HAL open science

# Comprendre les comportements pour élaborer des politiques publiques efficaces

Nicolas Jacquemet

▶ To cite this version:

Nicolas Jacquemet. Comprendre les comportements pour élaborer des politiques publiques efficaces. 2024, pp.23-32. ⟨halshs-04632955⟩

HAL Id: halshs-04632955

https://shs.hal.science/halshs-04632955v1

Submitted on 5 Jul 2024

**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.

Autorisation HAL

HAL Authorization

# Comprendre les comportements pour élaborer des politiques publiques efficaces

Nicolas Jacquemet

**L'efficacité des interventions de politique publique dans le domaine économique et social dépend fortement de la manière dont les agents qui y seront exposés réagiront à leur mise en place. Sous l'impulsion de travaux inter-disciplinaires qui font une large place aux sciences du comportement, la recherche en économie a connu une inflexion comportementale qui a considérablement enrichi la représentation classique des déterminants du comportement sur laquelle s'appuient ses recommandations de politique publique. Cet article propose un panorama des implications de ce renouvellement profond de la discipline sur l'élaboration des politiques publiques, appliqué notamment au cas de la fraude fiscale. Au-delà de sa manifestation la plus connue, les *nudges*, cette approche comportementale en économie permet à la fois de mieux comprendre les effets attendus d'outils classiques d'intervention publique, et de faire émerger de nouveaux leviers d'intervention.**

*« Il y a en France treize cent vingt mille maisons de paysans qui n'ont que trois ouvertures, dix-huit cent dix-sept mille qui ont deux ouvertures, la porte et une fenêtre, et enfin trois cent quarante mille cabanes qui n'ont qu'une ouverture, la porte. Et cela, à cause d'une chose qu'on appelle l'impôt des portes et fenêtres. Mettez-moi de pauvres familles, des vieilles femmes, des petits enfants, dans ces logis-là, et voyez les fièvres et les maladies ! Hélas ! Dieu donne l'air aux hommes, la loi le leur vend ! »*

Victor Hugo, *Les Misérables.*

Les décideurs publics ont depuis longtemps appris à leurs dépens que des politiques publiques efficaces ne sauraient se concevoir à comportement constant. Les acteurs de l'économie s'adaptent aux conséquences de leurs décisions et réagissent à l'environnement institutionnel dans lequel ils évoluent. Une intervention de politique publique revient à revisiter ces conséquences (en augmenter le coût par l'impôt, en diminuer le coût par la subvention, en limiter l'accès par des conditions légales d'éligibilité, etc.), et conduit donc inévitablement à des changements de comportement. Que ces réactions limitent l'efficacité de la politique mise en place (comme dans le fameux exemple de l'impôt sur les fenêtres, qui désespère jusqu'à Victor Hugo) ou qu'elles coïncident au contraire avec les objectifs visés, la réflexion en matière d'élaboration des politiques publiques doit s'appuyer sur une compréhension fine des déterminants des décisions des agents de l'économie, afin de pouvoir anticiper leur réponse aux nouvelles conditions qui seront créées par le déploiement des mesures envisagées.

Pour nourrir ces réflexions sur la manière dont les acteurs de l'économie réagissent aux conséquences de leurs décisions, et donc à des changements dans ces conséquences, l'économie s'est dotée d'une représentation des décisions qui lui vaut, aujourd'hui encore, une très mauvaise réputation : le fameux *homo economicus* qui fonde la réflexion en économie est parfaitement informé des conséquences de ses décisions, parfaitement conscient de ce qu'il souhaite et ne souhaite pas, et parfaitement à même de synthétiser l'ensemble



© Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) | Téléchargé le 03/07/2024 sur www.cairn.info (IP: 86.252.161.44)

de ces informations afin de prendre la décision la meilleure pour lui-même ; en bref : il est parfaitement rationnel. Aussi caricaturale que soit cette représentation, elle est suffisante pour prédire qu'un contribuable qui contrôle l'assiette sur laquelle porte un impôt aura tendance à réduire cette assiette pour en réduire la charge… Elle ne permet pas, en revanche, de comprendre pour quelle raison étrange des contribuables qui reçoivent une simple lettre leur rappelant l'importance des impôts pour le financement des biens publics, ou leur indiquant que la très grande majorité des contribuables déclarent fidèlement leurs revenus, puisse suffire à faire doubler le montant d'impôt collecté (Bott *et al.*, 2019)…

À l'instar de cet exemple, de nombreux ressorts des décisions économiques échappent à la représentation traditionnelle (et délibérément simplificatrice) des déterminants du comportement dont s'est dotée la science économique, et ont des conséquences majeures sur le fonctionnement de l'économie. Si les comportements ont toujours été au cœur de sa réflexion, la recherche en économie a connu au cours des dernières décennies une révolution comportementale qui s'est nourrie de collaborations avec la psychologie et les sciences cognitives. Cette évolution doit beaucoup au développement de l'utilisation d'expériences contrôlées, qui ont le double avantage de permettre d'observer à petite échelle les effets attendus de différentes mesures de politique publique, et de permettre une compréhension fine des déterminants des comportements économiques. Au-delà de sa manifestation la plus connue (et la plus controversée) dans le domaine des politiques publiques, les *nudges*, cette inflexion comportementale infuse aujourd'hui la réflexion académique dans tous les domaines d'application de la science économique. Ces développements sont désormais suffisamment mûrs pour permettre d'éclairer la décision publique (et de réhabiliter l'économie aux yeux du grand public !), comme nous essaierons de le montrer à partir de l'exemple de la fraude fiscale.

