



HAL
open science

Pourquoi les économistes sont-ils en désaccord? Faits, valeurs et paradigmes

Guillaume Allegre

► **To cite this version:**

Guillaume Allegre. Pourquoi les économistes sont-ils en désaccord? Faits, valeurs et paradigmes : Revue de littérature et exemple de la fiscalité. Revue de l'OFCE, 2015, 3 (139), pp.199-224. 10.3917/reof.139.0197 . hal-03633676

HAL Id: hal-03633676

<https://sciencespo.hal.science/hal-03633676>

Submitted on 7 Apr 2022

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

POURQUOI LES ÉCONOMISTES SONT-ILS EN DÉSACCORD ? FAITS, VALEURS ET PARADIGMES REVUE DE LA LITTÉRATURE ET EXEMPLE DE LA FISCALITÉ

Guillaume Allègre

OFCE, Sciences Po¹

Les économistes ne sont pas d'accord entre eux. Ils ne sont pas d'accord sur cette absence de consensus et ils ne sont pas d'accord sur les raisons de ce désaccord. Certains pensent que leur désaccord provient principalement de différences sur les valeurs, mais des études montrent également une absence de consensus sur les faits. Les économistes apparaissent excessivement confiants dans leurs estimations, un biais classique d'expertise. En s'appuyant sur l'exemple de la fiscalité, l'article souligne que la distinction faits/valeurs est trop réductrice. Concernant les questions distributives, il n'y a pas de mesures neutres du point de vue des valeurs. Ce qui est mesuré dépend souvent de l'écart à une norme. La mesure est ainsi la différence entre les faits et les valeurs. Elle n'est donc ni entièrement normative, ni simplement descriptive. De plus, les paramètres estimés par les économistes n'ont de sens qu'au sein d'un modèle donné. Or, le désaccord porte non pas seulement sur les paramètres mais sur le modèle lui-même, ou le paradigme, c'est-à-dire sur le choix d'hypothèses simplificatrices pertinentes. Il existe aussi un enchevêtrement de questions normatives et positives dans le choix d'un modèle.

Mots clés : consensus, fiscalité, économie normative, économie positive.

1. Je remercie les participants et organisateurs de la conférence de consensus du 20 mai 2014 et notamment Alain Trannoy qui a donné l'idée de discuter la théorie de la fiscalité optimale. Je remercie également Gérard Cornilleau, André Masson, Xavier Timbeau et Vincent Touzé pour leurs échanges et commentaires.

Les désaccords entre économistes font l'objet de nombreuses plaisanteries. Selon l'une d'entre elles, attribuée à Churchill, si vous mettez deux économistes dans une pièce, vous aurez deux avis différents, à moins que l'un d'entre eux ne soit Lord Keynes, auquel cas vous aurez trois avis différents. Pire, les économistes n'arrivent même pas à se mettre d'accord sur le fait qu'ils ne sont pas d'accord entre eux. Les enquêtes sur le consensus en économie parviennent à des conclusions contradictoires. Kearl *et al.* concluent en 1979 que « la perception d'un désaccord généralisé est tout simplement fausse » ; pour Alston *et al.* (1992), « il y a beaucoup de consensus entre économistes » ; pour Gordon et Dahl (2013) il y a un « degré remarquablement élevé de consensus ». Mais d'autre part, Klein et Stern (2005) montrent que, parmi les sciences sociales, c'est en économie que le consensus sur les politiques publiques, est le moins élevé ; Fuchs, Krueger et Porteba (1998) concluent que les économistes font des estimations « très disparates » de paramètres économiques importants tels que l'élasticité de l'offre de travail, et ont également des opinions très disparates sur des propositions de politiques publiques dans leur champ d'études. Entre ces deux extrêmes, pour Anderson et Blandy (1993), « il existe en fait un consensus *raisonnable* entre économistes sur de nombreux sujets » ; Wasmer et Mayer (2009) parlent de « faible degré de consensus, distribué de façon hétérogène selon les questions² » ; pour Whaples (2009), le verre est à moitié plein, les économistes étant d'accord sur certains sujets importants et en désaccord sur d'autres, le plus important étant qu'ils soient d'accord sur certains sujets.

Sur la base d'une revue de littérature, cet article montre que les économistes ne sont pas d'accord entre eux ; qu'ils ne sont pas d'accord sur cette absence de consensus (1.1) et qu'ils ne sont pas d'accord sur les raisons de ce désaccord (1.2). En prenant l'exemple de la fiscalité, l'article montre que les désaccords entre économistes ne concernent pas seulement les faits (c'est-à-dire qu'ils ne portent pas seulement sur les estimations des paramètres des modèles comportementaux) ou les valeurs (par exemple la préférence

2. « *mild degree of consensus, heterogeneously distributed across questions* ».

sociale pour l'égalité) ; les désaccords concernent en fait les modèles eux-mêmes, ou les paradigmes, c'est-à-dire la façon pertinente de simplifier le monde. Or le choix d'un paradigme dépend d'un mélange de valeurs et de faits (2). Dans ce contexte, l'article conclut que le consensus n'est pas nécessairement souhaitable. Le rôle des économistes n'est pas de faire converger leurs opinions afin de créer les conditions d'un consensus trompeur, mais au contraire de faire vivre ces opinions dans leur diversité, de façon à refléter du mieux possible la pluralité des points de vue dans la société. L'intérêt des conférences de consensus ou de jurys citoyens est discuté.

1. Accords et désaccords entre économistes

1.1. Les économistes seraient-ils, après tout, d'accord entre eux ?

Caplan (2007) dénonce la superficialité de la critique selon laquelle les économistes seraient en désaccord. Selon l'auteur, en réalité, c'est leur quasi-unanimité sur des positions *désagréables* (comme leur attachement au libre-échange) qui rend les économistes impopulaires.

Une des premières études sur l'état du consensus (Kearl *et al.*, 1979) concluait qu'il existait un haut degré de consensus, notamment sur les sujets microéconomiques, mais qu'il était plus faible sur les sujets macroéconomiques. Les auteurs concluaient que « la perception d'un désaccord généralisé est tout simplement fausse »³. L'erreur de perception viendrait du fait que les journalistes interrogent les économistes sur les sujets où la connaissance économique est la plus faible et où les désaccords sont ainsi les plus élevés, comme par exemple la prévision macroéconomique. Plus récemment, Whaples (2006), sur la base d'une enquête auprès d'économistes américains, affirme qu'il existe de nombreux sujets de consensus parmi les économistes. La perception de désaccord serait également dû au fait que les médias exposent des positions contradictoires alors que sur de nombreux sujets un débattre est essentiellement seul tandis que l'autre parle pour une majorité significative d'économistes. Selon Whaples, les points clés de

3. « *The perceptions of widespread disagreement are simply wrong* ».

consensus sur les politiques publiques concernent le libre-échange (la suppression des droits de douane), l'élimination des subventions sectorielles (notamment agricoles), la nécessité d'augmenter l'âge de la retraite, le bien fondé des droits de successions et d'une taxe sur l'énergie. Les désaccords concernent le coût économique des émissions de CO₂, les mérites d'une assurance-santé universelle, et ceux du salaire minimum. Sur ce dernier point, 47 % des interrogés pensent que le salaire minimum devrait être supprimé tandis que 38 % pensent qu'il devrait être augmenté. Si l'auteur insiste plutôt sur l'existence de consensus sur certains sujets, notons que les points de désaccord semblent aussi importants que les points d'accord. Notons également que, vu de France, les points d'accord et de désaccord ne semblent pas si évidents, notamment l'universalité de l'assurance-santé. On peut supposer que le consensus chez les économistes dépend du contexte politique national et plus particulièrement des débats partisans courants (contrairement aux États-Unis, l'universalité de l'assurance-santé ne fait pas particulièrement débat en France).

