 1992. The Lost Art of Economics. *The Journal of Economic Perspectives*, 6(3) : 191-198.
- Colander, David C. et Harry Landreth (éds.). 1996. *Richard A. Musgrave (b. 1910)* In *The Coming of Keynesianism to America*. Cheltenham : Edward Elgar.
- Colm, Gerhard. 1927. *Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben. Ein Beitrag zur Finanztheorie*. Tübingen : Mohr.
- Colm, Gerhard. 1934. The Ideal Tax System. *Social Research*, 1(3) : 319-342.
- Colm, Gerhard. 1936a. Probleme der Finanzsoziologie. In *Reine Und Angewandte Soziologie. Eine Festgabe für Ferdinand Tönnies*, Leipzig : Hans Buske.
- Colm, Gerhard. 1936b. Theory of Public Expenditures. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 183 : 1-11.
- Colm, Gerhard. 1937. Economics Today. *Social Research*, 4(2) : 191-202.
- Colm, Gerhard. 1956. Comments on Samuelson's theory of public finance. *The*

- Review of Economics and Statistics*, 38(4) : 408–412.
- Colm, Gerhard. 1957. Comments on Richard A. Musgrave's "A Multiple Theory of Budget Determination". *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 18(1) : 52–55.
- Colm, Gerhard. 1960a. In Defense of the Public Interest. *Social Research*, 27(1).
- Colm, Gerhard. 1960b. The Theory of Public Finance (book review). *The Journal of Finance*, 15(1) : 118–120.
- Colm, Gerhard. 1962. The Public Interest : Essential Key to Public Policy. In Carl J. Friedrich (éd.), *NOMOS V The Public Interest*, New York : Prentice-Hall. 115–128.
- Colm, Gerhard. 1965. National Goals Analysis and Marginal Utility Economics. *Finanzarchiv*, 24(2) : 209–224.
- Colm, Gerhard et Theodore Geiger. 1958. *The Economy of the American People. Progress, Problems, Prospects. A Staff Report*. Washington DC : National Planning Association.
- Constant, Benjamin. 1819. De la liberté des anciens comparée à celle des modernes. In *De l'esprit de conquête et de l'usurpation*, Paris : GF Flammarion. 1993.
- Cooter, Robert et Peter Rappoport. 1984. Were the Ordinalists Wrong About Welfare Economics? *Journal of Economic Literature*, 22(2) : 507–530.
- Cooter, Robert D. et James Gordley. 1995. The Cultural Justification of Unearned Income : An Economic Model of Merit Goods Based on Aristotelian Ideas of Akrasia and Distributive Justice. In Robin Cowan et Mario J. Rizzo (éds.), *Profits and Morality*, Chicago : The University of Chicago Press. 150–174.
- Corado, Daniele et Stefano Solari. 2010. Natural law as inspiration to Adolph Wagner's theory of public intervention. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 17(4) : 865–879.
- Cornes, Richard et Todd Sandler. 1994. Are Public Goods Myths? *Journal of Theoretical Politics*, 6(3) : 369–385.
- Cornes, Richard et Todd Sandler. 1996. *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. Cambridge University Press, second édition.
- Cossa, Luigi. 1896. *Premiers éléments de la science des finances*. Paris : V. Giard & E. Briere. Traduction de la 7e édition par Alfred Bonnet. 1899.
- Cot, Annie L. 1988. *L'économie hors d'elle-même. Essai sur le néo-utilitarisme*. Thèse de doctorat, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Cot, Annie L. et Jérôme Lallement. 1996. The Historiography of Economics. A methodological approach. In Laurence S. Moss (éd.), *Joseph A. Schumpeter*,

- Historian of Economics*, London : Routledge. 44–59.
- Craver, Earlene et Axel Leijonhufvud. 1987. Economics in America : the Continental influence. *History of Political Economy*, 19(2) : 173–182.
- Culyer, A. J. 1971. Merit Goods and the Welfare Economics of Coercion. *Public Finance / Finances Publiques*, 26(1) : 546–572.
- Currie, Lauchlin. 2004. Lauchlin Currie's memoirs : Chapter II : The Harvard years. *Journal of Economic Studies*, 31(3-4) : 198–200.
- Cwi, David. 1980. Public support of the arts : Three arguments examined. *Journal of Cultural Economics*, 4(2) : 39–62.
- Da Empoli, Domenico. 2016. A Scholar of Scienza Delle Finanze. In Manuela Mosca (éd.), *Antonio de Viti de Marco : A Story Worth Remembering*, Basingstoke, UK : Palgrave Macmillan. 65–69.
- D'amico, Domenico. 2009. Merit goods, paternalism and responsibility. In *Public Choice E Political Economy*. 24–25.
- Dardi, Marco. 2014. Neither Lausanne nor Cambridge : Pantaleoni and the missing boundary between economics and sociology. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 21(3) : 485–519.
- Dasgupta, Partha. 2005. What Do Economists Analyze and Why : Values or Facts? *Economics and Philosophy*, 21(2) : 221–278.
- D'Aspremont, Claude. 1984. Rawls et les économistes. In Jean Ladrière et Philippe Van Parijs (éds.), *Fondements d'une théorie de la justice : Essais critiques sur la philosophie politique de John Rawls*, Louvain-la-Neuve : Editions de l'Institut supérieur de philosophie. 83–103.
- Daston, Lorraine. 2014. The Naturalistic Fallacy Is Modern. *Isis*, 105(3) : 579–587.
- Davis, John B. 1990. Comment on Rossetti's Deconstructing Robert Lucas. In Warren J. Samuels (éd.), *Economics as Discourse. An Analysis of the Language of Economists*, Boston : Kluwer Academic Publishers. 244–250.
- Davis, John B. 2006. The turn in economics : neoclassical dominance to mainstream pluralism? *Journal of Institutional Economics*, 2(01) : 1.
- De Marchi, Neil et Jonathan A. Greene. 2005. Adam Smith and Private Provision of the Arts. *History of Political Economy*, 37(3) : 431–454.
- De Villiers Graaff, Johannes. 1957. *Theoretical Welfare Economics*. Cambridge : Cambridge University Press. 1967 edition.
- De Viti de Marco, Antonio. 1888. *Il carattere teorico Dell' Economia Finanziaria*. Roma : Loreto Pasqualucci.
- De Viti de Marco, Antonio. 1925. Maffeo Pantaleoni. *Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica*, 66(4) : 165–177.

- De Viti de Marco, Antonio. 1934a. *First Principles of Public Finance*. London : Jonathan Cape. 1936. Reprinted 1950. Translated from *Principi Di Economia Finanziaria*.
- De Viti de Marco, Antonio. 1934b. *Principi Di Economia Finanziaria*. Torino : Terza edizione. 1953. Edizioni Scientifiche Einaudi.
- De Viti de Marco, Antonio. 1997. The ‘Theory’ and ‘Application’ of Economic Doctrines. *Rivista di Politica Economica*, 53(6-8) : 277–303. Translation of the first chapter of *Il carattere teorico Dell’ Economia Finanziaria* (1888).
- Debreu, Gerard. 1951. The Coefficient of Resource Utilization. *Econometrica*, 19(3) : 273–292.
- Dehove, Gérard. 1946. L’oeuvre financière d’Antonio de Viti de Marco. *Revue d’Economie Politique*, 61 : 249–291.
- Demsetz, Harold. 1964. The Exchange and Enforcement of Property Rights. *Journal of Law and Economics*, 7 : 11–26.
- Desmarais-Tremblay, Maxime. 2011. *La naissance du concept de merit want*. Mémoire de master 2, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Desmarais-Tremblay, Maxime. 2013. On the Definition of Public Goods. Assessing Richard A. Musgrave’s contribution. *CES Working Papers*, (2014.04). URL <http://ces.univ-paris1.fr/cesdp/cesdp2014.html>.
- Desmarais-Tremblay, Maxime. 2014a. Angela Kallhoff, Why Democracy Needs Public Goods. *Æconomia*, 4(2) : 249–253.
- Desmarais-Tremblay, Maxime. 2014b. Normative and positive theories of public finance : contrasting Musgrave and Buchanan. *Journal of Economic Methodology*, 21(3) : 273–289. <http://dx.doi.org/10.1080/1350178X.2014.939690>.
- Desmarais-Tremblay, Maxime. 2015. Walras, Musgrave et l’hétérogénéité entre les biens publics et les biens privés. Communication au 9e Congrès de l’Association internationale Walras à Paris (Septembre 2015).
- Desmarais-Tremblay, Maxime. 2016a. The normative problem of merit goods in perspective. *Forum for Social Economics*. À paraître en 2016, <http://dx.doi.org/10.1080/07360932.2016.1196593>.
- Desmarais-Tremblay, Maxime. 2016b. The paternalism charge in historical perspective : the case of Musgrave’s Public household. Document de travail présenté au Congrès annuel de l’ESHET à Paris en mai 2016 et à celui de HES à Durham en juin 2016.
- Desmarais-Tremblay, Maxime. 2017a. A genealogy of the concept of merit wants. *The European journal of the history of economic thought*. À paraître en 2017, <http://dx.doi.org/10.1080/09672567.2016.1186202>.

- Desmarais-Tremblay, Maxime. 2017b. Musgrave, Samuelson, and the Crystallization of the Standard Rationale for Public Goods. *History of Political Economy*, 49(1). À paraître, <http://ssrn.com/abstract=2805397>.
- Desreumaux, Vincent. 2009. *La justice sociale et le marché : Essai sur l'économie du bien-être parétienne*. Thèse de doctorat, Université Lille 1.
- Desreumaux, Vincent. 2013. Équilibre général et justice sociale : la théorie néoclassique comme philosophie politique? *Cahiers d'économie politique*, 1(64) : 75–110.
- Dilnot, Andrew et Dieter Helm. 1987. Energy Policy, Merit Goods and Social Security. *Fiscal Studies*, 8(3) : 29–48.
- Dobb, Maurice. 1933. Economic Theory and the Problems of a Socialist Economy. *The Economic Journal*, 43(172) : 588–598.
- Dobb, Maurice. 1935. Economic Theory and Socialist Economy : A Reply. *The Review of Economic Studies*, 2(2) : 144–151.
- Dockès, Pierre et Jean Michel Servet. 1992. Les lecteurs de l'armée morte. Note sur les méthodes en histoire de la pensée économique. *Revue européenne des sciences sociales*, 30(92) : 341–364.
- Dougherty, Keith L. 2003. Precursors of Mancur Olson. In Jac C. Heckelman et Dennis Coates (éds.), *Collective Choice : Essays in Honor of Mancur Olson*, Berlin : Springer. 17–31.
- Dowding, Keith. 2009. What is Welfare and how can we measure it? In Harold Kinkaid et Don Ross (éds.), *The Oxford Handbook of Philosophy of Economics*, New York : Oxford University Press. 511–539.
- Downs, Anthony. 1957a. *An economic theory of democracy*. New York : Harper and Row.
- Downs, Anthony. 1957b. An economic theory of political action in a democracy. *The Journal of Political Economy*, 65(2) : 135–150.
- Drèze, Jacques H. 1995. Forty Years of Public Economics : A Personal Perspective. *The Journal of Economic Perspectives*, 9(2) : 111–130.
- Duarte, Pedro Garcia. 2010. Beyond Samuelson's Chapter on Ramsey. *History of Economic Ideas*, 18(3) : 121–159.
- Düppe, Till et E. Roy Weintraub. 2014. *Finding Equilibrium : Arrow, Debreu, McKenzie and the Problem of Scientific Credit*. Princeton : Princeton University Press.
- Ebenstein, Alan. 2004. Cannan, Edwin (1861–1935). In Donald Rutherford (éd.), *The Biographical Dictionary of British Economists*, Bristol : Thoemmes Continuum. 181–184.
- Edgeworth, Francis Y. 1897. Review of Istituzioni di Scienza della Finanze by