## L'économie expérimentale, un outil précieux d'aide à la décision publique

Ce tournant comportemental a été rendu possible par l'émergence d'une nouvelle méthode, l'économie expérimentale (Jacquemet, Le Lec et L'Haridon, 2019 ; Eber et Willinger, 2012), qui permet de confronter la manière dont les décisions sont effectivement prises à la compréhension qui en est donnée par la théorie économique. Cette méthode consiste très concrètement à créer des jeux dont les règles sont aussi proches que possible du contexte de décision étudié par la théorie économique, puis d'observer les décisions qui sont prises par des participants dont la rémunération dépend directement de leurs décisions et de celles des autres. Pour obtenir des mesures aussi précises que possible, ces expériences sont souvent réalisées dans ce que l'on appelle un « laboratoire », qui n'est rien d'autre qu'une salle informatique où les participants découvrent les règles du jeu, prennent des décisions et obtiennent un paiement qui dépend de leurs décisions en application de règles préalablement énoncées.

L'économie expérimentale constitue, en tant que telle, un outil puissant d'aide à l'élaboration des politiques publiques. La méthode expérimentale permet en effet d'observer les comportements qui résultent de différentes règles de fonctionnement de l'économie dans une version « miniature » que l'on a créée en laboratoire selon la situation économique à laquelle on s'intéresse. Ces règles sont autant de modalités de régulation différentes de l'économie qui ont pour objectif de modifier les décisions prises et d'atteindre un équilibre différent : l'assurance chômage, par exemple, vise à accompagner la recherche d'emploi et à assurer le risque de perte d'emploi. Pour penser l'assurance chômage, il faut comprendre les comportements de recherche d'emploi et se demander quel est le système qui favorise un retour à l'emploi le plus rapide possible, et vers l'emploi de la meilleure qualité possible. La méthode expérimentale peut donc être utilisée comme banc d'essai pour tester différentes décisions de politiques publiques en observant les conséquences de ces règles sur les décisions de recherche d'emploi dans l'expérience. C'est, dans un tout autre domaine, la démarche qui a été adoptée aux États-Unis pour choisir la meilleure méthode d'attribution des licences de téléphonie mobile de 3e ou 4e génération : les autorités ont déterminé les revenus générés au bénéfice du gouvernement en fonction de différentes règles d'enchères testées en laboratoire.

En permettant une compréhension plus fine des déterminants des comportements économiques, l'économie expérimentale aide également à réfléchir différemment aux conséquences de différents types de politiques publiques, et à développer de nouveaux outils d'intervention. Par exemple, l'épargne consiste à reporter une partie de son revenu vers le futur, diminuant ainsi le pouvoir d'achat immédiat au profit de la consommation à venir. Dans l'analyse de cet arbitrage, l'approche économique traditionnelle suppose que



© Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) | Téléchargé le 03/07/2024 sur www.cairn.info (IP: 86.252.161.44)

les épargnants prennent des décisions cohérentes dans le temps : la manière dont un *homo economicus* compare ses possibilités de consommation entre aujourd'hui et demain devrait être identique à la comparaison qu'il opère entre demain et après-demain. Dans le cadre d'une expérience, cette hypothèse peut-être facilement testée en proposant aux participants de choisir différents gains monétaires dont le versement est décalé dans le temps. Les résultats généralement observés sont sans appel : l'hypothèse de cohérence temporelle décrit mal les décisions d'allocation observées sur le terrain. *Homer economicus*, le pendant charnel d'*homo economicus* que l'économie comportementale s'efforce de décrire, semble avoir une « préférence pour le présent » : beaucoup de participants préfèrent recevoir 100 euros le jour même plutôt que 101 euros le lendemain, alors même qu'ils sont disposés (le jour J) à faire le choix inverse s'il concerne deux versements futurs (entre J+1 et J+2). Pour revenir à l'assurance-chômage, des recherches récentes montrent les limites des dispositifs d'allocations dégressives ou des sanctions fondées sur des objectifs de retour à l'emploi (Paserman, 2008) : la perspective de la diminution future des allocations n'a en effet que peu d'effet sur le retour à l'emploi car, compte tenu de la préférence des individus pour le présent, elle est trop éloignée dans le temps pour être prise en compte dans leurs comportements de recherche d'emploi. Mieux vaut mettre en œuvre des objectifs de court terme, et multiplier les paliers d'indemnisation qui ont un effet de rebond important sur les comportements de recherche d'emploi.

## Les prémices des interventions comportementales : les *nudges*…

L'axiome de la rationalité parfaite implique que chacun est en pleine capacité de prendre les décisions les meilleures pour lui-même et constitue par là l'un des arguments les plus forts en faveur des politiques libérales : chaque membre de la société doit disposer de la plus grande liberté décisionnelle possible dans la mesure où il est le mieux à même de savoir ce qui est bénéfique pour lui-même.

