

DONNER UNE DIMENSION ÉTHIQUE AUX FINANCES PUBLIQUES

La psychologie morale évolutionniste indique la marche à suivre pour susciter une plus grande adhésion aux mesures budgétaires

Paolo Mauro

Les décisions prises par les pouvoirs publics en matière de fiscalité et de dépenses publiques reflètent en soi des choix moraux. Quelle proportion de votre argent durement gagné est-il juste que l'État prélève via l'impôt ? Les riches devraient-ils payer davantage ? L'État devrait-il fournir des services publics essentiels comme l'éducation et la santé gratuitement à tous les citoyens ? Et bien d'autres encore.

Les économistes et les spécialistes des finances publiques privilégient traditionnellement l'efficacité économique. Lorsqu'ils se penchent sur des problèmes de répartition, ils évitent en général les questions d'éthique, craignant peut-être que ces dernières puissent être considérées comme subjectives. Cependant, il ressort des récents travaux en psychologie morale évolutionniste que les mesures peuvent être mieux élaborées et susciter une plus grande adhésion si les responsables de la politique économique tiennent compte de l'ensemble des jugements moraux sur les finances publiques. Quelques applications empiriques innovantes de cette méthode dans le domaine économique se montrent prometteuses.

La règle d'or

Pour l'essentiel, les économistes analysent traditionnellement la redistribution d'une manière qui oblige les usagers à communiquer leurs préférences s'agissant des inégalités. Dites à des économistes à quel point les inégalités vous préoccupent et ils pourront vous indiquer quelle redistribution est souhaitable via le système de

prélèvements et de prestations. Les personnes (ou les familles ou ménages) sont en général considérées comme des individus, et les seules caractéristiques importantes pour ces travaux sont leurs revenus, leur patrimoine ou leur potentiel de dépenses.

Deux réalités, compréhensibles mais pas totalement satisfaisantes, justifient cette méthode. Premièrement, les économistes souhaitent souvent être perçus comme des scientifiques sociaux objectifs. Deuxièmement, les experts en finances publiques ont pour la plupart été formés dans une tradition imprégnée des valeurs des sociétés dites WEIRD (occidentales, éduquées, industrialisées, riches et démocratiques). Dans ce contexte, les individus sont au centre de l'analyse et la moralité concerne fondamentalement la règle d'or, à savoir traitez les autres comme vous souhaiteriez qu'ils vous traitent, quelle que soit l'identité de ces personnes. Cela apporte un éclairage indispensable mais à terme insuffisant sur la manière dont les hommes et les femmes font des choix moraux.

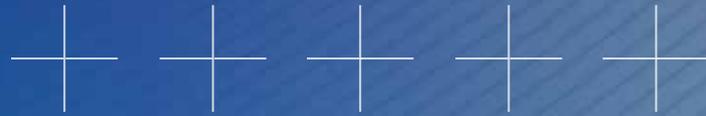
Ces vingt dernières années, les psychologues moraux évolutionnistes ont montré que, face à un dilemme moral, les êtres humains décident rapidement de ce qui semble bon ou mauvais en fonction de leur instinct et justifient ensuite leur décision par un raisonnement plus réfléchi. D'après les données présentées par ces chercheurs, notre instinct dans le domaine moral a évolué de façon à favoriser une coopération au sein d'un groupe, afin de garantir sa survie (Greene, 2013). Ce point de vue moderne revient à deux philosophes des Lumières écossaises, David Hume



et Adam Smith, qui ont observé que les sentiments façonnent les idées que se font les personnes du bien et du mal. Cependant, les philosophes ultérieurs dans la tradition occidentale ont pour la plupart cherché à fonder la moralité sur la seule raison.