- Augusto Graziana. *The Economic Journal*, 7(27) : 403–408.
- Ege, Ragip et Herrade Igersheim. 2010. Rawls's justice theory and its relations to the concept of merit goods. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 17(4) : 1001–1030.
- Ege, Ragip et Herrade Igersheim (éds.). 2011. *Freedom and Happiness in Economic Thought and Philosophy*. Abingdon : Routledge.
- Einaudi, Luigi. 1934. Introduction. In *First Principles of Public Finance by A. De Viti de Marco*, London : Jonathan Cape. 19–30. 1936. Reprinted 1950.
- Ekelund, Robert B. Jr. et Robert F. Hébert. 1978. French engineers, welfare economics, and public finance in the nineteenth century. *History of Political Economy*, 10(4) : 636–668.
- Ely, Richard T. 1893. *Outlines of Economics*. New York : Flood and Vincent. The Chautauqua Century Press.
- Enke, Stephen. 1955. More on the Misuse of Mathematics in Economics : A Rejoinder. *The Review of Economics and Statistics*, 37(2) : 131.
- Erickson, Paul, Judy L. Klein, Lorraine Daston, Rebecca Lemov, Thomas Sturm et Michael D. Gordin. 2013. *How reason almost lost its mind. The strange career of Cold War rationality*. Chicago : The University of Chicago Press.
- Etner, François. 1987. *Histoire du calcul économique en France*. Paris : Economica.
- Eusepi, Giuseppe et Richard E. Wagner. 2013. Tax Prices in a Democratic Polity : The Continuing Relevance of Antonio de Viti de Marco. *History of Political Economy*, 45(1) : 99–121.
- Faccarello, Gilbert et Richard Sturn. 2010. The challenge of the history of public economics. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 17(4) : 537–542.
- Farrant, Andrew et Maria Pia Paganelli. 2005. Are two knaves better than one ? Hume, Buchanan, and Musgrave on economics and government. *History of Political Economy*, 37(Suppl1).
- Faucci, Riccardo. 2014. *A History of Italian Economic Thought*. Abingdon : Routledge.
- Fausto, Domenicantonio. 2006. The Italian approach to the theory of public goods. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 13(1) : 69–98.
- Fausto, Domenicantonio. 2008. The Italian theories of progressive taxation. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 15(2) : 293–315.
- Fausto, Domenicantonio et Valeria De Bonis (éds.). 2003. *The Theory of Public*

- Finance in Italy from the Origins to the 1940s*. Numéro spécial de la revue *Il Pensiero economico italiano*, 11(1) : 1–286.
- Fawcett, Edmund. 2014. *Liberalism. The Life of an Idea*. Princeton : Princeton University Press.
- Feldstein, Martin. 2002. The transformation of public economics research : 1970-2000. *Journal of Public Economics*, 86(3) : 319–326.
- Feldstein, Martin S. 1975. Wealth Neutrality and Local Choice in Public Education. *American Economic Review*, 65(1) : 75–89.
- Fiorito, Riccardo et Tryphon Kollintzas. 2004. Public goods, merit goods, and the relation between private and government consumption. *European Economic Review*, 48(6) : 1367–1398.
- Fischel, William A. 2006. Footloose at Fifty : An Introduction to the Tiebout Anniversary Essays. In William A. Fischel (éd.), *The Tiebout Model At Fifty. Essays in Public Economics in Honor of Wallace Oates*, Cambridge, MA : Lincoln Institute of Land Policy. 1–20.
- Fleury, Jean-Baptiste. 2009. *L'extension de la science économique hors de ses frontières traditionnelles*. Thèse de doctorat, Université Lumière Lyon 2.
- Foley, Duncan K. 1967. Resource Allocation and the Public Sector. *Yale Economic Essays*, 7 : 45–98.
- Folkers, Cay. 1974. Merit Goods : A Problem in the Normative Theory of Public Spending. In Wilfried Ver Eecke (éd.), *An Anthology Regarding Merit Goods : The Unfinished Ethical Revolution in Economic Theory*, West Lafayette, Indiana : Purdue University Press. 2007 édition, 253–280.
- Fontaine, Philippe. 2014. Free Riding. *Journal of the History of Economic Thought*, 36(03) : 359–376.
- Forrester, Katrina. 2015. Ethics and the State : John Rawls before A Theory of Justice. Mimeo.
- Fossati, Amedeo. 2003. Public Goods in the Italian Tradition. *Il Pensiero economico italiano*, 11(1) : 99–122.
- Fossati, Amedeo. 2006. Needs, the Principle of Minimum Means, and Public Goods in De Viti De Marco. *Journal of the History of Economic Thought*, 28(4) : 427–438.
- Fossati, Amedeo. 2010. The idea of State in the Italian tradition of public finance. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 17(4) : 881–907.
- Fossati, Amedeo. 2013. Vilfredo Pareto's influence on the Italian tradition in public finance : A critical assessment of Mauro Fasiani's appraisal. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 20(3) : 466–488.

- Foucault, Michel. 2004. *Naissance de la biopolitique : Cours au Collège de France (1978-1979)*. Paris : Gallimard Seuil. Édition préparée par Michel Senellart.
- Fourcade, Marion. 2009. *Economists and Societies. Discipline and Profession in the United States, Britain and France, 1890s to 1990s*. Princeton : Princeton University Press.
- Frankfurt, Harry G. 1971. Freedom of the Will and the Concept of a Person. *The Journal of Philosophy*, 68(1) : 5–20.
- Freeden, Michael. 1996. *Ideologies and Political Theory : A Conceptual Approach*. Oxford : Oxford University Press.
- Freeden, Michael. 2013. *The Political Theory of Political Thinking. The Anatomy of a Practice*. Oxford : Oxford University Press.
- Freeden, Michael. 2015. *Liberalism. A Very Short Introduction*. Oxford : Oxford University Press.
- Freund, Julien. 1978. Politique et économie selon Lorenz von Stein. Commentaire à l'introduction 'Der Begriff der Gesellschaft' de l'ouvrage *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*. In Roman Schnur (éd.), *Staat und Gesellschaft. Studien über Lorenz von Stein*, Berlin : Duncker & Humblot. 125–147.
- Friedman, Milton. 1953. The Methodology of Positive Economics. In *Essays in Positive Economics*, Chicago : The University of Chicago Press. 3–43.
- Fèvre, Raphaël. 2015. Brief Encounter : Keynes and Eucken on the New Way. *Working Paper*.
- Galbraith, John K. 1958. *The Affluent Society*. Cambridge, MA : The Riverside Press.
- Galbraith, John Kenneth. 1970. Economics as a System of Belief. *The American Economic Review*, 60(2) : 469–478.
- Geuss, Raymond. 2001. *Public Goods, Private Goods*. Princeton : Princeton University Press. Édition brochée avec une nouvelle préface. 2003.
- Gide, Charles et Charles Rist. 1909. *Histoire des doctrines économiques depuis les physiocrates jusqu'à nos jours*. Paris : Librairie de la Société du Recueil J.-B. Sirey et du journal du Palais. Sixième édition présentée et annotée par Annie L. Cot et Jérôme Lallement *In Les Œuvres de Charles Gide*. Paris : Dalloz. Volume IX-X, 2000.
- Giraud, Yann. 2010. The Changing Place of Visual Representation in Economics : Paul Samuelson Between Principle and Strategy, 1941–1955. *Journal of the History of Economic Thought*, 32(02) : 175–197.
- Glickman, Lawrence B. 2009. *Buying Power. A History of Consumer Activism*

- in America*. Chicago : The University of Chicago Press.
- Goode, Richard. 1970. Public Finance in the International Encyclopedia of the Social Sciences : A Review Article. *Journal of Economic Literature*, 8(1) : 27–34.
- Goodwin, Craufurd D. 2016. Perceptions of the (In)stability of Consumer Behavior : A Case Study of the Interaction among Theory, Testing and Policy. Keynote address to the 2016 HES annual meeting.
- Gordon, Scott. 1976. The New Contractarians. *Journal of Political Economy*, 84(3) : 573–590.
- Greffe, Xavier. 1972. *L'approche contemporaine de la valeur en finances publiques*. Paris : Economica.
- Greffe, Xavier (éd.). 1978. *Économie publique*. Paris : Économica, 2e édition.
- Gregory, Theodore E. 1933. Economic theory and human liberty. In *Economic Essays in honour of Gustav Cassel*, London : George Allen & Unwin Ltd. 233–245.
- Grinberg, Ruslan et Alexander Rubinstein. 2005. *Economic Socio-dynamic*. Berlin : Springer.
- Gruber, Jonathan. 2011. *Public Finance and Public Policy*. New York : Worth Publishers, third édition.
- Gruchy, Allan G. 1972. Gerhard Colm's Economics of National Programming. In *Contemporary Economic Thought*, Clifton, NJ : Augustus M. Kelley. 237–285.
- Guillaume, Marc. 1972. La révélation des préférences dans l'analyse des choix collectifs. *Revue économique*, 23(3) : 410–441.
- Guitton, Henri. 1968. Introduction. In Henri Guitton (éd.), *Économie Publique*, Paris : Centre National de la Recherche Scientifique. 11–12.
- Habermas, Jürgen. 1962. *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Traduit de l'allemand par Marc B. Launay. Paris : Payot. 1992.
- Habermas, Jürgen. 1990. *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge : Polity Press. Translated by Christian Lenhardt and Shierry Weber Nicholsen.
- Hagemann, Harald. 2011. European émigrés and the 'Americanization' of economics. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 18(5) : 643–671.
- Hammond, J. Daniel. 2015. Paul Samuelson on Public Goods : The Road to Nihilism. *History of Political Economy*, 47(S1) : 147–173.
- Hands, D. Wade. 2012. The Positive-Normative Dichotomy and Economics.

- In Uskali Mäki (éd.), *Handbook of the Philosophy of Science. Volume 13 : Philosophy of Economics*, Oxford : Elsevier. 219–239.
- Hansen, Alvin H. 1947. *Economic Policy and Full Employment*. New York : McGraw-Hill.
- Hansen, Alvin H. 1957. *The American Economy*. New York : McGraw-Hill.
- Hansen, Alvin H. et Richard A. Musgrave. 1951. *Fiscal problems of Germany : a report prepared during the summer of 1951*. Berlin : Elsnerdruck. United States Economic Cooperation Administration.
- Hansjürgens, Bernd. 2000. The influence of Knut Wicksell on Richard Musgrave and James Buchanan. *Public Choice*, 103(1) : 95–116.
- Hardin, Russell. 2003. The Free Rider Problem. In *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <http://plato.stanford.edu/entries/free-rider/>.
- Harsanyi, John C. 1955. Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility. *Journal of Political Economy*, 63(4) : 309–321.
- Hauchecorne, Mathieu. 2012. Une réception politisée : La traduction de John Rawls et de la philosophie politique et morale anglophone en français. In Gisèle Sapiro (éd.), *Traduire la littérature et les sciences humaines*, Paris : Ministère de la Culture - DEPS. 343–367.
- Hausman, Daniel M. et Micheal S. McPherson. 2006. *Economic Analysis, Moral Philosophy, and Public Policy*. New York : Cambridge University Press, 2nd édition.
- Hawi, Rima. 2011. *La théorie de la justice de John Rawls à l'aune de l'économie : une reconstruction*. Thèse de doctorat, Université Paris Ouest Nanterre La Défense.
- Hayek, Friedrich A. (éd.). 1935a. *Collectivist Economic Planning*. London : Routledge.
- Hayek, Friedrich A. 1935b. The Present State of the Debate. In Friedrich A. Hayek (éd.), *Collectivist Economic Planning*, London : Routledge. 201–243.
- Hayek, Friedrich A. 1944. *The Road to Serfdom*. Chicago : The University of Chicago Press. The Collected Works of F. A. Hayek, Volume II. Edited by Bruce Caldwell. 2007.
- Head, John G. 1962. Public Goods and Public Policy. *Public Finance / Finances Publiques*, 17(3) : 197–219.
- Head, John G. 1965. The Welfare Foundations of Public Finance Theory. *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 24(1) : 379–428.
- Head, John G. 1966. On Merit Goods. *Finanzarchiv*, 25(1) : 1–29.
- Head, John G. 1969. Merit Goods Revisited. *Finanzarchiv*, 28(2) : 214–225.