Or, l'économie expérimentale a permis de faire émerger un ensemble convergent de faits stylisés qui distinguent les décisions effectivement prises des décisions attendues de l'*homo economicus* rationnel : outre la préférence pour le présent, les décisions ont notamment tendance à être prises en comparaison d'un point de référence, et les pertes sont ressenties plus durement que les gains ne sont sources de satisfaction (ce qui conduit par exemple à accorder plus de valeur à un bien que l'on possède qu'au même bien que l'on chercherait à acquérir) ; ces décisions sont influencées, par conformisme, par celles que prend autrui dans des circonstances similaires ; elles sont sensibles à l'image sociale qui leur est attachée (qui conduit à se comporter différemment lorsque l'image sociale est activée par une prise de décision en public), mais aussi à l'image de soi qui en découle (qui conduit à prendre des décisions différentes lorsque l'on est confronté aux décisions qui ont été prises par les autres), etc.

Nombre de ces exemples conduisent à des décisions qui peuvent être contraires aux intérêts de l'agent économique lui-même. La préférence pour le présent, par exemple, conduit à prendre des décisions de consommation à l'instant présent qui seront regrettées dans le futur. Ce constat a des conséquences importantes sur la manière de penser les politiques publiques : il pourrait notamment conduire à favoriser des politiques purement paternalistes (i.e., qui cherchent à orienter les décisions dans une direction considérée *a priori* comme souhaitable par la puissance publique). La puissance publique s'efforcerait alors de contraindre les décisions (par exemple, en rendant l'épargne obligatoire) puisque la liberté décisionnelle des agents économiques conduit à des situations regrettables. Mais ce serait substituer une nouvelle imperfection – celle de la puissance publique – à celle que l'on voulait résoudre – celle de la rationalité. La réussite des politiques paternalistes est en effet elle-même déterminée par la capacité de l'autorité en charge de leur mise en œuvre à recueillir toute l'information nécessaire sur les situations individuelles pour décider des orientations souhaitables.

L'approche connue sous le nom de *nudge* (« coup de pouce » en français)[1] propose une voie originale, entre liberté des acteurs et interventionnisme : le paternalisme libéral. Plutôt que d'imposer et de contraindre, cette démarche propose de

1 Et fortement associée aux noms de Thaler et Sunstein (2010). Voir, notamment, Ferey, Gabuthy et Jacquemet (2013) pour une discussion détaillée.



© Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) | Téléchargé le 03/07/2024 sur www.cairn.info (IP: 86.252.161.44)

tenir compte des fondements psychologiques du comportement qui rendent caduque l'hypothèse selon laquelle la liberté décisionnelle conduit à l'optimalité des décisions individuelles. Cette démarche a par exemple été appliquée avec succès à l'épargne : des travaux ont montré que la règle par défaut d'adhésion des employés américains au programme d'épargne retraite de leur entreprise constituait un outil efficace pour contrecarrer les effets de la préférence pour le présent (Choi, Laibson, Madrian, & Metrick, 2004). Le simple passage d'une exclusion par défaut à une adhésion par défaut lors du recrutement conduit à une augmentation considérable des montants épargnés par les salariés. Cette intervention est à la fois paternaliste, puisqu'elle infléchit les décisions individuelles dans une direction considérée comme souhaitable, et libérale, puisque la décision d'épargne relève de la volonté individuelle.

Cette approche ouvre un vaste champ de modalités nouvelles d'interventions publiques : des interventions subtiles, souvent peu coûteuses car agissant sur les ressorts psychologiques de la prise de décision, mais aux conséquences potentiellement importantes, qui vont d'une disposition habile des plats dans le linéaire d'une cafétéria afin de favoriser des compositions de plateau plus conformes aux recommandations diététiques, à la réduction du nombre de choix disponibles pour faciliter la prise de décision et limiter les conséquences de la complexité, en passant par la mise en place de rappels réguliers d'obligations à venir afin d'en augmenter la saillance et de s'assurer qu'elles seront honorées. Si l'on peut regretter que la force de l'idée et le talent de ses initiateurs aient conduit à élargir la terminologie jusqu'à lui faire perdre l'essentiel de sa signification (la notion courante de *nudge* faisant désormais référence à toute intervention qui s'appuie sur les déterminants psychologiques des comportements), l'intérêt d'une approche comportementale des interventions publiques a été bien compris dans nombre de pays occidentaux. L'administration de David Cameron s'est ainsi dotée d'une *behavioral team*, et la présidence Obama s'est appuyée sur une *nudge brigade* pour élaborer de nouvelles interventions en matière de tabagisme, de lutte contre l'obésité ou encore d'efficacité énergétique.

En France, cette approche n'a été exploitée que de manière éparse et localisée[2]. Le ministère de la Transition écologique et solidaire y a eu recours lorsqu'il a décidé d'activer par défaut l'option d'impression recto verso au sein de ses services, conformément à la circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable. On reconnaît également cette approche dans le changement récent de réglementation s'appliquant au don d'organe, par lequel toute personne devient donneuse par défaut – sauf à exprimer son désaccord – plutôt que non-donneuse – sauf à exprimer son accord.

## ...et au-delà : l'approche comportementale des politiques publiques

Cette réticence à mettre en œuvre les recommandations issues des sciences comportementales doit beaucoup au fait que les *nudges* sont fréquemment perçus (en partie à raison) par les décideurs publics comme des outils d'intervention qui s'apparentent aux techniques du marketing, qui se déclinent en un nombre d'outils limités, permettant de résoudre des problèmes locaux, et produisant des changements de comportement certes peu coûteux, mais souvent limités à des effets de court terme et d'ampleur modeste. S'ils restent la forme la plus connue d'intervention publique fondée sur les sciences comportementales, et que l'on doit à cette approche d'avoir imposé les sciences comportementales dans le débat public, le succès des *nudges* a cependant eu pour effet pervers de finir par cacher la forêt constituée de l'ensemble du spectre des interventions de politique publique efficaces, parce que fondées sur les enseignements des sciences comportementales.