Des psychologues moraux ont récemment montré que de nombreuses personnes s'appuient sur des jugements moraux qui vont bien au-delà de la règle d'or. La communauté, l'autorité, la divinité, la pureté, la loyauté et le caractère sacré sont des aspects importants, non seulement dans beaucoup de pays non occidentaux, mais aussi parmi des catégories de population politiquement influentes dans les pays avancés, comme le soulignent les tenants de la théorie des fondements moraux (voir encadré).

Que l'on soit ou non d'accord avec ces jugements moraux plus généraux, une bonne connaissance de ces derniers facilite la compréhension des motivations sous-jacentes des positions de divers groupes dans les débats sur les politiques publiques. Cette compréhension peut faciliter l'élaboration de mesures de nature à susciter l'adhésion d'un large éventail de groupes ayant des valeurs morales différentes.



Deux débats

Pour être honnête, ces dernières années, les économistes ont commencé à prêter davantage attention aux communautés et aux identités culturelles. Prenons l'exemple de deux des débats les plus passionnés et familiers concernant les politiques publiques aujourd'hui. Le premier est la riposte des pouvoirs publics aux suppressions d'emplois sous l'effet de l'automatisation et de la mondialisation. Jusqu'à une date récente, les analyses économiques du chômage de longue durée soulignaient la nécessité de libéraliser les marchés du travail et du logement. Si une région perdait des emplois, les économistes recommandaient de lever les obstacles au fait de s'établir dans des lieux où de nouveaux emplois voyaient le jour. Cette insistance sur la capacité des individus à se déplacer ne prêtait guère attention au rôle des communautés dans la vie des gens. Toutefois, aider les individus n'est peut-être pas suffisant s'ils s'identifient et s'intéressent à une communauté qui ne se développe plus. En réaction à l'opposition aux mesures qui n'ont pas permis de venir en aide aux régions ayant perdu des emplois, les responsables politiques cherchent de plus en plus à soutenir les communautés qui restent sur le carreau.

Le deuxième sujet controversé dans le débat public concerne l'immigration, notamment dans quelle mesure les immigrés devraient avoir accès aux services financés sur fonds publics. Les économistes ont en général analysé les coûts et les avantages pour les citoyens ou résidents tout en évitant les aspects liés à la préservation de l'identité culturelle à la fois des populations autochtones et immigrées. Or l'identité culturelle est importante aux yeux de beaucoup et les sciences sociales s'y intéressent de plus en plus.

Plus généralement, la distinction entre mondialistes (ou universalistes) et nationalistes (ou communautariens) est devenue courante dans le débat public. (Les universalistes font preuve d'un altruisme ou d'une confiance dans les autres qui ne varie pas en fonction de l'éloignement social en termes de liens familiaux, nationaux, religieux, etc. À l'inverse, l'altruisme et la confiance dans les autres des communautariens diminuent avec l'éloignement social.)

Quelques analyses novatrices ont commencé à étudier les liens entre les opinions morales des individus et leurs préférences en termes de politiques, budgétaires notamment. Par exemple, Enke, Rodríguez-Padilla et Zimmermann (2020) affirment que le clivage traditionnel gauche-droite (la gauche étant favorable à une aide à l'extérieur des frontières plus importante, à la discrimination positive, à la protection de l'environnement, aux prestations sociales et aux soins de santé universels et la droite aux dépenses consacrées à l'armée, à la police et à l'application de la loi, et aux contrôles aux frontières) est fréquent dans plusieurs pays occidentaux et s'explique en définitive par les valeurs morales essentiellement universalistes ou communautaristes des individus. Les applications ultérieures de la théorie des fondements moraux ont constaté que l'opposition des communautariens à la fiscalité progressive a reculé chez les personnes directement pénalisées par la pandémie parce qu'elles ont perdu leur emploi ou sont tombées malades (Klemm et Mauro, 2021).

