

Le problème de la justification du concept de bien méritoire en perspective

Maxime Desmarais-Tremblay

► **To cite this version:**

Maxime Desmarais-Tremblay. Le problème de la justification du concept de bien méritoire en perspective. 2016. halshs-01483088

HAL Id: halshs-01483088

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01483088>

Preprint submitted on 6 Mar 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.



Le problème de la justification du concept de *bien méritoire* en perspective

Maxime Desmarais-Tremblay¹

Introduction²

Le concept de bien méritoire³ (*merit good*) a été inventé par Richard A. Musgrave dans le cadre de sa *Theory of Public Finance* publiée en 1959⁴. Par définition, les biens méritoires satisfont des besoins méritoires (*merit wants*). Or, Musgrave ne donne pas de définition très claire de ces besoins. L'idée est que certains besoins sont suffisamment importants pour que l'État prenne en charge leur satisfaction. La consommation des biens qui les satisfont *mérite* d'être encouragée⁵. C'est le cas lorsque l'État procède à une redistribution en nature. En effet, la fourniture gratuite ou subventionnée de services médicaux, de logements sociaux, ou de repas dans les cafétérias scolaires comporte à la fois un transfert de ressources envers certaines catégories de citoyens et une décision sur la façon dont ces ressources seront affectées. Le concept de besoin méritoire, et celui de bien méritoire, son pendant, ont été

¹ maxime.desmarais-tremblay@unil.ch. Centre-Walras-Pareto, Université de Lausanne; et Centre d'Économie de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Ce texte a été produit durant un séjour à la London School of Economics financé par une bourse de mobilité du Fonds National Suisse de la recherche scientifique (Numéro de projet: PILAP1_161887). Je remercie Jérôme Lallement, les participants à ce colloque, ainsi que les éditeurs de cet ouvrage pour leurs commentaires qui ont permis d'améliorer ce texte.

² Ce texte est adapté d'un article en anglais : DESMARAIS-TREMBLAY Maxime, « The normative problem of merit goods in perspective » in *Forum for Social Economics*, à paraître en 2016.

³ Dans son adaptation d'un article de Musgrave en 1968, Guy TERNY a traduit *merit wants* par « besoins placés sous tutelle ». L'année suivante, WOLFSPERGER parle de « biens sous tutelle », une expression qui sera par la suite reprise par GREFFE en 1978. C'est d'ailleurs la formule la plus usitée en France pour traduire le concept de Musgrave. L'expression évoque la tradition juridique au sein de laquelle étaient étudiées les finances publiques en France. On note cependant qu'elle impose une connotation péjorative au concept, renvoyant avant tout à un problème d'autonomie de l'individu. Cela correspond aussi à la tradition interprétative américaine dominante à l'époque et que je reconstruis dans la deuxième section de ce chapitre. Je suivrai la traduction littérale de « besoin méritoire » qu'on trouve chez VER EECHE. Toutes les citations contenues dans ce chapitre ont été traduites librement de l'anglais. MUSGRAVE Richard A., « L'offre de biens collectifs » In *Économie Publique*, GUITTON Henri (dir.), Paris, Centre National de la Recherche Scientifique, 1968, p. 81-108. WOLFSPERGER Alain, *Les Biens collectifs: fondements théoriques de l'économie publique*, Paris, Presses universitaires de France, 1969. GREFFE Xavier, *Économie Publique*, Paris, Economica, 1978. VER EECHE Wilfried, « Le concept de 'bien méritoire' ou la nécessité épistémologique d'un concept éthique dans la science économique » in *Laval théologique et philosophique*, 57(1), 2001, p. 23-40.

⁴ MUSGRAVE Richard A., *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*, New York, McGraw Hill, 1959.

⁵ On parle également de biens *déméritoires* (*demerit goods*) pour désigner des biens dont l'État veut décourager la consommation. C'est le cas, par exemple, du tabac, de l'alcool ou de la prostitution qui sont soit interdits, soit lourdement taxés.

inventés par Musgrave pour rendre compte de certaines dépenses publiques effectuées par les États contemporains qui ne peuvent pas être désignées comme besoins collectifs (respectivement bien collectif) au sens étroit que ce concept a acquis en économie au milieu du XX^e siècle.

Depuis la fin des années 1960, les économistes définissent généralement les biens collectifs purs en fonction d'un double critère : celui de non-rivalité et celui de non-exclusion. L'armée, par exemple, dans la mesure où elle protège les frontières assure la protection de tous les résidents qu'ils le veuillent ou non – ils ne peuvent pas être exclus de ce service. De même, la jouissance de ce service se fait sans rivalité : la protection d'un citoyen n'empêche pas son voisin de bénéficier du même service, elle ne coûte pas plus cher non plus (le coût marginal est nul, ou très faible). L'éclairage public est un exemple de bien collectif pur au niveau local. Cependant, une grande part des services publics fournis par l'État ne respecte pas ces deux critères. Musgrave avait l'ambition de construire une théorie compréhensive des processus de revenus et de dépenses de l'État qui ferait une place à l'ensemble des activités légitimes, ce qui l'amène à inventer le concept de besoin (et de bien) méritoire⁶.