Contrairement au terrain naturel d'application des *nudges*, de très nombreux aspects de la prise de décision économique mis en évidence par les sciences comportementales ne conduisent pas à des décisions contraires à l'intérêt de l'agent économique qui les prend – ouvrant la voie à la possibilité d'une intervention fondée sur les préceptes du paternalisme libéral – mais correspond au contraire à une décision éclairée qui a pour seul inconvénient de ne pas coïncider avec le modèle de décision formulé par l'économie classique (au point qu'il est devenu courant d'accoler à ces ressorts psychologiques de la décision le

2 Notons cependant que les actions de la Direction interministérielle de la Transformation publique sont de plus en plus fortement ancrées dans les sciences comportementales.



© Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) | Téléchargé le 03/07/2024 sur www.cairn.info (IP: 86.252.161.44)

qualificatif de « biais »), et oblige à en reconsidérer les recommandations[3].

La théorie économique constitue un cadre de réflexion approprié pour comprendre l'effet sur les comportements des incitations financières, que celles-ci visent à dissuader certaines décisions (par l'intermédiaire de taxes ou d'amendes) ou au contraire à les encourager (par des subventions ou des primes). Ces incitations se traduisent implicitement par des variations de prix, qui tendent naturellement à dissuader les décisions dont les prix s'accroissent au bénéfice de celles qui deviennent financièrement plus rentables. La politique fiscale constitue en ce sens un outil de pilotage particulièrement efficace permettant d'aligner les comportements économiques avec les objectifs poursuivis par la puissance publique *via* une modulation des taux de taxe en fonction des activités économiques que l'on souhaite encourager ou dissuader. Aussi puissant que soit ce raisonnement, et aussi fiables que soient les analyses de politiques publiques qui en découlent dans bien des domaines, la réponse comportementale aux incitations se révèle plus complexe et plus subtile qu'il y paraît. Les incitations financières peuvent être le vecteur de déterminants non-monétaires du comportement, susceptibles d'en atténuer l'efficacité, voire de les rendre contre-productives.

Une première raison est liée à l'information véhiculée par les incitations. Imaginons un employeur qui confie une tâche à un employé, et que la difficulté de la tâche ne soit connue que de l'employeur. Afin de mettre en place des incitations suffisantes, l'employeur aura tendance dans cette situation à proposer une rémunération d'autant plus élevée que la tâche est difficile. Loin de rendre la tâche attractive, ce surcroît de rémunération est cependant de nature à signaler à l'employé la très grande difficulté de la tâche. Face à cette difficulté, l'employé peut avoir intérêt à diminuer son effort. Au lieu d'encourager l'employé à consentir les efforts nécessaires pour s'acquitter de la tâche, des incitations financières particulièrement fortes peuvent paradoxalement avoir un effet décourageant. Dans le domaine des politiques publiques, l'étude de Frey et Oberholzer-Gee (1997) a montré que le simple fait de proposer un dédommagement financier aux habitants d'une zone géographique où l'implantation d'un site nucléaire était envisagée conduisait paradoxalement à augmenter les réticences de ces derniers, car le dédommagement était interprété comme le signal d'un risque d'incident élevé.

Un phénomène similaire a pu être mis en évidence s'agissant des décisions qui comportent une dimension morale. Celles-ci sont fortement influencées par l'idée qu'on se fait de soi-même, et par l'idée que les autres se font de nous, sur la base de nos actes. Or, l'introduction de conséquences financières pour ces mêmes actes ne se cumule pas avec ces jugements moraux : lorsqu'une action procure un bénéfice financier, elle n'est associée à aucune récompense sociale, ni à ses propres yeux, ni aux yeux des autres. Faisant disparaître les conflits moraux associés aux décisions ciblées, les incitations monétaires peuvent donc paradoxalement décourager les décisions qui sont récompensées, car elles sont perçues comme étant guidées par le gain matériel qu'elles procurent plutôt que comme un signe d'élévation morale.

Cette idée a fait son apparition dans la pensée économique à l'occasion d'un intense débat entre le père fondateur des recherches en politiques sociales, Richard Titmus, et les plus fameux économistes des années 1970, convaincus que les forces de marché s'appliquaient à toute forme de bien et que l'introduction de récompenses financières pour les dons de sang ne pouvait qu'en accroître l'offre. Titmus était au contraire convaincu qu'une telle mesure serait contre-productive et conduirait à une baisse des dons, car l'introduction de récompenses financières annihilerait l'une des motivations importantes de la décision de se porter volontaire : le sentiment d'avoir fait une bonne action, et la récompense que constituent l'estime de soi et l'estime des autres qui en découlent. Les travaux de recherche qui ont été menés depuis confirment sans ambiguïté cette intuition : l'introduction de récompenses financières n'augmente aucunement le volume des dons de sang, et pose des questions qui restent largement débattues sur la qualité des dons attirés par de telles récompenses (Mellström et Johannesson, 2008).