Il ne faut pas exagérer l'importance des jugements moraux dans la construction de l'opinion des individus sur les politiques publiques. Par exemple, en s'appuyant sur des

Théorie des fondements moraux

D'après Haidt (2012), six fondements moraux sont devenus des réponses évolutionnistes :

- 1) Soin/blessure :** En tant qu'êtres humains, nous sommes sensibles à la souffrance et disposés à prendre soin des personnes dans le besoin. Ces sentiments ont évolué en réaction à la nécessité de s'occuper des enfants.
- 2) Équité/tromperie :** Nous apprécions et récompensons la collaboration et l'altruisme réciproque, alors que nous voulons éviter ou sanctionner les tricheurs. La coopération augmente les chances de survie.
- 3) Loyauté/trahison :** Nous récompensons les individus qui ont l'esprit d'équipe et sanctionnons ceux qui trahissent notre groupe. Cela est comparable à l'équité/tromperie, mais cible l'appartenance à un groupe plutôt que l'humanité dans son ensemble.
- 4) Autorité/subversion :** Nous respectons le rang et le statut sociaux et sommes sensibles aux signes indiquant que d'autres personnes se comportent (ou non) correctement, compte tenu de leur position. Cela a évolué devant l'enjeu de s'adapter à la vie au sein de hiérarchies sociales.
- 5) Caractère sacré/déchéance :** Nous éprouvons du dégoût lorsque nous observons une chose qui semble polluée (au sens propre ou au

sens figuré). Nous rêvons de pureté dans la nature, les sentiments et les relations ; nous considérons parfois que des objets, des lieux, des personnes et des principes sont sacrés, surtout dans le contexte de la religion. Cela résultait probablement de la nécessité d'éviter les agents pathogènes.

- 6) Liberté/oppresion :** Les êtres humains coopèrent souvent dans des systèmes hiérarchiques, mais s'unissent pour se révolter contre des dirigeants qui se comportent comme des tyrans. À gauche, le désir de lutter contre l'oppresion et de la remplacer par l'égalité est dirigé contre le capitalisme et les entreprises. À droite, ce combat vise les réglementations publiques et les traités internationaux.

Si les deux premiers fondements sont fréquents dans la tradition des sociétés dites WEIRD et totalement compatibles avec la règle d'or, les quatre autres peuvent conduire à traiter les autres différemment selon qu'ils appartiennent ou non au même groupe, à la même communauté, etc.



enquêtes aux États-Unis, Stantcheva (2021) montre que les notions d'équité sont plus importantes que les points de vue sur l'efficacité pour forger la position de chacun sur la progressivité de l'impôt sur le revenu ou sur le patrimoine hérité.

D'autres applications de fondements moraux plus précis pourraient être étudiées. Ainsi, le fondement de pureté s'applique à la protection de la nature contre la pollution locale (propreté des fleuves, air non enfumé) et la pollution mondiale (océans, changements climatiques). Une taxe sur le carbone pourrait être présentée comme un moyen de préserver la pureté de la terre, en mobilisant des sentiments comparables à ceux provoqués par d'autres « taxes sur le péché » comme celles sur l'alcool ou le tabac. Les individus qui ont une vision communautariste pourraient se montrer plus réceptifs aux arguments qui insistent sur la pureté de leur environnement local plutôt que sur les changements climatiques. Le fondement de pureté pourrait même sous-tendre la volonté d'équilibrer le budget du pays, comme cela a été formulé dans différents contextes, du mouvement Tea Party aux États-Unis à l'adhésion au dogme du « *schwarze Null* » (littéralement « zéro noir » ou zéro déficit) en Allemagne ces dernières années. L'analogie fréquente entre équilibrer le budget et remettre sa maison en ordre, à savoir prendre des décisions responsables concernant le budget familial, évoque la notion de pureté.

De même, le fondement de loyauté pourrait servir à promouvoir la compétitivité du pays dans les domaines scientifiques et technologiques ou sa productivité. Les dirigeants pourraient s'appuyer sur le patriotisme qui pousse des individus à encourager les équipes sportives nationales. Le fondement d'autorité pourrait être utilisé même dans les démocraties modernes, même si le choix des figures imposant le respect (policiers, militaires, enseignants, médecins, personnes âgées, chefs religieux) dépendra bien sûr du contexte, du public et des traditions. Un message en faveur d'une hausse des dépenses de santé par exemple pourrait être plus convaincant auprès d'un public conservateur s'il est énoncé par un médecin militaire en uniforme.