- Head, John G. 1970. A Voluntary Exchange Theorie of the Public Economy. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 29(1) : 112–121.
- Head, John G. 1974. *Public Goods and Public Welfare*. Durham : Duke University Press.
- Head, John G. 1977a. Misleading Analogies in Public Goods Analysis. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 36(1) : 1–18.
- Head, John G. 1977b. Public Goods : The Polar Case Reconsidered. *Economic Record*, 53(2) : 227–239.
- Head, John G. 1988. On Merit Wants : Reflections on the Evolution, Normative Status and Policy Relevance of a Controversial Public Finance Concept. *Finanzarchiv*, 46 : 1–37.
- Head, John G. 1991. Merit Wants : Analysis and Taxonomy. In Lorraine Eden (éd.), *Retrospectives on Public Finance*, Durham : Duke University Press. 229–252.
- Head, John G. 2009. Introduction and Dedication. In John G. Head et Richard Krever (éds.), *Tax Reform in the 21st Century. A Volume in Memory of Richard Musgrave*, tome 34, Kluwer Law International. xi–xiii.
- Hédoin, Cyril. 2016. Normative economics and paternalism : the problem with the preference-satisfaction account of Welfare. *Constitutional Political Economy*.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich. 1821a. *Elements of the Philosophy of Right*. Cambridge : Cambridge University Press. 1991. Translated by H.B. Nisbet and edited by Allen W. Wood.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich. 1821b. *Principes de la philosophie du droit*. Paris : Presses Universitaires de France. Traduction de J.-F. Kervégan. 1998.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich. 1828. *La raison dans l'histoire. Introduction aux leçons sur la philosophie de l'histoire*. Paris : Éditions Points. Traduction et présentation de Laurent Gallois. 2011.
- Heilbroner, Robert L. et Peter L. Bernstein. 1963. *A Primer on Government Spending*. New York : Vintage Books.
- Heller, Walter W. 1957. Economics and the applied Theory of Public Expenditures. In *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability. Papers submitted by panelists appearing before the subcommittee on fiscal policy*. Washington DC : U.S. Congress, 98–107.
- Hicks, John. 1954. The Political Element in the Development of Economic Theory (Review). *The Economic Journal*, 64(256) : 793–796.
- Hicks, John R. 1975. The Scope and Status of Welfare Economics. *Oxford Economic Papers*, 27(3) : 307–326.

- Hicks, John R. 1981. A Manifesto. In *Wealth and Welfare. Collected Essays on Economic Theory. Volume I*, Oxford : Basil Blackwell. 135–141.
- Hicks, John R. 1982. Introductory : LSE and the Robbins Circle. In *Money, Interest and Wages. Collected Essays on Economic Theory. Volume II*, Oxford : Basil Blackwell. 3–10.
- Hicks, Ursula K. 1967. *Public Finance*. Digswell Place, Welwyn, UK : James Nisbet & Co. 3rd edition. (First edition 1947).
- Hildebrand, George H. 1951. Consumer Sovereignty in Modern Times. *The American Economic Review*, 41(2) : 19–33.
- Hindriks, Jean et Gareth D. Myles. 2006. *Intermediate Public Economics*. Cambridge, MA : MIT Press.
- Hirschman, Daniel et Elizabeth Popp Berman. 2014. Do economists make policies? On the political effects of economics. *Socio-Economic Review*, 12(4) : 779–811.
- Hochman, Harold M. et James D. Rodgers. 1969. Pareto Optimal Redistribution. *The American Economic Review*, 59(4) : 542–557.
- Hodgson, Geoffrey M. 2007. Meanings of methodological individualism. *Journal of Economic Methodology*, 14(2) : 211–226.
- Horn, Karen Ilse. 2009. Paul A. Samuelson. In *Roads to Wisdom, Conversations with Ten Nobel Laureates in Economics*, Cheltenham : Edward Elgar. 39–57.
- Howson, Susan. 2004. The Origins of Lionel Robbins's Essay on the Nature and Significance of Economic Science. *History of Political Economy*, 36(3) : 413–443.
- Howson, Susan. 2005. The Robbins Seminar. *Working Paper*. Presented at the HES meeting at Tacoma, WA in June 2005.
- Howson, Susan. 2011. *Lionel Robbins*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Huret, Romain. 2010. Poverty in Cold War America : A Problem That Has No Name? The Invisible Network of Poverty Experts in the 1950s and 1960s. *History of Political Economy*, 42(Supplement) : 53–76.
- Hutchison, Terence W. 1964. *'Positive' Economics and Policy Objectives*. London : George Allen & Unwin Ltd.
- Hutt, W. H. 1934. Economic Method and the Concept of Competition. *The South African Journal of Economics*, 2(1) : 1–23.
- Hutt, W. H. 1936. *Economists and the Public*. London : Jonathan Cape.
- Hutt, W. H. 1940. The Concept of Consumers' Sovereignty. *The Economic Journal*, 50(197) : 66–77.

- Igersheim, Herrade. 2016. The death of welfare economics : history of a controversy. Article présenté au congrès annuel de l'ESHET (mai 2016) et au congrès annuel de HES (juin 2016).
- Jellinek, Georg. 1904. *L'État moderne et son droit*. Paris : Albert Fontemoing. Traduction de *Allgemeine Staatslehre* (1ere ed. 1900) par Georges Fardis. Première partie : Doctrine générale de l'État. Livre 1 : Introduction à la doctrine de l'État.
- Jellinek, Georg. 1914. *Allgemeine Staatslehre*. Berlin : Verlag von O. Häring. Troisième édition (posthume) éditée par Georg Jellinek.
- Johansen, Leif. 1963. Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of Public Expenditures. *International Economic Review*, 4(3) : 346–358.
- Johansen, Leif. 1965. *Public Economics*. Amsterdam : North-Holland.
- Johnson, Marianne. 2005. Wicksell's Unanimity Rule. Buchanan's Dominance Considered. *American Journal of Economics and Sociology*, 64(4) : 1049–1071.
- Johnson, Marianne. 2006. The Wicksellian Unanimity Rule : The Competing Interpretations of Buchanan and Musgrave. *Journal of the History of Economic Thought*, 28(01) : 57.
- Johnson, Marianne. 2010. Wicksell's Social Philosophy and his Unanimity Rule. *Review of Social Economy*, 68(2) : 187–204.
- Johnson, Marianne. 2014a. James M. Buchanan, Chicago, and Post-War Public Finance. *Journal of the History of Economic Thought*, 36(04) : 479–497.
- Johnson, Marianne. 2014b. Progressivism and Academic Public Finance, 1880 to 1930. *History of Political Economy*, 46(1) : 1–32.
- Johnson, Marianne. 2015a. "Dull, Unimaginative, and Extremely Limited" Becomes Modern Public Economics. *Working paper*.
- Johnson, Marianne. 2015b. Harold Groves, Wisconsin Institutionalism, and Postwar Public Finance. *Journal of Economic Issues*, 49(3) : 691–710.
- Johnson, Marianne. 2015c. Public Goods, Market Failure, and Voluntary Exchange. *History of Political Economy*, 47(S1) : 174–198.
- von Justi, Johann Heinrich Gottlob. 1769. *Éléments généraux de police*. Paris : Rozet. French translation by Marc Antoine Eidous of the second edition (1759) of *Grundsätze der Policey-Wissenschaft*. First edition published in 1756.
- Kallhoff, Angela. 2011. *Why Democracy Needs Public Goods*. Lanham, MD : Lexington Books.
- Kant, Immanuel. 1784a. An answer to the question : What is enlightenment ? In Mary J. Gregor (éd.), *Practical Philosophy*, Cambridge : Cambridge Uni-

- versity Press. 17–22. 1996. The Cambridge Edition of the Works of Immanuel Kant.
- Kant, Immanuel. 1784b. Qu'est-ce que les lumières ? In *Vers la paix perpétuelle / Que signifie s'orienter dans la pensée ? / Qu'est-ce que les lumières ? et autres textes*. 42–51. Traduction française de Jean-François Poirier et Françoise Proust. Paris : GF Flammarion 2006.
- Kant, Immanuel. 1793. *Théorie et Pratique*. Paris : GF Flammarion. Traduction française de Françoise Proust. 1994.
- Katona, George. 1960. *The Powerful Consumer. Psychological Studies of the American Economy*. New York : McGraw Hill.
- Kayaalp, Orhan. 1985. Public-choice elements of the Italian theory of public goods. *Public Finance / Finances Publiques*, 40(3) : 395–410.
- Kayaalp, Orhan. 1988. Ugo Mazzola and the Italian theory of public goods. *History of Political Economy*, 20(1) : 15–25.
- Kayaalp, Orhan. 2004. *The National Element in the Development of Fiscal Theory*. Basingstoke, UK : Palgrave Macmillan.
- Keynes, John Neville. 1890. *The Scope and Method of Political Economy*. New York : Augustus M. Kelley. 1917. Fourth edition. Reprint of 1963.
- Kirchgässner, Gebhard. 2015. Soft paternalism, merit goods, and normative individualism. *European Journal of Law and Economics*.
- Knox, F. 1960. The doctrine of consumers' sovereignty. *Review of Social Economy*, 18(2) : 138–149.
- Kolm, Serge-Christophe. 1965. *Cours d'économie nationale. Deuxième partie. Introduction à la théorie du rôle économique de l'État : Les fondements de l'Économie Publique*. Paris : Institut français du pétrole.
- Kolm, Serge-Christophe. 1969. The Optimal Production of Social Justice. In H. Guitton et Julius Margolis (éds.), *Public Economics : An analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors.*, London : Macmillan.
- Kolm, Serge-Christophe. 1987. Public economics. In *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 8182–8199.
- Kolm, Serge-Christophe. 2010. History of public economics : The historical French school. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 17(4) : 687–718.
- Krohn, Claus-Dieter. 1987. *Intellectuals in Exile. Refugee Scholars and the New School for Social Research*. Amherst : The University of Massachusetts Press. 1993 for the English translation.
- Krueger, Alan B. 2001. An Interview with William J. Baumol. *Journal of*