Un exemple célèbre en est fourni par une expérimentation réalisée en Israël, et qui visait à limiter les retards très fréquents des parents qui viennent chercher leurs enfants à la sortie de la crèche. Dans la mesure où ce type de comportement n'est pas sanctionné (si ce n'est par l'attitude peu amène du personnel qui se trouve obligé de rester au travail au-delà de l'horaire de fermeture), un raisonnement utilitariste conduit à penser que l'instauration d'une amende monétaire devrait créer un coût conduisant les parents à être plus vigilants sur leur heure d'arrivée. Non seulement

3 Voir Gabuthy, Jacquemet et L'Haridon (2021) pour de plus amples illustrations dans le domaine des politiques de santé, des politiques environnementales ou encore des politiques touchant le marché du travail.



© Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) | Téléchargé le 03/07/2024 sur www.cairn.info (IP: 86.252.161.44)

la mise en œuvre d'une telle amende n'a pas produit les effets attendus, mais elle a même conduit à un doublement du nombre de retards – en comparaison des crèches dans lesquelles cette amende n'avait pas été mise en place (Gneezy et Rustichini, 2000), car l'amende était interprétée par les parents comme une garde additionnelle payante, la tarification d'un service nouveau qui consistait à choisir l'heure à laquelle il était possible de venir chercher ses enfants. L'introduction d'une amende poussait ainsi les parents à raisonner en termes d'arbitrage entre le coût que représente l'amende et le bénéfice d'être en retard, plutôt que de s'efforcer d'être à l'heure pour se conformer à un principe valorisé à la fois socialement et individuellement : le respect du personnel.

## Le mystère de la fraude fiscale[4]

La fraude fiscale constitue une limite évidente au recours à la fiscalité comme outil de pilotage des décisions économiques. C'est d'ailleurs la principale difficulté que la fraude fiscale pose à la politique économique : aussi élevé que soit son montant (estimé en France à plus de 80 milliards d'euros, soit le budget annuel du ministère de l'Éducation nationale[5]), la fraude fiscale resterait un problème assez superficiel si elle se traduisait uniquement par une diminution des recettes de l'État. Il suffirait en effet de tenir compte de la fraude dans la détermination des taux de taxes pour suppléer à ses conséquences purement budgétaires. Outre qu'une telle hausse des taux de taxe peut affecter les comportements économiques (car la taxation tend à affaiblir les incitations liées à la rémunération des activités productives), la fraude fiscale suscite cependant de réelles difficultés dès lors qu'elle est pratiquée de manière inégale par différentes catégories de population. Lorsque son intensité varie au sein de la population, elle se traduit notamment par une subvention des contribuables honnêtes au profit de ceux qui se soustraient à leurs obligations fiscales. Lorsqu'elle est inégalement répartie en fonction des secteurs d'activité ou des caractéristiques individuelles des contribuables, elle contrarie en outre les objectifs qui président à l'élaboration du système de taxation. La fraude fiscale déséquilibre enfin les objectifs redistributifs de la politique économique si elle est inégalement pratiquée entre les contribuables en fonction de leur niveau de revenu, et la réallocation des activités de production si un secteur est fortement taxé afin de contenir son expansion, mais se prête plus facilement que d'autres à la fraude.

La fraude fiscale est longtemps restée un sujet difficile à aborder pour la théorie économique, car l'application simple du calcul coût-bénéfice auquel est supposé se livrer le contribuable « rationnel » conduit à un paradoxe : contrairement à une idée largement répandue, les bénéfices de la fraude fiscale sont tellement élevés, et le risque de sanction est tellement faible, que la fraude fiscale est étonnamment limitée dans l'ensemble des économies développées et devrait atteindre des montants encore plus élevés que ceux qui sont constatés. Plutôt que la fraude qui en constitue le pendant, c'est donc la disposition à payer l'impôt qu'il convient d'expliquer pour comprendre les déterminants des décisions des contribuables.

Afin de comprendre les raisons de ce « mystère de la fraude fiscale » (ou plutôt, le mystère que constitue son absence), une première génération de travaux d'économie comportementale s'est tournée vers la psychologie de la moralité et a introduit l'idée qu'il existait une « morale fiscale », une disposition intrinsèque à s'acquitter de ses obligations fiscales. Il s'agirait alors de comprendre quelles sont les racines d'une telle morale fiscale, autrement dit les raisons pour lesquelles certaines personnes décident de se comporter de manière honnête tandis que d'autres s'engouffrent dans la possibilité de dissimuler leurs revenus. Pour répondre à cette question, des travaux récents ont combiné l'application de la méthode expérimentale à l'observation des comportements de fraude fiscale, avec une batterie de questionnaires de personnalité empruntés à la psychologie et visant à documenter les composantes de la morale fiscale qui distinguent les contribuables les uns des autres. Ces questionnaires visent à mesurer au niveau individuel les traits de personnalité qui sont liés à l'adoption de comportements moraux selon la psychologie de la moralité : la propension à se soumettre à une norme, l'empathie et enfin la propension à ressentir honte et culpabilité. Les résultats montrent que même s'il existe des relations entre certains aspects de la personnalité et les comportements de fraude, aucune de ces relations ne permet de dresser un profil type du fraudeur fiscal. Lorsque l'ensemble des caractéristiques individuelles sont prises en compte, elles n'expliquent jamais plus de 20 % décisions de fraude fiscale observées.

4 Cette sous-partie est fortement inspirée de Jacquemet, Luchini et Malézieux (2021).
5 Cette évaluation émane du syndicat Solidaires-Finances publiques (2018).



© Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) | Téléchargé le 03/07/2024 sur www.cairn.info (IP: 86.252.161.44)

La conclusion générale qui se dégage de ces résultats est que, pour nombre de décisions de la vie quotidienne, la moralité intrinsèque due à la personnalité n'a que peu à voir avec l'adoption de comportements moraux (Terestchenko, 2005). Appliqués à la fraude fiscale, ces résultats impliquent que faire appel à la moralité des contribuables, leur rappeler les conséquences sociétales désastreuses de la fraude fiscale, et invoquer leur sens des responsabilités peut n'être que de peu d'effet sur une décision qui, pour une large frange de la population, est principalement motivée par des raisons externes. Une explication souvent avancée d'une telle absence de déterminisme des caractéristiques individuelles sur les comportements est que la personnalité et l'identité individuelle affecteraient principalement l'intention d'adopter un comportement particulier. Mais cette intention ne se transforme pas nécessairement en action : l'un des médiateurs cruciaux de cette transformation des intentions en action est le contexte dans lequel les décisions sont prises.

## La banalité du bien : l'influence du contexte sur la « morale » fiscale

Un vaste ensemble de recherches en psychologie sociale montre en effet qu'une même personne peut, suivant le contexte, être amenée à prendre des décisions qui servent ou desservent le bien commun. Une expérience célèbre s'intéresse par exemple au comportement de l'utilisateur d'une cabine téléphonique, confronté lorsqu'il en sort à un passant (complice de l'expérience) qui trébuche et répand devant lui les documents qu'il portait. L'attitude moralement appropriée est bien évidemment d'aider cette personne à rassembler les documents qu'elle a éparpillés. Selon une approche purement comportementaliste de cette situation, la question qui se poserait est de savoir de quelles informations il faudrait disposer pour pouvoir prédire l'attitude qu'adoptera la personne qui est confrontée à cette situation en sortant de la cabine téléphonique : est-il suffisant de connaître son âge, son sexe, sa profession, de disposer de mesures objectives de sa personnalité, etc., pour se faire une idée précise de sa « moralité » et donc de sa disposition à aider un inconnu dans le besoin ?

La réponse sans ambiguïté des nombreuses expériences de psychologie sociale qui utilisent ce scénario est qu'une même personne adoptera des attitudes totalement différentes suivant le contexte. L'une des variations de cette expérience consistait par exemple à déposer une pièce de monnaie dans la cabine avant que la personne dont on étudie le comportement y entre. Le simple fait d'être exposé à cette bonne surprise fait passer la proportion de gens qui décident d'aider le passant malchanceux de 4 % à 87,5 %. L'attitude positive qui préside à des actes généreux est ainsi sensible à des détails aussi futiles qu'un simple coup de chance.

Afin d'illustrer les différents types de ressorts psychologiques permettant d'influencer les comportements, Robert-Vincent Joule et Jean-Léon Beauvois (Joule et Beauvois, 1998) présentent le cas imaginaire d'une institutrice qui est contrainte de quitter sa salle de classe avant ses élèves, le soir à l'heure de la sortie. Soucieuse de la consommation d'énergie, elle demande à ses élèves de bien vouloir penser à éteindre la lumière en quittant la salle de classe, après leur avoir longuement expliqué les enjeux économiques autant qu'écologiques d'un geste aussi simple. À son arrivée le lendemain matin, elle constate que la lumière est restée allumée toute la nuit. Par souci pédagogique, elle décide de quitter à nouveau la classe en avance (délibérément cette fois), et met en œuvre une stratégie de motivation qu'elle espère plus efficace en insistant cette fois sur le sens des responsabilités des élèves et demande à chacun de faire appel à sa conscience en quittant la classe. La même déception l'attend cependant le lendemain matin. Elle persiste à obtenir de ses élèves le comportement qu'elle juge socialement approprié, renouvelle sa déclaration, puis ajoute un autre élément de contexte en se tournant cette fois vers la classe et en demandant quel élève est prêt à prendre la responsabilité d'éteindre la lumière. Aucun volontaire ne se manifeste et elle désigne alors un élève choisi au hasard, lui demande s'il veut bien s'en charger, s'assure de son plein accord une seconde fois suite à sa réponse affirmative, et quitte la classe. Les chances sont élevées que la lumière serait cette fois-ci bel et bien éteinte au retour de l'institutrice.

Le contraste entre les trois tentatives de l'institutrice pour influencer ce comportement auquel les élèves attachent peu d'importance (comme le montrent leurs réticences à se porter volontaires) est pourtant révélateur des différents leviers psychologiques sur lesquels il est possible d'agir. La première s'apparente à une stratégie de persuasion : elle participe de l'idée que les gens agissent uniquement en fonction de leur personnalité et de leurs convictions, de sorte qu'il suffit de les convaincre du bien-fondé d'une action pour les voir l'adopter. La seconde prend acte de ce que



© Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) | Téléchargé le 03/07/2024 sur www.cairn.info (IP: 86.252.161.44)

les convictions ne trouvent pas toujours de traduction dans les actes en l'absence de motivation intrinsèque à le faire. Pour stimuler la motivation intrinsèque, elle complète la stratégie de persuasion d'un appel au sens des responsabilités, qui vise à mettre l'accent sur l'importance qu'il convient d'accorder aux conséquences éthiques de ses actes. La troisième et dernière tentative relève d'une approche radicalement différente des déterminants du comportement et fait appel à une motivation purement externe : la décision délibérée de la part de l'élève d'accepter une demande (savamment formulée de telle sorte qu'il soit très difficile de la refuser). Plutôt que les qualités intrinsèques de l'élève (qui avait été choisi au hasard), sa sensibilité à la cause environnementale ou encore sa volonté de préserver sa relation avec son institutrice, c'est la décision d'accepter la demande explicite de l'institutrice qui prédispose cet élève à adopter un comportement que la persuasion s'est avérée incapable d'obtenir.

