



Jean-Marc DANIEL

Professeur d'économie - ESCP-EAP

## Richard Musgrave et les fonctions économiques de l'Etat

Chaque moment de l'histoire de la pensée économique a cherché à développer une théorie de l'Etat. Acteur incontournable de l'économie, il a été présenté selon les époques soit comme un problème soit comme une solution. L'époque keynésienne, qui n'en finit pas de s'achever, a plutôt vu en lui une solution. Mais paradoxalement, si elle a donné naissance à beaucoup de thèses sur la politique économique, elle a assez peu étudié l'Etat en tant que tel. Celui parmi les économistes keynésiens qui a attaché son nom à une vision spécifique de l'Etat est Richard Musgrave, qui s'est éteint tout récemment, le 15 janvier 2007.

Il venait d'avoir 96 ans, étant né le 14 décembre 1910 à Koenigsstein, en Allemagne, dans les environs de Francfort. Richard Musgrave avait suivi un cursus scolaire traditionnel pour sa génération. Après avoir commencé des études supérieures à l'université de Munich, il avait rejoint la prestigieuse université de Heidelberg. En 1933, il y obtient l'équivalent d'une licence, ce qui lui permet de postuler pour un échange avec une université américaine. Il saute sur l'occasion et part étudier à Rochester dans l'Etat de New York. En 1937, il soutient une thèse de doctorat en sciences économiques (Ph D) à Harvard. L'évolution de la situation politique en Allemagne l'amène à s'installer définitivement aux Etats-Unis. Après avoir enseigné dans divers endroits, il finit par obtenir une chaire à Harvard en 1965. Toutefois, il ne s'agit pas à proprement parler d'une chaire d'économie. Elle est axée sur l'économie publique et comprend d'importants aspects juridiques. Il demeure à Harvard jusqu'à son départ en retraite en 1981. Mais cet homme, au tempérament très actif, ne se voit pas mener la vie d'un retraité retiré de tout, d'autant que son épouse, plus jeune que lui, a encore trois enfants d'un premier mariage à élever. Il répond donc avec enthousiasme à la proposition de l'université de Santa Cruz en Californie de rejoindre son équipe de spécialistes en finances publiques.

### LES TROIS FONCTIONS DE L'ÉTAT

Les finances publiques sont en effet devenues son sujet de prédilection, ce que n'ignore désormais aucun étudiant en économie, car son nom est systématiquement mis en avant dans les manuels pour décrire les missions de l'Etat. Musgrave attribue à ce dernier trois fonctions :

- **la fonction d'allocation.** L'Etat doit intervenir sur l'allocation des ressources pour atteindre des objectifs jugés économiquement ou socialement plus satisfaisants que ceux qui résultent du marché. Le cas emblématique est l'usage que peut faire l'Etat de la fiscalité pour orienter certaines consommations. Ainsi, en augmentant le prix du tabac, il incite la population à limiter l'usage de ce produit nocif. Tout l'art de la gestion publique est de le faire avec habileté et mesure de façon à ne pas favoriser l'apparition d'une importante contrebande. De même, la fiscalité sur le pétrole doit se donner comme objectif non seulement de fournir à l'Etat des ressources faciles à collecter, mais là encore d'aboutir à une moindre consommation de ce produit non renouvelable. Pour les économistes, cette fonction est souvent assimilée à la prise en charge des externalités, c'est-à-dire la gestion des conséquences indirectes de la production que le marché ignore comme la pollution ;

- **la fonction de redistribution.** L'Etat démocratique doit chercher à corriger la répartition initiale des revenus dans un sens conforme à la vision que la société se fait de la justice sociale. Pour ce faire, il dispose évidemment au premier chef de la fiscalité. Mais pour améliorer la situation des catégories sociales jugées *a priori* comme défavorisées, il peut également utiliser ses dépenses. Et il peut *in fine* combiner les deux. Par exemple, en France, la politique d'aide aux handicapés passe par de multiples canaux qui mobilisent les dépenses au travers du versement de l'Allocation aux adultes handicapés et la fiscalité puisque les entreprises qui n'emploient pas un certain quota d'handicapés doivent verser une somme compensatoire à l'Etat ;

- **la fonction de stabilisation.** C'est cette fonction que les purs économistes étudient le plus volontiers. Pour assumer cette fonction de stabilisation, l'Etat doit se donner comme objectif d'assurer une croissance économique équilibrée, c'est-à-dire faire en sorte d'atteindre le plein emploi sans provoquer ni inflation ni déficit extérieur. Cette fonction s'incarne dans la mise en œuvre de politiques monétaire et budgétaire visant à lisser les aléas conjoncturels. Pour un keynésien comme Musgrave, elle est fondamentale car une politique économique bien menée débouche toujours sur la croissance. Aujourd'hui, les tenants les plus radicaux du monétarisme, ceux qui se définissent comme les théoriciens de la nouvelle macroéconomie classique, affirment que les anticipations rationnelles des agents privés rendent la politique économique totalement inefficace. La seule chose utile que peut faire l'Etat, c'est de préparer la croissance future en formant correctement la population.

### UN HUMANISTE KEYNÉSIE

Richard Musgrave a exposé son approche de l'Etat dans plusieurs ouvrages mais celui qui lui a apporté la célébrité est son livre « The Theory of Public Finance » paru en 1959. A l'époque, les idées dominantes sont keynésiennes et Musgrave s'inscrit alors sans ambiguïté dans ce corpus intellectuel, y compris dans sa dimension politique que constitue le soutien à la gauche modérée.

Spécialiste des finances publiques, Musgrave s'est toujours voulu un économiste à part entière. Il avait rejoint en 1978 l'*American Economic Association*, et avait noué des rapports à la fois amicaux et de complicité intellectuelle avec nombre de ses membres, notamment Paul Samuelson. Pourtant, comme il utilisait peu les mathématiques et qu'il attachait beaucoup d'importance à la dimension juridique des problèmes, il n'était pas considéré par certains de ses pairs comme un économiste authentique, en particulier par les tenants de la nouvelle macroéconomie classique. Musgrave a rapidement manifesté une certaine ironie à l'égard de ces jeunes économistes libéraux qu'il jugeait loin des réalités. Mais cela n'est guère allé très loin car les débats académiques le lassaient très vite. Ce qui l'intéressait relevait plus de la culture que de la science pure. Il est décrit par ceux qui l'ont fréquenté comme un « homme de la Renaissance », car il les impressionnait par ses connaissances historiques, son érudition littéraire, et aussi par sa maîtrise de l'équitation et un talent reconnu de peintre.