Il est intéressant de comparer le consensus chez les économistes américains à celui des économistes français. Wasmer et Mayer (2009) ont posé des questions similaires à celles de Whaples (2006) aux membres de l'Association française de sciences économiques. Les auteurs paraissent moins affirmatifs concernant le consensus puisqu'ils concluent à un « faible degré de consensus, distribué de façon hétérogène selon les questions »⁴. De manière relativement contre-intuitive, les auteurs estiment que les domaines où l'on trouve le plus de consensus sont le logement, la fiscalité, la politique macroéconomique et les questions de redistribution et de sécurité sociale. La régulation des marchés, la mondialisation et l'éducation recueilleraient moins de consensus. C'est le résultat inverse des enquêtes américaines où, parmi les économistes, le consensus en faveur de la dérégulation et du libre-échange est élevé et est faible sur les politiques macroéconomiques. Il est toutefois difficile de comparer le consensus entre domaines car il dépend en partie du caractère polémique ou non des questions. Par exemple, la question la moins clivante (telle que mesurée par la dispersion des réponses) dans l'enquête de Wasmer et Mayer concerne la fisca-

4. « *mild degree of consensus, heterogeneously distributed across questions* ».

lité, mais la question posée peut paraître particulièrement peu polémique : « 37. Les niches fiscales permettent à des ménages riches de ne pas payer d'impôt ». La question pour laquelle les répondants sont le plus divergents concerne l'éducation mais la question peut paraître à l'inverse relativement polémique : « 18. La concurrence entre universités sera néfaste pour les étudiants ». On peut penser que la hiérarchie entre fiscalité et éducation dans le degré de consensus serait inverse en posant la question du mérite d'un taux marginal d'imposition sur le revenu plus élevé (taxe à 75 %), et l'effet (positif ou non) sur les salaires espérés d'une année d'études supplémentaire. Par construction, le degré de consensus dépend du caractère plus ou moins polémique de la question posée. Sur n'importe quel sujet, positif ou normatif, les questions peuvent être posées de façon plus ou moins clivante. Si 100 % des économistes sont pour un taux marginal d'imposition sur le revenu positif, il existe par construction un taux qui divise les économistes en deux groupes de même taille. De même dans l'estimation d'une élasticité (par exemple d'offre de travail), les économistes peuvent s'accorder sur le fait qu'elle soit positive en étant profondément divisés sur le niveau de cette élasticité. Dans les commentaires d'un sondage auprès de professeurs d'économie australiens, Anderson et Blandy (1993) s'étonnent que sur plus de quarante questions posées, l'affirmation « la redistribution du revenu en Australie est une tâche légitime du gouvernement » a fait l'objet du plus large consensus, tandis que l'affirmation « la distribution du revenu devrait être plus égale » a fait l'objet du plus grand désaccord. Pourtant, le paradoxe apparent est facile à expliquer : on peut être d'accord sur le principe général de redistribution, sans être d'accord sur le niveau. Il paraît ainsi difficile, voire impossible, de mesurer un degré absolu de consensus ou de comparer le consensus selon les sujets ou les sous-disciplines.

Il est potentiellement instructif de comparer les réponses *aux mêmes questions* selon le pays ou la discipline. Anderson et Blandy (1993) comparent les réponses des économistes selon les pays et trouvent des différences importantes. Les Français par exemple ont l'attitude la moins favorable vis-à-vis du marché et la plus favorable vis-à-vis de l'intervention de l'État dans l'économie, tandis que les Canadiens et les Australiens se trouvent à l'opposé. Au-delà de l'opinion moyenne ou médiane, les Français sont ceux, avec les

Anglais et les Sud-Africains chez qui le consensus (mesuré par la dispersion des réponses) est le moins fort sur ce sujet, tandis qu'il est le plus fort chez les Canadiens et les Allemands. Klein et Stern (2005) ont interrogé un grand nombre de membres d'associations académiques en sciences sociales (anthropologie, économie, histoire, droit et philosophie politique, sciences politiques, sociologie) sur leur opinion concernant les mêmes politiques publiques, ce qui permet de comparer l'état du consensus selon l'appartenance à telle ou telle discipline. Les auteurs soulignent que les économistes sont significativement moins interventionnistes (« *more 'laissez faire'* ») que les membres d'autres disciplines. Pourtant on ne peut conclure à un plus grand consensus : au contraire, les économistes sont ceux qui montrent le moins grand consensus. Sur 13 des 18 sujets dont le salaire minimum, la santé, la régulation des biens, la régulation environnementale, les lois anti-discrimination, la redistribution de la richesse, l'école, la politique monétaire et la politique budgétaire, l'économie est la discipline où règne le moins grand consensus (encore une fois mesuré par la dispersion des réponses). Les auteurs soulignent que c'est paradoxalement souvent sur les sujets économiques que les économistes sont le moins d'accord. Ils concluent que l'économie ne passe pas ce test de « *scientificité* », c'est-à-dire la capacité à créer du consensus. Mais cette conclusion n'est pas tout à fait satisfaisante. La scientificité dépend seulement de la capacité à créer du consensus sur les aspects positifs de la discipline et non sur les aspects normatifs. La physique nous permet de produire de l'énergie nucléaire mais ne nous permet pas de savoir si l'on devrait le faire ou non⁵.

Dans les études citées jusqu'ici, le consensus est généralement mesuré par la dispersion des réponses à une question donnée, par exemple en calculant l'écart-type des réponses à des questions où le degré d'accord est exprimé en cinq modalités de « 1 : tout à fait en

5. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de consensus sur la question chez les physiciens nucléaires. On ne peut toutefois pas conclure que c'est la connaissance scientifique qui crée le consensus (même si elle aide à donner un avis éclairé). Le consensus peut être dû à un biais de sélection lié au fait que des personnes partageant le même avis (le fait qu'il soit pertinent de produire de l'énergie nucléaire) rejoignent la même profession (la physique nucléaire). De plus, une fois engagé dans la profession, le consensus peut être renforcé par la communauté d'intérêt et des phénomènes de rationalisation psychologique. En dehors d'une meilleure connaissance scientifique des coûts et bénéfices du nucléaire, il y a donc un ensemble de raisons pour lesquelles on s'attend à ce que les physiciens nucléaires défendent l'énergie nucléaire.

désaccord » à « 5 : tout à fait d'accord ». Ce n'est peut-être pas la meilleure façon de mesurer le consensus. Par exemple, si à une question économique, le public répond 2 (plutôt en désaccord) à une très large majorité et que les économistes répondent 4 ou 5, ne pourrait-on pas dire qu'il existe un consensus entre économistes (sur le fait que le public se trompe) malgré le fait que les réponses des économistes soient plus dispersées que celles du public ? Peut-être que c'est le biais systématique qui compte et non la dispersion des réponses. C'est le raisonnement qu'adopte Caplan (2007) lorsqu'il conclut à un consensus des économistes : d'après l'auteur, si les économistes ne sont pas d'accord lorsqu'ils discutent entre eux, ils sont d'accord lorsqu'ils sont confrontés aux non-économistes. Par rapport aux économistes, la population serait irrationnelle. Elle serait victime de 4 biais : le biais anti-marché, le biais anti-étranger (ou anti-commerce international), le biais pro-emploi (ou anti-gain de productivité) et le biais de pessimisme. L'auteur en conclut que la démocratie est un relativement mauvais moyen de trancher les décisions économiques !

