

BIENS PUBLICS, CHARITÉ PRIVÉE
Comment l'État peut-il réguler le *charity business* ?

collection du

C E P R E M A P

CENTRE POUR LA RECHERCHE ÉCONOMIQUE ET SES APPLICATIONS

BIENS PUBLICS, CHARITÉ PRIVÉE

Comment l'État peut-il réguler
le *charity business* ?

GABRIELLE FACK, CAMILLE LANDAIS
et ALIX MYCZKOWSKI

ÉDITIONS **RUED'ULM**

Nous appliquons dans ce livre la plupart des rectifications orthographiques de la dernière réforme de l'Académie (JO du 6 décembre 1990).

© Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, 2018
45, rue d'Ulm – 75230 Paris cedex 05
www.pressens.fr
ISBN 978-2-7288-0586-0
ISSN 1951-7637

Le Cepremap est, depuis le 1^{er} janvier 2005, le CEntre Pour la Recherche EconoMique et ses APplications. Il est placé sous la tutelle du ministère de la Recherche. La mission prévue dans ses statuts est d'assurer *une interface entre le monde académique et les décideurs publics et privés.*

Ses priorités sont définies en collaboration avec ses partenaires institutionnels : la Banque de France, le CNRS, France Stratégie, la direction générale du Trésor et de la Politique économique, l'École normale supérieure, l'INSEE, l'Agence française du développement, le Conseil d'analyse économique, le ministère chargé du Travail (DARES), le ministère chargé de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, le ministère chargé de la Santé (DREES) et la direction de la recherche du ministère de la Recherche.

Les activités du Cepremap sont réparties en *cinq programmes scientifiques* coordonnés par sa direction : Politique macroéconomique en économie ouverte ; Travail et emploi ; Économie publique et redistribution ; Marchés, firmes et politique de la concurrence ; Commerce international et développement.

Chaque programme est animé par un comité de pilotage constitué de trois chercheurs reconnus. Participent à ces programmes une centaine de chercheurs, cooptés par les animateurs des programmes de recherche, notamment au sein de l'École d'économie de Paris.

La coordination de l'ensemble des programmes est assurée par *Claudia Senik*. Les priorités des programmes sont définies pour deux ans.

L'affichage sur Internet des documents de travail réalisés par les chercheurs dans le cadre de leur collaboration au sein du Cepremap tout comme cette série d'opuscules visent à rendre accessible à tous une question de politique économique.

Daniel COHEN
Directeur du Cepremap

Sommaire

Introduction	11
1. Comment mesurer la philanthropie ?	21
<i>Un problème de définition du secteur de la philanthropie</i>	21
<i>La difficile mesure du niveau de philanthropie entre les pays</i>	23
2. Pourquoi les gens donnent-ils ?	
Comprendre les motivations de la philanthropie ..	49
<i>Biens publics et passager clandestin</i>	49
<i>Effet d'éviction et limites du modèle standard</i>	53
<i>Utilité intrinsèque des dons</i>	56
<i>Le don comme comportement social</i>	60
3. Charité et politiques publiques : quel rôle pour les politiques publiques ?	65
<i>L'impossible système idéal</i>	65
<i>Quels outils d'intervention publique ?</i>	68
<i>Jusqu'à quel point faut-il subventionner les dons ?</i>	76
<i>Rôle de l'administration et du contrôle fiscal</i>	85
<i>Dons privés et financements publics ne sont pas parfaitement substituables</i>	88
<i>Au-delà des incitations, une gamme d'interventions plus large</i>	99
Conclusion – Jusqu'à quel point faut-il subventionner les dons ?	101

Liste des figures, des tableaux et des encadrés	105
Bibliographie	107

EN BREF

Comparés aux Anglo-saxons, les riches Français donnent peu. Exploitant un ensemble de données fiscales inédites, cet ouvrage documente pour la première fois l'ampleur des différences de philanthropie des contribuables les plus riches dans divers pays développés. En moyenne, le total des dons du top 10 % des contribuables français les plus riches oscille entre 0,2 % et 0,4 % de leur revenu. C'est huit à dix fois moins que les riches Américains, cinq fois moins que les Canadiens, deux fois moins que les Anglais, etc.

Ces données permettent également d'analyser les causes de ces différences significatives de comportement en matière de dons privés. Les dons plus importants dans les pays anglo-saxons ne sont pas liés à un niveau d'inégalité plus élevé ou à un niveau de dépense publique plus faible : ces pays ont toujours eu des niveaux de dons plus élevés, même quand leur niveau d'inégalité ou de dépense publique était très similaire à celui de la France.

Ce n'est pas non plus une simple question d'incitations fiscales : celles-ci sont aujourd'hui significativement plus élevées en France que partout ailleurs dans le monde ! Étant donné l'impact somme toute limité que ces incitations exercent sur les comportements de dons, les subventions massives aux dons en France représentent aujourd'hui un transfert important vers les contribuables les plus fortunés.

Si les riches Français donnent peu, c'est en grande partie une question d'adaptation du système institutionnel aux dons privés. La puissance publique a en effet un rôle majeur à jouer dans la structuration du secteur à but non lucratif et dans la définition du cadre juridique des financements privés, à la fois pour aider au développement du mécénat des acteurs publics et pour favoriser l'initiative privée dans les domaines d'intérêt

général. Des efforts ont d'ailleurs été récemment accomplis dans cette direction pour inventer de nouvelles formes juridiques, comme les fondations universitaires ou hospitalières ou encore les fonds de dotation, dont la création est beaucoup plus simple que celle des fondations d'utilité publique traditionnelles.

Faut-il cependant copier à tout prix le modèle américain qui autorise un foisonnement de fondations et une régulation minimale du secteur ? Sans doute pas. L'expérience anglo-saxonne montre qu'il est indispensable de maintenir une forme de contrôle (démocratique) sur la définition de ce que constitue un bien public et des droits auxquels son financement donne accès.

Camille Landais est professeur d'économie à la London School of Economics. Ses travaux portent sur les transferts sociaux, la fiscalité et les inégalités.

Gabrielle Fack est professeur d'économie à l'université Paris-Dauphine. Elle mène des recherches en économie publique sur le financement public des biens privés, comme le logement et l'éducation, et sur le financement privé de biens publics *via* la philanthropie.

Ensemble, Gabrielle Fack et Camille Landais ont travaillé sur les incitations fiscales à la charité privée.

Alix Myczkowski est élève à l'École normale supérieure de Paris-Saclay.

Introduction

Dans un contexte de crise des finances publiques, les financements de nombreux secteurs sont sous haute tension : éducation, recherche, institutions culturelles, etc. Comment continuer à financer nos biens publics et à en garantir une qualité élevée ? Peut-on diminuer la dépense publique dans ces secteurs, tout en maintenant un niveau adéquat de fourniture de ces biens publics ? En France comme en Europe, les gouvernements cherchent à encourager des financements volontaires alternatifs à la taxation. L'objectif est de financer les biens publics, comme la recherche ou la culture, à moindre coût pour le budget de l'État et des collectivités locales et avec une plus forte implication directe des financements privés.

Un modèle paraît de ce point de vue attirer tous les regards, celui des États-Unis qui semblent connaître un nouvel âge de la philanthropie : des dizaines de milliardaires donnant leur fortune à des fondations¹, de riches *alumni* contribuant aux dotations des universités américaines, de nouvelles collections privées d'art contemporain qui s'ouvrent au public chaque année, de Los Angeles à Miami², etc. C'est un véritable *charity business* florissant, apportant des financements massifs à une large gamme de biens publics, depuis les musées jusqu'à la recherche d'un vaccin pour la malaria³. Au début des années 1960, les foyers appartenant au top 1 % des contribuables les plus riches aux États-Unis versaient chaque année à des associations et à des fondations caritatives des dons représentant environ 40 % du revenu moyen d'un foyer américain (Figure 1). Aujourd'hui, leurs

1. <https://givingpledge.org>.

2. « Marciano Art Foundation, LA's bold new museum is now open », *Los Angeles Curbed*, 25 mai 2017, <https://la.curbed.com/2017/5/25/15660436/marciano-art-foundation-museum-photos-opening> ; <https://thebroad.org> ; <https://rfc.museum>

3. « Bill Gates announces \$168 million to develop next-generation malaria vaccine », Bill and Melinda Gates Foundation press release, septembre 2008, <https://www.gatesfoundation.org/Media-Center/Press-Releases/2008/09/Bill-Gates-Announces-168-Million-to-Develop-NextGeneration-Malaria-Vaccine>.

dons moyens annuels équivalent à plus de 80 % du revenu moyen d'un foyer américain.

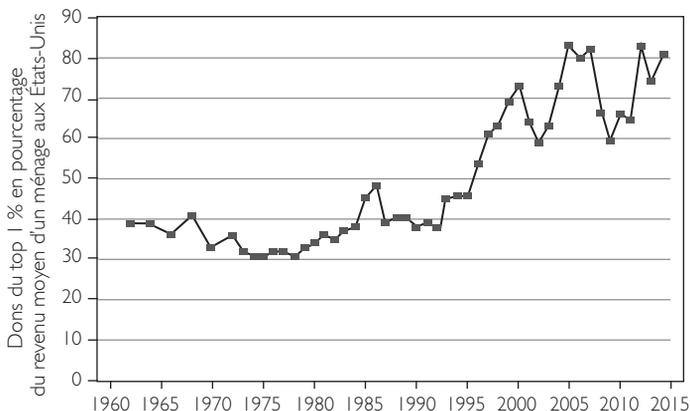


Figure 1 – Dons du top 1 % des ménages aux revenus les plus élevés, par rapport au revenu moyen d'un ménage aux États-Unis.

Notes : Calcul des auteurs par extrapolation à partir de données fiscales, d'après Emmanuel Saez⁴.

Comment expliquer un tel foisonnement de l'activité philanthropique ? Faut-il y voir la trace d'un niveau de dépense publique et d'imposition des hauts revenus relativement plus faible que dans la plupart des autres pays développés ? Ou est-ce plutôt une conséquence de l'explosion des inégalités de richesse aux États-Unis ? Et si, après tout, le modèle américain, avec son niveau d'imposition plus faible des plus hauts revenus, son niveau d'inégalité plus grand et son plus faible niveau de dépense publique, était finalement équilibré par un haut niveau de fourniture de biens publics, largement financé et organisé par des initiatives privées ?

4. E. Saez, « Taxing the rich more. Preliminary evidence from the 2013 tax increase », 2017.

On peut néanmoins se demander s'il est possible et souhaitable de répliquer le modèle américain dans les pays européens et, en particulier, en France. Est-il possible, d'une part, de mettre en œuvre des politiques publiques fiscales pour favoriser la philanthropie ? Est-il souhaitable, d'autre part, de donner une place plus importante au financement privé pour la fourniture des biens publics ?