## La fraude fiscale sous serment : quels contribuables tiennent leurs engagements ?

La théorie de l'engagement en psychologie sociale formalise ce levier d'action sur les comportements et montre que la décision est un élément central de contexte : le facteur déterminant pour expliquer l'adoption d'un comportement n'est pas l'ensemble de raisons (bonnes ou mauvaises) qui ont conduit à la prendre, mais l'acte même d'avoir pris une décision dans le passé qui est cohérente avec ce comportement. Tout se passe comme si le fait même d'avoir décidé produisait « un effet de gel » : les actes passés produisent un engagement, un « lien qui unit l'individu à ses actes », qui se traduit par des comportements ultérieurs cohérents avec cette première action.

Appliquée aux comportements de fraude fiscale, la théorie de l'engagement élargit considérablement la palette d'outils de politique fiscale disponibles : des modifications de l'architecture de la phase de déclaration de revenus sont ainsi susceptibles de produire un engagement en direction de l'honnêteté des contribuables. L'une des techniques d'engagement à la fois les plus simples, les plus efficaces, et les plus transposables sur le terrain consiste à faire précéder l'étape de déclaration du revenu par la signature d'un code d'honneur ou d'une simple promesse à se comporter de manière honnête. Une étude récente (Koessler *et al.*, 2019), réalisée en coopération avec les services fiscaux suisses, permet de mesurer l'effet d'une déclaration d'impôts modifiée, dans laquelle les contribuables peuvent promettre formellement de payer leurs impôts à temps. La formulation d'une telle promesse donne en outre accès à un tirage au sort permettant d'obtenir une récompense (financière ou en nature). En comparaison de contribuables qui bénéficient des mêmes récompenses, mais n'ont pas eu la possibilité de formuler une promesse, les résultats de l'étude montrent que la formulation d'une promesse adossée à une récompense en nature conduit à une amélioration substantielle du paiement de l'impôt. Les résultats de cette étude peuvent néanmoins difficilement être généralisés, car la formulation d'une promesse reste libre, et il est difficile de savoir si la promesse stimule effectivement le paiement de l'impôt, ou si les contribuables les plus disposés à respecter les délais impartis sont aussi ceux qui décident de formuler une promesse.

Les expériences en laboratoire permettent d'apporter une réponse plus affirmative à cette question. Un certain nombre de travaux (Zickfeld *et al.*, 2024 ; Jacquemet *et al.*, 2020) confirment en effet l'efficacité d'une forme particulière d'engagement, qui prend concrètement la forme d'un serment sur l'honneur à dire la vérité. En matière de fraude fiscale, un tel serment conduit à une augmentation massive, de l'ordre de 50 %, du montant d'impôt collecté. Cet effet est cependant concentré sur un sous-ensemble très particulier de contribuables : ceux dont les décisions, en l'absence d'engagement, se porteraient sur des choix intermédiaires qui ne correspondent ni à une préférence forte pour la fraude ni à une préférence forte pour l'honnêteté. Les fraudeurs convaincus, qui dissimulent l'intégralité de leur revenu, et les contribuables scrupuleux, qui en déclarent l'intégralité, sont quant à eux insensibles à l'engagement.

Les outils non monétaires de la politique fiscale fondés sur l'engagement tirent ainsi leur efficacité de leur capacité à faire basculer vers les comportements socialement appropriés les contribuables dont les écarts de comportement sont hasardeux plutôt que délibérément et consciemment choisis. Ces outils constituent un levier efficace, à la mise en place peu coûteuse, pour discipliner les fraudes « communes » commises par légèreté ou négligence. Ces mêmes outils semblent en revanche inefficaces sur les actes de fraude qui relèvent de décisions délibérées et mûrement choisies, contre lesquelles l'efficacité des dispositifs de sanctions



© Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) | Téléchargé le 03/07/2024 sur www.cairn.info (IP: 86.252.161.44)

et de détection est au contraire avérée. En ce sens, les incitations non monétaires fondées sur l'engagement et les outils traditionnels de la politique fiscale sont complémentaires et ciblent des types de fraudes radicalement différents.

## Un éclairage qui doit laisser toute sa place au débat public

Bien qu'elle reste encore confidentielle pour le grand public, la révolution comportementale qu'a connue la réflexion en économie infuse désormais l'ensemble de ses champs d'application et permet de fonder des recommandations de politique publique qui prennent en compte les ressorts psychologiques des décisions économiques. Au-delà des *nudges*, qui font l'objet de réticences légitimes dans les sphères de la décision publique, les développements comportementaux de l'économie permettent d'élaborer de nouveaux outils d'intervention, mais aussi de mieux comprendre les effets d'outils traditionnels tels que les incitations financières. Ces recommandations peuvent être fondées scientifiquement grâce au recours à l'expérimentation en laboratoire, qui permet de tester un vaste éventail d'interventions avant qu'elles ne soient mises en œuvre à grande échelle, ou validées empiriquement par des observations en conditions réelles. De telles expérimentations permettent d'éviter les errements les plus flagrants et d'ajuster le contenu des interventions envisagées afin qu'elles atteignent au mieux leurs objectifs.