1.2. Pourquoi les économistes ne sont-ils pas d'accord ?

Les économistes ne sont pas d'accord entre eux ; ils ne sont pas d'accord sur le fait qu'ils sont d'accord entre eux ou non ; ils ne le sont pas non plus sur les raisons pour lesquelles ils ne sont pas d'accord.

La question n'est pas nouvelle : Machlup (1964) et Friedman (1968) ont écrit respectivement un article et un chapitre ayant ce même titre : *Why Economists Disagree ?* Machlup distingue quatre causes possibles de désaccord : les différences sémantiques, les différences de logiques, les différences sur les faits, et les différences sur les valeurs. Selon l'auteur, les deux premiers problèmes peuvent être facilement résolus, le troisième peut en principe être résolu tandis que les différences de valeurs sont irréconciliables (*de gustibus non disputandum*). Pour Machlup, si les économistes semblent être plus souvent en désaccord que les chercheurs en sciences naturelles, c'est qu'on interroge les premiers plus souvent sur les politiques publiques et les seconds plus souvent sur les faits. Selon l'auteur, de même que les chercheurs en sciences naturelles, les économistes ont construit un monde contrefactuel à l'aide de la pure analyse théorique et il existe un large consensus à propos du

système théorique à la base de la discipline⁶. La position de Friedman est proche de celle de Machlup. Il fait également la distinction entre faits et valeurs et souligne qu'une partie des désaccords provient de différences de valeur. Mais il ne minimise pas non plus les différences de jugements sur les faits. Ainsi, la raison principale des différences d'opinion des économistes sur la politique monétaire n'est pas une différence sur les valeurs mais sur les faits (Friedman, 1968). Toutefois, pour Friedman, comme pour Machlup, même si les économistes ne sont pas d'accord sur les faits, ou sur les valeurs, ils s'accordent sur la théorie économique. C'est comme cela qu'il faut comprendre sa fameuse phrase « *We are all Keynesians now* »⁷, non pas qu'il soit d'accord avec les conclusions de Keynes, mais parce que les modèles qu'il utilise (la synthèse dite néo-keynésienne) intègre (une partie de) l'appareil théorique de Keynes⁸.

Si Friedman et Machlup discutent des raisons théoriques pour lesquelles les économistes ne sont pas d'accord, ils s'appuient sur leur intuition plutôt que sur des données empiriques. La distinction entre aspects normatifs et positifs est le sujet d'une enquête empirique de Fuchs, Krueger et Poterba (1998). Les auteurs se demandent si les désaccords entre économistes sur les politiques publiques découlent de désaccords sur les valeurs et/ou sur les paramètres économiques. Par exemple, un désaccord sur une politique redistributive peut provenir d'une moins grande importance donnée à l'objectif d'égalité des conditions (valeur) ou à une estimation différente de l'élasticité de l'offre de travail (paramètre). Les auteurs ont ainsi envoyé un questionnaire à des économistes du travail dans l'objectif de distinguer ce qui provient de désaccords d'une part sur les valeurs et d'autre part sur les paramètres économiques. L'hypothèse des auteurs est que les réponses permettent de distinguer les opinions sur les valeurs et les paramètres et donc que les opinions sur les paramètres ne « polluent » pas les opinions sur

6. « *Economists also have an exact-construct-world, created for purely theoretical analysis; but no outsider cares what they do with it or appreciates the broad agreement of the analysts about the theoretical system that constitutes their discipline.* »

7. « *The Economy: We Are All Keynesians Now* », *Time*, 31 décembre, 1965. Mais le *Time* a coupé la citation : « *in one sense, we are all Keynesians now; in another no one is Keynesian any longer* » (Friedman, 1968).

8. « *We all use the Keynesian language and apparatus; none of us any longer accepts the initial Keynesian conclusions* » (Friedman, 1968).

les valeurs. Dans l'hypothèse inverse, certains pourraient répondre, par exemple, que la redistribution n'est pas souhaitable (valeur) parce qu'ils pensent qu'elle aurait un coût élevé en termes d'efficacité (paramètres) : si tel est le cas, les enquêtes ne permettraient pas *en pratique* de distinguer valeurs et paramètres (même si cette distinction reste possible en théorie). Les auteurs tirent trois conclusions de l'enquête. Ils concluent premièrement qu'il existe un grand degré de désaccord entre économistes sur les politiques publiques à mener dans leur domaine de spécialisation. Sur les 13 propositions, seulement une (une augmentation de la taxe sur les produits pétroliers) fait l'objet d'un fort consensus (en l'occurrence pour). Deuxièmement, les positions sont plus corrélées à des différences de valeurs qu'à des différences d'estimation des paramètres. Troisièmement, les estimations sur les paramètres sont très dispersées et les économistes apparaissent trop confiants dans leur propre estimation : pour la plupart des questions, une grande proportion des intervalles de confiance n'incluent pas le point moyen des estimations. Ce dernier point n'est pas rassurant pour la discipline, censée créer du consensus sur ces estimations positives. L'excès de confiance n'est toutefois pas caractéristique de l'économie : on la retrouve chez les experts des autres disciplines (on parle de « biais d'expertise », ou « expert biais »).

Pour Gordon et Dahl (2013), la principale cause de désaccord entre économistes est l'étroitesse de la littérature académique. Selon les résultats de l'étude, lorsque la littérature est large, c'est-à-dire, lorsque le nombre de publications sur le sujet est important, le consensus entre économistes est élevé. Les auteurs suggèrent ainsi que les économistes se font leur opinion selon les éléments de preuve inclus dans la littérature économique. De façon contre-intuitive, ils ne trouvent pas de fracture partisane : il n'y a pas de différence systématique d'opinion selon la proximité politique dans les réponses aux questions posées⁹. Ces résultats s'opposent à ceux trouvés par Fuchs, Krueger et Porteba (1998). Chez ces derniers, les valeurs sont très fortement corrélées à l'affiliation politique et également corrélées aux préférences en termes de politiques publiques.

9. « In addition, there is no evidence to support a conservative versus liberal divide among these panel members, at least on the types of questions included so far in the surveys ».

2. L'analyse économique peut-elle créer du consensus ? L'exemple de la fiscalité

Concernant le consensus, la solution, proposée par Weber (1919) et largement adoptée par les économistes est donc de distinguer les assertions positives et les assertions normatives : si les valeurs ne se discutent pas, la démarche scientifique doit permettre de dégager du consensus sur le monde tel qu'il est. Cette solution nécessite de pouvoir distinguer les faits et les valeurs, ce qui n'est pas toujours possible en pratique. Ceci est un débat philosophico-épistémologique classique sur la possibilité de l'objectivité dans les sciences. L'idée n'est pas de reprendre les termes de ce débat de manière exhaustive, ni d'en faire l'historique (voir par exemple Gamel, 2010), mais de l'illustrer en prenant des exemples récents en économie et notamment dans le domaine de la fiscalité et en prenant le cas particulier de la théorie de la fiscalité optimale.

On peut distinguer deux types d'assertions positives : les faits (au sens strict) et les relations de cause à effet (les comportements). Il est difficile de distinguer des faits et des relations de cause à effet purement objectifs, indépendants des valeurs (*value-free*).