- Economic Perspectives*, 15(3) : 211–231.
- Kymlicka, Will. 2002. *Contemporary Political Philosophy : An Introduction*. Oxford : Oxford University Press, 2nd édition.
- Lachmann, L. M. 1988. The Huttian Philosophy. *Managerial and Decision Economics*, 9(5) : 13–15.
- Lagueux, Maurice. 2010. The residual character of externalities. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 17(4) : 957–973.
- Lalande, André. 1926. *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*. Paris : Librairie Félix Alcan. Revue par MM. Les membres et correspondants de la société française de philosophie. 1^{ère} édition.
- Lallement, Jérôme. 1984. Histoire de la pensée ou archéologie du savoir? *Economies et Sociétés, Série P. E.*, (2) : 61–93.
- Lallement, Jérôme. 2002. À la recherche des objets de l'économie. *Sciences de la société*, 55 : 8–20.
- Lallement, Jérôme. 2014. Walras Between Holism and Individualism. In Roberto Baranzini et François Allisson (éds.), *Economics and Other Branches - In the Shade of the Oak Tree*, London : Pickering & Chatto. 15–30.
- Lampman, Robert J. 1956. The American tax system and equalization of income. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, 49 : 271–280.
- Lampman, Robert J. 1966. Towards an Economics of Health, Education, and Welfare. *The Journal of Human Resources*, 1(1) : 45–53.
- Lange, Oskar. 1945. The Scope and Method of Economics. *The Review of Economic Studies*, 13(1) : 19–32.
- Larrère, Catherine. 2005. L'étude des sphères : une autre approche de l'économique? *Revue de Métaphysique et de Morale*, 3(47) : 319–332.
- Lerner, Abba P. 1934. Economic Theory and Socialist Economy. *The Review of Economic Studies*, 2(1) : 51–61.
- Lerner, Abba P. 1972. The Economics and Politics of Consumer Sovereignty. *The American Economic Review*, 62(1/2) : 258–266.
- Leroy-Beaulieu, Paul. 1906. *Traité de la science des finances*. Paris : Guillaumin et Cie. Volume I. 7e édition.
- Lindahl, Erik. 1919a. *Die Gerechtigkeit der Besteuerung. Eine Analyse der Steuerprinzipien auf Grundlage der Grenznutzentheorie*. Berlin : Verlag von R. L. Prager. Gleerupska universitets-Bokhandeln, Lund.
- Lindahl, Erik. 1919b. Just Taxation – A positive Solution. In Richard A. Musgrave et Alan T. Peacock (éds.), *Classics in the Theory of Public Finance*. London : Macmillan & Co., 168–176. 1958. Extracts from Part I, Chapter

4. Translated by Elizabeth Henderson.
- Lindahl, Erik. 1928. Some controversial questions in the theory of taxation. In Richard A. Musgrave et Alan T. Peacock (éds.), *Classics in the Theory of Public Finance*. London : Macmillan & Co., 214–232. 1958. Originally published as “Enige strittige Fragen der Steuertheorie” in 1928. Translated by Elizabeth Henderson.
- Lindenfeld, David F. 1997. *The Practical Imagination : The German Sciences of State in the Nineteenth Century*. Chicago : Chicago University Press.
- Little, Daniel. 2014. Rawls and Economics. In Jon Mandle et David A. Reidy (éds.), *A Companion to Rawls*, Chichester, UK : Wiley Blackwell. 514–521.
- Little, I. M. D. 1952. Social Choice and Individual Values. *Journal of Political Economy*, 60(5) : 422–432.
- Little, Ian Malcom David. 1950. *A Critique of Welfare Economics*. London : Oxford University Press. Second edition. 1957.
- Maas, Harro. 2009. Disciplining boundaries : Lionel Robbins, Max Weber, and the borderlands of economics, history, and psychology. *Journal of the History of Economic Thought*, 31(4) : 500–517.
- Maas, Harro. 2011. Sorting Things Out : The Economist as an Armchair Observer. In Lorraine Daston et Elizabeth Lunbeck (éds.), *Histories of Scientific Observation*, Chicago : The University of Chicago Press. 206–229.
- Maas, Harro. 2013. A $2 \times 2 = 4$ hobbyhorse : Mark Blaug on rational and historical reconstructions. *Erasmus Journal for Philosophy and Economics*, 6(3) : 64–86.
- Maas, Harro. 2014a. *Economic Methodology. A historical introduction*. Abingdon : Routledge.
- Maas, Harro. 2014b. Making Things Technical : Samuelson at MIT. *History of Political Economy*, 46(S1) : 272–294.
- Machlup, Fritz. 1978. Positive and Normative Economics. In *Methodology of Economics and Other Social Sciences*, New York : Academic Press. 99–124. Conference given at the New School in 1967.
- Mackscheidt, Klaus. 1974. Merit Goods : Musgrave’s Idea and Its Consequences. In Wilfried Ver Eecke (éd.), *An Anthology Regarding Merit Goods : The Unfinished Ethical Revolution in Economic Theory*, West Lafayette, Indiana : Purdue University Press. 2007 édition, 244–252.
- Madra, Yahya et Fikret Adaman. 2010. Public economics after neoliberalism : a theoretical-historical perspective. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 17(4) : 1079–1106.
- Maki, Uskali. 2000. Reclaiming relevant realism. *Journal of Economic Metho-*

- dology*, 7(1) : 109–125.
- Mankiw, N. Gregory. 2003. *Principles of Economics*. South-Western, third édition.
- Mankiw, N. Gregory. 2006. *Principles of Microeconomics*. Thompson South-Western, fourth édition.
- Mann, Stefan. 2003. Why organic food in Germany is a merit good. *Food Policy*, 28(5-6) : 459–469.
- Mann, Stefan. 2006. Merit Goods in a Utilitarian Framework. *Review of Political Economy*, 18(4) : 509– 520.
- Mann, Stefan et Miriam Gairing. 2012. Does Libertarian Paternalism Reconcile Merit Goods Theory with Mainstream Economics? *Forum for Social Economics*, 41(2-3) : 206–219.
- Marciano, Alain. 2009. Buchanan’s catallactic critique of Robbins’ definition of economics. *Journal of Economic Methodology*, 16(2) : 125–138.
- Marciano, Alain. 2011. Buchanan on externalities : An exercise in applied subjectivism. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 80(2) : 280–289.
- Marciano, Alain. 2013. Why Market Failures Are Not a Problem : James Buchanan on Market Imperfections, Voluntary Cooperation, and Externalities. *History of Political Economy*, 45(2) : 223–254.
- Marciano, Alain. 2015. Buchanan and Pro-Social Behaviors : Why Ethics is Necessary. *Æconomia*, 5(3) : 295–311.
- Marciano, Alain. 2016. Buchanan’s non-coercive economics for self-interested individuals : ethics, small groups and the social contract. *Journal of the History of Economic Thought*, 38(1) : 1–20.
- Marciano, Alain et Steven G. Medema. 2015. Market Failure in Context : Introduction. *History of Political Economy*, 47(suppl 1) : 1–19.
- Margolis, Julius. 1955. A comment on the pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 37(4) : 347–349.
- Margolis, Julius. 1969. Introduction. In *Public Economics : An analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors.*, London : Macmillan.
- Marschak, Jacob. 1950. Rational behavior, uncertain prospects, and measurable utility. *Econometrica*, 18(2) : 111–141.
- Mas-Colell, Andreu, Michael D. Whinston et Jerry R. Green. 1995. *Microeconomic Theory*. New York : Oxford University Press.
- Mason, Edward S. 1982. The Harvard Department of Economics from the Beginning to World War II. *The Quarterly Journal of Economics*, 97(3) :

383–433.

- Mastromatteo, Giuseppe et Stefano Solari. 2014. The idea of ‘common good’ and the role of the state in present day social economics. *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 124(1) : 85–102.
- Mazuir, Françoise. 2004. Le processus de rationalisation chez Max Weber. *Sociétés*, (86) : 119–124.
- Mazzola, Ugo. 1890a. I dati scientific della finanza pubblica. In Richard A. Musgrave et Alan T. Peacock (éds.), *Classics in the Theory of Public Finance*. London : Macmillan & Co., 37–47. 1958. Translated by E. Henderson “Chapter IX : The Formation of the Prices of Public Goods’.
- Mazzola, Ugo. 1890b. *I dati scientific della finanza pubblica*. Roma : Ermanno Loescher.
- McCloskey, Deirdre N. 1994. *Knowledge and persuasion in economics*. Cambridge : Cambridge University Press.
- McCloskey, Deirdre N. 2011. Hobbes, Rawls, Nussbaum, Buchanan, and All Seven of the Virtues. *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, 17(1).
- McLure, Charles E. Jr. 1968. Merit Wants : a Normatively Empty Box. *Finanzarchiv*, 27(3) : 474–483.
- McLure, Charles E. Jr. 1990. Merit wants. In Geoffrey Brennan et Cliff Walsh (éds.), *Rationality, individualism, and public policy*, Canberra : Centre for Research on Federal Financial Relations, the Australian National University. 178–185.
- McLure, Michael. 2016. Vilfredo Pareto (1848-1923). In Gilbert Faccarello et Heinz D. Kurz (éds.), *Handbook on the History of Economic Analysis. Volume I : Great Economists Since Petty and Boisguilbert*, Cheltenham, UK : Edward Elgar. 323–340.
- Meade, J. E. 1945. Mr. Learner on ‘The Economics of Control’. *The Economic Journal*, 55(217) : 47–69.
- Meade, J. E. 1952. External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation. *The Economic Journal*, 62(245) : 54–67.
- Medema, Steven G. 2000. “Related Disciplines” : The Professionalization of Public Choice Analysis. *History of Political Economy*, 32(Supplement) : 289–324.
- Medema, Steven G. 2005. “Marginalizing” Government : From la scienza delle finanze to Wicksell. *History of Political Economy*, 37(1) : 1–25.
- Medema, Steven G. 2006. *AldineTransaction Introduction to Carl S. Shoup’s Public Finance (1969)*. New Brunswick : AldinTransaction.

- Medema, Steven G. 2009. *The Hesitant Hand : Taming Self-Interest in the History of Economic Ideas*. Princeton : Princeton University Press.
- Medema, Steven G. 2010. Pigou's "Prima Facie Case" : Market Failure in Theory and Practice. In Roger E. Backhouse et Tamotsu Nishizawa (éds.), *No Wealth but Life*, Cambridge : Cambridge University Press. 42–61.
- Medema, Steven G. 2012. Textbooks as Data for the Study of the History of Economics : Lowly Beast or Fruitful Vineyard? *History of Economic Thought and Policy*, (2) : 193–207.
- Medema, Steven G. 2015. "Exceptional and Unimportant"? The Rise, Fall, and Rebirth of Externalities in Economic Analysis. *working paper*.
- Medema, Steven G. et Warren J. Samuels (éds.). 2013. *The History of Economic Thought. A reader*. Abingdon : Routledge. Second edition.
- Mehrling, Perry G. 1997. *The Money Interest and the Public Interest. American Monetary Thought 1920-1970*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Mendoza, Roger Lee. 2011. Merit Goods at Fifty : Reexamining Musgrave's Theory in the Context of Health Policy. *Review of Economic & Business Studies*, 4(2) : 275–284.
- Mill, John Stuart. 1848. *Principles of Political Economy*. Indianapolis : Liberty Fund. The Collected Works of John Stuart Mill. Volume III. 2006.
- Mill, John Stuart. 1859. *On Liberty*. Oxford : Oxford University Press. Oxford World Classics. 1991.
- Minasian, Jora R. 1964. Television Pricing and the Theory of Public Goods. *Journal of Law and Economics*, 7 : 71–80.
- von Mises, Ludwig. 1920. Economic Calculation in the Socialist Commonwealth. In Friedrich A. Hayek (éd.), *Collectivist Economic Planning*, London : Routledge. 87–130. English translation from 1935.
- von Mises, Ludwig. 1922. *Die Gemeinwirtschaft : Untersuchungen über den Sozialismus*. Jena : Verlag von Gustav Fischer. Electronic version prepared by Alexander Dörrbecker and Gerhard Grasruck www.mises.de.
- von Mises, Ludwig. 1936. *Socialism : An Economic and Sociological Analysis*. New Haven : Yale University Press. Translated from Mises (1922) by J. Kahane. 1951 Edition.
- Mitchell, Wesley C. 1912. The Backward Art of Spending Money. *The American Economic Review*, 2(2) : 269–281.
- Mongin, Philippe. 1999. Normes et jugements de valeur en économie normative. *Social Science Information*, 38(4) : 521–553.
- Mongin, Philippe. 2006a. A Concept of Progress for Normative Economics.