Or, le concept a été rejeté par plusieurs économistes parce qu'il entrerait en conflit avec les fondements normatifs de la Nouvelle économie du bien-être sur laquelle Musgrave tentait d'ériger sa théorie. Bien que ce ne soit que rarement explicite, la théorie économique dominante au XX^e siècle s'inscrit dans la tradition libérale. La liberté et l'autonomie de l'individu constituent le point de départ à partir duquel on doit justifier toute intervention publique coercitive. Au fur et à mesure que le marché s'imposa comme institution de référence, la souveraineté de l'individu se transmuta en souveraineté du consommateur⁷. Toutefois, la fourniture de biens méritoires viole ce principe. Lorsque l'État subventionne un bien particulier – plutôt que de simplement transférer de l'argent, il décide à la place des individus ce que ceux-ci doivent consommer. La nature paternaliste des biens méritoires a suscité l'ire de certains économistes à l'époque où Musgrave inventa le concept⁸.

Le concept de biens méritoires ne deviendra donc jamais aussi populaire que celui de biens collectifs, même si les deux concepts émergent à la même époque. Malgré cette difficulté à intégrer l'économie publique dominante, il est intéressant d'étudier les débats autour du concept de biens méritoires pour plusieurs raisons. D'une part, parce que leur fourniture est un phénomène de grande envergure : la plupart des dépenses publiques ne peuvent pas être comprises comme biens collectifs. D'autre part, parce que la situation gênante du concept à la

⁶ Pour une généalogie plus détaillée de l'invention du concept, voir DESMARAIS-TREMBLAY MAXIME, « A genealogy of the concept of merit wants » in *The European Journal of the History of Economic Thought*, à paraître en 2017.

⁷ Ce concept a été popularisé par l'économiste anglais William H. Hutt dans un ouvrage de 1936. Dans une reformulation qui évoque la définition de l'économique de son ami Lionel Robbins, Hutt affirme que la souveraineté du consommateur incarne « le pouvoir de contrôle exercé par des individus libres dans le choix de buts à atteindre, sur les gardiens des ressources de la communauté, lorsque ces ressources sont rares ». HUTT William H., « The Concept of Consumers' Sovereignty » in *The Economic Journal*, 50(197), 1940, p. 66. Voir DESMARAIS-TREMBLAY, « The normative problem of merit goods in perspective », *op. cit.*, pour une définition plus précise du concept.

⁸ Charles E. McLure un ancien doctorant de Musgrave, porte un verdict sans appel : « les besoins méritoires, tels que Musgrave les définit, n'ont pas de place dans une théorie normative du secteur public basée sur les préférences individuelles ». Les politiques ainsi désignées par Musgrave sont « prescrites par l'éthique de la nouvelle économie du bien-être à laquelle il souscrit ». MCLURE Charles E. Jr., « Merit Wants: a Normatively Empty Box » in *Finanzarchiv*, 27(3), 1968, p. 474, 479.

frontière de la discipline économique offre une occasion d'étudier les fondements normatifs de l'économie publique contemporaine. Les tentatives de justification du concept devront se faire soit en critiquant certaines hypothèses au cœur de la théorie néoclassique, soit en ouvrant la discipline à ses voisines que sont la sociologie, la science politique ou l'éthique.

Le but de cet article est de situer le débat sur la justification du concept de bien méritoire dans une perspective historique. Les différentes prises de position reflètent et participent à l'évolution de l'économie du bien-être des années 1950 à aujourd'hui. Dans la première section, je reconstruis le contexte de la théorisation des dépenses publiques en économie en identifiant plus spécifiquement l'apport de Musgrave. Dans les deux sections suivantes, je montre que l'on peut distinguer deux grandes familles dans le corpus sur la justification du concept de biens méritoires. Dans la deuxième section, je montre comment certains auteurs justifient les biens méritoires en adaptant légèrement les hypothèses de l'économie du bien-être. Dans la troisième section, je discute les usages 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 individuelles.

1. La complémentarité entre biens collectifs et bien méritoires dans l'approche de Musgrave

Richard Abel Musgrave est né en 1910 à Königstein, au nord-ouest de Frankfurt dans une famille d'intellectuels libéraux. Diplômé de Heidelberg en 1933, il poursuit ses études à Harvard où il obtient un doctorat d'économie en 1937. Lorsque Musgrave arriva à Harvard au milieu du New Deal, la politique publique était une préoccupation centrale des économistes⁹. Les politiciens sollicitaient des conseils auprès des économistes, un contexte stimulant pour les recherches du jeune émigré. Les dépenses publiques accaparant une part croissante des ressources, il devenait impératif que les économistes puissent appréhender cette réalité dans leur langage. Toutefois, Musgrave ne s'arrête pas à l'étape de la description. Il veut justifier le rôle de l'État dans la fourniture de biens et services avec des arguments qui convaincront les économistes américains.