2.1. Les faits

Il est devenu banal de souligner que les faits sont construits. Il n'y a pas de mesures neutres du point de vue des valeurs. C'est une évidence lorsqu'il s'agit de discuter des inégalités et de la pauvreté (inégalités de quoi ? Entre qui ?), ou lorsqu'il s'agit de définir un revenu ou une assiette fiscale. La mesure implique une prise de position normative, plus ou moins consciente, plus ou moins explicite. Des termes apparemment objectifs et neutres peuvent être interprétés de façon différente selon le point de vue. Par exemple, concernant le mécanisme français du quotient familial, Landais, Piketty et Saez (2011) écrivent « De manière plus fondamentale, la complexité du fonctionnement du quotient familial masque son deuxième grand défaut : son importante régressivité ». Sterdyniak (2011) leur répond : « ainsi, le quotient familial est-il une composante logique et nécessaire de l'impôt progressif ». Pourtant, la question de la progressivité ou non de l'impôt est censée être une assertion positive, sur le monde tel qu'il est et non tel qu'il devrait être. La question à laquelle les auteurs tentent de répondre est sur la forme positive « *le quotient familial bénéficie-t-il*

aux plus aisés ? » et non pas « le quotient familial devrait-il bénéficier aux plus aisés ? ». Le désaccord entre les auteurs ne provient pas des données : ils utilisent les mêmes données pour arriver à des conclusions apparemment contradictoires. Ce n'est pas non plus un simple désaccord sémantique : par progressivité ou régressivité, les auteurs répondent à la même question à savoir si le quotient familial bénéficie ou non aux plus aisés. Le désaccord provient en fait d'une différence de valeurs. En effet, bien que la question posée soit d'apparence positive, elle n'est pas indépendante de valeurs puisque, pour répondre à la question, il faut d'abord définir qui sont les plus aisés. Tandis que Landais, Piketty et Saez ont une approche individuelle (dans *Pour une révolution fiscale*, les individus sont classés par percentiles de revenus individuels sous l'hypothèse d'absence de partage des ressources) ; Sterdyniak prône une approche familialisée où les individus sont classés selon le revenu du ménage, sous l'hypothèse implicite de partage intégral des ressources. Il y a donc deux paradigmes (individualiste et familialiste). Le choix entre ces deux paradigmes dépend à la fois de valeurs (*doit-on* considérer l'individu ou la famille comme élément de base des comparaisons ?) et de faits (les individus d'un même ménage partagent-ils *effectivement* leurs ressources ?). Selon le paradigme individualiste, le quotient familial est régressif (c'est un fait), tandis que dans le paradigme familialiste, il devrait être a-redistributif (voir Allègre, 2012, pour une explication). Il y a ainsi imbrication entre faits, valeurs et paradigme.

Le problème peut être formulé autrement. On peut calculer le bénéfice qu'apporte une disposition fiscale de plusieurs façons : en euros, en proportion de l'impôt payé ou en proportion du revenu. L'avantage fiscal que procure un enfant supplémentaire peut ainsi être mesuré de plusieurs manières, selon la norme choisie :

$$IR(x+1 \text{ enfants} ; y \text{ euros}) - IR(x \text{ enfants}, y \text{ euros}) \quad [1]$$

$$IR(x+1 \text{ enfants} ; y \text{ euros par } uc) - IR(x \text{ enfants} ; y \text{ euros par } uc) \quad [2]$$

$$\begin{aligned} & IR(x+1 \text{ enfants} ; y \text{ euros par } uc) / y \text{ euros} - \\ & IR(x \text{ enfants} ; y \text{ euros par } uc) / y \text{ euros} \end{aligned} \quad [3]$$

où les uc correspondent aux unités de consommation¹⁰.

10. Voir INSEE : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/unite-consommation.htm>. Notons qu'il n'y a pas non plus de consensus sur la valeur des unités de consommation.

Selon la façon dont est calculé l'avantage fiscal, la conclusion change radicalement. Landais, Piketty et Saez calculent l'avantage fiscal tel que défini par l'approche [1] ; ils concluent à sa régressivité. Sterdyniak défend implicitement l'approche [3]. Cette approche respecte l'équité fiscale horizontale selon le principe de *sacrifice proportionnel égal* : selon cette approche, deux contribuables ayant le même niveau de vie doivent payer en proportion le même taux d'imposition. C'est ce qu'essaye de faire le système de quotient familial (excepté que le quotient familial ne respecte pas les unités de consommation telles que mesurées par l'INSEE) que Sterdyniak défend. Si l'on accepte cette approche, la régressivité apparente soulignée par Landais, Piketty et Saez n'est que le résultat d'une mauvaise conversion.

Ce qui est mesuré dépend en fait de l'écart à une norme, définie (explicitement ou implicitement) par le chercheur. **Les valeurs et les faits sont ainsi étroitement imbriqués puisque ce qui est mesuré est la différence entre les faits et les valeurs. La mesure n'est ainsi ni entièrement normative, ni simplement descriptive.** Elle dépend du paradigme (ici compris comme norme implicite) dans lequel on se place.

2.2. Les comportements

Si les chercheurs ne sont pas d'accords sur tous les faits au sens strict, notamment ceux qui sont le plus chargés en valeurs, ils devraient pouvoir s'accorder sur les comportements : l'économie ne se prétend-elle pas être la science des comportements rationnels ? Une fois que l'on s'accorde, peut-être de façon conventionnelle, sur ce qu'il est pertinent de mesurer (l'emploi, le PIB, le revenu des ménages, le patrimoine), l'économie devrait pouvoir répondre de façon, peut-être incertaine, mais objective à la question de l'impact des politiques publiques. Par exemple, l'économie devrait pouvoir trancher la question de l'impact d'une hausse des tranches supérieures d'imposition du revenu sur l'activité (mesuré par le PIB) et l'emploi. Certes, la façon de mesurer le PIB et l'emploi est chargée de valeur, mais une fois un indicateur choisi, l'observation des comportements devrait être neutre d'un point de vue axiologique.

Malheureusement, les choses ne sont pas si simples car l'accord sur l'impact chiffré ne suffit pas. Deux économistes peuvent être

d'accord sur le nombre d'emplois créés par la baisse de l'impôt sur le revenu, sans être d'accord sur les causes, par exemple si l'un pense que les emplois seront créés en totalité par l'impulsion budgétaire, et l'autre en totalité par l'augmentation de l'offre de travail. Dans ce cas, l'un pense que le multiplicateur budgétaire est élevé et l'élasticité de l'offre de travail est forte tandis que l'autre pense que le multiplicateur budgétaire est nul et l'élasticité de l'offre de travail forte : s'ils sont d'accord sur l'impact, paradoxalement ils ne sont d'accord sur rien concernant le fonctionnement de l'économie. L'observation de l'impact réel de cette politique ne permettra pas nécessairement de trancher. Or, la réalité économique et sociale est complexe : il existe de nombreux autres facteurs (les autres politiques publiques mises en place en même temps, la conjoncture, des changements de préférences, ...) pouvant influencer les variables d'intérêt. Des expériences contrôlées permettraient d'estimer très précisément certains des paramètres, mais elles sont impossibles à réaliser. Notons tout de même qu'il existe une différence avec l'exemple des faits chargés de valeur : ici, il est très difficile en pratique de créer du consensus mais pas impossible en théorie. Avec suffisamment de données, et l'accumulation de pseudo-expériences naturelles, on peut espérer que les estimations des uns et des autres convergent. Il faut pour cela que la force de convergence liée à l'accumulation de données empiriques soit plus forte que les forces de divergence (le renouvellement des économistes, l'oubli des expériences passées, l'évolution des technologies et des institutions, les changements de préférences des agents observés modifiant les paramètres que l'on essaye d'estimer). C'est sur ce principe que fonctionnent certaines méta-analyses : en combinant l'ensemble des résultats d'études indépendantes, on devrait se rapprocher de la valeur réelle du paramètre estimé.