- Economics and Philosophy*, 22(01) : 19–54.
- Mongin, Philippe. 2006b. Value Judgments and Value Neutrality in Economics. *Economica*, 73(290) : 257–286.
- Morgan, Mary S. 2012. *The world in the model*. New York : Cambridge University Press.
- Morgan, Mary S. et Malcolm Rutherford. 1998. American Economics : The Character of the Transformation. *History of Political Economy*, 30(S1) : 1–26.
- Mosca, Manuela. 2005. De Viti de Marco, historian of economic analysis. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 12(2) : 241–259.
- Mosca, Manuela. 2010. Emil Sax and Italy. Three episodes. *Storia del Pensiero Economico*, 7(2) : 47–62.
- Moss, Laurence. 1982. Opening Remarks About the LSE Panel. *Atlantic Economic Journal*, 10(1) : 1–2.
- Moss, Laurence S. 2005. Richard A. Musgrave and Ludwig von Mises : Two Cases of Emigrè Economists in America. *Journal of the History of Economic Thought*, 27(04) : 443–450.
- Munro, Alistair. 2009. *Bounded Rationality and Public Policy : A Perspective from Behavioural Economics*. Springer.
- Musgrave, Peggy B. 2008. Comments on two Musgravian concepts. *Journal of Economics and Finance*, 32(4) : 340–347.
- Musgrave, Peggy B. 2009. Remembering Richard Musgrave, 1910-2007. In John G. Head et Richard Krever (éds.), *Tax Reform in the 21st Century. A Volume in Memory of Richard Musgrave*, Kluwer Law International.
- Musgrave, Richard A. 1937. *The Theory of Public Finance and the concept of 'Burden of Taxation'*. PhD Thesis defended at Harvard University.
- Musgrave, Richard A. 1939. The Voluntary Exchange Theory of Public Economy. *The Quarterly Journal of Economics*, 53(2) : 213–237.
- Musgrave, Richard A. 1941a. Inflationary Dangers of the Public Debt and the Tax System. *Taxes – The Tax Magazine*, (February) : 70–120.
- Musgrave, Richard A. 1941b. The Planning Approach in Public Economy : A Reply. *The Quarterly Journal of Economics*, 55(2) : 319–324.
- Musgrave, Richard A. 1944. Goals for America ; A Budget of Our Needs and Resources. Where Is the Money Coming From ? Problems of Postwar Finance. By Stuart Chase. *The American Economic Review*, 34(2) : 381–383.
- Musgrave, Richard A. 1945. Fiscal Policy, Stability, and Full Employment. In *Public Finance and Full Employment*, Washington : Board of Governors of the Federal Reserve System. 1–21.

- Musgrave, Richard A. 1957a. A multiple theory of budget determination. *Finanzarchiv*, 17(3) : 333–343.
- Musgrave, Richard A. 1957b. Principles of Budget Determination. In *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability. Papers submitted by panelists appearing before the subcommittee on fiscal policy*. Washington DC : U.S. Congress, 108–115.
- Musgrave, Richard A. 1959a. A Multiple Theory of Public Household and Its Application to Local Finance. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, 52 : 266–278.
- Musgrave, Richard A. 1959b. TAXES and the BUDGET. *Challenge*, 8(2) : 18–22.
- Musgrave, Richard A. 1959c. *The Theory of Public Finance : A Study in Public Economy*. New York : McGraw Hill.
- Musgrave, Richard A. 1959d. *The Theory of Public Finance : A Study in Public Economy*. New York : McGraw Hill. Réimpression ultérieure à 1965 (Musgrave at Harvard).
- Musgrave, Richard A. 1961. Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism. In James M. Buchanan (éd.), *Public Finances : Needs, Sources, and Utilization*, Universities-NBER and Princeton University Press. 97–134.
- Musgrave, Richard A. 1962. The Public Interest : Efficiency in the Creation and Maintenance of Material Welfare. In Carl J. Friedrich (éd.), *NOMOS V The Public Interest*, New York : Prentice-Hall. 107–114.
- Musgrave, Richard A. 1964. Efficiency vs. Equity in Public Finance. *Review of Social Economy*, 22(1) : 1–8.
- Musgrave, Richard A. 1965. Introduction. In Richard A. Musgrave (éd.), *Essays in Fiscal Federalism*, Washington DC : The Brookings Institution. 1–6.
- Musgrave, Richard A. 1966. Guns and ... Butter or Oleo? *Challenge*, 14(5) : 32–34.
- Musgrave, Richard A. 1968a. L'offre de biens collectifs. In Henri Guitton (éd.), *Économie Publique*, Paris : Centre National de la Recherche Scientifique. 81–108.
- Musgrave, Richard A. 1968b. Public Expenditures. In David L. Sill (éd.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Crowell Collier and Macmillan, 156–164.
- Musgrave, Richard A. 1969a. Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance. *Journal of Economic Literature*, 7(3) : 797–806.
- Musgrave, Richard A. 1969b. Provision for Social Goods. In Julius Margolis

- et Henri Guitton (éds.), *Public Economics : An analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors*. London : Macmillan, 124–144.
- Musgrave, Richard A. 1970a. Buchanan on the Demand and Supply of Public Goods. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 29(1) : 122–127.
- Musgrave, Richard A. 1970b. Pareto optimal redistribution : Comment. *The American Economic Review*, 60(5) : 991–993.
- Musgrave, Richard A. 1971a. Economics of Fiscal Federalism. *Nebraska Journal of Economics and Business*, 10(4).
- Musgrave, Richard A. 1971b. Provision for Social Goods in the Market System. *Public Finance = Finances publiques*, 26(2) : 304–320.
- Musgrave, Richard A. 1976a. Adam Smith on Public Finance and Distribution. In *Public Finance in a Democratic Society Volume II : Fiscal Doctrine, Growth and Institutions*, Wheatsheaf Books. 1986 édition, 254–273.
- Musgrave, Richard A. 1976b. [Alvin H. Hansen] : Caring for the Real Problems. *The Quarterly Journal of Economics*, 90(1) : 1–7.
- Musgrave, Richard A. 1977. National Economic Planning : The U.S. Case. *The American Economic Review*, 67(1) : 50–54.
- Musgrave, Richard A. 1978a. *The Future of Fiscal Policy. A Reassessment*. Leuven : Leuven University Press.
- Musgrave, Richard A. 1978b. Une théorie pluridimensionnelle de la gestion de l'État. In Xavier Greffe (éd.), *Économie publique*, Paris : Économica. 2e édition, 297–327.
- Musgrave, Richard A. 1983a. Public Finance, now and then. *Finanzarchiv*, 41(1) : 1–13.
- Musgrave, Richard A. 1983b. Samuelson on Public Goods. In *Public Finance in a Democratic Society. Volume II : Fiscal Doctrine, Growth and Institutions*, Brighton : Wheatsheaf Books. 319–333. 1986.
- Musgrave, Richard A. 1983c. The Rationale for Transfer Systems : Alternative Paradigms. In Martin Pfaff (éd.), *Public Transfers and Some Private Alternatives during the Recession*, Berlin : Duncker & Humblot. 65–75.
- Musgrave, Richard A. 1985a. A Brief History of Fiscal Doctrine. In Alan J. Auerbach et Martin Feldstein (éds.), *Handbook of Public Economics*, tome 1, Elsevier, chapitre 1. 1–59.
- Musgrave, Richard A. 1985b. Excess bias and the nature of budget growth. *Journal of Public Economics*, 28 : 287–308.
- Musgrave, Richard A. 1986. In retrospect. In *Public Finance in a Democratic Society Volume I : Social goods, taxation, and fiscal policy*, New York : New

- York University Press.
- Musgrave, Richard A. 1987a. Fifty Years of Public Finance. In Karl W. Roskamp (éd.), *International Institute of Public Finance. Semicentennial 1937 to 1987*, Detroit : Wayne State University Press. 19–50.
- Musgrave, Richard A. 1987b. merit goods. In John Eatwell, Murray Milgate et Peter Newman (éds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave. first édition, 1958–1960.
- Musgrave, Richard A. 1987c. Public Finance. In John Eatwell, Murray Milgate et Peter Newman (éds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave. first édition.
- Musgrave, Richard A. 1989. The Three Branches Revisited. *Atlantic Economic Journal*, 17(1) : 1–7.
- Musgrave, Richard A. 1991. Tableau Fiscale. In *Public Finance in a Democratic Society. Volume III*, Cheltenham : Edward Elgar. 116–125. 2000 edition.
- Musgrave, Richard A. 1992a. Schumpeter's crisis of the tax state : an essay in fiscal sociology. *Journal of Evolutionary Economics*, 2 : 89–113.
- Musgrave, Richard A. 1992b. Social Science, Ethics, and the Role of the Public Sector. In *Public Finance in a Democratic Society. Volume III*, Cheltenham : Edward Elgar. 104–115. 2000.
- Musgrave, Richard A. 1996a. Public Finance and Finanzwissenschaft Traditions Compared. In *Public Finance in a Democratic Society. Volume III*, Cheltenham : Edward Elgar. 33–80. 2000.
- Musgrave, Richard A. 1996b. The Role of the State in Fiscal Theory. In *Public Finance in a Democratic Society. Volume III*, Cheltenham : Edward Elgar. 247–258. 2000.
- Musgrave, Richard A. 1997a. Crossing Traditions. In Harald Hagemann (éd.), *Zur deutschsprachigen wirtschaftswissenschaftlichen Emigration nach 1933*, Marburg : Metropolis-Verlag. 63–79.
- Musgrave, Richard A. 1997b. Devolution, Grants, and Fiscal Competition. *The Journal of Economic Perspectives*, 11(4) : 65–72.
- Musgrave, Richard A. 1999. The Nature of the Fiscal State : The Roots of My Thinking. In James M. Buchanan et Richard A. Musgrave (éds.), *Public Finance And Public Choice : Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge, MA : MIT Press/ CESifo. 29–49.
- Musgrave, Richard A., Walter Heller et James M. Buchanan. 1972. Discussion of "Quantitative Research In Taxation And Government Expenditure" by Shoup. In Carl S. Shoup (éd.), *Economic Research : Retrospect and Prospect Vol 4 : Public Expenditures and Taxation*, National Bureau of Economic

- Research. 61–74.
- Musgrave, Richard A. et Peggy B. Musgrave. 1973. *Public Finance in Theory and Practice*. New York : McGraw Hill, first édition.
- Musgrave, Richard A. et Peggy B. Musgrave. 1980. *Public Finance in Theory and Practice*. New York : McGraw Hill, third édition.
- Musgrave, Richard A. et Peggy B. Musgrave. 1984. *Public Finance in Theory and Practice*. New York : McGraw Hill, fourth édition.
- Musgrave, Richard A. et Peggy B. Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. New York : McGraw Hill, fifth édition.
- Musgrave, Richard A. et Alan T. Peacock (éds.). 1958. *Classics in the Theory of Public Finance*. London : Macmillan & Co.
- Myles, Gareth D. 1995. *Public Economics*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Myrdal, Gunnar. 1930. *The Political Element in the Development of Economic Theory*. London : Routledge & Kegan Paul Ltd. 1953. Translated from German *Das Politische Element In Der Nationalökonomischen Doktrinbildung* (1932) by Paul Streeten. Originally published in Swedish in 1930 under the title *Vetenskap och politik i nationalekonomien*.
- Neal, Alfred C. 1940. The ‘Planning Approach’ in Public Economy. *The Quarterly Journal of Economics*, 54(2) : 246.
- Neck, R. 1989. Emil Sax’s Contribution to Public Economics. *Journal of Economic Studies*, 16(2) : 23–47.
- Netzer, Dick. 1956. Consumer sovereignty and the nourishment of public services. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, 49 : 241–250.
- Nicholson, Walter et Christopher Snyder. 2008. *Microeconomic Theory : Basic Principles and Extensions*. Thomson South Western, tenth édition.
- Nugent, Walter. 2010. *Progressivism. A Very Short Introduction*. Oxford : Oxford University Press.
- Numa, Guy. 2012. Dupuit and Walras on the Natural Monopoly in Transport Industries : What They Really Wrote and Meant. *History of Political Economy*, 44(1) : 69–95.
- Nussbaum, Martha C. 2000. *Women and Human Development : The Capabilities Approach*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Oates, Wallace E. 1999. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3) : 1120–1149.
- Oates, Wallace E. 2000. Musgrave and Buchanan On the Role of the State. *Regulation*, 23(4) : 40–44.