Musgrave conceptualise l'économie d'un pays comme un système mixte qui comprend une sphère marchande et une sphère publique 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 le laissez-faire. Sa conceptualisation des biens sociaux – le terme qu'il emploie pour désigner les biens collectifs – doit beaucoup aux traditions européennes en théorie des finances publiques avec lesquelles il a été en contact en Allemagne. Sa vision de l'État est à rapprocher de la social-démocratie avec laquelle il partage des influences intellectuelles communes chez les

⁹ Pour des éléments biographiques sur Musgrave, voir SINN Hans-Werner, « Please bring me the New York Times: On the European roots of Richard Abel Musgrave » in *International Tax and Public Finance*, 16(1), 2009, p. 124-135. MUSGRAVE Richard A., « Crossing Traditions » in *Zur deutschsprachigen wirtschaftswissenschaftlichen Emigration nach 1933*, HAGEMANN Harald (dir.), Marburg, Metropolis-Verlag, 1997, p. 63-79.

socialistes de la chaire en Allemagne, ainsi qu'avec les économistes suédois du début du XX^e siècle¹⁰.

Les économistes attribuent souvent la paternité du concept de bien collectif à Samuelson, alors qu'ils utilisent la définition de non-rivalité et de non-exclusion formulée en ces termes par Musgrave en 1969¹¹. À la fin des années 1930, Musgrave identifie dans la non-exclusion la cause de l'échec du mécanisme de prix à allouer efficacement les biens collectifs. Avant lui, des économistes, au nombre desquels Adam Smith, avaient déjà montré que la nature de certaines infrastructures publiques est telle qu'un fournisseur privé ne pouvait pas les rentabiliser – il y avait donc un problème d'appropriation¹². Musgrave reformule l'argument qui sera plus tard désigné par l'étiquette de resquilleur (*free rider*) : si le bien était produit librement par le marché, un individu égoïste n'aurait aucun intérêt à y contribuer financièrement parce qu'il sait qu'il pourrait en jouir même sans le payer¹³.

En 1954, Samuelson reformule le concept de bien collectif dans les termes mathématiques et individualistes de la théorie économique néoclassique. Un bien collectif est un bien qui est simultanément consommé par tous. Contrairement au bien privé, pour lesquels la quantité totale dans la société est la somme des quantités consommées par chacun, le bien collectif est tel que sa quantité totale est égale à la quantité consommée par tout un chacun¹⁴. Pour Samuelson, les biens collectifs sont caractérisés par leur « consommation jointe », une propriété que Musgrave reformulera en « non-rivalité ».

Durant les années 1960, Samuelson convainquit Musgrave que la non-rivalité était un critère plus important que la non-exclusion. En effet, dans la mesure où on cherche à justifier la fourniture publique, la difficulté d'exclure apparaît comme contingente ; elle peut être contournée par une nouvelle technologie comme ce fut le cas de la télévision par câble qui permit la fourniture commerciale. En revanche, tant que l'efficacité économique restera un objectif de la politique publique, il sera toujours préférable d'offrir un bien non-rival au plus grand nombre de consommateurs possible (sous l'hypothèse que le bien est désiré par tous). En restreindre l'accès serait sous-optimal dans la mesure où il priverait certains individus d'une jouissance, sans pour autant économiser quoi que ce soit (le cout marginal étant nul).

¹⁰ STURN Richard, « 'Public goods' before Samuelson: interwar *Finanzwissenschaft* and Musgrave's synthesis », in *European Journal of the History of Economic Thought*, 17(2), 2010, p. 279-312.
DESMARAIS-TREMBLAY MAXIME, « A genealogy of the concept of merit wants », *op. cit.*

¹¹ MUSGRAVE Richard A., « Provision for Social Goods » in *Public Economics. An analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors*, MARGOLIS Julius et GUITTON Henri (dir.), London, Macmillan, 1969, p. 124-144. Traduction française: « L'offre de biens collectifs » In *Économie Publique*, *op. cit.*

¹² MUSGRAVE Richard A., « A Brief History of Fiscal Doctrine » In *Handbook of Public Economics* Vol. 1, AUERBACH A. J. et M. FELDSTEIN M. (dir.), Amsterdam, North-Holland, 1985, p. 4. SKINNER Andrew S., *A System of Social Science : Papers Relating to Adam Smith*, Oxford, Oxford University Press, 2^e édition, 1996, p. 190.