La progression de la connaissance des économistes découlant de l'accumulation d'expériences et de données est une vision optimiste qui repose sur l'hypothèse que les modèles estimés sont les modèles pertinents (qu'ils sont estimables et qu'ils sont aussi une représentation pertinente de la réalité). Par exemple, il est peu probable que les évaluations d'élasticité d'offre de travail convergent si les modèles estimés sont des modèles unitaires (dans lequel le ménage est considéré comme une unité), alors qu'en

réalité le ménage est un lieu de négociation entre les conjoints (selon un modèle dit collectif). Dans ce cas, l'accumulation d'estimations de modèles unitaires ne suffirait pas à converger vers le « bon » paramètre (car celui-ci dépendrait de variables non incluses dans le modèle). De fait, le champ de l'offre de travail est plutôt un exemple de bonne pratique en économie : les modèles traditionnels ont été remis en question sur la base d'une multitude d'études empiriques qui ont montré que les implications testables du modèle unitaire (dont l'hypothèse de mise en commun intégrale des ressources) sont rejetées par les données. À la suite de Chiappori (1988), un important travail théorique et empirique a été effectué sur les modèles collectifs (voir Clark, Couprie et Sofer, 2004). Aujourd'hui, le fait que le modèle collectif soit une représentation plus pertinente des décisions d'offre de travail fait consensus parmi les économistes du travail. Mais malgré le consensus sur le modèle utilisé, les estimations des paramètres sont très variables à la fois dans la littérature empirique et dans les opinions des économistes du travail (Fuchs, Krueger et Poterba, 1998), malgré les progrès réalisés dans le traitement statistique des données (Heckman, 1993). Concernant l'élasticité-salaire de l'offre de travail, le consensus est qu'elle se situe entre 0 et 1, avec une élasticité plus forte pour les femmes mariées et plutôt guidée par des changements de participation que par les variations d'heures (Bargain, 2004) : disons, avec Bargain, que ce consensus est « peu précis ».

Dans la discussion sur le consensus, à la fois Friedman, Machlup et Fuchs *et al.* distinguent les désaccords sur les paramètres des modèles comportementaux (les élasticités), des désaccords sur les valeurs (par exemple, la préférence pour l'égalité). Mais on voit que le désaccord peut être d'un autre type : il peut porter sur le modèle lui-même, ou le paradigme, c'est-à-dire sur le choix d'hypothèses simplificatrices pertinentes. Or, il existe un enchevêtrement de questions normatives et positives dans le choix d'un modèle. Par construction, un modèle est une simplification de la réalité. **Choisir ce que l'on simplifie n'est pas sans implication normative.** Un modèle peut-être rejeté parce que ses hypothèses sont rejetées empiriquement ou parce que ses capacités prédictives ou explicatives sont faibles mais il n'existe pas vraiment de règles : un modèle peut être préféré malgré des hypothèses irréalistes pour ses capacités prédictives ou rejeté malgré de meilleures capacités

prédictives en faveur de modèles plus cohérents avec la théorie économique. On comprend facilement, dans un champ où il est difficile de s'accorder sur les paramètres d'un modèle, qu'il soit difficile de trancher sur le modèle pertinent, d'autant plus que ce choix comporte également des implications normatives. Au final, de même que les faits bruts, les modèles peuvent être (plus ou moins) chargés de valeur. Par exemple, le modèle unitaire d'offre de travail avait pour caractéristique de négliger totalement les inégalités de partage de ressources dans les foyers entre les hommes et les femmes tandis que les modèles collectifs mettent l'accent sur les déterminants du rapport de force dans les négociations intra-familiales et donc sur les inégalités au sein du foyer. Il n'est donc pas étonnant qu'ils aient été mis en avant par des économistes sensibles à la question des inégalités femmes-hommes.

2.3. La taxation optimale : des faits et des valeurs

Les économistes sont confrontés à des injonctions contradictoires : installer la discipline au rang de science et faire des recommandations de politiques publiques. Pour répondre à la première, on distingue assertions positives et normatives tandis que pour répondre à la seconde, il est bien nécessaire de réintroduire les valeurs. La théorie de la taxation optimale, à la suite des travaux fondateurs de Ramsey (1927) et Mirrlees (1971), se propose de fonder des préconisations de politiques publiques sur des bases scientifiques. Selon ce paradigme, le système fiscal doit être choisi afin de maximiser une fonction d'utilité sociale sous un certain nombre de contraintes qui définissent les possibilités de production. Le planificateur est utilitariste dans le sens où la fonction d'utilité sociale dépend, de façon linéaire ou non, des utilités individuelles. Il peut être parétien s'il se restreint à l'identification de systèmes de taxation Pareto-éfficients sans préciser de fonction d'utilité sociale : les règles ainsi dérivées sont censées pouvoir recueillir un accord unanime. Dans la mesure où l'imposition crée des distorsions, la théorie de la taxation optimale permet de formaliser le dilemme auquel est confronté le planificateur social entre efficacité (la maximisation de la production) et équité (l'égalisation de la consommation). Le système de taxation optimale dépend alors d'une part du degré de distorsion, que l'on peut résumer par l'élasticité de la production à l'impôt (ou aux impôts

s'il y a plusieurs assiettes), et d'autre part par la préférence sociale pour l'égalité (qui peut être modélisée comme un paramètre du modèle normatif).

La théorie de la taxation optimale a produit de nombreux travaux de référence en économie mais finalement assez peu de résultats susceptibles d'éclairer les politiques publiques¹¹. Dans une revue de littérature théorique et pratique, Mankiw *et al.* (2009) listent huit leçons suggérées par la théorie de la taxation optimale dans les décennies récentes : (1) le barème de taux marginaux optimaux dépend de la distribution des capacités ; (2) les taux marginaux optimaux *pourraient* être décroissants pour les revenus élevés ; (3) un impôt uniforme couplé à un transfert forfaitaire *pourrait* être proche de l'optimum ; (4) la redistribution optimale des revenus augmente avec les inégalités de salaires ; (5) les impôts devraient dépendre de caractéristiques personnelles ainsi que des revenus ; (6) seuls les biens de consommation (et non les biens intermédiaires) devraient être imposés, et généralement, ils doivent être taxés de manière uniforme ; (7) Les revenus du capital ne devraient pas être taxés, au moins en espérance ; (8) Dans les économies stochastiques dynamiques, la politique fiscale optimale nécessite une sophistication accrue. De ces huit leçons, seules les (5), (6) et (7) sont susceptibles d'intéresser un décideur public. Les autres concluent à l'absence de règles (2 ; 3) ou n'intéressent que les théoriciens (1 ; 4 ; 8)¹².

Sur les trois leçons susceptibles d'éclairer un décideur public, seule une partie de la (6) est réellement consensuelle : l'exonération des biens intermédiaires. Or, la TVA, mécanisme permettant d'exonérer les biens intermédiaires, a été instaurée en France en 1954, bien avant les conclusions de la théorie de la taxation optimale de Diamond et Mirrlees (1971) ou de Atkinson et Stiglitz (1976). L'intuition était donc connue avant la « preuve » formelle. La leçon (2) conclut que l'absence de règle concernant le profil des

11. Toutefois, la théorie de la taxation optimale apporte un cadre d'analyse susceptible d'éclairer les débats.

12. Elles concernent le niveau relatif de la redistribution sans donner d'indications sur le niveau absolu. Au moment de fixer un niveau de redistribution, il n'est en pratique pas très utile de savoir qu'il devrait être plus élevé que dans la situation B si on n'a pas d'idée du niveau auquel il devrait être dans la situation B. En théorie, c'est intéressant, mais ce n'est d'aucune utilité pratique.

taux marginaux d'imposition en fonction du revenu n'est pas consensuelle. Pour d'autres auteurs, l'optimalité d'un profil en U des taux marginaux d'imposition (décroissant pour les bas revenus puis croissant pour les hauts revenus) est considérée comme un résultat de la théorie de la taxation optimale.

