

Entretiens de l'AFSE  
20 Février 2007

## **Le rôle de l'idéologie et des croyances dans l'économie politique**

**Romain Duval**  
**Économiste Principal**  
**Bureau du Chef du Département des Affaires Économiques de l'OCDE**

### ***I. Introduction***

Merci de l'opportunité qui m'est offerte de commenter ce rapport de Gilles Saint-Paul sur le rôle des croyances et des idéologies dans l'économie politique. Pour replacer ce travail dans un contexte plus large, il me semble qu'on peut envisager trois grands types d'obstacles aux réformes structurelles :

- Les obstacles relevant de l'économie politique « traditionnelle »:

Dans cette approche, tous les agents économiques sont supposés comprendre le fonctionnement de l'économie, mais il existe des conditions politiques et économiques sous lesquelles les perdants parviennent à bloquer un processus de réformes qui serait pourtant bénéfique pour la société dans son ensemble.

- Les obstacles relevant de l'idéologie et des croyances:

Dans cette approche, qui fait l'objet du rapport de Gilles Saint-Paul, une partie au moins des agents ne comprend pas le fonctionnement de l'économie, par exemple parce qu'ils sont manipulés ou disposent d'une information biaisée. Dans ces

conditions, ces agents vont s'opposer aux réformes quand bien même ils seraient susceptibles d'en bénéficier en réalité.

- Les obstacles relevant de la philosophie morale :

Il est tout à fait possible que les agents comprennent le fonctionnement de l'économie, bénéficieraient des réformes mais s'y opposent néanmoins pour des raisons d'ordre moral, qui dépassent le champ de l'analyse économique.

Je vais m'efforcer de formuler quelques remarques sur la capacité de chacune de ces trois approches à expliquer la résistance des français aux réformes.

## *II. Pourquoi si peu de réformes ? Les obstacles relevant de l'économie politique « traditionnelle »*

Avant d'invoquer le rôle des croyances et des idéologies, il faut s'interroger sur le rôle des obstacles relevant de l'économie politique des réformes « traditionnelle ». Or, lorsque l'on étudie empiriquement, sur l'ensemble des pays de l'OCDE,<sup>1</sup> les facteurs qui ont facilité les réformes du marché du travail et des marchés de produits depuis 20 ans, on constate que nombre de ces facteurs ont fait défaut en France.

Tout d'abord, si la France connaît un lent déclin économique en termes relatifs, elle n'a pas connu de crise économique majeure qui aurait permis de dégager un consensus en faveur des réformes. Or ce sont les grandes crises économiques du début des années 1990 qui ont été à l'origine des réformes dans des pays tels que l'Australie, la Suède, le Canada ou l'Irlande.

---

<sup>1</sup> Voir notamment Duval (2007); Hoj *et al.* (2006) ; IMF (2004).

De même, la France est plutôt un « grand pays ». Or, la grande majorité des pays réformateurs ont été de petites économies ouvertes, telles que le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas ou la Nouvelle-Zélande. Les explications sont multiples :

- Il est possible que les petits pays soient plus réceptifs aux changements nécessaires pour faire face à la mondialisation et au progrès technique, et qu'ils soient plus homogènes, et donc davantage portés sur le consensus.
- Mais il existe aussi des arguments de nature plus économique. Les petits pays ouverts font souvent face à une concurrence extérieure acharnée, ce qui limite les profits de leurs entreprises et le soutien à des institutions visant à capter ces profits, telles qu'une protection de l'emploi très stricte.
- Par ailleurs, le bénéfice des réformes se matérialise plus rapidement dans un petit pays. En effet, les gains de compétitivité induits par les réformes ont un effet plus fort sur la demande adressée aux entreprises, au travers des exportations. Cette perspective d'un bénéfice immédiat encourage les gouvernements à faire des réformes.