L'objet de cet opuscule est donc de répondre à une question simple : quelle place donner au financement privé dans la fourniture des biens publics ? Par biens publics, nous entendons non pas les biens produits par l'État ou les pouvoirs publics, mais des biens possédant des caractéristiques technologiques, économiques ou institutionnelles qui leur confèrent une dimension « publique ». Traditionnellement, les biens publics sont définis par deux grands attributs : le fait que chacun peut y avoir accès (non exclusifs) et le fait que, pour ces biens, la consommation des uns ne diminue pas les opportunités de consommation des autres (non rivaux). Parce qu'ils sont non rivaux et non exclusifs, les biens publics procurent une externalité positive à tout le monde. La qualité de l'air, par exemple, est évidemment un bien public : le fait que chacun réduise ses rejets de CO_2 dans l'atmosphère profite à tous en diminuant le réchauffement climatique. En pratique, nous définirons ici les biens publics comme tous les biens dont la consommation procure une externalité positive à la communauté : il s'agira donc aussi bien de l'éducation que de la culture, de la recherche contre le cancer que des soupes populaires, d'un don de sang que de l'envoi d'un chèque au Secours populaire. Dans le contexte français, par exemple, différentes notions juridiques et économiques qualifient la nature plus ou moins publique des biens auxquels nous ferons référence tout au long de cet opuscule : la reconnaissance d'intérêt général ou d'utilité publique, mais aussi la notion d'utilité sociale ou solidaire contribuent à établir la présence d'externalités positives pour la communauté, associées à la fourniture de certains biens. Du point de vue économique, le caractère non lucratif d'une activité peut aussi souvent être un marqueur de la nature publique du bien ou du service produit.

Notons toutefois que le fait de définir ce qui produit une externalité positive est aussi et surtout un choix de société, et le rôle de la collectivité dans la définition de ce qui constitue un bien public est indispensable. Certains pensent qu'aller sur la Lune ou sur Mars est particulièrement important pour l'humanité, d'autres objecteront que trouver un vaccin contre la malaria est plus utile. Établir les bénéfices respectifs, pour la communauté, de différents biens n'est pas facile, et la tenue d'un vrai débat sur ces questions est évidemment cruciale.

Pourquoi donc s'interroger sur la place à donner au financement privé dans la fourniture des biens publics ? À priori, la réponse à la question semble évidente : « la plus large possible ». Plus les individus s'impliquent dans des actions caritatives, des comportements altruistes ou des activités à caractère philanthropique, mieux la société se porte. La question mérite néanmoins d'être posée pour deux raisons. Tout d'abord parce que s'interroger sur la place de l'intervention privée dans la fourniture des biens publics, c'est évidemment poser en filigrane la question de la place à donner à l'intervention publique. Initiative privée et interventions publiques interagissent, inévitablement. Mais dans quel sens ? L'intervention publique peut en effet exercer un effet d'éviction sur l'initiative privée dans des domaines comme l'éducation, la santé, la recherche. Une augmentation du financement public peut conduire à un désengagement du secteur philanthropique pour la fourniture de biens publics, et inversement. On peut se demander si c'est la source principale des différences de niveau de dons privés entre les États-Unis et la France. Suffirait-il de baisser la dépense publique pour voir éclore un vrai *charity business* à la française, sur le modèle américain ? Et le développement des initiatives privées sur le modèle américain permettrait-il de garantir un niveau de bien public similaire ou supérieur au niveau actuel ?

Cependant, le lien entre financements publics et privés n'est pas forcément négatif, certaines interventions publiques pouvant favoriser, plutôt que décourager, les comportements altruistes des individus et leur

implication dans la fourniture de biens publics. C'est la seconde raison pour laquelle la question de la place à donner au financement privé mérite d'être posée. Existe-t-il des politiques publiques permettant d'inciter les individus à donner, à s'impliquer dans la fourniture de biens ou de services d'intérêt général, à agir de manière plus altruiste, en faveur du bien public ? Cette question se pose avec une acuité toute particulière en France, pays historiquement réticent à l'intervention privée dans la fourniture des biens publics. Depuis une quinzaine d'années, les gouvernements successifs y ont fortement développé les incitations aux dons privés, au travers de politiques fiscales extrêmement généreuses. En quinze ans, la France est ainsi devenue le pays le plus incitatif au monde en termes de subventions publiques aux dons privés : un euro de don ouvre aujourd'hui le droit à une réduction d'impôts comprise entre 0,66 et 0,75 €. Mais ces politiques sont-elles efficaces ?

Cet ouvrage entend répondre à ces interrogations en trois temps.

Tout d'abord, établir les faits. Quelle est vraiment la part des financements privés des biens publics dans les différents pays, comment a-t-elle évolué au cours du temps, et comment se compare-t-elle aux financements publics ? Il est surprenant de voir à quel point, sur ces faits essentiels, nos connaissances sont limitées, en partie parce que les données sur le sujet sont incroyablement parcellaires. Le premier chapitre de cet ouvrage contribue à enrichir nos connaissances en exploitant de manière systématique les données d'enquête et de nouvelles sources issues de données fiscales portant sur l'évolution historique des financements privés aux biens publics dans différents pays. Ce faisant, le chapitre I apporte une série d'enseignements importants :

- Le financement privé des biens publics augmente avec le niveau de développement des économies. Mais cette corrélation ne reflète pas une plus grande importance des valeurs altruistes ou philanthropiques au cours du processus de développement. Plus simplement, elle semble procéder du fait que le développement économique s'accompagne

- de la structuration et de la formalisation d'un secteur privé à but non lucratif.
- À niveau de développement élevé, on constate au fil du temps de très fortes différences, entre les pays et au sein des pays, du niveau de financement privé des biens publics. Ces différences ne semblent pas expliquées par un effet d'éviction dû aux variations de la dépense publique.
 - Au sein de chaque pays, le niveau de don est très corrélé au niveau de revenu. Les contribuables placés tout en haut de la distribution des revenus contribuent significativement plus en pourcentage de leur revenu que les autres contribuables. Néanmoins, leurs contributions privées sont extrêmement volatiles au cours du temps, et très différentes entre les pays.
 - Cette volatilité semble en grande partie due aux institutions et aux incitations auxquelles sont confrontés les ménages à très hauts revenus.
 - Aux États-Unis, l'augmentation des dons des très riches contribuables s'explique avant tout par la très forte augmentation des revenus en haut de la distribution des richesses. Toutefois, en pourcentage de leur revenu, les dons des contribuables les plus riches sont aujourd'hui significativement plus faibles que ce qu'ils étaient après la Seconde Guerre mondiale. Comme les taux moyens d'imposition des contribuables les plus fortunés ont également considérablement diminué, la contribution totale au bien public de ces derniers, *via* l'impôt et les dons privés, est aujourd'hui significativement plus faible, en pourcentage de leur revenu, que ce qu'elle était il y a quarante ou cinquante ans.

Le chapitre 2 de cet opuscule s'intéresse aux fondements de l'acte de don, aux motivations qui sous-tendent les contributions au bien public, et pose tout simplement une question : pourquoi les gens donnent-ils ? Est-ce tout simplement par altruisme, parce qu'ils aiment coopérer et qu'ils valorisent la générosité ? Ou est-ce par intérêt personnel, car ils dériveraient une forme de satisfaction privée de la consommation du bien public ? C'est

en comprenant les fondements des comportements de dons que l'on peut tâcher de saisir l'articulation entre dons privés et interventions publiques et que l'on peut donc commencer à penser les politiques adéquates visant à soutenir les contributions privées aux biens publics.

Plus précisément, le chapitre 2 étudie les bases des comportements de dons aux biens publics, en utilisant les enseignements d'une riche et récente littérature en psychologie, en anthropologie et en économie comportementale. On peut ainsi résumer les principaux points suivants :

- Fournir un bien public, c'est se confronter à un problème classique de « passager clandestin ». Plus les autres contribuent directement au bien public, plus mon incitation à contribuer moi-même diminue.
- Mais dans un très grand nombre de cas et de contextes, les données empiriques montrent que le modèle économique standard surestime largement l'importance des comportements de passager clandestin et se révèle donc un mauvais guide pour appréhender les comportements prosociaux.
- Si les individus ont moins tendance à agir en passager clandestin que ce que suggère le modèle économique standard, c'est parce qu'ils ont une motivation intrinsèque à contribuer aux biens publics. Parfois, cette motivation tient au fait qu'une contribution au bien public est complémentaire d'une forme de consommation privée. Mais le plus souvent, il semble que cette motivation intrinsèque relève d'une vraie préférence pour l'action coopérative, en faveur du bien commun. Après tout, plus que l'individualisme, ce qui semble caractériser la réussite de l'espèce humaine, d'un point de vue évolutionniste, c'est son incroyable capacité de coopération !
- Le don est aussi et surtout un comportement social : donner c'est révéler une inclination prosociale, une propension à la générosité qui peut être socialement valorisante. La publicité des dons ou la pression sociale peuvent ainsi devenir des instruments d'incitation à la fourniture de biens publics.

Se fondant sur notre meilleure compréhension à la fois des évolutions historiques des comportements de don (chapitre 1) et des mécanismes qui sous-tendent l'acte de contribuer aux biens publics (chapitre 2), le dernier chapitre de cet opuscule peut enfin poser la question de l'intervention publique. Comment concevoir des politiques publiques efficaces favorisant la participation privée à la fourniture de biens et de services qui ont une utilité sociale ?

Le chapitre 3 établit d'emblée qu'un système qui évacuerait totalement l'initiative privée en faveur d'une fourniture totale des biens publics par la puissance publique, financée *via* l'impôt, n'est ni viable, ni désirable. L'initiative privée dans le financement et dans la fourniture des biens publics recèle de multiples bénéfices pour la collectivité. Elle permet d'identifier les biens publics que les individus valorisent et qui doivent être financés. Les dons privés, en mettant en concurrence les différents producteurs de biens publics, peuvent également avoir un effet bénéfique sur la qualité de la fourniture des biens publics.

Il est donc légitime de chercher à favoriser, par les politiques publiques, l'initiative et les financements privés des biens publics. La question est : comment et dans quelle mesure ? À la question du comment, la réponse traditionnelle est de s'en remettre aux incitations. C'est la voie que la France a décidé de suivre agressivement depuis une vingtaine d'années, au travers d'incitations fiscales aux dons. Aujourd'hui, la France dépense plus de 2,2 milliards d'euros en réduction d'impôt pour les dons privés. Mais est-ce une politique judicieuse ?

Le chapitre 3, s'appuyant sur un ensemble de travaux académiques que nous avons réalisés au cours des dix dernières années, identifie une série de problèmes qui affectent le fonctionnement actuel des incitations fiscales aux dons. Le premier tient au fait que la générosité moyenne des Français réagit finalement assez peu aux incitations. En ce sens, le coût en termes de finances publiques des très fortes incitations semble particulièrement élevé au regard des dons supplémentaires engendrés par ces incitations.