¹³ Voir MUSGRAVE Richard A., « The Voluntary Exchange Theory of Public Economy » in *The Quarterly Journal of Economics*, 53(2), 1939, p. 219, n. 5. J'analyse cet argument de Musgrave, ainsi que sa réception, dans DESMARAIS-TREMBLAY Maxime, « Musgrave, Samuelson, and the crystallization of the standard rationale for public goods », in *History of Political Economy*, 49(1), À paraître en 2017.

¹⁴ SAMUELSON Paul A., « The Pure Theory of Public Expenditure », in *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 1954, 387–389.

On en conclut que l'État doit fournir gratuitement le bien collectif à tous les usagers potentiels et le financer par des impôts¹⁵. À la fin des années 1960, Musgrave parvint à la conclusion que deux caractéristiques techniques pouvaient, indépendamment l'une de l'autre, causer un échec de l'allocation marchande. Dans un manuel de théorie des finances publiques rédigé avec sa femme, il présenta ces quatre possibilités dans un tableau (voir Figure 1 ci-dessous).

Consumption	Exclusion	
	Feasible	Not Feasible
Rival	1	2
Nonrival	3	4

Figure 1 Tableau synthèse¹⁶

Ce tableau est fréquemment utilisé dans les manuels de finances publiques et les manuels d'introduction à l'économie, sans jamais faire référence à Musgrave. La plupart de ceux-ci donnent des exemples de biens et services plutôt que des numéros de type dans chaque cellule. La première occurrence de cette pratique remonte probablement à un article de Vincent et Elinor Ostrom de 1977 (voir Figure 2 ci-dessous) qui ne font pas non plus référence au tableau des Musgraves. 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 publique¹⁷. En revanche, je crois que l'objectif du tableau des Musgrave 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 théorie des 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 financement. En tant que représentation visuelle de la typologie des biens, le tableau est accompagné d'un récit interprétatif simple voulant que l'État ait la responsabilité d'assurer l'efficacité dans l'affectation des ressources en présence d'échecs de marché. Cette attention particulière à l'efficacité comme unique principe normatif est typique de la littérature sur les échecs de marché après la Seconde Guerre mondiale¹⁸.

¹⁵ L'argument ne prescrit pas un mode de production plutôt qu'un autre. Le bien peut être produit par des entreprises privées et acheté par l'État qui le distribuera ensuite aux citoyens. La non-rivalité et la non-exclusion à elles seules ne peuvent justifier la production publique du bien.

¹⁶ MUSGRAVE Richard A. et MUSGRAVE Peggy B., *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill, 1973, p. 54. Voir aussi DESMARAIS-TREMBLAY Maxime, « Musgrave, Samuelson, and the crystallization of the standard rationale for public goods », *op. cit.*

¹⁷ Dans leurs propres mots : « Nous allons explorer les possibilités organisationnelles pour le secteur public, incluant le développement d'organisations quasi-marchandes [*marketlike arrangements*]. [...] une approche qui a des implications pour l'administration publique bien différente de la gestion et du contrôle par l'intermédiaire d'une bureaucratie publique totale ». OSTROM Vincent et OSTROM Elinor, « Public Goods and Public Choices: The Emergence of Public Economies and Industry Structures » in *Alternatives for Delivering Public Services. Toward Improved Performance*, SAVAS E. S. (dir.), Boulder, CO, Westview Press, p. 9.

¹⁸ Voir MARCIANO Alain et Steven G. MEDEMA, « Market Failure in Context: Introduction » in *History of Political Economy*, 47, supplément annuel, 2015, p. 1-19.

		Jointness of Use or Consumption	
		Alternative Use	Joint Use
E X C L U S I O N	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 ground-water 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 Tableau des types de biens ¹⁹

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. Cet argument sophistiqué bénéficiera d'une certaine popularité dans la bataille intellectuelle contre des économistes plus libertariens comme James M. Buchanan jusqu'au retour du balancier qui amena des attitudes plus méfiantes face à l'État à partir des années 1970. Le champ de l'économie publique se construit à partir des années soixante par la diversification des conceptions et des modèles de biens publics. Musgrave cherche à construire une théorie réaliste du secteur public, il a donc besoin d'une typologie plus compréhensive, mais son intérêt reste du côté de l'action publique, contrairement à Buchanan et aux Ostrom, qui tirent la théorie des biens publics vers des solutions volontaires qui ne dépendent pas directement du financement public²⁰.

La construction d'un argument acceptable pour l'économie dominante se fera, cependant, au détriment d'une vision compréhensive du rôle allocatif de l'État. Le concept de bien collectif, même lorsqu'on admet deux autres cas intermédiaires comme dans le tableau ci-dessus, 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. D'autres valeurs et critères normatifs, que ce soit, par exemple, l'égalité d'opportunité, la gloire, la raison d'État, le patriotisme, etc. ne sont pas pris en compte dans le tableau des Musgraves. 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'affections

¹⁹ OSTROM Vincent et OSTROM Elinor, *ibid.*, p. 12.