Résoudre les problèmes de taxation optimale demande de les poser de façon mathématique comme des problèmes de maximisation sous contrainte. L'avantage de cette approche est de se limiter à un petit nombre d'objectifs et de variables, ce qui permet de confirmer, ou – mieux – de réfuter certaines intuitions. Toutefois, cet exercice nécessite à la fois de limiter drastiquement le nombre d'objectifs sociaux, souvent limités à deux objectifs traduisant l'arbitrage entre efficacité et équité, et de faire de nombreuses hypothèses simplificatrices concernant les contraintes. Or, ces hypothèses peuvent avoir des conséquences normatives importantes, et ce de manière non-explicite.

Considérons la leçon (5) de Mankiw *et al.* (2009) : elle suggère que l'impôt devrait dépendre de caractéristiques personnelles. Les auteurs donnent deux exemples : le sexe (Alésina, Ichino et Karabournis, 2007) et la taille (Mankiw et Weinzier, 2010), les femmes et les personnes de petite taille devant être moins taxées à l'optimum. D'après les auteurs, la théorie suggère que toute caractéristique personnelle exogène, facile à mesurer, et systématiquement corrélée aux capacités devrait être incluse comme argument dans la fonction d'imposition optimale, le bénéfice économique étant « très probablement » bien supérieur au coût administratif. Ces travaux ne sont pas nécessairement représentatifs du champ de la théorie optimale, mais permettent d'illustrer notre propos puisque les auteurs décident ici de ne pas prendre en compte une contrainte ou un objectif évident, qui est le principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt. Le résultat tombe si l'on rajoute cette contrainte (« la fiscalité optimale doit être constitutionnelle » ou « elle doit respecter l'équité horizontale »). Quoiqu'il en soit, dire que l'impôt doit dépendre de caractéristiques personnelles telles que la taille ou le sexe est manifestement chargé de valeur. Appeler ce type d'imposition « optimale » sans en discuter des fondements normatifs n'est pas très éclairant. Cette façon de réduire les objectifs sociaux et d'imposer des normes implicites (l'absence d'une contrainte n'est pas moins normative que sa

présence) rend malheureusement légitime la critique en « économisme »¹³. Malheureusement, le jeu des publications et des citations encourage les outrances et les postures amORALES. C'est probablement le prix à payer pour encourager les réflexions réellement novatrices (d'autant plus que la morale change).

L'économie normative est confrontée à un autre problème. Pour pouvoir faire des propositions de politiques publiques, elle suppose que les préférences des agents sont stables, et notamment qu'elles sont indépendantes des politiques publiques mises en place. L'élasticité d'offre du travail doit être supposée indépendante du taux marginal d'imposition pour pouvoir résoudre le problème d'optimisation. On a vu qu'un des seuls points de consensus sur l'offre de travail était que l'offre de travail des femmes mariées est plus élastique que celle des hommes. Mais ceci est la conséquence de la division traditionnelle des tâches domestiques et marchandes qui fait des femmes le travailleur additionnel dans le couple tandis que les hommes sont le travailleur principal. Or, les règles d'imposition ne sont probablement pas sans effet sur cette division traditionnelle. L'individualisation de l'impôt et des prestations sociales est défendue au nom de l'égalité femmes-hommes et de la dénonciation de la division sexuée du travail. À ce titre l'individualisation des prestations sociales aurait un effet ambigu dont les modèles statiques de fiscalité optimale ne rendent pas compte. En effet, l'individualisation des prestations sociales augmenterait les taux marginaux auxquels les femmes sont confrontées (car les taux marginaux d'imposition effectifs sont décroissants dans le bas de l'échelle des revenus ; l'effet de l'individualisation des impôts est inverse car les taux sont croissants dans le haut de l'échelle des revenus). Dans une vision statique, ceci pourrait pousser les femmes à réduire leur offre de travail, ce qui augmenterait la division sexuée du travail. Mais l'objectif de l'individualisation (tel qu'exposé par ses défenseurs) est justement de casser à terme la représentation travailleur principal/travailleur additionnel et donc

13. On peut dire que l'économisme se situe justement dans l'absence de certaines valeurs communément partagées (telle la non-discrimination) dans un modèle normatif sans que cette absence soit explicitement discutée, ou lorsque le problème éthique posé par cette absence est *manifestement* d'un ordre plus élevé que l'inefficacité que le modèle est censé minimiser. L'ambiguïté de la notion se situe dans le « manifestement » puisque nous ne partageons pas tous les mêmes valeurs.

de faire converger l'élasticité d'offre de travail des hommes et des femmes. Les deux modèles font des prédictions inverses. Malheureusement, l'un est testable car la prédiction est à court terme, tandis que l'autre n'est pas testable : la prédiction concernant le changement de préférence est à long terme et l'économiste est bien incapable d'estimer un impact sur les préférences à long terme.

La leçon (7), qui suggère que les revenus du capital ne devraient pas être taxés, est probablement le résultat le plus important de la théorie de la taxation optimale. C'est également le plus controversé¹⁴. Selon les modèles qui arrivent à ce résultat, la suppression des impôts sur le patrimoine est également de l'intérêt des personnes sans aucun patrimoine. Les deux modèles les plus connus sont ceux d'Atkinson-Stiglitz (1976), et de Chamley (1986) et Judd (1985). Notons que Stiglitz est un fervent défenseur de la taxation du capital¹⁵. Les modèles qui aboutissent à cette conclusion s'appuient sur des hypothèses simplificatrices non réalistes et/ou sur des objectifs sociaux restreints. D'autres auteurs, et même parfois les mêmes auteurs (Atkinson et Sandmo, 1980), ont montré que lever ces hypothèses pouvait justifier des taux d'imposition importants sur les revenus et/ou la transmission du patrimoine. Par exemple, le modèle développé par Chamley (1986) et Judd (1985) concluant à l'optimalité de l'absence de taxation des revenus du capital, s'appuie sur des agents de durée de vie illimitée. De nombreux articles se sont attachés à montrer que prendre en compte le cycle de vie modifiait le résultat de Chamley-Judd. De même, Piketty et Saez (2012) montrent qu'ajouter les héritages dans l'analyse ainsi qu'un objectif social en termes d'égalité des opportunités peut justifier un impôt sur l'héritage à un taux qui pourrait s'élever jusqu'à 60 %. La littérature sur cette question est riche et l'idée ici n'est pas de la synthétiser mais de souligner que dans les modèles de fiscalité optimale, les aspects normatifs ne se limitent pas à des paramètres tels que la préférence sociale pour l'égalité : ils se nichent dans les hypothèses simplificatrices,

14. Il est tellement controversé, que le rapport final de la *Mirrless Review* initiée par l'Institute of Fiscal Studies dans l'objectif d'identifier les caractéristiques d'un bon système fiscal au XXI^e siècle, ne s'appuie pas sur cette littérature : « *In spite of a vast body of research on the appropriate taxation of savings, we recognize at the outset that economic theory does not provide an unequivocal recommendation on the issue of optimal tax design. We therefore rely in part on broadly-attractive concepts, such as tax neutrality* » (IFS, 2011).