La faible réponse moyenne des dons aux incitations cache néanmoins une forte hétérogénéité. Certains groupes ou individus, en particulier parmi les ménages les plus riches, semblent incroyablement réactifs aux incitations. Mais, et c'est le second problème, cette forte réactivité des dons aux incitations fiscales a souvent été associée à d'importants comportements d'optimisation ou d'évasion fiscale. Il est donc impératif que de fortes incitations s'accompagnent de mesures de contrôle destinées à garantir la nature véritablement publique, c'est-à-dire l'utilité sociale, des biens financés par les dons reportés à l'administration fiscale. En l'absence de tels contrôles, les incitations fiscales sont souvent détournées à des fins de consommation privée. Ce sont alors de purs transferts, souvent très régressifs puisque le don reporté à l'administration fiscale augmente fortement en fonction du niveau de revenu.

Il faut également prendre en compte que les incitations monétaires peuvent se révéler contre-productives dans certains cas, en particulier pour des activités qui reposent largement sur la motivation prosociale intrinsèque des donateurs, ainsi du don du sang, du respect des règles communes (être à l'heure, déclarer ses impôts à temps, etc.) ou encore du fait d'être écologiquement responsable.

Au terme de cette analyse, la principale conclusion du chapitre 3 est que les incitations fiscales en France ont aujourd'hui une efficacité limitée. Il faut donc envisager de recourir à d'autres outils d'intervention pour encourager les contributions et l'initiative privée dans la fourniture de nos biens publics. De ce point de vue, la puissance publique a un rôle majeur à jouer dans la structuration du secteur à but non lucratif et dans la définition du cadre juridique des financements privés.

1. Comment mesurer la philanthropie ?

Si les différences entre pays en matière de philanthropie sont indéniables, elles sont cependant remarquablement peu documentées. Deux raisons peuvent expliquer ces lacunes. D'une part, il n'existe pas de définition claire de ce que sont les biens publics ou les activités d'intérêt général financés par la philanthropie, ce qui complique la mesure du rôle que celle-ci joue dans l'économie. D'autre part, le don à une association ou à une fondation est un acte privé qui n'a pas nécessairement vocation à être rendu public, ce qui ne facilite ni la mesure du montant des dons récoltés dans l'ensemble de la société, ni la comparaison entre les pays.

Il est cependant nécessaire de comparer précisément la réalité du financement privé des biens publics, entre pays et au cours du temps, afin de mieux comprendre ses déterminants. Nous présentons dans ce chapitre les principales sources disponibles, à savoir les données d'enquête, d'une part, et les données fiscales, d'autre part, en discutant les avantages et les limites de chacune. Malgré leurs spécificités, les données fiscales, dont la collecte est directement influencée par le type d'incitation fiscale existant dans chaque pays, constituent une source d'information beaucoup plus fiable que les données d'enquête, en particulier pour l'étude des évolutions de la philanthropie au cours du temps. Les premières analyses descriptives issues de l'exploitation des sources fiscales permettent de réfléchir au rôle joué par le revenu et par les inégalités entre ménages sur le niveau de philanthropie, par rapport aux institutions et aux politiques publiques visant à favoriser le financement privé des biens publics.

UN PROBLÈME DE DÉFINITION DU SECTEUR DE LA PHILANTHROPIE

La comparaison du niveau de financement privé des biens publics entre pays se heurte à une première difficulté, qui tient à la définition de ce que constitue un bien public. Une première approximation utile consiste à considérer que les biens publics financés par la philanthropie correspondent

à l'ensemble des biens fournis par le secteur dit « à but non lucratif ». Malheureusement, les données disponibles sur le fonctionnement et le financement du secteur à but non lucratif sont très imparfaites. Ainsi, en France, il n'existe pas de définition statistique précise de ce secteur, ni de nomenclature qui lui soit spécifiquement dédiée en comptabilité nationale. La représentation des organisations caritatives ou sociales est éclatée entre deux catégories « d'institutions à but non lucratif au service des ménages » – les « associations marchandes » ou « non marchandes » – en fonction de leurs ressources, de leur structure et de leurs modes de contrôle⁵. Par conséquent, l'apport de ces organisations au produit intérieur brut (PIB) est mesuré dans le cas des associations « marchandes » de la même manière que pour une entreprise privée (à partir du prix de marché des services produits), et dans le cas des associations « non marchandes », selon la méthode utilisée pour les productions de l'administration publique (à partir du coût de production). Les caractéristiques de leur objet et de leur fonctionnement ne sont donc pas prises en compte dans la mesure de leur apport à l'économie nationale. De manière générale, la statistique publique semble peu s'intéresser aux particularités de cet apport comme l'atteste la pauvreté des études portant sur le bénévolat par exemple. Ce problème est loin d'être uniquement français, comme le montrent les efforts récents de l'Organisation des Nations unies pour attirer l'attention des institutions de statistique publique sur ces sujets (le Bureau international du travail a notamment publié en 2011 un *Manuel sur la mesure du travail bénévole*).

Il n'existe donc pas de données agrégées, facilement disponibles et homogènes entre pays et au cours du temps, qui permettraient à la fois de se représenter précisément la taille du secteur non lucratif et ses variations dans le temps et selon les pays et, à fortiori, de comprendre son fonctionnement et ses modes de financement.

5. Ph. Frémeaux, *L'Évaluation de l'apport de l'économie sociale et solidaire*, 2013 ; M. Hély, *Les Métamorphoses du monde associatif*, 2009.

LA DIFFICILE MESURE DU NIVEAU DE PHILANTHROPIE ENTRE LES PAYS

Sondages et données d'enquêtes

Pour pallier les lacunes des données de comptabilité nationale, la première solution consiste à utiliser directement des sondages et des données d'enquêtes. Il est ainsi possible d'étudier la proportion de donateurs, l'importance des contributions non financières à certains biens publics ainsi que la prégnance de certaines valeurs altruistes, à partir des données des principales enquêtes internationales de valeurs : *World Values Survey*, *European Social Survey*, *European Values Study* et *International Social Survey Program*. Ces enquêtes couvrent depuis les années 1990 des pays très divers en termes de situation géographique, de niveau de développement et de systèmes politique, économique et social. Les répondants sont interrogés sur leur soutien financier ou en nature à une organisation caritative ou à une activité à visée sociale au cours de l'année écoulée et sur l'importance pour eux de préoccupations telles que la justice, l'égalité, les conditions de vie des plus démunis, etc.

Nous avons exploité de manière systématique ces données d'enquêtes en regroupant les questions portant sur des thèmes similaires, issues de différentes enquêtes ou posées au cours de multiples vagues d'une même enquête. Nous avons construit deux indicateurs, l'un sur les contributions financières (entre 2002 et 2014 selon les pays) et l'autre sur l'implication dans le secteur associatif, qui peuvent être analysés pour un grand nombre de pays (Encadré 1).

Encadré 1 – La difficile mesure de la générosité dans les données d'enquêtes

Les questions sur la philanthropie présentes dans les données d'enquêtes ne sont pas toutes similaires, et nous nous sommes efforcés de construire des indicateurs les plus homogènes possible, même si de grandes différences apparaissent entre les enquêtes, comme

nous le verrons. Nous avons d'abord défini une variable mesurant les contributions privées financières aux biens publics, à partir de deux questions issues de l'*European Social Study* (ESS) en 2002 et de l'*International Social Survey Program* (ISSP), pour les vagues 2004 et 2014. Il est demandé aux répondants s'ils ont effectué au cours de l'année écoulée un don financier auprès d'une organisation sociale ou caritative ou, selon la formulation plus ouverte de l'ISSP, s'ils ont soutenu financièrement (par le don ou la collecte de fonds) « une activité sociale ou politique ». Ces questions permettent de construire une variable indicatrice (égale à 1 dans le cas d'un soutien financier effectif) dont la moyenne nationale annuelle pondérée selon les coefficients des enquêtes constitue une estimation de la fraction de la population nationale ayant contribué au financement d'organisations impliquées dans la fourniture de biens publics.

Les enquêtes de valeurs permettent également d'appréhender les contributions en nature aux biens publics : nous nous sommes appuyés sur différentes questions de l'ESS, de l'ISSP, de l'*European Values Study* (EVS) et du *World Values Survey* (WVS), traitant de la participation des individus aux activités d'organisations caritatives ou sociales. Ces sondages interrogent les répondants sur leur qualité de « membre », déclinée en « membre actif » ou « passif » (dans l'EVS et le WVS) ou leur demandent s'ils « font partie » de ces associations, s'ils y « consacrent du temps », voire s'ils y « travaillent bénévolement ». Ces questions recouvrent donc une certaine variété de comportements, mais elles permettent toutes d'apprécier si le répondant participe, au moins de manière « minimale » (« consacre du temps », « adhère », « est membre » par exemple), à de telles organisations. C'est pourquoi nous avons construit pour chacune de ces questions une indicatrice égale à 1 dès lors que ce critère minimal de participation est rempli. Les moyennes nationales annuelles de ces variables indicatrices fournissent ainsi une estimation

de la proportion de personnes impliquées, de manière plus ou moins sérieuse, au sein d'organisations caritatives et sociales. Ces moyennes peuvent alors être regroupées pour former une variable unique indiquant la fraction annuelle d'une population nationale ayant contribué de manière non financière à la fourniture de biens publics, dont les observations ont été collectées entre 1981 et 2014.

Ce travail de regroupement des données d'enquêtes permet d'analyser l'évolution des contributions privées aux biens publics en fonction du niveau de développement économique. Pour ce faire, nous avons étudié la corrélation entre la fraction d'individus ayant effectué un don financier ou en nature et le niveau de PIB par tête en parité de pouvoir d'achat, tout en contrôlant pour des effets « sondages » afin de capturer des différences entre enquêtes ou vagues de sondage liées aux variations dans le libellé des questions.

Comme le montre la Figure 2, il existe une corrélation positive entre le pourcentage de donateurs financiers et le niveau de développement mesuré par le PIB par habitant d'un pays. De manière similaire, la Figure 3 fait apparaître une corrélation positive entre le pourcentage de personnes ayant participé à une activité solidaire ou sociale et le PIB par habitant.

Cette corrélation positive entre la proportion de personnes ayant effectué un don (financier ou en nature) et le PIB par habitant, qui ressort des données de sondages, suggère que les biens publics financés par les associations sont des biens dits « normaux », dont la part dans le budget augmente avec le revenu. Mais cette corrélation peut aussi refléter, dans les pays en développement, le fait que les biens publics sont fournis de manière informelle sans l'intermédiaire d'organisations et que les contributions n'apparaissent pas sous la forme d'une participation financière ou formelle à des associations.