²⁰ Par réalisme, chez Musgrave, on entend une préoccupation pour que la théorie corresponde au monde réel (*realistic* en anglais) et non pas une prise de position sur la question ontologique qui oppose réalisme et idéalisme.

légitimes de l'État. Musgrave n'a jamais caché ses ambitions normatives. Dès la préface de sa *Theory*, il affirme :

Contrairement à certains puristes de l'économie aujourd'hui, je me reconnais plus qu'une motivation scientifique ; la conduite intelligente et civilisée de l'État et l'identification de ses responsabilités sont au cœur de la démocratie. En effet, la bonne conduite des affaires publiques est le terrain d'essai de l'éthique sociale et de la vie civilisée. [...] Mon intérêt pour le champ [des finances publiques] a été motivé autant par la curiosité scientifique que par la recherche de la bonne société [*good society*]²¹.

2. L'approche dominante de la justification des biens méritoires

Dans cette section, je reconstruis l'approche dominante des biens méritoires. La plupart des commentateurs ont tenté de les justifier sans remettre en question la norme centrale de l'économie du bien-être qui veut que seules (et toutes) les préférences individuelles doivent compter dans l'évaluation du bien-être social. En revanche, ils admettent qu'on puisse qualifier la souveraineté effective des consommateurs dans certains contextes. Ce courant interprétatif a sa source dans certains commentaires faits par Musgrave lui-même dans sa *Theory*. Gêné face au statut normatif de son concept, il tente d'en minimiser l'ampleur. Il remarque que certains services publics comme l'éducation seraient à la fois des biens partiellement collectifs et des biens méritoires. Cette surdétermination conceptuelle réduit la nécessité de préciser la nature méritoire du service. Il note par ailleurs que la doctrine de la souveraineté du consommateur suppose une information parfaite et une capacité rationnelle de la part des consommateurs. Cependant, l'ubiquité de la publicité et des médias de masse influencent sans doute leur capacité à faire des choix éclairés, justifiant du coup que l'État intervienne pour contrer la distorsion des préférences²².

Dans le premier article qui aborde de fond la question des biens méritoires, Head identifie trois enjeux sous-jacents au problème : (1) la distorsion des préférences causée par l'incertitude et l'irrationalité, (2) des problèmes de distribution inhérents à la séparation conceptuelle imposée par Musgrave entre affectation et redistribution²³, et (3) des problèmes de biens collectifs. Tiebout et Houston avaient par ailleurs soutenu en 1962 que des « externalités psychiques » entre les citoyens permettaient de penser la fourniture de biens méritoires par les gouvernements locaux. L'idée étant que les citoyens appuieraient des politiques de redistribution en nature s'ils tirent une satisfaction de les voir consommer par d'autres. Ainsi, dès la fin des années 1960, la table semblait mise pour une réconciliation des biens méritoires avec la nouvelle économie du bien-être, suivant des cas d'exception par rapport au canon : incertitude, asymétrie d'information, et autres cas pathologiques de distorsion des préférences. Plusieurs économistes empruntèrent cette voie dans les années 1970 et 1980²⁴.

²¹ MUSGRAVE Richard A., *The Theory of Public Finance*, op. cit., p. v.

²² *ibid.*, p. 13-14, 89.

²³ Dans sa *Theory*, Musgrave systématise les dépenses publiques en trois départements correspondants à trois grandes fonctions : affectation des biens (sociaux (collectifs) et méritoires), redistribution du revenu et des richesses, stabilisation des cycles macroéconomique (incluant assurer le plein emploi).

²⁴ HEAD John G., « On Merit Goods » in *Finanzarchiv*, 25(1), 1966, 1-29. TIEBOUT Charles M. et HOUSTON David B., « Metropolitan finance reconsidered: budget functions and multi-level governments », in *The Review of Economics and Statistics*, 44(4), 1962, 412-417.

La nouvelle économie du bien-être qui se développa dans les années 1930 proscrit les comparaisons interpersonnelles de bien-être sous prétexte qu'elles n'étaient pas scientifiques. Seules les préférences révélées par le choix des agents pouvaient être prises en compte par les économistes. Or, cette vague positiviste et comportementaliste créa des tensions au sein de l'économie du bien-être. Les économistes vinrent à réaliser qu'ils ne pouvaient pas tirer des recommandations de politique substantielles sur ces bases et des voies s'élevèrent pour critiquer l'étroitesse de cette perspective²⁵.