- Oates, Wallace E. 2007. Remembering Richard Musgrave. *Journal of Public Finance and Public Choice*, 25(2-3) : 97–102.
- Olson, Mancur Jr. 1965. *The Logic of Collective Action. Public Goods and The Theory of Groups*. Cambridge, MA : Harvard University Press. Second edition. 1971.
- Orshansky, Mollie. 1963. Children of the Poor. *Social Security Bulletin*, 26(3) : 3–13.
- Ostrom, Elinor et Vincent Ostrom. 2004. The Quest for Meaning in Public Choice. *American Journal of Economics and Sociology*, 63(1) : 1–43.
- Ostrom, Vincent et Elinor Ostrom. 1971. Public Choice : A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*, 31(2) : 203–216.
- Ostrom, Vincent et Elinor Ostrom. 1977. Public Goods and Public Choices : The Emergence of Public Economies and Industry Structures. In E. S. Savas (éd.), *Alternatives for Delivering Public Services : Toward Improved Performance*, Boulder, CO : Westview Press. 7–49.
- Ott, Attiat F., Robert M. Solow, Paul A. Samuelson, Henry J. Aaron, Martin S. Feldstein et Oliver Oldman. 2008. A tribute to Richard Abel Musgrave. *Journal of Economics and Finance*, 32(4) : 330–333.
- Pantaleoni, Maffeo. 1883a. Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche. In Richard A. Musgrave et Alan T. Peacock (éds.), *Classics in the Theory of Public Finance*. London : Macmillan & Co., 16–27. 1958. Translated by D. Bevan. “Contribution to the theory of the distribution of public expenditure”.
- Pantaleoni, Maffeo. 1883b. Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche. In *Studi di finanza e di statistica*, Bologna : Nicola Zanichelli Editore. 1–43.
- Pantaleoni, Maffeo. 1891. Review of Die theoretische Nationalökonomie Italiens in neuester Zeit. Von Dr. H. v. Schullern. *The Economic Journal*, 1(4) : 765–769.
- Pantaleoni, Maffeo. 1900. The Twentieth Century Viewed by an Individualist. In Mario Baldassarri et Pierluigi Ciocca (éds.), *Roots of the Italian School of Economics and Finance. From Ferrara (1857) to Einaudi (1944). Volume 1.*, Basingstoke : Palgrave. 347–367. 2001.
- Pareto, Vilfredo. 1896. *Cours d'économie politique professé à l'Université de Lausanne*. Lausanne : F. Rouge. Tome 1.
- Pareto, Vilfredo. 1898. Comment se pose le problème de l'économie pure : Mémoire présenté en décembre 1898 à la Société ‘Stella’ par le prof. Vilfredo Pareto. *Cahiers Vilfredo Pareto*, 1(1) : 121–130. 1963.

- Pareto, Vilfredo. 1916. *Traité de sociologie générale*. Genève : Droz. Traduction de l'Italien *Trattato di sociologia generale* en 1919 revue par l'auteur. Œuvres Complètes de Pareto, Tome XII. 1968.
- Parker, Alfred. 1964. Government expenditures : A question of values. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, 57 : 31–41.
- Pauly, Mark V. 1970. Efficiency in the provision of consumption subsidies. *Kyklos*, 23(1) : 33–57.
- Pazner, Elisha A. 1972. Merit Wants And The Theory of Taxation. *Public Finance / Finances Publiques*, 27(4) : 460–472.
- Peacock, Alan. 1953. Sur la théorie des dépenses publiques. *Économie appliquée : archives de l'Institut de science économique appliquée*, 6 : 427–445.
- Peacock, Alan. 1954. The theory of the public economy. First published in 2010 in. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 17(4) : 559–577.
- Peacock, Alan. 1982. LSE And Postwar Economic Policy. *Atlantic Economic Journal*, 10(1) : 35–40.
- Peacock, Alan. 1992. The Demand for Historical Perspective. In Diego Piacentino (éd.), *Public Choice Analysis in Historical Perspective*, Cambridge : Cambridge University Press. 3–27.
- Peacock, Alan et Alex Scott. 2000. The curious attraction of Wagner's law. *Public Choice*, 102(1-2) : 1–17.
- Peacock, Alan T. 1971. Public Economics : An Analysis of Public Production and Consumption and Their Relations to the Private Sector. (review). *The Economic Journal*, 81(321) : 136–138.
- Persky, Joseph. 1993a. Consumer Sovereignty and the Discipline of the Market. *Revue européenne des sciences sociales*, 31(96) : 13–28.
- Persky, Joseph. 1993b. Retrospectives : consumer sovereignty. *The Journal of Economic Perspectives*, 7(1) : 183–191.
- Peston, Maurice. 1972. *Public Goods and the Public Sector*. London : Macmillan.
- Petty, William. 1662. A Treatise of Taxes and Contributions. In Charles Henry Hull (éd.), *The Economic Writings of Sir William Petty. Volume I*, New York : A. M. Kelly. 1–97. 1899. Reprint of 1963.
- Pica, Federico. 2003. The voluntary-exchange theory of public finance : The writings of the first half of the twentieth century and pertinent current contents. *Il Pensiero economico italiano*, 11(1) : 43–73.
- Picavet, Emmanuel. 1999. De l'efficacité à la normativité. *Revue économique*,

- 50(4) : 833–858.
- Picavet, Emmanuel. 2013. L'approche économique, le rejet du néolibéralisme et l'Europe. *Cahiers philosophiques*, 133(2) : 65.
- Picavet, Emmanuel. 2014. Interest-Based Prediction and Mutual Expectations : Reflections on the Normative Value of Hobbesian Methodology. In Roberto Baranzini et François Allisson (éds.), *Economics and Other Branches : In the Shade of the Oak Tree. Essays in Honour of Pascal Bridel*, London : Pickering & Chatto. 277–290.
- Pickhardt, Michael. 2005. Some remarks on Self-interest, the historical schools and the evolution of the theory of public goods. *Journal of Economic Studies*, 32(3) : 275–293.
- Pickhardt, Michael. 2006. Fifty Years After Samuelson's "Pure Theory of Public Expenditure" What Are We Left With? *Journal of the History of Economic Thought*, 28(4) : 439–460.
- Pigou, A. C. 1920. *The Economics of Welfare*. London : Macmillan. La 4e édition de 1932 est celle à laquelle Musgrave se réfère.
- Pigou, A. C. 1928. *A Study of Public Finance*. London : Macmillan.
- Pigou, A. C. 1932. *The Economics of Welfare*. London : Macmillan. 4th edition.
- Pigou, Arthur Cecil. 1901. Some Aspects of the Problem of Charity. In *The Heart of the Empire*, London : T. Fisher Unwin. 236–261.
- Pigou, Arthur Cecil. 1906. The Unity of Political and Economic Science. *The Economic Journal*, 16(63) : 372–380.
- Pigou, Arthur Cecil. 1935. State Action and Laisser-faire. In *Economics in Practice*, London : Macmillan. 107–129.
- Pirou, Gaëtan. 1919. L'état actuel de la science des finances en Italie. *Revue d'Economie Politique*, 33 : 432–454.
- Poinsot, Philippe. 2011. *La relecture de l'œuvre de Jules Dupuit à l'aune de la notion de bien-être : intérêt général, bien-être et utilité publique*. Thèse de doctorat, Université Paris I Panthéon-Sorbonne.
- Popper, Karl. 1945. *The Open Society and Its Enemies*. Abingdon, UK : Routledge. Routledge Classics edition. 2011.
- Pujol, Michèle A. 1992. *Feminism and Anti-Feminism in Early Economic Thought*. Cheltenham, UK : Edward Elgar.
- Pulsipher, Allan G. 1971. The Properties and Relevancy of Merit Goods. *Finanzarchiv*, 30(2) : 266–286.
- Putnam, Hilary. 2002. *The Collapse of the Fact/Value Dichotomy*. Cambridge, MA : Harvard University Press.

- Rabbeno, Ugo. 1891. The Present Condition of Political Economy in Italy. *Political Science Quarterly*, 6(3) : 439–473.
- Racionero, Maria Del Mar. 2000. Optimal Redistribution with Unobservable Preferences for an Observable Merit Good. *International Tax and Public Finance*, 7 : 479–501.
- Ragan, Christopher T.S. et Richard G. Lipsey. 2007. *Microeconomics*. Toronto : Pearson, elevenième canadienne édition.
- Rau, Karl Heinrich. 1837. *Traité d'économie nationale*. Bruxelles : Société Belge de Librairie. Hauman et cie. Traduction française par Frédéric Kemmeter de la troisième édition du *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*, premier volume du *Lehrbuch der politischen Oekonomie*. 1839.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Rawls, John. 1982. Social Unity and Primary goods. In Amartya Sen et B. Williams (éds.), *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge : Cambridge University Press. 158–185.
- Rawls, John. 2001. *Justice as Fairness. A restatement*. Cambridge : Harvard University Press. Edited by Erin Kelly.
- Read, Colin. 2016. *The Public Financiers. Ricardo, George, Clark, Ramsey, Mirrlees, Vickrey, Wicksell, Musgrave, Buchanan, Tiebout, and Stiglitz*. Basingstoke, UK : Palgrave Macmillan.
- Reisman, David. 2015. *James Buchanan*. Basingstoke, UK : Palgrave Macmillan.
- Ritschl, Hans. 1931. Communal economy and market economy. In Richard A. Musgrave et Alan T. Peacock (éds.), *Classics in the Theory of Public Finance*. London : Macmillan & Co., 233–242. 1958. Extracts from Part II. Translated by Elizabeth Henderson.
- Robbins, Lionel. 1932. *An Essay on the Nature & Significance of Economic Science*. London : Macmillan and Co., Ltd.
- Robbins, Lionel. 1934. *The Great Depression*. London : Macmillan.
- Robbins, Lionel. 1945. *An Essay on the Nature & Significance of Economic Science*. London : Macmillan. Second edition.
- Roberts, Paul Craig. 1969. Politics and Science : A Critique of Buchanan's Assessment of Polanyi. *Ethics*, 79(3) : 235–241.
- Robinson, Warren C. 1967. The Simple Economics of Public Outdoor Recreation. *Land Economics*, 43(1) : 71–83.
- Röpke, Wilhelm. 1935. Fascist Economics. *Economica*, 2(5) : 85–100.
- Rosen, Harvey S. et Ted Gayer. 2009. *Public Finance*. McGraw-Hill/Irwin,