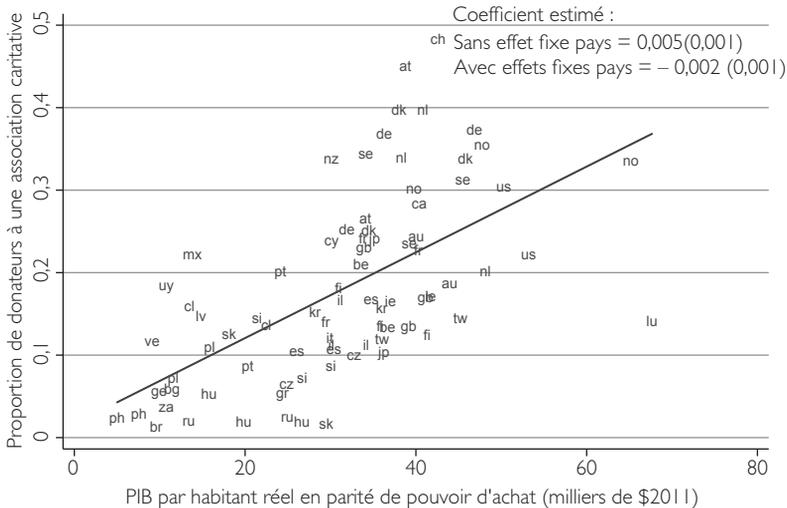


Figure 2 – Proportion de la population déclarant avoir effectué un don monétaire auprès d'une organisation caritative, en fonction du PIB par habitant.

Notes : Ce graphique présente la corrélation entre, d'une part, les résidus normalisés issus de la régression de la variable de proportion nationale annuelle de donateurs financiers sur des effets fixes sondages (ou effets fixes questions lorsque les questions varient selon les vagues des sondages) et, d'autre part, les résidus normalisés issus de la régression du produit intérieur brut par habitant réel en parité de pouvoir d'achat, exprimé en dollars de 2011, sur les mêmes effets fixes. La normalisation consiste, pour les ordonnées, à ajouter aux résidus la valeur moyenne de la variable étudiée, calculée à partir de toutes les observations et sans pondération, et, pour les abscisses, à ajouter la valeur moyenne du PIB par habitant, calculée de manière identique. Le premier coefficient est le coefficient de corrélation entre ces deux types de résidus normalisés, le second est obtenu à partir des résidus issus des mêmes régressions incluant un contrôle supplémentaire par les effets fixes pays (pour la variable étudiée et le PIB par habitant) ; les écarts-types sont entre parenthèses.

Lecture : En 2002, après correction des effets de sondages, la proportion de donateurs en Norvège était de 30 %, pour un PIB par habitant de 39 796 \$ de 2011.

Sources : *European Social Survey, ISSP-Citizenship, Pen World Table 9.0* (PIB par habitant).

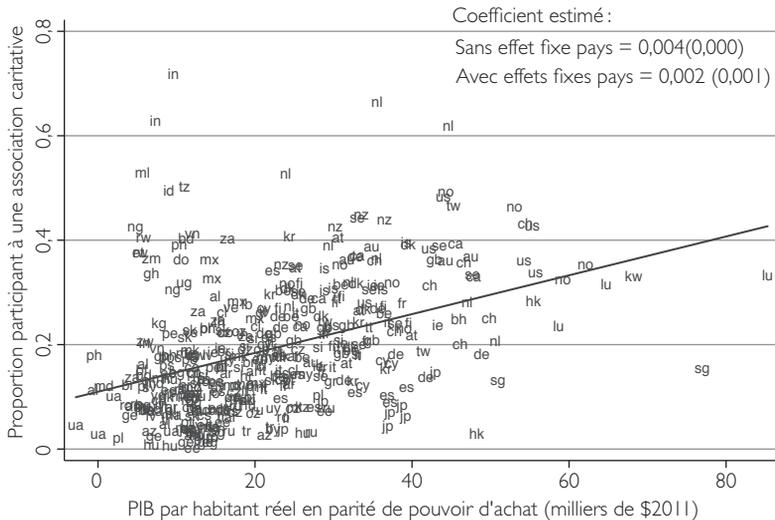


Figure 3 – Proportion de la population déclarant avoir participé à une association caritative, en fonction du PIB par habitant.

Notes : Ce graphique présente la corrélation entre, d'une part, les résidus normalisés issus de la régression de la variable de proportion nationale annuelle de donateurs en nature sur des effets fixes sondage (ou effets fixes question lorsque les questions varient selon les vagues des sondages), et, d'autre part, les résidus normalisés issus de la régression du produit intérieur brut par habitant réel en parité de pouvoir d'achat, exprimé en dollars de 2011, sur les mêmes effets fixes. La normalisation consiste, pour les ordonnées, à ajouter aux résidus la valeur moyenne de la variable étudiée, calculée à partir de toutes les observations et sans pondération, et, pour les abscisses, à ajouter la valeur moyenne du PIB par habitant, calculée identiquement. Le premier coefficient est le coefficient de corrélation entre ces deux types de résidus normalisés, le second est obtenu à partir des résidus issus des mêmes régressions incluant un contrôle supplémentaire par les effets fixes pays (pour la variable étudiée et le PIB par habitant) ; les écarts types sont entre parenthèses.

Lecture : En 2013, après correction des effets de sondage, la proportion de la population déclarant avoir participé à une association caritative en Afrique du Sud était de 40 %, pour un PIB par habitant de 16 524 \$ de 2011.

Sources : *European Values Study, World Values Survey, European Social Survey, ISSP-Social Networks, Pen World Table 9.0* (PIB par habitant).

Ajoutons que lorsque l'on contrôle pour des effets fixes pays, afin d'isoler le rôle de l'évolution du PIB par tête au sein d'un pays au cours du temps, les corrélations entre don financier et niveau de revenu identifiées dans la Figure 2 disparaissent. En somme, si le niveau de développement est positivement corrélé à la proportion de donateurs, il faut y voir surtout la corrélation entre le niveau de développement économique et le développement de l'ensemble des institutions politiques, économiques et sociales qui sous-tendent l'organisation de la fourniture de biens publics. Mais au sein d'un pays, une augmentation du revenu n'entraînera pas nécessairement une augmentation du nombre de donateurs.

Nous avons ensuite cherché à évaluer la force des préoccupations altruistes au sein des pays, en nous appuyant sur différents types de questions présentes dans les enquêtes de valeurs, qui permettent d'établir un indicateur variant sur une échelle de 1 à 5 (Encadré 2). La Figure 4 suggère qu'il n'y a pas de corrélation particulière entre la force des préoccupations altruistes et le niveau de développement économique des pays. Ce résultat intéressant est cohérent avec l'hypothèse d'une formalisation plus grande du secteur caritatif dans les pays plus développés par rapport aux réseaux d'entraide, en particulier entre connaissances et proches, présents dans les pays moins développés, qui ne reflèterait pas nécessairement un niveau d'altruisme beaucoup plus élevé.

De même, il ne semble pas qu'il existe une corrélation significative entre le niveau de contribution privée et la part du secteur public dans l'économie, comme le montre la Figure 5. Alors que l'on aurait pu s'attendre à ce que les contributions privées soient les plus élevées dans les pays où l'État est le moins engagé, les données d'enquête semblent infirmer cette relation sur laquelle nous reviendrons dans le prochain chapitre.

Encadré 2 – Mesurer l'altruisme

Deux types de questions ont été mobilisés dans les enquêtes pour appréhender les valeurs altruistes. Une première question de l'EVS demande aux répondants de noter, sur une échelle de 1 à 5, l'importance pour eux des conditions de vie de « l'humanité », d'une part, et des « enfants de familles pauvres » de leur propre pays, d'autre part. Un second type de questions (présent dans l'ESS et dans le WVS) consiste à présenter plusieurs traits de caractère types et à demander dans quelle mesure les répondants s'identifient à chacun de ces profils types et ce, sur une échelle de 1 à 6 que nous avons rééchelonnée en une notation de 1 à 5. Nous avons étudié les réponses concernant certains traits de personnalité typiquement « altruistes » tels que « il pense que c'est important que tout être humain soit traité de manière égale [...] », « c'est très important pour lui d'aider les gens qui l'entourent [...] », « [...] s'occuper de l'environnement est important pour lui » ou encore « il est important pour cette personne de faire quelque chose pour le bien de la société ». Nous avons calculé les moyennes nationales annuelles pondérées, séparément pour chaque profil. Puis nous avons fait, pour chaque sondage, la moyenne non pondérée de ces indicateurs agrégés obtenus par profil. Cela a permis d'obtenir trois indicateurs génériques de force des variables altruistes qui ont pu être regroupés afin de construire une variable unique, dont les observations ont été collectées entre 1999 et 2014.

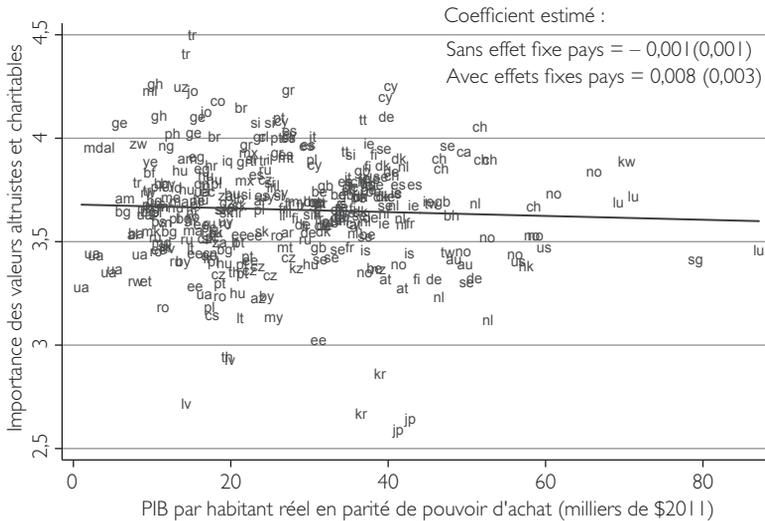


Figure 4 – Importance des valeurs altruistes et charitables, en fonction du PIB par habitant.

Notes : Ce graphique présente la corrélation entre, d'une part, les résidus normalisés issus de la régression de la variable de force des valeurs altruistes sur des effets fixes sondage (ou effets fixes question lorsque les questions varient selon les vagues des sondages), et, d'autre part, les résidus normalisés issus de la régression du produit intérieur brut par habitant réel en parité de pouvoir d'achat, exprimé en dollars de 2011, sur les mêmes effets fixes sondage ou question. La normalisation consiste, pour les ordonnées, à ajouter aux résidus la valeur moyenne de la variable étudiée, calculée à partir de toutes les observations et sans pondération, et, pour les abscisses, à ajouter la valeur moyenne du PIB par habitant, calculée identiquement. Le premier coefficient est le coefficient de corrélation entre ces deux types de résidus normalisés, le second est obtenu à partir des résidus issus des mêmes régressions incluant un contrôle supplémentaire par les effets fixes pays (pour la variable étudiée et le PIB par habitant) ; les écarts types sont entre parenthèses.