Avec le recul, l'hypothèse d'interdépendance des fonctions d'utilités et celle de préférences déformées peuvent être vues comme des tentatives pour élargir la conception de l'individu en économie. L'idée d'externalité psychique est une façon de rendre compte de l'endogénéité des préférences et du fait que les individus peuvent avoir des comportements altruistes. C'est dans cette direction qu'on peut situer l'interpellation de Sen pour la prise en compte de la *sympathie* et de l'*engagement* dans l'étude du comportement en économie. De même, on élargit la conception de l'individu en le dotant d'une capacité réflexive formulée en termes d'ordres de préférences. Ces représentations de l'agent furent utilisées pour justifier que l'État intervienne en fournissant des biens méritoires, ou en taxant les biens *déméritoires*, comme le tabac, pour aider les citoyens à faire des choix plus rationnels. Récemment, Mann synthétise les idées de ce courant dans une série d'arguments qui justifient la fourniture de certains biens méritoires tout en étant compatibles avec le principe de Pareto (on dit que les politiques sont Pareto-améliorantes si elles permettent d'augmenter la satisfaction d'au moins un agent sans pour autant diminuer celle d'un autre). Ces arguments sont au nombre de trois : (1) l'État dispose parfois d'une meilleure information, (2) il a la capacité de faire une médiation entre les goûts simples (ou préférences de marché) des individus et des préférences plus réflexives, et (3) il peut internaliser les externalités psychiques²⁶.

Avec la résurgence de l'économie comportementale depuis la fin des années 1970, de nouvelles preuves empiriques vinrent contester les hypothèses standard de la rationalité en économie. En se propageant dans le champ de l'économie publique, ces études ont récemment donné une nouvelle vie aux arguments en faveur des biens méritoires qui reposaient sur des défauts de rationalité. Thaler et Sunstein affirment avoir réalisé la quadrature du cercle en concevant des politiques publiques qui influencent les choix individuels (paternalistes) tout en préservant leur entière liberté (libérales). Ainsi, plusieurs commentateurs affirment que l'approche du *paternalisme libéral* qui gagne en popularité pourrait réconcilier le concept de bien méritoire avec l'économie dominante²⁷.

²⁵ COOTER Robert et Peter RAPPOPORT, « Were the Ordinalists Wrong About Welfare Economics? » in *Journal of Economic Literature*, 22(2), 1984, 507-530. BAUJARD Antoinette, « Welfare economics » in *Handbook on the History of Economic Analysis. Volume III: Developments in Major Fields of Economics*, FACCARELLO, Gilbert et KURZ Heinz. D. (dir.), Cheltenham, Edward Elgar, 2016, p. 611-623.

²⁶ SEN Amartya K., « Rational Fools : A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory », in *Philosophy and Public Affairs*, 6(4), 1977, p. 317-344. MANN Stefan, « Merit Goods in a Utilitarian Framework » in *Review of Political Economy*, 18(4), 2006, p. 509-520.

²⁷ THALER Richard H et SUNSTEIN Cass R., *Nudge*, New Haven, Yale University Press, 2008. MUNRO Alistair, *Bounded Rationality and Public Policy: A Perspective from Behavioural Economics*, Dordrecht, Springer, 2009. MANN Stefan et Miriam GAIRING, « Does Libertarian Paternalism Reconcile Merit Goods Theory with Mainstream Economics? » in *Forum for Social Economics*, 41(2-3), 2012, p. 206-219. CLÉMENT Valérie, Nathalie MOUREAU, et Marion VIDAL, « À la recherche des biens sous tutelle » in *L'Actualité économique, Revue d'analyse économique*, 85(4), 2009, p. 383-401.

En somme, la justification dominante des biens méritoires identifie des cas spécifiques où les individus ne sont pas les meilleurs juges de leur intérêt, sans rejeter pour autant l'idée que ce sont les préférences individuelles (comprises dans un sens plus large) qui doivent guider l'évaluation des états du monde. Rétrospectivement, cette approche est caractérisée par des raisons *négatives* de l'intervention publique. Il s'agit en effet d'un trait distinctif de la théorie des échecs de marché en économie. L'affectation des ressources par échanges libres entre agents est la règle et les interventions publiques ne sont justifiées que si celle-ci fait défaut. Ainsi l'irrationalité, les externalités psychiques et les asymétries d'information s'ajoutent à la liste des causes de défaillance du marché. De plus, la *négativité* est aussi une propriété de la représentation implicite de l'individu : l'individu rationnel et souverain est désormais perçu comme sujet à différents biais et limitations cognitives.