- ninth édition.
- Roskamp, Karl W. 1975. Public Goods, Merit Goods, Private Goods, Pareto Optimum, and Social Optimum. *Public Finance / Finances Publiques*, 30(1) : 61–69.
- Rothenberg, Jerome. 1962. Consumers' Sovereignty Revisited and the Hospitality of Freedom of Choice. *The American Economic Review*, 52(2) : 269–283.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1755. *Discours sur l'économie politique*. Paris : Vrin. 2002. Édité par Bruno Bernardi.
- Rüffer, Christina. 2007. *Merit goods determined by society value judgments - Political implications for public participation. Support from an empirical analysis concerning environmental goods*. Stuttgart : Ibidem.
- Russell, Bertrand. 1946. *History of Western Philosophy*. London : Routledge. Routledge Classics. 2004.
- Rutherford, Malcolm. 2015. Institutionalism and the Social Control of Business. *History of Political Economy*, 47(S1) : 77–98.
- Samuels, Warren J. 1972. In Defense of a Positive Approach to Government as an Economic Variable. *Journal of Law and Economics*, 15(2).
- Samuels, Warren J. 1980. Toward Positive Public Choice Theory. *Review of Social Economy*, 38(1) : 55–64.
- Samuels, Warren J. 1981. A Necessary Normative Context of Positive Economics? *Journal of Economic Issues*, 15(3) : 721–727.
- Samuels, Warren J. 1990. Introduction. In Warren J. Samuels (éd.), *Economics as Discourse. An Analysis of the Language of Economists*, Boston : Kluwer Academic Publishers. 1–14.
- Samuelson, Paul A. 1947a. *Foundations of Economic Analysis*. Paris : Gauthier-Villars. Les Fondements de l'analyse économique, traduction de Georges Gaudot. 2e édition revue. 1971.
- Samuelson, Paul A. 1947b. *Foundations of Economic Analysis*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Samuelson, Paul A. 1954. The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4) : 387–389.
- Samuelson, Paul A. 1955. Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 37(4) : 350–356.
- Samuelson, Paul A. 1958. Aspects of Public Expenditure Theories. *The Review of Economics and Statistics*, 40(4) : 332–338.
- Samuelson, Paul A. 1963. Modern Economic Realities and Individualism. In Joseph E. Stiglitz (éd.), *The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson*

- son. Volume II*, Cambridge, MA : The MIT Press. 1407–1418. 1966.
- Samuelson, Paul A. 1964. Public Goods and Subscription TV : Correction of the Record. *Journal of Law and Economics*, 7 : 81–83.
- Samuelson, Paul A. 1969a. Contrast between Welfare Conditions for Joint Supply and for Public Goods. *The Review of Economics and Statistics*, 51(1) : 26–30.
- Samuelson, Paul A. 1969b. Pure Theory of Public Expenditure and Taxation. In Julius Margolis et Henri Guitton (éds.), *Public Economics : An analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors.*, London : Macmillan. 98–123.
- Samuelson, Paul A. 2002. Pastiches from an earlier politically incorrect academic age. In Hank Lim, Ungsuh K. Park et G. C. Harcourt (éds.), *Editing Economics. Essays in Honour of Mark Perlman*, London : Routledge. 47–55.
- Samuelson, Paul A. 2008. Affectionate Reminiscences of Richard Musgrave in Commemorating Richard Musgrave (1910-2007). *FinanzArchiv : Public Finance Analysis*, 64(2) : 145–170.
- Sandel, Michael J. 1996. *Democracy's Discontent. America in Search of a Public Philosophy.* Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Sandmo, Agnar. 1983. Ex Post Welfare Economics and the Theory of Merit Goods. *Economica*, 50(197) : 19.
- Sandmo, Agnar. 1987. Public Goods. In Murray Milgate John Eatwell et Peter Newman (éds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. First édition.
- Sax, Emil. 1887. *Grundlegung der Theoretischen Staatswirthschaft.* Wien : Alfred Hölder.
- Sax, Emil. 1924a. Die Wertungstheorie der Steuer. *Zeitschrift für Volkswirthschaft und Sozialpolitik*, 4(4-6) : 191–240.
- Sax, Emil. 1924b. The Valuation Theory of Taxation. In Richard A. Musgrave et Alan T. Peacock (éds.), *Classics in the Theory of Public Finance*. London : Macmillan & Co., 177–189. 1958. Extracts from *Die Wertungstheorie der Steuer* translated by Elizabeth Henderson.
- Say, Jean-Baptiste. 1803. *Traité d'économie politique.* Paris : Imprimerie de Crapelet, chez Deterville. Tome I.
- Schlesinger, Arthur Jr. et Seymour E. Harris. 1957. Introduction. In Seymour E. Harris, John Bartlow Martin et Arthur Jr. Schlesinger (éds.), *The New America by Adlai Stevenson*. New York : Harper & Brothers, xiii–xxx.
- Schulz, Jan Pieter. 2013. *Finanzwissenschaft im deutschsprachigen Raum und in den Vereinigten Staaten, 1865-1917 : Ursprung, Inhalt und Wissenschaftstransfer.* Marburg : Metropolis-Verlag.

- Schumpeter, Joseph A. 1908. *The Nature and Essence of Economic Theory*. New Brunswick, USA : Transaction Publishers. Translated by Bruce A. McDaniel from *Das Wesen und der Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie*. 2010.
- Schumpeter, Joseph A. 1909. On the Concept of Social Value. *The Quarterly Journal of Economics*, 23(2) : 213–232.
- Schumpeter, Joseph A. 1943. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London : Routledge. 2003 e-book edition.
- Schumpeter, Joseph A. 1954. *History of Economic Analysis*. Routledge. 1986/2006 e-book edition.
- Scitovsky, Tibor. 1951. The State of Welfare Economics. *The American Economic Review*, 41(3) : 303–315.
- Scitovsky, Tibor. 1960. A Critique of Present and Proposed Standards. *The American Economic Review*, 50(2) : 13–20.
- Scitovsky, Tibor. 1962. On the Principle of Consumers' Sovereignty. *The American Economic Review*, 52(2) : 262–268.
- Searle, John R. 1964. How to Derive "Ought" From "Is". *The Philosophical Review*, 73(1) : 43–58.
- Seidl, Christian. 1988. Public Finance in a Democratic Society (book review). *Review of World Economics*, 124(4) : 775–784.
- Seligman, Edwin R. A. 1908. *Progressive Taxation in Theory and Practice*. Publications of the American Economic Association (Princeton University Press). 2nd ed.
- Seligman, Edwin R. A. 1926. The Social Theory of Fiscal Science I. *Political Science Quarterly*, 41(2) : 193–218.
- Sen, Amartya. 1977. Rational Fools : A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. *Philosophy and Public Affairs*, 6(4) : 317–344.
- Sen, Amartya. 1979. Personal utilities and public judgements : or what's wrong with welfare economics. *The Economic Journal*, 89(355) : 537–558.
- Sen, Amartya K. 1987. *On Ethics and Economics*. New Delhi : Oxford University Press.
- Sen, Amartya K. 1992. *Inequality Reexamined*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Senn, Peter R. 1997. Problems of Determining the Influence of Gustav Schmoller and Adolph Wagner on American Fiscal Policy and Taxation Systems. In Jürgen G. Backhaus (éd.), *Essays on Social Security and Taxation. Gustav von Schmoller and Adolph Wagner Reconsidered*, Marburg : Metropolis-Verlag. 35–141.

- Sent, Esther-Mirjam. 2008. Rationality, History of the concept. In *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave Macmillan.
- Shoup, Carl S. 1969. *Public Finance*. Chicago : Aldin.
- Sidgwick, Henry. 1883. *The Principles of Political Economy*. London : Macmillan & Co. First edition.
- Sidgwick, Henry. 1897. *The Elements of Politics*. London : Macmillan. 2nd edition.
- Silvant, Claire. 2010. *L'école libérale française et l'intervention publique dans la deuxième moitié du XIXe siècle*. Thèse de doctorat, Université Paris Ouest Nanterre.
- Silvestre, Joaquim. 2003. Wicksell, Lindahl and the Theory of Public Goods. *The Scandinavian Journal of Economics*, 105(4) : 527–553.
- Simons, Henry C. 1937. First Principles of Public Finance. By Antonio De Viti De Marco (review). *Journal of Political Economy*, 45(5) : 712–717.
- Singleton, John D. 2015. Sorting Charles Tiebout. *History of Political Economy*, 47(S1) : 199–226.
- Sinn, Hans-Werner. 2009. Please bring me the New York Times : On the European roots of Richard Abel Musgrave. *International Tax and Public Finance*, 16(1) : 124–135.
- Skinner, Andrew S. 1996. The Role of the State. In *A System of Social Science : Papers Relating to Adam Smith*, Oxford : Oxford University Press. 183–208. Second edition.
- Skinner, Quentin. 1969. Meaning and Understanding in the History of Ideas. *History and Theory*, 8(1) : 3–53.
- Skinner, Quentin. 2002. Introduction : Seeing things their way. In *Visions of Politics. Volume I : Regarding Method*, Cambridge : Cambridge University Press. 1–7.
- Skinner, Quentin. 2012. *La vérité et l'historien*. Paris : Éditions EHESS. Conférence prononcée à Londres en 2010, traduite et présentée par Christopher Hamel.
- Smith, Adam. 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Indianapolis : Liberty Fund, The Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith. 1976 édition.
- Solow, Robert M. 1997. How Did Economics Get That Way and What Way Did It Get ? *Daedalus*, 126(1) : 39–58.
- von Stein, Lorenz. 1850. *Le concept de société*. Grenoble : ELLUG. Traduction de l'introduction 'Der Begriff der Gesellschaft' de l'ouvrage *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*. 2002.

- Steiner, Philippe. 1993. Vilfredo Pareto et l'économie politique walrasienne. In Alain Béraud et Gilbert Faccarello (éds.), *Nouvelle histoire de la pensée économique. Tome 2*, Paris : La Découverte.
- Stevenson, Adlai E. 1957. Liberalism and Responsibility. In Seymour E. Harris, John Bartlow Martin et Arthur Jr. Schlesinger (éds.), *The New America*. New York : Harper & Brothers, 256–265.
- Stigler, George J. 1965. Textual Exegesis as a Scientific Problem. *Economica*, 32(128) : 447–450.
- Stiglitz, Joseph E. 2000. *Economics of the Public Sector*. W. W. Norton & Co, third édition.
- Stolleis, Michael. 2004. *A History of Public Law in Germany, 1914-1945*. New York : Oxford University Press.
- Sturn, Richard. 1998. Public Goods. In Heinz D. Kurz et Neri Salvadori (éds.), *The Elgar Companion to Classical Economics vol. 2*, Cheltenham : Edward Elgar. 229–235.
- Sturn, Richard. 2006. Subjectivism, joint consumption and the state : Public goods in Staatswirtschaftslehre. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 13(1) : 39–67.
- Sturn, Richard. 2010. 'Public goods' before Samuelson : interwar Finanzwissenschaft and Musgrave's synthesis. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 17(2) : 279–312.
- Sturn, Richard. 2015. The Merits of Merit Wants. In Constanze Binder, Giulio Codognato, Miriam Teschl et Yongsheng Xu (éds.), *Individual and Collective Choice and Social Welfare : Essays in Honor of Nick Baigent*, Heidelberg : Springer. 289–308.
- Sturn, Richard. 2016a. Public economics. In Gilbert Faccarello et Heinz D. Kurz (éds.), *Handbook of the History of Economic Analysis. Volume III : Developments in Major Fields of Economics*, Cheltenham : Edward Elgar. 480–498.
- Sturn, Richard. 2016b. Richard Abel Musgrave (1910 - 2007). In Gilbert Faccarello et Heinz D. Kurz (éds.), *Handbook on the History of Economic Analysis. Volume I : Great Economists Since Petty and Boisguilbert*, Cheltenham : Edward Elgar. 634–637.
- Su, Huei-chun. 2012. Beyond the positive-normative dichotomy : some remarks on Colander's Lost Art of Economics. *Journal of Economic Methodology*, 19(4) : 375–390.
- Sunstein, C.R. et R.H. Thaler. 2003. Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron. *The University of Chicago Law Review*, 70(4) : 1159.
- Swedberg, Richard. 1990. Introduction. In Gunnar Myrdal, *The Political Ele-*

- ment in the Development of Economic Theory*, New Brunswick : Transaction Publishers.
- Tanzi, Vito. 2011. *Government versus Markets. The Changing Role of the State*. New York : Cambridge University Press.
- Taylor, Charles. 1982. The Diversity of Goods. In Amartya Sen et Bernard Williams (éds.), *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge : Cambridge University Press. 129–144.
- Taylor, Charles. 1990. Irreducibly Social Goods. In Geoffrey Brennan et Cliff Walsh (éds.), *Rationality, individualism, and public policy*, Canberra : Centre for Research on Federal Financial Relations, the Australian National University. 45–63.
- Taylor, Charles. 1994. The politics of recognition. In *Multiculturalism : Examining the politics of recognition*, Princeton : Princeton University Press. 25–73.
- Thaler, Richard H. et Cass R Sunstein. 2003. Libertarian Paternalism. *American Economic Review*, 93(2) : 175–179.
- Tiebout, Charles M. 1956. A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5) : 416–424.
- Tiebout, Charles M. et David B. Houston. 1962. Metropolitan Finance Reconsidered : Budget Functions and Multi-Level Governments. *The Review of Economics and Statistics*, 44(4) : 412–417.
- Tietzel, Manfred et Christian Müller. 2002. Merit Goods from a Constitutional Perspective. In Geoffrey Brennan, Hartmut Kliemt et Robert D. Tollison (éds.), *Method and Morals in Constitutional Economics : Essays in Honor of James M. Buchanan*, Berlin : Springer. 375–400.
- Tobin, James. 1970. On limiting the domain of inequality. *Journal of Law and Economics*, 13 : 263–277.
- Tribe, Keith. 1988. *Governing Economy : The Reformation of German Economic Discourse, 1750-1840*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Tribe, Keith. 1995. *Strategies of Economic Order : German Economic Discourse, 1750-1950*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Tribe, Keith. 2004. Cannan, Edwin (1861-1935). In *Oxford Dictionary of National Biography*.
- Tribe, Keith. 2009. Liberalism and Neoliberalism in Britain, 1930-1980. In Philip Mirowski et Dieter Plehwe (éds.), *The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, MA : Harvard University Press. 68–97.
- Tuck, Richard. 2008. *Free Riding*. Cambridge, MA : Harvard University Press.