Lecture : En 2010, l'importance des valeurs altruistes en Norvège, telle que notée sur une échelle de 1 à 5, était de 3,5, pour un PIB par habitant de 52 609 \$ de 2011.

Sources : *European Values Study, World Values Survey, European Social Survey, Pen World Table 9.0* (PIB par habitant).

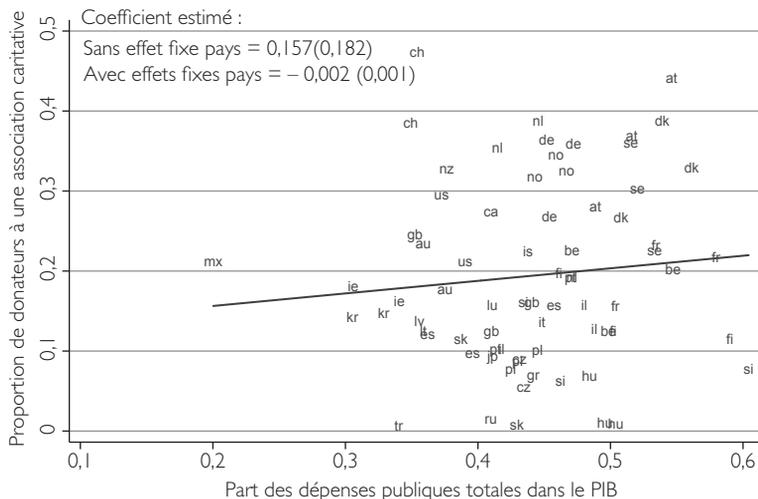


Figure 5 – Proportion de la population déclarant avoir effectué un don auprès d'une organisation caritative, en fonction de la part des dépenses publiques dans le PIB.

Notes : Ce graphique présente la corrélation entre, d'une part, les résidus normalisés issus de la régression de la variable de proportion nationale annuelle de donateurs financiers sur des effets fixes sondages (ou effets fixes questions lorsque les questions varient selon les vagues des sondages), et, d'autre part, les résidus normalisés issus de la régression de la part des dépenses publiques totales dans le PIB, sur les mêmes effets fixes. La normalisation consiste, pour les ordonnées, à ajouter aux résidus la valeur moyenne de la variable étudiée, calculée à partir de toutes les observations et sans pondération, et, pour les abscisses, à ajouter la valeur moyenne de la part des dépenses publiques dans le PIB, calculée identiquement. Le premier coefficient est le coefficient de corrélation entre ces deux types de résidus normalisés, le second est obtenu à partir des résidus issus des mêmes régressions incluant un contrôle supplémentaire par les effets fixes pays (pour chacune des deux variables) ; les écarts-types sont entre parenthèses.

Lecture : En 2002, après correction des effets de sondages, la proportion de donateurs en Norvège était de 32 % pour une part des dépenses publiques dans le PIB de 44 %.

Sources : European Social Survey, ISSP-Citizenship, Pen World Table 9.0 (PIB par habitant).

De manière plus fondamentale, les données d'enquête se révèlent problématiques pour une analyse plus fine des différences de financement privé des biens publics entre pays ayant un même niveau de développement ou au sein d'un même pays au cours du temps. La Figure 6 compare, par exemple, l'évolution de la proportion de donateurs financiers aux États-Unis, au Canada, en France et au Danemark, quatre pays pour lesquels nous disposons également de données fiscales que nous présenterons par la suite. Le graphique montre, tout d'abord, le caractère erratique de la proportion de donateurs estimée à partir de ces données d'enquête, qui varie très fortement pour un même pays entre les deux vagues d'un même sondage. Notons, ensuite, que le graphique suggère une hiérarchie très variable des pays en termes de générosité privée au cours du temps et qui ne correspond pas du tout à celle qui ressort des données fiscales : alors que le montant des contributions privées dans les données fiscales américaines est, comme nous le verrons, nettement supérieur à celui du Danemark, la proportion de donateurs apparaît pourtant bien plus importante au Danemark dans les données d'enquête. Il est certes envisageable que le Danemark ait un pourcentage de donateurs élevé avec un montant total des dons qui reste relativement faible, mais si chaque donateur contribue très peu, les questions présentes dans les enquêtes apparaissent trop vagues pour que l'on puisse en inférer l'importance du secteur philanthropique dans chaque pays et réaliser des comparaisons internationales.

Cela démontre qu'il faut faire preuve d'une certaine vigilance vis-à-vis des données de sondages. En premier lieu, parce que la délimitation des catégories de « biens publics » financés par le secteur associatif est floue et fluctuante – au cours du temps et entre les pays – dans les questions posées aux individus sondés, ce qui engendre des biais de réponses significatifs, en fonction des spécificités culturelles dans la manière de comprendre et de répondre aux questions. De surcroît, la petite taille des échantillons d'enquête exacerbe les biais de réponse, liés

en particulier aux erreurs propres à l'autodéclaration. Enfin, ces petits échantillons capturent mal les comportements des ménages situés au sommet de la distribution des revenus, alors que leurs contributions sont centrales et varient de manière importante au cours du temps et entre les pays.

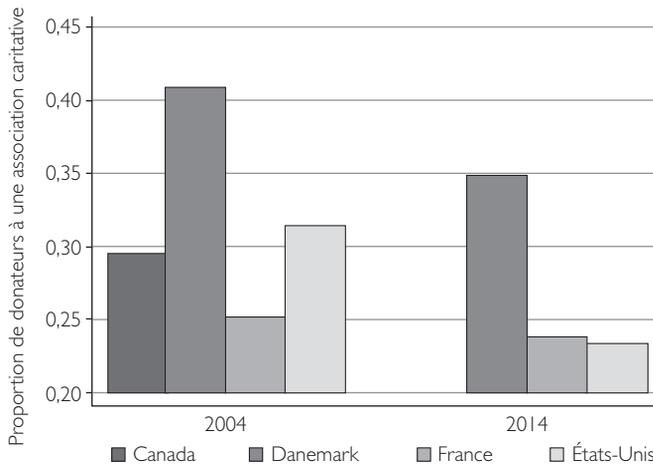


Figure 6 – Proportion de donateurs financiers selon le sondage ISSP – Citizenship aux États-Unis, au Canada, en France et au Danemark.

Notes : Ce graphique représente la proportion nationale d'individus ayant effectué un don financier auprès d'une association caritative, selon le sondage ISSP-Citizenship, au Canada, au Danemark, aux États-Unis et en France, en 2004, puis en 2014. Il y est demandé aux répondants s'ils ont déjà « donné de l'argent ou collecté des fonds pour une activité sociale ou politique ». Les individus répondant qu'ils ont effectué l'une ou l'autre de ces actions au cours de l'année écoulée sont considérés comme des donateurs financiers.

Lecture : En 2014, au Danemark, 35 % des individus déclarent avoir effectué un don financier auprès d'une association caritative.

Sources : International Social Survey Programme – Citizenship.

Données fiscales

Nous proposons donc une autre perspective pour tenter d'appréhender les évolutions du financement privé des biens publics, en nous appuyant pour la première fois sur des données fiscales.

Depuis plusieurs décennies, la plupart des pays développés mettent en œuvre des politiques d'incitation fiscale aux dons privés en direction d'institutions fournissant des biens publics (fondations d'utilité publique, associations d'intérêt général, etc.). Dans ce cadre, les administrations fiscales ont collecté des informations sur les contributions privées aux biens publics. Ces données ont notamment été réunies, dans certains pays, sous la forme de séries annuelles agrégées par niveau de revenu, indiquant pour chaque catégorie la composition du revenu et le montant total des déductions fiscales ou des crédits d'impôts, ce qui permet de déduire le montant annuel total des contributions privées par niveau de revenu. Les administrations fiscales ont par ailleurs produit des documents qui compilent le contenu des déclarations individuelles de revenu pour des échantillons représentatifs d'individus. La combinaison de ces deux types de sources a permis de produire une base de données comparative unique sur l'évolution des contributions privées financières aux biens publics au cours de la seconde moitié du xx^e siècle pour six pays développés, représentatifs de systèmes sociaux et fiscaux variés : le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni⁶.

L'utilisation de données fiscales présente plusieurs intérêts. En premier lieu, l'étendue de leur couverture temporelle et sociale est supérieure à celle des grandes enquêtes de valeurs : ces données sont collectées depuis la première moitié du xx^e siècle aux États-Unis et au Canada, depuis les années 1970 en France et depuis la fin des années 1990 au Danemark, en Espagne et au Royaume-Uni. Les échantillons sont très larges, voire

6. Nous tenons à remercier chaleureusement Miguel Almunia et Clara Martínez-Toledano pour leur aide précieuse avec les données britanniques et espagnoles.

exhaustifs (dans le cas des séries annuelles agrégées par niveau de revenu), et permettent de suivre l'évolution des comportements de don au cours du temps. Ces données offrent, en outre, la possibilité de mieux capturer le rôle des ménages les plus fortunés. En effet, bien que ces derniers soient surreprésentés parmi la population des donateurs, ils sont très mal couverts par les données d'enquête, ce qui conduit à une représentation biaisée de leur apport. Enfin, la définition du don mesuré par les autorités fiscales, si elle se limite aux dons financiers, est néanmoins plus homogène au cours du temps que celle retenue dans les enquêtes. Les données fiscales semblent donc globalement plus fiables que les sondages pour appréhender les évolutions et les différences internationales des niveaux de philanthropie.

Les données fiscales présentent cependant plusieurs limites qu'il ne faut pas non plus négliger. Elles peuvent notamment être affectées par les variations temporelles et géographiques des consignes de déclaration des dons. Même dans les pays où ces politiques fiscales existent depuis la première moitié du ^{xx}^e siècle, la majorité de la population ne remplit systématiquement une déclaration de revenus que depuis les années 1950. Les variations sont particulièrement importantes pour les petites contributions, car ces dernières ne font pas toujours l'objet d'un avantage fiscal et ne sont donc pas déclarées le cas échéant : ainsi, aux États-Unis, toutes les contributions sont aujourd'hui déductibles, alors qu'au Danemark seuls le sont les dons supérieurs à 500 couronnes danoises (soit environ 70 €). Par ailleurs certains pays proposent ou ont proposé aux contribuables le choix entre une déduction fiscale standard ou calculée exactement en fonction de leurs déclarations. Ce choix fausse les contributions enregistrées, et ce biais n'est pas identiquement distribué au sein de la population ou au cours du temps puisque le choix de la déduction standard est endogène du montant des dons. Le montant nominal des contributions ayant tendance à diminuer avec le revenu, les données ne sont alors représentatives que des ménages à revenu moyen ou faible

les plus généreux. Cette marge d'erreur non négligeable dans le report des petites contributions peut avoir un impact significatif sur les données agrégées.