L'économie comportementale comme l'économie expérimentale n'ont d'autre ambition que de décrire les conséquences sur les comportements des interventions envisagées. Ni l'une ni l'autre n'est en mesure (ni ne prétend) pouvoir trancher ce qui devrait être, quels objectifs doivent être poursuivis et quelle hiérarchie doit être établie entre les conséquences positives et négatives du déploiement d'une intervention de politique publique. Ces questions normatives, qui interrogent la légitimité des objectifs poursuivis et des moyens mobilisés pour les atteindre, relèvent du processus de délibération collective et de la prise de décision politique. L'éclairage de l'économie (comportementale) ne permet rien de plus que de s'accorder sur l'efficacité de certaines mesures par rapport aux objectifs préalablement définis. Ce faisant, elle peut néanmoins contribuer à libérer le débat public de ces questions pour qu'il puisse se porter sur la légitimité des fins et des moyens.

**Nicolas Jacquemet** est professeur d'économie à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (CES) et à PSE-École d'Économie de Paris, où il dirige le master *Economics and Psychology* ainsi que le projet de recherche « Approches croisées de la décision » de la Chaire Hermès-PSE « Ouvrir la Science économique ».



© Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) | Téléchargé le 03/07/2024 sur www.cairn.info (IP: 86.252.161.44)

# Références


**Bott K. M., Cappelen A. W., Sørensen E. Ø. et Tungodden B. (2019),**
"You've Got Mail: A Randomized Field Experiment on Tax Evasion", *Management Science*, 66, pp. 2801-2819.

**Choi J. J., Laibson D., Madrian B. C. et Metrick A. (2004),**
"For Better or for Worse: Default Effects and 401(k) Savings Behavior", *in* D. A. Wise (Ed.), *Perspectives on the Economics of Aging*, University of Chicago Press.

**Eber N. et Willinger M. (2012),**
*L'économie expérimentale* (2nde éd.), La Découverte.

**Ferey S., Gabuthy Y. et Jacquemet N. (2013),**
« L'apport de l'économie expérimentale dans l'élaboration des politiques publiques », *Revue française d'économie*, vol. XXVIII, nº 2, 2013, pp. 155-194, https://www.cairn.info/revue-francaise-d-economie-2013-2-page-155.htm.

**Frey B.S. et Oberholzer-Gee F. (1997),**
"The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out", *American Economic Review*, 87, pp. 746-755.

**Gabuthy Y., Jacquemet N. et L'Haridon O. (2021),**
*Économie comportementale des politiques publiques*. La Découverte.

**Gneezy U. et Rustichini A. (2000),**
"A Fine Is a Price", *Journal of Legal Studies*, 29, pp. 1-17.

**Jacquemet N., Le Lec F. et L'Haridon O (2019),**
*Précis d'économie expérimentale*, Economica.

**Jacquemet N., Luchini S., Malézieux A. et Shogren J. F. (2020),**
"Who'll stop lying under oath? Empirical evidence from tax evasion games", *European Economic Review*, 124, 103369, https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103369

**Jacquemet N., Luchini S. et Malézieux A. (2021),**
« Qui fraude le fisc ? », *La Vie des idées*, 22 juin, https://laviedesidees.fr/Qui-fraude-le-fisc.

**Joule R. V. et Beauvois J.-L. (1998),**
*La soumission librement consentie*, Presses universitaires de France.

**Koessler A.-K., Torgler B., Feld L. P. et Frey B. S. (2019),**
"Commitment to pay taxes: Results from field and laboratory experiments", *European Economic Review*, 115, pp. 78-98.

**Mellström C. et Johannesson M. (2008),**
"Crowding Out in Blood Donation: Was Titmuss Right?", *Journal of the European Economic Association*, 6(4), pp. 845-863.

**Solidaires-Finances publiques (2018),**
*Quand la baisse des moyens du contrôle fiscal entraîne une baisse de sa présence*, Rapport du syndicat national, https://solidairesfinancespubliques.org/component/edocman/999-rapport-quand-la-baisse-des-moyens-du-controle-fiscal-entraine-une-baisse-de-sa-presence-chute-inquietante-de-la-couverture-du-tissu-economique-et-fiscal/viewdocument/999.html?Itemid=

**Paserman M. D. (2008),**
"Job Search and Hyperbolic Discounting: Structural Estimation and Policy Evaluation", *The Economic Journal*, 118, pp. 1418-1452.

**Terestchenko M. (2005),**
*Un si fragile vernis d'humanité : banalité du mal, banalité du bien*, La Découverte.

**Thaler R. H. et Sunstein C. R. (2010),**
*Nudge : la méthode douce pour inspirer la bonne décision*, Éditions Vuibert.

**Zickfeld J. H. *et al.* (2024),**
"I Solemnly Swear I'm Up To Good: A Megastudy Investigating the Effectiveness of Honesty Oaths on Curbing Dishonesty", Preprint, http://dx.doi.org/10.31234/osf.io/hctxe.




© Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) | Téléchargé le 03/07/2024 sur www.cairn.info (IP: 86.252.161.44)