15. Voir par exemple, Stiglitz (2014).

notamment celles consistant à réduire les inégalités en un nombre restreint de dimensions, voire une seule dimension. Selon les modèles, les agents peuvent être représentatifs, à durée de vie illimitée ou dictateurs bienveillants d'un ménage unitaire. Ces hypothèses simplificatrices ont un statut différent selon que les modèles sont normatifs ou descriptifs. Dans les modèles descriptifs, il est possible de défendre que ce qui importe, ce n'est pas le réalisme des hypothèses mais le caractère prédictif du modèle, ou le fait que ses conclusions, testables, reflètent une partie de la réalité. Les modèles normatifs, eux, ne peuvent être testés. Les normes qui en résultent sont déduites logiquement des normes qu'on y fait entrer sous la forme des hypothèses simplificatrices et/ou d'objectifs sociaux restreints. Pour paraphraser une expression anglaise : *norms in, norms out*¹⁶. Si l'objectif est de rendre explicites les jugements de valeur afin de fournir un cadre rigoureux pour analyser les arbitrages, alors le but n'est qu'à moitié atteint : en rendant explicite un arbitrage entre deux objectifs sociaux, le cadre d'analyse tend à masquer la présence ou l'absence d'autres objectifs, implicites dans les hypothèses simplificatrices du modèle.

De même de la question de la familialisation de l'impôt, la fiscalité sur l'épargne et le patrimoine est particulièrement controversée et dépasse le clivage traditionnel gauche/droite. André Masson (2015) l'illustre en analysant les divergences de point de vue entre Thomas Piketty et Philippe Aghion. Voilà deux économistes français, anciens élèves de l'ENS, enseignants à l'École d'économie de Paris (le second comme professeur invité) et au Collège de France (le second comme titulaire d'une chaire permanente), passés par le MIT (Piketty) et l'Université Harvard (Aghion), récipiendaires du prestigieux Prix Yrjö Jahnsson, ayant tous les deux signé l'appel de 27 économistes en faveur de Ségolène Royal en 2007 et de 42 économistes en soutien de François Hollande en 2012, et qui travaillent sur les questions de croissance et de capital. Malgré ces proximités, en ce qui concerne la fiscalité de l'épargne et du patrimoine, ils sont en profond désaccord, bien qu'ils fassent tous les deux des recommandations de politiques publiques (ce n'est pas une question qui leur est posée et les prend au dépourvu). Piketty

16. En informatique, la formule *garbage in, garbage out* fait référence au fait que les ordinateurs opérant par des processus logiques, des mauvaises données d'entrée (« garbage in ») ne peuvent produire que des mauvais résultats à la sortie (« garbage out »).

propose un impôt fortement progressif sur le patrimoine (Piketty, 2013) et un nouvel impôt fusionnant CSG et IR qui imposerait les revenus financiers, y compris les plus-values, au même titre que les revenus du travail (Landais, Piketty et Saez, 2011). Aghion propose exactement l'inverse : il faudrait se reposer plus sur la TVA, éviter la fusion IR-CSG, « fausse bonne idée », et mettre en place un « système dual capital/travail » avec un « impôt progressif sur les revenus du travail et un impôt forfaitaire sur les revenus du capital productif » (Aghion, Cette et Cohen, 2014). Comme l'écrivent Aghion et ses co-auteurs, deux arguments s'affrontent traditionnellement : celui de la neutralité fiscale et celui de l'incitation fiscale à la croissance. Selon le premier, l'important est de ne pas créer de distorsions, sources à la fois d'iniquité horizontale et d'inefficacité. La neutralité évite les comportements coûteux d'optimisation fiscale. Plus il est facile de substituer les revenus (par exemple de transformer des revenus du travail en revenus du capital, des dividendes en plus-values...), plus la fiscalité doit être neutre. Selon l'argument d'incitation, la fiscalité doit remédier aux défaillances de marché, en encourageant l'épargne et l'innovation. Cet argument suppose que l'on est dans une situation de sous-épargne, notamment de sous-épargne risquée. Aghion *et al.* estiment que leur réforme fiscale augmenterait la productivité de 0,25 point par an. Présenté comme cela, le différend semble empirique. Mais si l'on ajoute que Piketty aborde la question sous l'angle des inégalités (son cours à l'ENS s'intitule « Économie des inégalités »), tandis qu'Aghion l'aborde sous l'angle de la croissance (sa chaire au Collège de France s'intitule « Économie des institutions, de l'innovation, et de la croissance »), on comprend pourquoi leurs modèles diffèrent : ils n'essayent pas d'expliquer le même phénomène. Piketty essaie d'expliquer l'évolution des inégalités tandis qu'Aghion essaie d'expliquer l'évolution de la croissance. Bien qu'ils travaillent essentiellement sur les mêmes phénomènes, il y a très peu de possibilités de confrontation empirique entre des approches qui sont moins opposées qu'orthogonales.

3. Conclusion : Le consensus est-il souhaitable ? Entre qui ?

L'économie produit assez peu de consensus sur les politiques publiques à mettre en œuvre. Le désaccord ne porte pas seulement sur les paramètres des modèles descriptifs (les élasticités), ou ceux

des modèles normatifs (synthétisant une préférence sociale pour l'égalité), mais sur les modèles eux-mêmes. Il est donc peu probable qu'une même analyse puisse servir à la fois comme politique économique de droite ou comme politique économique de gauche, pour reprendre le titre d'un ouvrage dirigé par Artus (2006). **Les différences entre offres politiques ne sont pas seulement paramétriques, elles découlent de représentations différentes de la société.** Le rôle des économistes n'est pas de faire converger ces représentations afin de créer les conditions d'un consensus apparent mais trompeur. Le rôle des économistes, et des chercheurs en sciences sociales en général, serait plutôt de faire vivre ces représentations dans leur diversité, de façon à refléter si possible la pluralité des points de vue dans la société. Se pose alors la question de la représentativité des économistes, de leur recrutement au sein des groupes sociaux dominants, de leur biais lié à leur position sociale, et de leur capture due, entre autres, au système d'allocation des ressources et des honneurs¹⁷.

Rechercher un certain consensus n'est cependant pas inutile. Sur les sujets normatifs, comme la fiscalité, cela n'a d'intérêt que si le consensus est recherché au sein d'un groupe plus large que les seuls économistes, représentatif de l'ensemble de la société. C'est l'idée des conférences de consensus ou jurys citoyens, dans lesquelles un petit groupe de citoyens, qui peuvent être choisis par méthodes aléatoires, donnent un avis public aux autorités. Par rapport à un groupe d'experts, cette approche doit permettre d'obtenir un éclairage non-élitiste, le groupe de citoyens étant censé être une *représentation en miniature du peuple* (Sintomer, 2007). Par rapport aux sondages d'opinion, l'approche doit permettre de dégager une opinion éclairée et réfléchie, faisant suite à une délibération se déroulant dans de bonnes conditions. **Les conférences de consensus ou jurys citoyens semblent ainsi pertinentes lorsque le sujet est suffisamment normatif pour que l'on se soucie de la représentativité des participants dans un souci démocratique, et suffisamment technique pour que l'on cherche un avis éclairé,** le principe de ces conférences étant d'informer correctement les participants, *via* l'audition d'experts. Les sujets traités par des conférences de consensus reflètent ces