Les données fiscales sont également sensibles aux conditions de mise en œuvre des politiques d'incitation fiscale, notamment à la sévérité du contrôle des déclarations, qui présentent d'importantes variations au cours du temps et entre les pays étudiés, un sujet que nous explorerons dans le chapitre 3.

Néanmoins, ces biais restent limités pour les ménages les plus aisés, qui sont présents dans les fichiers fiscaux depuis la mise en place de l'impôt sur le revenu dans les différents pays et dont les contributions, tendanciellement plus élevées, sont moins sujettes aux sous-déclarations. Lorsqu'elles se concentrent sur les contribuables aux revenus les plus élevés, les sources fiscales sont donc beaucoup plus fiables que les données d'enquête et offrent un panorama très intéressant de la philanthropie. Nous avons pu constituer des séries longues sur les dons des ménages les plus riches aux États-Unis et au Canada, deux pays dont la comparaison est instructive. Pour la période récente, nous pouvons comparer également les dons du top 10 % des contribuables les plus riches en France, au Royaume-Uni et en Espagne, bien que pour ce dernier pays, certains dons puissent être sous-estimés, du fait du plafonnement des déductions.

Évolution des dons privés dans les données fiscales

Avant d'analyser plus précisément le don des ménages les plus riches, nous pouvons étudier l'évolution des dons totaux, en part du revenu déclaré, pour l'ensemble des contribuables – en gardant en tête que certaines variations peuvent être liées aux spécificités des réformes fiscales⁷. La

7. Pour l'Espagne et le Royaume-Uni, en raison des modalités de déclaration de dons, il ne nous a pas été possible de reconstruire le don des contribuables du bas de la distribution des revenus, et nous ne pouvons donc pas produire de séries crédibles pour le don total déclaré.

couverture historique des données est également très variable : les séries américaines et canadiennes commencent avant la Seconde Guerre mondiale (mais s'arrêtent en 1997 pour le Canada), alors que les données françaises ou danoises ne sont disponibles que pour une période plus récente. La Figure 7 montre que les dons connaissent d'importantes variations selon les pays, en termes de niveau et d'évolution. La hiérarchie des pays reste en revanche à peu près constante : la part de ces dons dans le revenu total a toujours été plus importante aux États-Unis que dans les autres pays.

Le niveau et la croissance des contributions, mesurés en pourcentage du revenu, sont très similaires aux États-Unis et au Canada de 1940 à 1955 (ces contributions passent de 0,6 % à 1,8 % du revenu). À partir de 1956, les contributions canadiennes diminuent jusqu'à atteindre 0,4 % du revenu au début des années 1980. Ce déclin est plus précoce, plus important et plus durable qu'aux États-Unis où les dons continuent d'augmenter jusqu'au début des années 1960, puis diminuent plus modestement pour atteindre un niveau plancher de 1,5 % du revenu en 1977. Les dons américains reprennent leur croissance à partir des années 1980 jusqu'à dépasser 2,5 % du revenu en 2005, malgré une nouvelle chute durant la deuxième moitié des années 1980. Cette croissance est beaucoup plus timide au Canada : les contributions y augmentent de nouveau à partir de 1982, mais elles restent égales à environ un tiers des contributions américaines depuis les années 1970 jusqu'à la fin des années 1990.

En France, au début des années 1980, les dons sont proches de 0,1 % du revenu et connaissent une hausse très lente jusqu'au niveau actuel d'environ 0,3 % du revenu. Au Danemark, les contributions sont stables depuis la fin des années 1990 et inférieures à celles des autres pays (moins de 0,1 % du revenu). Ainsi, au milieu des années 2000, les dons en France et au Danemark sont 10 à 25 fois plus faibles qu'aux États-Unis.

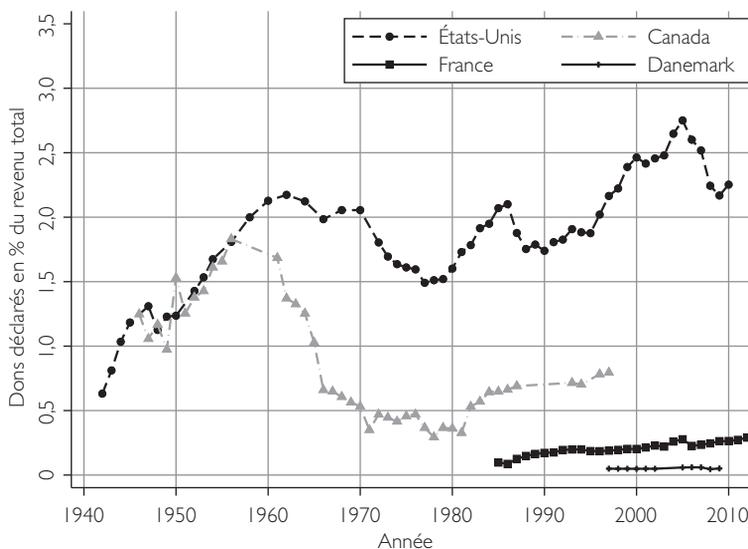


Figure 7 – Part dans le revenu total des dons reportés dans les déclarations de revenus.

Notes : Ce graphique représente l'évolution au cours du temps du montant annuel total des dons reportés dans les déclarations de revenu, en proportion du revenu total annuel déclaré, au Canada, au Danemark, aux États-Unis et en France. Les contributions sont extrapolées à partir des données fiscales.

Lecture : En 1985, les foyers fiscaux américains donnaient environ 2 % de leur revenu à des associations ou à des fondations, les foyers canadiens, 0,65 % et les foyers français, 0,1 %.

Sources : Données administratives fiscales américaines, canadiennes, danoises et françaises.

Qu'en est-il du don des ménages les plus riches ? Les Figures 8, 9 et 10 comparent, depuis 1970, les dons en pourcentage du revenu des 10 %, 1 % et 0,01 % des ménages les plus aisés aux États-Unis, au Canada, en France, en Espagne et au Royaume-Uni. Ces trois figures montrent que les fortes différences de niveau de philanthropie entre pays se retrouvent au niveau des ménages les plus aisés. Les Américains les plus fortunés reportent significativement plus de dons que les ménages les plus fortunés des autres pays développés. Au cours de la période étudiée, les dons du top 10 % des ménages américains les plus riches oscillent entre 2,5 % et 3,5 % de leur revenu.

Un aspect frappant des Figures 8, 9 et 10 est la relative faiblesse des dons des ménages français les plus aisés. En moyenne, les dons du top 10 % des contribuables français les plus riches oscillent entre 0,2 % et 0,4 % de leur revenu. C'est huit à dix fois moins que les riches Américains, cinq fois moins que les Canadiens, deux fois moins que les Anglais... et un peu plus que ce qui apparaît dans les sources fiscales pour les Espagnols⁸. On retrouve une hiérarchie similaire lorsque l'on se focalise sur le top 0,01 % des ménages les plus riches (Figure 10). En dépit d'une augmentation récente de leurs dons, essentiellement liée à la croissance des dons reportés au titre de l'ISF, les super-riches français donnent également significativement moins que les super-riches canadiens, britanniques ou américains. Comment expliquer de telles différences ? Est-ce une affaire de niveaux d'inégalité, les super-riches américains étant significativement plus riches que les super-riches français ? Ou une affaire d'incitations ? Ou encore d'institutions ?

8. Notons néanmoins que, du fait de la qualité des données espagnoles, les séries espagnoles sous-estiment sans doute significativement le don total des contribuables espagnols les plus riches. En effet, les dons ne sont enregistrés que dans la limite d'un plafond, qui varie entre 10 % et 15 % de la base imposable.

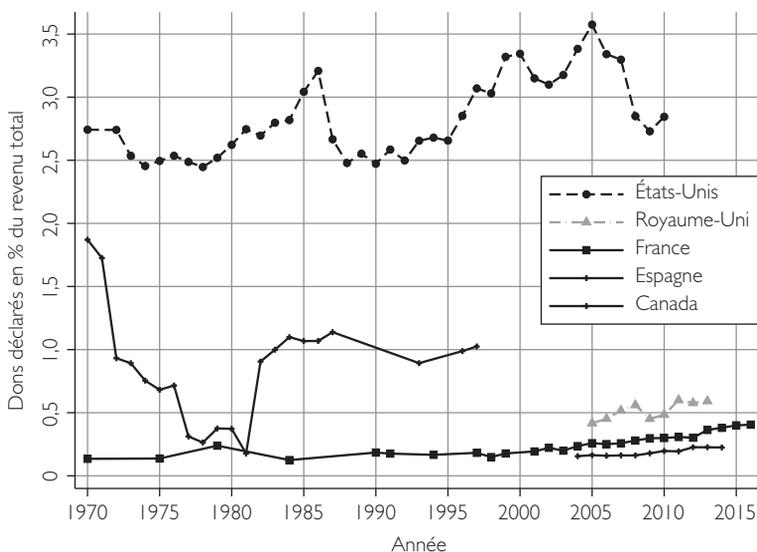


Figure 8 – Comparaison de la part des dons déclarés dans le revenu des ménages du top 10 %.

Notes : Ce graphique représente l'évolution au cours du temps du montant annuel total de dons déclarés par les 10 % des foyers fiscaux français, canadiens, anglais, espagnols et américains les plus riches, en proportion de leur revenu total annuel. Les contributions sont extrapolées à partir des données fiscales. Du fait de la qualité des données espagnoles, les séries espagnoles sous-estiment sans doute significativement le don total des contribuables espagnols les plus riches. Pour la France, les dons du groupe top 1 % incluent l'imputation des dons ISF. Nous procédons à l'imputation de ces dons en ventilant le montant total des dons déclarés au titre de l'ISF, donné par les voies et moyens chaque année, au sein du dernier percentile de la distribution des revenus.

Lecture : En 1970, le groupe du top 10 % des ménages canadiens les plus riches donnait un montant équivalent à 1,9 % du revenu total de ce groupe.

Sources : Données administratives fiscales canadiennes, françaises, espagnoles, anglaises et américaines.

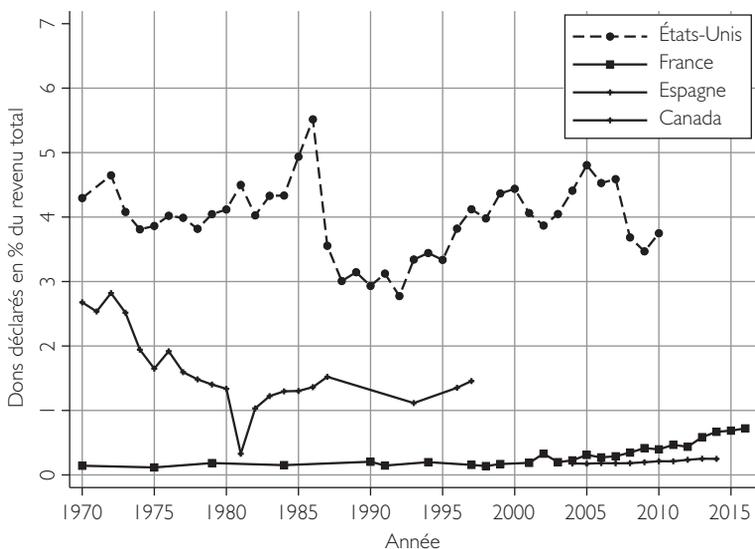


Figure 9 – Comparaison de la part des dons déclarés dans le revenu des ménages du top 1 %.