Autre point important, les politiques macroéconomiques, en France, n'ont pas facilité les réformes :

- L'évidence empirique montre que des finances publiques saines facilitent les réformes, surtout lorsqu'elles s'accompagnent d'une expansion budgétaire, car elles permettent de soutenir la demande en période de réformes et éventuellement de compenser financièrement les perdants. De nombreux pays réformateurs ont suivi cette approche par le passé, et la réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance ouvre la possibilité que les pays de la zone euro les imitent dans le futur. Pour peu bien sûr que leur situation budgétaire soit fondamentalement saine, ce qui n'a jamais été le cas en France au cours des deux dernières décennies.

- De même, contrairement à la France, nombre de pays réformateurs ont bénéficié d'une politique monétaire indépendante. Lorsque les gouvernements savent par avance que la politique monétaire réagira à d'éventuelles pressions déflationnistes, ils peuvent être incités à faire ces réformes car ils savent qu'elles paieront plus vite. Ce mécanisme incitatif n'existe pas en changes fixes, ce qui est potentiellement problématique pour les grands pays de la zone euro. Une coordination des réformes structurelles résoudrait ce problème, mais elle relève pour l'instant davantage de la science fiction que de l'option crédible.

Par ailleurs, la France a libéralisé ses marchés de produits plus tard que les principaux pays réformateurs, et cette libéralisation est toujours en cours. Or, les pays qui ont le plus réformé leurs marchés du travail avaient au préalable libéralisé leurs marchés de produits. Je pense au Royaume-Uni et à la Nouvelle-Zélande dans les années 1980, ou encore au Danemark, à la Finlande et aux Pays-Bas dans les années 1990. Des profits de monopole plus faibles finissent par réduire le soutien à des politiques du marché du travail visant à capter une part de ces profits. Et par ailleurs, une baisse des profits de monopole distribue du pouvoir d'achat aux salariés, ce qui rend plus acceptables des réformes du marché du travail difficiles. On a donc là un motif d'optimisme pour l'avenir des réformes en France: l'intensification de la concurrence sur les marchés de produits pourrait, à terme, faciliter les réformes du marché du travail.

Plus généralement, contrairement à d'autres, la France a privilégié la stratégie des petits pas, mais ce faisant elle n'a pas su tirer parti des complémentarités entre réformes. Or, exploiter les complémentarités permet de mieux répartir les gains des réformes au sein de la population et, ce faisant, de surmonter le *statu quo*. Par

exemple, l'Irlande et les Pays-Bas ont réformé simultanément le fonctionnement de l'État et le système de négociations salariales : un meilleur contrôle des dépenses publiques a permis des baisses d'impôts et de charges sociales, et ces baisses d'impôts ont conduit les salariés à accepter une évolution plus modérée de leurs salaires, dans le cadre de négociations salariales centralisées. Le cercle vertueux qui en a résulté a contribué à faire baisser le chômage.

Au final, je crois donc qu'il ne faut pas sous-estimer la contribution des facteurs d'économie politique « traditionnels » à l'insuffisance des réformes en France.

Pour autant, les études suggèrent que ces facteurs n'expliquent qu'une assez faible part des écarts d'intensité des réformes entre pays. Et ils ne rendent pas non plus pleinement compte des réticences des français à l'égard des réformes.

### ***III. Le rôle des croyances et des idéologies***

Parallèlement ailleurs, les enquêtes internationales telles que le *World Values Survey* montrent que sur un grand nombre de questions d'ordre économique et social, les opinions divergent fortement suivant les pays. Par exemple, les européens sont beaucoup moins nombreux que les américains à croire en l'ascension sociale, alors même que toutes les études existantes montrent que la mobilité intergénérationnelle est au moins aussi forte en Europe qu'aux États-Unis.

Il semble donc naturel de se tourner vers les croyances et les idéologies pour tenter de mieux comprendre la résistance aux réformes, en essayant si possible d'analyser les causes de ces croyances. A cet égard, l'analyse de Gilles Saint-Paul s'inscrit

dans une littérature en plein essor, je pense notamment aux travaux d'Alberto Alesina et de ses différents co-auteurs.