3. Une approche alternative : dimension éthique et politique

À côté de cette approche dominante, il existe un autre courant interprétatif du concept de bien méritoire qui diverge plus fortement de l'économie du bien-être. Cette approche ne relève pas de la théorie des échecs de marché. Au contraire, il s'agit dans celle-ci d'identifier une ou plusieurs normes alternatives à la souveraineté du consommateur pour rationaliser certaines dépenses publiques²⁸. En effet, 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 origines de ce courant. En défendant les biens méritoires, Musgrave 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*)²⁹. Par ailleurs, le concept de bien méritoire était peut-être une concession à son ami et collègue Gerhard Colm qui s'opposait jusque dans les années 1960 à la conceptualisation des dépenses publiques en termes de demandes individuelles. Pour Colm, les dépenses publiques résultent d'un processus politique. Selon lui, l'« intérêt public » constitue un guide plus adéquat pour la conduite des différents acteurs qui participent au processus politique de détermination des objectifs nationaux et des dépenses publiques. Pour Colm, c'est cet intérêt public qui devrait guider le choix des besoins jugés méritoires³⁰.

Les restrictions imposées par la nouvelle économie du bien-être sur les questions de distributions étaient trop sévères pour permettre une discussion large sur les différents rôles de l'État dans la société. La *Théorie de la justice* de John Rawls engagea un dialogue entre philosophes et économistes, qui permit à ces derniers de réfléchir aux fondements normatifs de leur science. 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 sociaux et économiques 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

STURN Richard, « The Merits of Merit Wants », in *Individual and Collective Choice and Social Welfare: Essays in Honor of Nick Baigent*, BINDER C., CODIGNATO G., TESCHL M., et XU Y., (dir.), Heidelberg, Springer, 2015, 289–308.

²⁸ Dans sa discussion tardive du concept, Musgrave insiste sur l'idée de trouver une norme alternative. MUSGRAVE Richard A., « Merit goods » in *The New Palgrave Dictionary of Economics*, EATWELL J., MILGATE M. et NEWMAN P. (dir.), London, Macmillan, 1987, p. 1958-1960.

²⁹ MUSGRAVE Richard A., *The Theory of Public Finance*, *op. cit.*, p. 13.

³⁰ voir DESMARAIS-TREMBLAY MAXIME, « A genealogy of the concept of merit wants », *op. cit.*

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 comparaison³¹. À partir des années 1980, Musgrave suggère de faire le lien entre les biens premiers de Rawls et son concept de biens méritoires. Il relève que la position désintéressée derrière le voile d'ignorance modifie la souveraineté des individus. 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 qui défendent l'idée que certains biens méritoires devraient être inclus parmi les biens premiers³².

La critique philosophique permet de s'écarter encore davantage des représentations économiques. Charles Taylor, par exemple, remet en question la conception atomiste et individualiste du bien implicite en économie³³. Il défend l'existence de biens sociaux irréductibles qui perdent leur substance lorsqu'ils sont conceptualisés en termes individualistes. C'est le cas, par exemple, du langage et de l'amitié. De manière plus générale, Taylor affirme que le *welfarisme* est un écran qui cache la complexité des aspirations morales et politiques des personnes. Les humains aspirent à l'excellence dans leur vie quotidienne et s'expriment aussi par leur participation politique active, autant d'activités qui sont mal représentées dans la tradition libérale, particulièrement dans sa version étroite que constitue l'économie du bien-être. Ainsi, on peut envisager que des citoyens demandent à l'État de protéger leur langue et leur culture, ce qui pourrait se traduire par la fourniture de biens méritoires comme le financement de musées nationaux et d'activités culturelles. Vers la fin de sa vie, Musgrave penchait en faveur de cette interprétation des biens méritoires. Se référant à ses racines allemandes, il affirmait : « Même si elles sont difficiles à définir, voire dangereuses, les préoccupations communautaires [*communal concerns*] ont fait partie de la discussion depuis Platon, et mon concept de bien méritoire (applicable aux biens privés comme aux biens sociaux) devait leur faire une place »³⁴.

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 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 »³⁵. Il est politique par nature, concerne la

³¹ La listes des biens premiers est composée des droits et libertés civiques de base, les pouvoirs et prérogatives attachées aux différentes fonctions et positions, les bases sociales du respect de soi et le revenu et la richesse. Voir RAWLS John, *A Theory of Justice*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1971, p. 90 sqq. RAWLS John, « Social unity and primary goods » in *Utilitarianism and beyond*, SEN, A. et WILLIAMS B. (dir.), Cambridge, Cambridge University Press, 1982, p. 161. Voir aussi LITTLE Daniel, « Rawls and Economics » in *A Companion to Rawls*, MANDLE Jon et REIDY David A. (dir.), Chichester, UK, Wiley Blackwell, 2014, p. 512.

³² EGE Ragip et Herrade IGERSEIM, « Rawls's justice theory and its relations to the concept of merit goods » in *European Journal of the History of Economic Thought*, 17(4), 2010, p. 1001-1030.

³³ TAYLOR Charles, « Irreducibly Social Goods » In *Rationality, Individualism, and Public Policy*, BRENNAN G. et WALSH C. (dir.), Canberra, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, 1990, p. 45–63.