Notes : Ce graphique représente l'évolution au cours du temps du montant annuel total de dons déclarés par le top 1 % des foyers fiscaux les plus riches, en proportion de leur revenu total annuel. Les contributions sont extrapolées à partir des données fiscales. Du fait de la qualité des données espagnoles, les séries espagnoles sous-estiment sans doute significativement le don total des contribuables espagnols les plus riches. Pour la France, les dons du groupe top 1 % incluent l'imputation des dons ISF. Nous procédons à l'imputation de ces dons en ventilant le montant total des dons déclarés au titre de l'ISF, donné par les voies et moyens chaque année, au sein du dernier percentile de la distribution des revenus.

Lecture : En 1970, le groupe du top 1 % des ménages canadiens les plus riches donnait un montant équivalent à 2,9 % du revenu total de ce groupe.

Sources : Données administratives fiscales françaises, espagnoles, canadiennes et américaines.

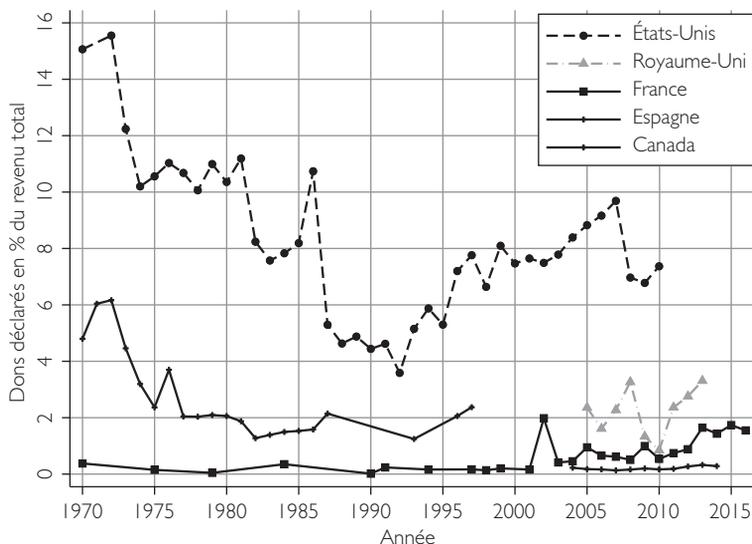


Figure 10 – Comparaison de la part des dons déclarés dans le revenu des ménages du top 0,01 %.

Notes : Ce graphique représente l'évolution au cours du temps du montant annuel total de dons déclarés par le top 0,01 % des foyers fiscaux les plus riches, en proportion de leur revenu total annuel. Pour la France, les dons du groupe top 1 % incluent l'imputation des dons ISF. Nous procédons à l'imputation de ces dons en ventilant le montant total des dons déclarés au titre de l'ISF, donné par les voies et moyens chaque année, au sein du dernier percentile de la distribution des revenus. Du fait de la qualité des données espagnoles, les séries espagnoles sous-estiment sans doute significativement le don total des contribuables espagnols les plus riches.

Lecture : En 1970, le groupe du top 0,01 % des ménages canadiens les plus riches donnait un montant équivalent à 5 % du revenu total de ce groupe.

Sources : Données administratives fiscales françaises, espagnoles, anglaises, canadiennes et américaines.

Rôle des inégalités de revenu : un nouvel âge de la philanthropie des super-riches ?

Il est souvent suggéré que les États-Unis sont entrés dans un nouvel âge de la philanthropie : l'augmentation drastique des inégalités de revenu aux États-Unis aurait engendré la constitution d'une classe de super-riches donateurs, dont les contributions privées à la fourniture de biens publics transformeraient en profondeur l'organisation du secteur à but non lucratif. Les médias soulignent depuis plusieurs années une tendance croissante chez les ménages les plus riches à investir une part importante de leur fortune dans des fondations caritatives⁹, ainsi que les évolutions substantielles de leur manière de gérer ces fondations, de plus en plus interventionniste et entrepreneuriale¹⁰. Mais quel rôle joue vraiment l'augmentation des inégalités de revenu dans les évolutions de la philanthropie ?

Quel que soit le pays, la part du revenu consacrée aux contributions privées augmente de manière significative avec le revenu. Comme le montre la Figure 11, les contributions des 0,01 % ménages ayant le revenu le plus élevé aux États-Unis sont toujours, en pourcentage de leur revenu, au moins deux à trois fois supérieures à celles des foyers du reste du décile supérieur. On retrouve une hiérarchie similaire des dons en fonction du niveau de revenu dans les autres pays, même si la différence entre les différents groupes de ménages est en général plus faible qu'aux États-Unis (voir la Figure 12 pour le Canada ou la Figure 13 pour la France).

Avec l'augmentation brutale des inégalités de revenu aux États-Unis au cours des trente dernières années, la part du top 0,01 % des contribuables les plus riches dans le revenu total a augmenté très fortement, entraînant

9. Par exemple : « The business of giving », *The Economist*, 23 février 2006 ; « The new normal. Mega donors and fewer recipients », *The Huffington Post* (blog), 7 août 2015.

10. Voir « Doing well and doing good. Why a new golden age of philanthropy may be dawning », *The Economist*, 29 juillet 2004 ; ou encore « Welcome to the new age of philanthropy-philanthropreneurship », *The Guardian* (website), 8 décembre 2014.

une hausse mécanique des dons totaux et du don en pourcentage du revenu total. L'augmentation des inégalités de revenu entraîne également mécaniquement une augmentation de la concentration des dons, les plus riches contribuables représentant une part croissante des dons totaux. En France, durant la période 1984-1998 et d'après nos calculs, les dons des ménages du dernier décile de revenu représentaient entre 45 % et 50 % du total des dons déclarés, contre 50 % à 60 % aux États-Unis. Et les dons du dernier centile des revenus représentent aujourd'hui environ 15 % du total des dons en France, contre 20 % à 30 % aux États Unis. En ce sens, l'augmentation des inégalités exerce mécaniquement un effet significatif sur l'évolution du financement privé des biens publics.

Néanmoins, le rôle de l'augmentation des inégalités doit être fortement nuancé. Premièrement parce que l'augmentation des inégalités de revenu a été quasiment identique aux États-Unis, au Canada¹¹ ou au Royaume-Uni. Or, l'augmentation des dons a été bien plus modeste au Canada et au Royaume-Uni qu'aux États-Unis (voir Figure 8). En outre, comme le montre la Figure 11, en pourcentage de leur revenu, les contributions des ménages les plus riches sont aujourd'hui bien inférieures à ce qu'elles étaient il y a soixante ans. En d'autres termes, la part des dons dans le revenu du top 0,01 % des ménages les plus fortunés a atteint son sommet entre les années 1950 et 1960, au moment justement où la part de leur revenu dans le revenu national était au plus bas.

Plus généralement, l'aspect le plus remarquable des Figures 11 et 12 concerne l'extrême volatilité dans le temps des dons privés des 0,01 % des contribuables les plus fortunés. Ainsi les contributions du top 0,01 % des ménages les plus fortunés connaissent une forte augmentation aux États-Unis de la fin des années 1940 au milieu des années 1960, passant de 4 % à plus de 20 % du revenu, puis déclinent pour revenir à 6 % du revenu en

11. E. Saez et M. Veall, « The evolution of high incomes in Northern America. Lessons from Canadian evidence », 2005.

2005. Au Canada, elles diminuent dès l'après-guerre et passent de 12 % à 3 % du revenu entre 1945 et 1997. Les contributions du reste du dernier décile évoluent quant à elles de manière très faible et très progressive au cours du temps.

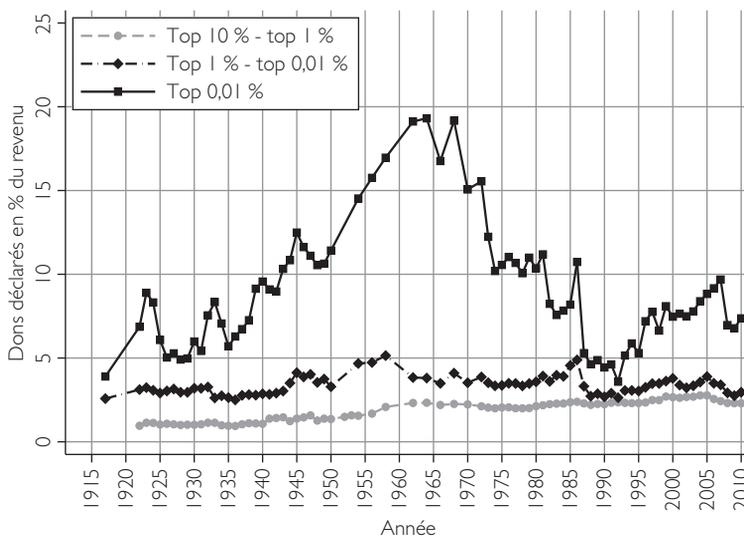


Figure 11 – Part des dons déclarés dans le revenu total des ménages à hauts et très hauts revenus aux États-Unis.

Notes : Ce graphique représente l'évolution au cours du temps du montant annuel total donné par différentes catégories de ménages américains à des organisations caritatives, en proportion du revenu total annuel de chaque catégorie. Ce montant est représenté séparément pour les ménages situés dans les centiles 90 à 99 de la distribution des revenus, pour ceux du dernier centile à l'exception des 0,01 % les plus riches, ainsi que pour les 0,01 % contribuables ayant les revenus les plus élevés.

Lecture : En 1970, le top 0,01 % des contribuables américains donnait un montant équivalent à 15 % du revenu total de ce groupe.

Sources : Données administratives fiscales américaines.