- Varian, Hal R. 1992. *Microeconomic analysis*. New York : Norton, third édition.
- Ver Eecke, Wilfried. 1998. The Concept of a “Merit Good” The Ethical Dimension in Economic Theory and the History of Economic Thought or the Transformation of Economics into Socio-Economics. *Journal of Socio-Economics*, 27(1) : 133–153.
- Ver Eecke, Wilfried. 1999. Public goods : An ideal concept. *Journal of Socio-Economics*, 28(2) : 139–156.
- Ver Eecke, Wilfried. 2001. Le concept de ‘bien méritoire’ ou la nécessité épistémologique d’un concept éthique dans la science économique. *Laval théologique et philosophique*, 57(1) : 23–40.
- Ver Eecke, Wilfried. 2003. Adam Smith and Musgrave’s concept of merit good. *Journal of Socio-Economics*, 31(6) : 701–720.
- Ver Eecke, Wilfried. 2007. *An Anthology Regarding Merit Goods : The Unfinished Ethical Revolution in Economic Theory*. West Lafayette, Indiana : Purdue University Press.
- Ver Eecke, Wilfried. 2008. *Ethical Dimensions of the Economy : Making Use of Hegel and the Concepts of Public and Merit Goods*. Berlin : Springer-Verlag.
- Ver Eecke, Wilfried. 2013. *Ethical Reflections on the Financial Crisis 2007/2008 : Making Use of Smith, Musgrave and Rajan*. Heidelberg : Springer-Verlag.
- Wagner, Adolf. 1879. *Lehrbuch der politischen Oeconomie. Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre*. Leipzig und Heidelberg : C. F. Winter’sche Verlagshandlung. Erster Band. Grundlegung.
- Wagner, Adolf. 1883. Finanzwissenschaft. In Richard A. Musgrave et Alan T. Peacock (éds.), *Classics in the Theory of Public Finance*. London : Macmillan & Co., 1–15. 1958. Extracts from Part I. Translated by Nancy Cooke.
- Wagner, Adolf. 1892. *Les fondements de l’économie politique*. Paris : V. Giard et E. Brière. Traduction française de la troisième édition de *Grundlegung der politischen Oekonomie*. 1904. Première partie (Tome I-III).
- Wagner, Adolph. 1886. Systematische Nationalökonomie. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 12(3) : 197–252. Extraits traduits en Anglais et présenté dans “Wagner on the Present State of Political Economy.” *The Quarterly Journal of Economics* 1(1) : 113-133.
- Wagner, Richard E. 2003. Public Choice and the Diffusion of Classic Italian Public Finance. *Il Pensiero economico italiano*, 11(1) : 271–282.
- Wagner, Richard E. 2005. Orhan Kayaalp, The National Element in the Development of Fiscal Theory. *Journal of the History of Economic Thought*, 27(02) : 223.

- Walsh, Cliff. 1987. Individual Irrationality and Public Policy : In Search of Merit/Demerit Policies. *Journal of Public Policy*, 7(2) : 103–134.
- Waszek, Norbert. 2001. Aux sources de l'État social à l'allemande : Lorenz von Stein - et Hegel. *Revue germanique internationale*, 15 : 211–238.
- Weber, Max. 1904. *L'objectivité de la connaissance dans les sciences et la politique sociales*. Les classiques des sciences sociales. Traduction française de Julien Freund, Librairie Plon. 1965. <http://classiques.uqac.ca/>.
- Weber, Max. 1917. *Essai sur le sens de la 'neutralité axiologique' dans les sciences sociologiques et économiques*. Les classiques des sciences sociales. Traduction française de Julien Freund, Librairie Plon. 1965. <http://classiques.uqac.ca/> .
- Weber, Max. 1919a. La profession et la vocation de politique. In *Le savant et le politique*, Paris : La Découverte. Traduction de Catherine Colliot-Thélène. 2003.
- Weber, Max. 1919b. La profession et la vocation de savant. In *Le savant et le politique*, Paris : La Découverte. Traduction de Catherine Colliot-Thélène. 2003.
- Weber, Max. 1922a. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen : J. C. B. Mohr (Paul Siebeck). Grundriss der Sozialökonomik. Abteilung III.
- Weber, Max. 1922b. *Économie et Société*. Paris : Librairie Plon (Pocket). Traduit de l'allemand *Wirtschaft und Gesellschaft* par Julien Freund, Pierre Kamnitzer, Pierre Bertrand, Éric de Dampierre, Jean Maillard et Jacques Chavy. 1971. Réimpression 1995. Tome I.
- Weber, Max. 1968. *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley : University of California Press. Edited by Guenther Rother and Claus Wittich. Translated from the 4th German edition of *Wirtschaft und Gesellschaft*.
- Weintraub, E. Roy. 2005. Autobiographical Memory and the Historiography of Economics. *Journal of the History of Economic Thought*, 27(1) : 1–13.
- Weintraub, E. Roy. 2007. Economic Science Wars. *Journal of the History of Economic Thought*, 29(3) : 267–282.
- West, E.G. et Michael McKee. 1983. De gustibus est disputandum : The Phenomenon of 'Merit Wants' Revisited. *The American Economic Review*, 73(5) : 1110–1121.
- White, Mark D. 2016. Nudging Merit Goods : Conceptual, Normative, and Practical Connections. *Forum for Social Economics*. Forthcoming.
- Wicksell, Knut. 1896. A New Principle of Just Taxation. In Richard A. Musgrave et Alan T. Peacock (éds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, London : Macmillan & Co. 72–118. Translated from German by James M.

- Buchanan. 1958.
- von Wieser, Friedrich. 1914a. Theorie der gesellschaftlichen Wirtschaft. In *Grundriss der Sozialökonomik. Wirtschaft und Wirtschaftswissenschaft. I. Abteilung*, Tübingen : J. C. B. Mohr (Paul Siebeck). 125–445.
- von Wieser, Friedrich. 1914b. The Theory of the Public Economy. In Richard A. Musgrave et Alan T. Peacock (éds.), *Classics in the Theory of Public Finance*. London : Macmillan & Co., 190–201. 1958. Extracts from Section *Theorie der Staatswirtschaft* of *Theorie der gesellschaftlichen Wirtschaft*. Translated by R Bruce.
- Williams, Bernard. 1985. *Ethics and the Limits of Philosophy*. Abingdon, UK : Routledge. 2010. Routledge Classics Edition.
- Winch, Donald. 2016. Intellectual History and the History of Economics. In Richard Whatmore et Brian Young (éds.), *A Companion to Intellectual History*, Chichester, UK : Wiley Blackwell. 170–183.
- Wiseman, Jack. 1960. The Public Economy. *Economica*, 27(107) : 258–270.
- Wolfelsperger, Alain. 1969. *Les biens collectifs*. Paris : PUF.

RÉSUMÉ

La thèse reconstruit l'histoire et les fondements épistémologiques de la théorisation des dépenses publiques de Richard A. Musgrave (1910-2007), notamment dans sa *Theory of Public Finance* (1959) en se concentrant sur deux concepts : les biens collectifs et les biens méritoires. Musgrave n'a pas eu autant de succès avec son concept de biens méritoires qu'avec la définition des biens collectifs qu'il contribua à forger (non-rivalité et non-exclusion). Premièrement, je montre qu'il est difficile de différencier les approches théoriques de Musgrave et de Buchanan selon la distinction positif/normatif. Deuxièmement, j'explique comment Musgrave et Samuelson affinent des arguments en faveur de l'intervention publique dans le cadre de la théorie des défaillances de marché, dans un monde où l'efficacité marchande est la norme par rapport à laquelle toute déviation doit être expliquée et justifiée. La théorisation effectuée par Musgrave et ses collègues est une rationalisation dans le langage économique de préoccupations sociales et politiques quant au rôle de l'État. Troisièmement, je suggère que Musgrave inventa le concept de biens méritoires pour compléter sa théorisation des dépenses publiques parce qu'il ne voulait pas se contenter du concept étroit de bien collectif pour rendre compte de l'ensemble des services publics et parce qu'il jugeait en particulier que ces dépenses méritoires avaient leur raison d'être. Ainsi, les deux concepts de biens méritoires et de biens collectifs sont complémentaires. Je montre que, malgré le rejet du concept de biens méritoires par plusieurs, les politiques de redistribution en nature proposées par Musgrave étaient appuyées par des économistes progressistes. Quatrièmement, je retrace l'histoire du principe de souveraineté du consommateur afin de cerner la difficulté que pose la défense des biens méritoires aux États-Unis dans les années 1950. Le corpus sur la justification des biens méritoires est structuré en fonction de son rapport à ce principe.

MOTS CLÉS : Richard A. Musgrave, biens méritoires, biens sous tutelle, biens collectifs, Finances publiques, souveraineté des consommateurs

ABSTRACT

The theorization of public expenditures in the twentieth century is a rationalization in the language of modern economics of social and political concerns regarding the role of the state. The thesis adopts a historical and philosophical perspective on two central concepts of Richard A. Musgrave's (1910-2007) *Theory of Public Finance* (1959): merit goods and social goods (or collective goods). Musgrave was more successful in introducing the definition of social (collective) goods in public economics (non-excludable and non-rival) than with his concept of merit goods. Yet, I suggest that he coined the latter because he wanted to build a comprehensive normative theory of the public household that would be useful for steering the revenue-expenditure processes. The two concepts play complementary roles in his theory which is a synthesis of various European traditions in public finance. Despite the rejection of merit goods by many economists, Musgrave's view on redistribution in-kind to fight poverty was shared by many liberal economists in the postwar period. The alternative approach to public finance of Buchanan is also discussed. I show that it is complicated to oppose Musgrave's and Buchanan's approaches along the positive/normative methodological line. In contrast, the friendly discussions between Samuelson and Musgrave led to a refinement of the market failure argument for public provision of collective goods. I identify the centrality of the principle of consumer sovereignty in this paradigm and I show how the literature on the justification of merit goods can be structured with respect to this principle.

KEYWORDS: Richard A. Musgrave, merit wants, merit goods, public goods, public finance, consumer sovereignty

JEL CODES: B29, B41, H40, A13