³⁴ MUSGRAVE Richard A., « Crossing Traditions », *op. cit.*, p. 77.

³⁵ MASTROMATTEO Giuseppe et Stefano SOLARI, « The idea of 'common good' and the role of the state in present day social economics » in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 1, 2014, p. 93.

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 »³⁶. 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 Mastomatteo et Solari a été influencée par les écrits du philosophe Wilfried Ver Eecke. Ce dernier qui a édité une anthologie 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 ». L'intégration complète du concept en économie demanderait un « changement de paradigme », d'un point de vue individualiste à un « point de vue socio-économique »³⁷.

Le courant interprétatif éthique et politique du concept de biens méritoires que je présente brièvement dans cette section a débuté plus tardivement que le premier courant dominant. Ce décalage, tout comme le malaise exprimé par Musgrave face à son propre concept dans les années 1960 peuvent 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 sur les enjeux normatifs, ce qui ne semblait pas possible à l'époque où Musgrave a inventé son concept. La révolution ordinaliste avait 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 choix³⁸. 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. Ironiquement, l'intuitionnisme de Moore servit d'épouvantail pour rejeter toutes les approches cognitivistes. Ainsi, des économistes comme Robbins, puis Friedman, pouvaient affirmer que les jugements normatifs ne sont pas propices à l'analyse scientifique parce qu'ils relèvent de la sensibilité de chacun. Ceci explique peut-être la position de Musgrave en 1959 qui affirme que rejeter tous les biens méritoires ne serait pas raisonnable, sans pour autant fournir d'argument normatif adéquat pour justifier sa position.

Conclusion

Face à la croissance de l'activité publique, les économistes ont théorisé ces dépenses dans leur langage. Au milieu du XX^e siècle, cela impliquait que le collectif soit appréhendé en termes individuels. Qui plus est, on envisageait généralement ces individus comme rationnels et

³⁶ *ibid.*, p. 96

³⁷ VER EECKE Wilfried, « 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 », in *Journal of Socio-Economics*, 27(1), 1998, p. 134. VER EECKE Wilfried, *An anthology regarding merit goods: the unfinished ethical revolution in Economic Theory*, West Lafayette, IN, Purdue University Press, 2007.

³⁸ COOTER Robert et Peter RAPPOPORT, « Were the Ordinalists Wrong About Welfare Economics? », *op. cit.*

égoïstes. Or, ce modèle convaincant ne pouvait rendre compte que d'une partie des activités de l'État, ce qui incita Musgrave à inventer le concept de bien méritoire. Par ailleurs, il insista sur l'importance de deux critères pour définir les biens collectifs (sociaux) afin de rendre compte d'une plus grande palette de biens mixtes. Mais ces biens intermédiaires ont été théorisés par d'autres : Buchanan formula le modèle classique de *biens clubs* (ou biens à péages), alors que les Ostroms étudièrent la gestion en commun des ressources renouvelables (*common pool resources*).

Les interventions dans ce débat relativement technique reflètent des motivations personnelles et des visions différentes du vivre ensemble. Musgrave, pour sa part, voulait construire une théorie normative qui soit utile à l'administration publique et contribue au progrès social. Bien que plurivoque, son concept de biens méritoires voulait rappeler aux économistes l'importance du rôle de l'État pour assurer l'équité.

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 survécu pendant 60 ans. L'approche la plus populaire pour réconcilier le concept avec la théorie a consisté à enrichir la conception de l'individu et le contexte institutionnel implicite de la théorie afin de rétablir une connexion entre bien-être individuel et bien-être social. D'autres auteurs ont préféré rejeter les tentatives de réduction du social à une conception subjective trop simpliste de l'individu.

La théorie économique des dépenses publiques telle qu'elle se présentait au début des années 1970 constitue une théorie idéale. Devant l'échec du fonctionnement des gouvernements réels, il faut bien entendu relativiser leur capacité à suppléer au marché pour satisfaire les besoins des citoyens³⁹. Or, dans le contexte néolibéral actuel, il y a un intérêt à formuler des arguments pour défendre les responsabilités publiques dans un langage accessible aux décideurs publics, sans quoi la privatisation gagnera la partie par défaut. Dans la mesure où on admet que le monde social est construit par les concepts qu'on emploie pour en rendre compte et lui donner du sens, la façon dont on catégorise l'intervention publique contraint les formes de son action.

³⁹ La gestion en commun de certaines ressources par des organisations décentralisées est une voie prometteuse, particulièrement lorsque l'État échoue à ses missions. Le concept de bien méritoire ne s'oppose pas à cette approche, mais le débat que j'ai mis en lumière dans ce chapitre précède les discussions récentes sur les communs. En économie, dans les années 1960, la ligne de partage se fait entre le privé et le public (État).