Le rôle de l'information

Les mesures peuvent être élaborées et présentées de manière plus attrayante en tenant compte de la manière dont elles seraient perçues par des personnes ayant des jugements moraux différents. La conviction présuppose aussi toutefois un certain niveau d'information, ou au moins une ouverture à l'information, de la part du public.

Des positions extrêmes sur les grands enjeux peuvent être dues à un manque d'information, comme le montrent les expériences réalisées par des psychologues (Greene, 2013). Ces chercheurs ont demandé à des individus de réfléchir à des projets controversés, par exemple un système de santé à payeur unique ou un dispositif de quotas d'émission



cessibles pour réduire les émissions de carbone, et ont enregistré leurs points de vue. Ils ont ensuite demandé aux répondants d'expliquer comment ces mesures fonctionneraient. Par la suite, les chercheurs ont à nouveau interrogé les répondants pour connaître leur opinion sur les mesures. Mis devant leur manque de connaissances, les répondants ont adopté des positions plus modérées. Par conséquent, plutôt que de demander à des personnes pourquoi elles sont favorables à telle ou telle mesure, une meilleure façon d'ouvrir le débat serait de leur poser des questions factuelles sur le fonctionnement de cette mesure. Dans le même esprit, des études récentes fondées sur des enquêtes en économie (par exemple Stantcheva, 2021) interrogent des personnes sur leurs opinions puis leur communiquent des informations factuelles complémentaires et leur demandent à nouveau leur sentiment afin d'évaluer comment le fait de disposer des données peut transformer le regard sur les mesures. Il ressort des résultats que la communication d'informations peut dans certains cas marquer le début de la conviction.

Les moyens d'action possibles dans les finances publiques influent sur la répartition des revenus, des richesses et des chances entre divers groupes définis selon leur revenu, leur situation géographique, leur origine ethnique, leur langue et leur religion. Lorsque des mesures fiscales ou de dépenses sont en jeu, les individus s'intéressent pour la plupart à leurs répercussions sur l'équité. L'analyse peut donc être enrichie en tenant compte d'un éventail plus large de jugements moraux, ce qui peut à terme aider les dirigeants à concevoir des mesures plus susceptibles de faire consensus. De vastes études empiriques qui s'appuient sur ces observations ont tout récemment commencé à produire des résultats. Pour autant, examiner comment une mesure peut être élaborée pour être plus acceptable, et présentée d'une manière plus attrayante à des citoyens ayant des jugements moraux différents, peut être un bon point de départ. **FD**

PAOLO MAURO est directeur adjoint du département des finances publiques du FMI. Cet article s'inspire du document de travail du FMI de 2021 dont il est l'auteur, « The State and Your Hard-Earned Money: A Survey on Moral Perspectives in Public Finance ».

Bibliographie :

- Enke, Benjamin, Ricardo Rodríguez-Padilla, and Florian Zimmermann. 2020. "Moral Universalism and the Structure of Ideology." NBER Working Paper 27511, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Greene, Joshua. 2013. *Moral Tribes: Emotion, Reason, and the Gap Between Us and Them*. New York: Penguin Books.
- Haidt, Jonathan. 2012. *The Righteous Mind: Why Good People Are Divided by Politics and Religion*. New York: Vintage Books.
- Klemm, Alexander, and Paolo Mauro. 2021. "Pandemic and Progressivity." *International Tax and Public Finance* 28 (Supplement).
- Stantcheva, Stefanie. 2021. "Understanding Tax Policy: How Do People Reason?" *Quarterly Journal of Economics* 136 (4): 2309–69.