Il s'intéresse ici à un déterminant possible, parmi d'autres, de la formation des croyances parmi d'autres : l'endoctrinement. Pour expliquer un endoctrinement anti-marché dont ferait l'objet une partie de la population française, il développe un modèle théorique dans lequel le biais anti-marché est l'écart entre le degré perçu et le degré réel de précarité sur le marché du travail. Par ailleurs, le modèle se fonde sur quelques hypothèses clé:

- Les enseignants et la famille sont les deux sources de transmission des croyances.
- Les enseignants sont supposés avoir un biais anti-marché plus fort que celui des salariés du privé, par exemple parce que la difficulté des concours d'accès à la fonction publique attire *in fine* les personnes les plus réfractaires au privé.
- Les enseignants ne révisent pas leurs *a priori* et donc les valeurs qu'ils transmettent, parce qu'ils ne sont pas confrontés au marché. *A contrario*, les salariés du privé révisent leurs *a priori* mesure qu'ils accumulent de l'expérience professionnelle. En moyenne, si la précarité est en réalité faible, ces *a priori* sont révisés dans un sens favorable à l'économie de marché.

Il montre alors que la persistance d'un biais erroné anti-marché est d'autant plus forte que :

- Les choix de carrières (entre privé et public) dépendent des *a priori* initiaux concernant l'économie de marché, c'est à dire que l'entropie sociale est faible.
- l'influence familiale dans la formation des croyances est faible, c'est à dire que l'héritabilité est faible.

Dans le cas où à la fois l'entropie sociale et l'héritabilité sont très faibles, il est même possible que le biais anti-marché finisse par s'étendre à l'ensemble de la population.

Cette théorie de l'endoctrinement est intéressante, mais il me semble qu'elle pose au moins deux grandes interrogations :

- Comment expliquer que le biais anti-marché soit moins fort dans d'autres pays, tels les pays Nordiques, dans lesquels l'enseignement public est pourtant prédominant et les syndicats plus puissants qu'en France ? En d'autres termes, en quoi ce modèle explique-t-il une « exception française » ?
- Le modèle peut expliquer un biais anti-marché persistant, mais il n'explique pas pourquoi ce biais ne diminue pas au fil du temps. Dans le long terme, le biais anti-marché ne devrait subsister que dans le cas extrême où l'entropie et l'héritabilité sont très faibles. Mais ce cas de figure s'applique certainement mieux à un pays comme la Corée du Nord qu'à une démocratie occidentale comme la France.

Un premier élément de réponse est qu'il manque des interactions entre croyances et institutions dans ce modèle, car les institutions sont données. Or, en réalité, les croyances peuvent être auto-réalisatrices, à travers leur impact sur les institutions. Par exemple, si une société croît que « l'effort ne paie pas », elle optera pour un fort système redistributif, et donc pour des taux d'imposition élevés, ce qui validera *a posteriori* la croyance suivant laquelle l'effort ne paie pas. C'est ainsi que Benabou et Tirolle cherchent à expliquer pourquoi les américains ont toujours cru davantage

que les européens en la mobilité intergénérationnelle, alors même qu'il n'y avait aucun fondement objectif à cette croyance au départ.<sup>2</sup>

Dans le cas français, il est possible que la défiance envers le marché ait été renforcée par un système de protection de l'emploi inadéquat qui a accentué la précarité, à la fois réelle et perçue. Et comme les réformes à la marge n'ont fait qu'aggraver le problème, les outsiders eux-mêmes aujourd'hui ont tendance à sous-estimer les bénéfices qu'ils tireraient d'une réforme de la protection de l'emploi bien conçue. *A contrario*, dans le système de « flexicurité » danois, qui protège les individus plutôt que les emplois, les salariés sont confrontés à un marché du travail qui fonctionne bien, ce qui renforce leur confiance dans le système.