17. Zingales (2013) discute de la capture des économistes et de la façon de la prévenir.

aspects à la fois normatifs et techniques : les OGM, le nucléaire, le clonage, ... En fiscalité, la question de l'individualisation de l'impôt et des prestations, ou celle de la compensation d'une taxe carbone, par exemple, pourraient être débattues dans le cadre d'une conférence de consensus. L'approche a certaines limites qu'il ne faut pas minimiser. La procédure risque d'être totalement contrôlée par ses organisateurs, *via* la question posée, le cadre imposé et l'animation du débat. L'animateur doit ainsi être de bonne foi et permettre que les participants puissent contester le cadre imposé et les règles du débat. La publicité des débats doit également permettre de répondre à ce risque. Elle risque de ne pas répartir également la parole, notamment lorsque le capital culturel des participants est hétérogène. Le rôle de l'animateur est d'égaliser le temps de parole mais cela donne un poids important à l'animateur, qui n'est pas nécessairement neutre. Autre limite, le mini-public n'est pas une mini-représentation du public dans son ensemble : le tirage au sort casse les liens, les relations de pouvoir, les rapports de force qui existent dans la société. En effet, la société n'est pas fractale : une petite partie de celle-ci ne peut être à l'image de la totalité. La délibération du mini-public n'est pas un contre-factuel de celle qui aurait lieu si le public dans son ensemble délibérait de façon éclairée. La conférence de consensus efface ainsi les relations de pouvoir en mettant les citoyens à égalité (*modulo* l'autorité de l'animateur). On peut penser que c'est une bonne chose, mais il est sans doute naïf de penser cette mini-délibération puisse servir à subvertir les rapports de force existants réellement dans la société (Sintomer, 2011). À l'inverse, les conférences de consensus pourraient servir à légitimer la position d'acteurs qui, au regard des critères dominants, peuvent être jugés « raisonnables » (Blondiaux, 2008). De fait, certains critiquent l'idée même de rechercher un consensus et soulignent l'importance des opinions minoritaires. Il ne faudrait pas chercher un « consensus apparent » qui étoufferait le conflit de façon artificielle. Au contraire, pour Blondiaux, ce type de conférence n'est susceptible d'avoir une influence sur les acteurs politiques que si elles parviennent à mobiliser le public et donc à produire du conflit. Elles ne seraient utiles non pas pour créer du consensus mais pour dévoiler les conflits.

C'est aussi probablement en cela que les économistes sont le plus utiles : non lorsqu'ils masquent les arbitrages mais lorsqu'ils

les explicitent. À entendre certains, ce qui nous sépare de la mise en place des réformes nécessaires, c'est un déficit de pédagogie de la part des experts et du personnel politique (dont la fonction serait de vendre les bonnes réformes au peuple). Or, il n'y a manifestement pas d'accord entre les experts sur les réformes à mener. S'il y a un déficit de pédagogie, il ne concerne pas une réforme optimale conçue par des experts à l'aide d'un programme d'optimisation, mais concerne plutôt l'explication de l'opposition des points de vue. Plutôt que de créer un consensus superficiel, il faut plutôt chercher à dévoiler les causes profondes du désaccord. En somme, il faudrait des conférences de désaccord plutôt que des conférences de consensus.

Références

- Aghion P., G. Cette et E. Cohen, 2014, *Changer de modèle*, Édition Odile Jacob.
- Alésina A., A. Ichino et L. Karabournis, 2007, « Gender-Based Taxation and the Division of Family Chores », *CEPR Discussion Papers*, 6591, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Allègre G., 2012, « Faut-il défendre le quotient familial ? », *Revue de l'OFCE*, 122.
- Alston R., J. R. Kearl et M. Vaughan, 1992, « Is there a Consensus Among Economists in the 1990's », *American Economic Review*, 82(2).
- Anderson M. et R. Blandy, 1993, « Academic Economics on Trial: The Value of Economists' Opinions », *The Australian Quarterly*, 65(1).
- Artus P., 2006, *Politique économique de droite, politique économique de gauche*, Le Cercle des économistes, Ed. Perrin.
- Atkinson A. B. et J. E. Stiglitz, 1976, «The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation», *Journal of Public Economics*, 6(1-2).
- Bargain O., 2004, « Évaluation normative des politiques fiscales : du ménage à l'individu », *DELTA Working Paper*, 2004-29.
- Blondiaux L., 2008, « Démocratie délibérative vs. Démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, 02(30).
- Caplan B., 2007, *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton University Press.
- Chamley C., 1986, « Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives », *Econometrica*, 54(3).
- Chiappori P. -A., 1988, « Rational Household Labor Supply », *Econometrica*, 56(1).

- Clark A., H. Couprie et C. Sofer, 2004, « La modélisation collective de l'offre de travail : mise en perspective et application aux données britanniques », *Revue Économique*, 55(4).
- Diamond P. et J. Mirrlees, 1971, « Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency », *American Economic Review*, 61(1).
- Friedman M., 1968, « Why Economists Disagree » in *Dollars and Deficits: Living with America's Economic Problems*, Prentice-Hall.
- Fuchs V., A. Krueger et J. Porteba, 1998, « Economist's Views about Parameters, Values and Policies: Survey Results in Labor and Public Economics », *Journal of Economic Literature*, 36(3).
- Gamel C., 2010, « La distinction Fait/Valeur en théorie économique : Trois temps fondamentaux d'une histoire mouvementée », *Document de travail Greqam*, 2010-19.
- Gordon R. et G. Dahl, 2013, « Views among Economists: Professional Consensus or Point-Counterpoint? », *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 103(3).
- Heckman J., 1993, « What Has Been Learned About Labor Supply in the Past Twenty Years? », *American Economic Review*, 83(2).
- Institute of Fiscal Studies, 2011, *Tax by design, Mirrlees Review final report*, Oxford University Press.
- Judd K.L., 1985, « Redistributive taxation in a simple perfect foresight model », *Journal of Public Economics*, 28(1).
- Kearl J. R., C. Pope, G. Whiting et L. Wimmer, 1979, « A Confusion of Economists », *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 69(2).
- Klein D. et C. Stern, 2005, « Professors and their Politics: The Policy Views of Social Scientist », *Critical Review*, 17(3-4).
- Landais C., T. Piketty et E Saez, 2011, *Pour une révolution fiscale*, République des idées, Seuil.
- Machlup F., 1964, « Why Economists Disagree », *Proceeding of The American Philosophical Society*, 109(1).
- Mankiw G., M. Weinzierl et D. Yagna, 2009, « Optimal Taxation in Theory and Practice », *Journal of Economic Perspectives*, 23(4).
- Mankiw G. et M. Weinzierl, 2010, « The Optimal Taxation of Height: A Case Study of Utilitarian Income Redistribution », *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(1).
- Masson A., 2009, *Des liens et des transferts entre générations*, Éditions EHESS, collection En temps & lieux.
- Masson A., 2015, « Comment justifier une augmentation impopulaire des droits de succession », *Revue de l'OFCE*, 135.
- Mirrlees J., 1971, « An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation », *Review of Economic Studies*, 38(2).

- Piketty T. et E. Saez, 2012, « A Theory of Optimal Capital Taxation », *NBER Working paper*, 17989.
- Ramsey F., 1927, « A Contribution to the Theory of Taxation », *The Economic Journal*, 37(145).
- Sintomer Y., 2007, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, collection « Cahiers libres ».
- Sintomer Y., 2011, « Tirage au sort et politique : de l'auto gouvernement républicain à la démocratie délibérative », *Raisons politiques*, 2(42).
- Sterdyniak H., 2011, « Faut-il remettre en cause la politique familiale française ? », *Revue de l'OFCE*, 116.
- Atkinson A. B. et A. Sandmo, 1980, « Welfare Implications of the Taxation of Savings », *Economic Journal*, Royal Economic Society, 90(359).
- Stiglitz J. E., 2014, *Reforming Taxation to Promote Growth and Equity*, Roosevelt Institute.
- Wasmer É. et T. Mayer, 2009, « Is there a consensus among French economists? », *MPRA Paper*, 18584.
- Weber M., 1919, *Le savant et le politique*, Plon (1959).
- Whaples R., 2006, « Do Economists Agree on Anything? Yes! », *The Economists' Voice*, 3(9).
- Whaples R., 2009, « The Policy Views of American Economic Association Members: The Results of a New Survey », *Econ Journal Watch*, 6(3).