Il me semble donc qu'il serait utile d'enrichir le modèle pour aboutir à une théorie économique de la formation des croyances un peu plus réaliste, moins fondée sur la seule propagande.

Par ailleurs, l'analyse se limite ici au rôle du système éducatif dans la formation des croyances. Outre les médias, dont Gilles Saint-Paul souhaiterait manifestement étudier le rôle, les partis politiques jouent aussi un rôle important. S'ils ne faisaient qu'incarner les croyances de l'électorat, ils n'auraient pas d'influence propre sur la formation des croyances. Mais en pratique, les grands partis politiques français sont aussi le fruit d'accidents historiques. Ainsi, l'issue de la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale a produit le Gaullisme, dont la tradition étatiste continue aujourd'hui d'influencer la droite française. De même, c'est en partie pour des raisons historiques et culturelles que la gauche française est moins sociale-démocrate que celle des pays Nordiques. Ces particularités ont certainement des effets sur les croyances des uns et des autres.

---

<sup>2</sup> Benabou et Tirolle (2006).



#### *IV. Quelques considérations de philosophie morale*

Je souhaiterais conclure par quelques considérations de philosophie morale. Pour l'économiste, un agent économique rationnel et bien informé soutiendra toujours une réforme qui accroît son bien-être. Cette approche utilitariste, qui est elle-même dérivée du conséquentialisme, est le fondement même de la science économique. Pour un conséquentialiste, la moralité d'un acte se juge exclusivement à l'aune de ses conséquences.

Mais le conséquentialisme n'est qu'une théorie morale parmi d'autres. Pour les tenants des deux autres grandes écoles, le déontologisme et l'éthique de la vertu, la moralité d'un acte se juge aussi aux principes qui l'inspirent. Par exemple, pour un déontologiste, un acte doit se conformer à des obligations morales, quelles qu'en soient les conséquences.

Or nous autres économistes sommes sans doute plus conséquentialistes que le reste de la population. Et on peut se demander si les français, dans leur rejet de « l'immoralité » de l'économie de marché, ne sont pas plus déontologistes que les anglo-saxons.

Prenons l'exemple du salaire minimum. Supposons que l'État poursuive deux objectifs, assurer le plein emploi des peu qualifiés et leur offrir un revenu « décent », et qu'il dispose pour cela de deux instruments, le salaire minimum et la prime pour l'emploi. La combinaison optimale devrait consister à fixer un salaire minimum proche de celui qui prévaudrait en concurrence pure et parfaite pour

maximiser l'emploi, et à compléter si nécessaire par la prime pour l'emploi pour obtenir un revenu « décent ».

Substituer une hausse de la prime pour l'emploi à un gel du SMIC serait donc bénéfique aux non qualifiés. Dans une perspective utilitariste, ils devraient soutenir cette mesure, et s'ils ne le font pas, cela ne peut être que parce que s'ils sont mal informés ou endoctrinés. C'est l'interprétation que nous a présentée Gilles Saint-Paul.

Pourtant, même lorsqu'ils sont bien informés, on constate que nombre de chômeurs s'opposent à cette approche pour des raisons d'ordre moral. Par exemple, une critique qui nous revient fréquemment est que si tant de PDG « valent » plusieurs centaines de SMIC, alors un ouvrier en « vaut » bien un. Plus généralement, pour un déontologiste, il est immoral qu'un salarié ne puisse pas vivre décemment du fruit de son travail. De la même manière, indépendamment de son effet sur l'emploi, le CPE a été vu par certains comme un « manque de respect » à l'égard des jeunes, dont il risquait de faire une « sous-catégorie » de salariés.

Au final, même si l'économie politique éclaire indubitablement les conditions de faisabilité des réformes, il me semble que le cadre utilitariste dans lequel elle s'inscrit ne rend pas compte de tous les types de résistance existant en pratique.