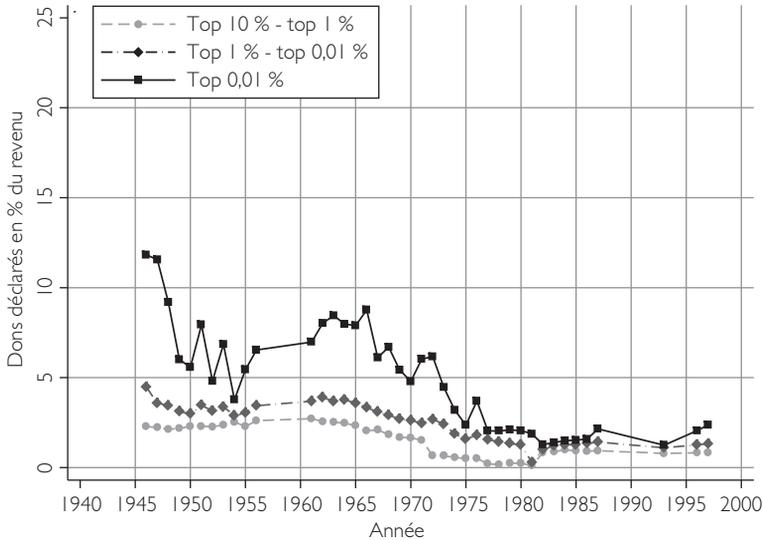


Figure 12 – Part des dons déclarés dans le revenu total des ménages à hauts et très hauts revenus au Canada.

Notes : Ce graphique représente l'évolution au cours du temps du montant annuel total donné par différentes catégories de ménages canadiens à des organisations caritatives, en proportion du revenu total annuel de chaque catégorie. Ce montant est représenté séparément pour les ménages situés dans les centiles 90 à 99 de la distribution des revenus, pour ceux du dernier centile à l'exception des 0,01 % les plus riches, ainsi que pour les 0,01 % contribuables ayant les revenus les plus élevés.

Lecture : En 1970, le top 0,01 % des ménages canadiens les plus riches donnait un montant équivalent à 5 % du revenu total de ce groupe.

Sources : Données administratives fiscales canadiennes.

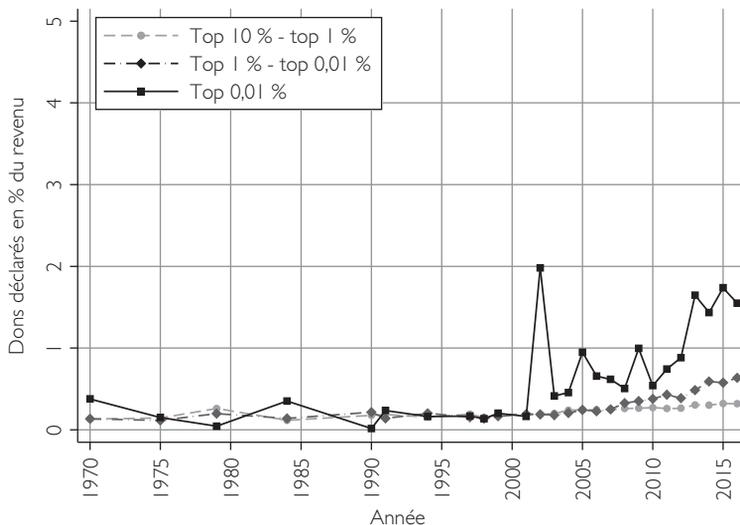


Figure 13 – Part des dons déclarés dans le revenu total des ménages à hauts et très hauts revenus en France.

Notes : Ce graphique représente l'évolution au cours du temps du montant annuel total donné par différentes catégories de ménages français à des organisations caritatives, en proportion du revenu total annuel de chaque catégorie. Ce montant est représenté séparément pour les ménages situés dans les centiles 90 à 99 de la distribution des revenus, pour ceux du dernier centile à l'exception des 0,01 % les plus riches, ainsi que pour le top 0,01 % des contribuables ayant les revenus les plus élevés. Les dons du groupe top 1 % incluent l'imputation des dons ISF. Nous procédons à l'imputation de ces dons en ventilant le montant total des dons déclarés au titre de l'ISF, donné par les voies et moyens chaque année, au sein du dernier percentile de la distribution des revenus.

Lecture : En 1970, le top 0,01 % des ménages français les plus riches donnait un montant équivalent à 0,4 % du revenu total de ce groupe.

Sources : Données administratives fiscales françaises (ERF 1970-1990, états 1921, données fiscales CASD).

Rôle de la politique d'incitation fiscale

Même si elles jouent un rôle indéniable, ni l'augmentation des inégalités, ni les différences culturelles ou autres caractéristiques idiosyncratiques de chaque pays ne semblent donc suffire pour expliquer les évolutions des comportements de don au cours du temps au sein d'un même pays ou les larges différences de contributions entre certains pays très proches culturellement, comme les États-Unis et le Canada.

Il semble donc nécessaire d'étudier le rôle joué par les politiques d'incitations fiscales sur les dons. La structure de ces incitations, la manière dont elles sont mises en œuvre, ainsi que leur articulation avec le système social, fiscal et politique dans son ensemble paraissent susceptibles d'avoir des conséquences importantes sur la décision de donner. Aux États-Unis par exemple, les ménages les plus riches ont connu une forte croissance de leur taux marginal d'imposition durant les années 1940 et 1950, qui a coïncidé avec l'augmentation de leurs contributions privées. Ce taux était d'ailleurs inférieur de 20 points pour les ménages canadiens qui se trouvaient dans une situation similaire pendant les années 1950 et qui pourtant donnaient beaucoup moins. Par ailleurs, les États-Unis sont également un bon exemple du rôle de la régulation du secteur à but non lucratif dans l'évolution des contributions privées aux biens publics, car l'administration fiscale américaine a toujours été moins sévère dans le contrôle des contributions privées que l'administration canadienne. En France, le don des ménages les plus aisés semble avoir augmenté au cours des années les plus récentes, et on peut se demander quel a été l'impact de la déduction au titre de l'impôt sur la fortune, introduite en 2007, sur cette augmentation. D'un point de vue de politique publique, il est important de déterminer si les incitations fiscales ont un impact réel sur le niveau de philanthropie ou si elles constituent essentiellement des niches fiscales supplémentaires, sans effet durable sur le niveau de financement des biens publics.

2. Pourquoi les gens donnent-ils ?

Comprendre les motivations de la philanthropie

Les variations importantes de la générosité privée, à la fois au cours du temps et entre les pays, mises en évidence dans le chapitre précédent, suggèrent que les ressorts de la philanthropie sont multiples. Les différentes raisons qui conduisent les individus à donner à des organisations sociales ou caritatives influencent nécessairement la nature et le montant de leurs dons. Comprendre les motivations qui conduisent les individus à contribuer à l'intérêt général permet de mieux analyser pourquoi et comment la fourniture de certains biens et services par le marché peut être socialement inefficace et nécessiter des formes d'intervention publique.

L'approche économique des déterminants du don rend possible la mise en évidence du lien entre la philanthropie et la question fondamentale de la fourniture des biens publics. Néanmoins, expliquer les motivations altruistes à l'origine du don est un défi pour le modèle économique standard. Donner à une association n'est pas un acte purement individuel et rationnel, c'est également une activité éminemment sociale, qui s'inscrit dans un contexte culturel et législatif spécifique. Les apports de la sociologie et de la psychologie expérimentale permettent d'enrichir l'analyse économique des comportements pour mieux expliquer les ressorts de la philanthropie.

BIENS PUBLICS ET PASSAGER CLANDESTIN

Modèle économique standard

Le point de départ de l'analyse économique du comportement de don est un raisonnement standard en termes d'utilité. Une des raisons pour lesquelles les individus contribuent au secteur caritatif est qu'ils en profitent directement. Lorsqu'ils donnent pour une bonne cause, les individus prennent en compte le fait que les associations et les fondations produisent des biens ou des services, comme les musées ou la recherche, qui leur

procurent une certaine utilité. De plus, même si ces donateurs ne bénéficient pas directement des biens et des services produits par le secteur caritatif auquel ils contribuent, ils peuvent néanmoins éprouver une certaine satisfaction à vivre dans une société qui offre de l'aide aux personnes en difficulté ou favorise l'accès à l'éducation pour tous.

Pour bien comprendre en quoi la fourniture de ces biens diffère du modèle standard, il faut tenir compte de la spécificité de la plupart des biens et des services produits par le secteur à but non lucratif. En effet, les associations se distinguent des autres types d'activités économiques par le fait qu'elles visent à servir l'intérêt général, en produisant des biens publics qui profitent à tous. Les biens publics ont deux caractéristiques spécifiques qui les distinguent des biens privés. Premièrement, il est souvent impossible d'empêcher un individu de les consommer, même s'il n'a pas participé à leur financement. À ce titre, on les dit « non exclusifs ». Deuxièmement, ils sont souvent non rivaux, car la consommation de ces biens par un individu n'entrave pas la consommation par d'autres individus. En termes économiques, une fois que le coût de production du bien a été supporté pour un individu, le coût supplémentaire de fourniture de ce bien à d'autres individus est nul. L'éclairage public est un exemple de bien à la fois non rival et non exclusif, tout comme les programmes diffusés par les radios. La plupart des biens publics présentent l'une, l'autre ou ces deux caractéristiques à différents degrés.

Ces caractéristiques ne sont pas forcément intrinsèques aux biens, elles peuvent résulter de la manière dont ils sont produits et échangés, donc varier selon les technologies de production ou les normes qui encadrent leur distribution. Une route, par exemple, est en principe non exclusive et faiblement rivale (le passage d'une voiture n'empêche pas celui de la voiture suivante, mais il peut y avoir des phénomènes de congestion et d'usure). L'usage de cette route peut néanmoins être contrôlé par la mise en place d'un droit d'accès, comme pour la plupart des autoroutes, tandis qu'une amélioration des techniques de production (comme l'utilisation de

nouveaux matériaux) permet de ralentir l'usure et ainsi diminuer la rivalité. De même, la création des réseaux internet sans fil a rendu internet potentiellement non exclusif, mais la mise en place de codes d'accès permet de rétablir le contrôle sur l'utilisation du réseau. De plus, le niveau de congestion, lorsque le nombre d'utilisateurs augmente, dépend de la qualité du réseau, donc indirectement des technologies de production.

Lorsqu'un bien est peu exclusif, il est difficile d'empêcher les individus n'ayant pas contribué à sa production de le consommer. S'il est peu rival, en consommer maintenant ne fait pas ou peu diminuer la quantité disponible pour les autres et n'empêche pas d'en consommer plus tard. Ainsi, il peut être tout à fait possible de profiter d'un bien public sans avoir contribué à le produire et sans s'inquiéter de son renouvellement, à condition que tout le monde n'agisse pas de cette manière. C'est pourquoi les individus peuvent être tentés de minimiser leur contribution à la production du bien public, en escomptant que les autres n'agiront pas ainsi, c'est le phénomène du « passager clandestin » (ou *free rider*).

Passager clandestin et fourniture optimale de biens publics

En l'absence d'intervention de l'État, lorsque la production d'un bien public dépend uniquement de la participation libre des individus par l'intermédiaire du marché, il est possible qu'un grand nombre d'individus agissent en passager clandestin et que le bien soit produit en quantité insuffisante, voire ne soit pas produit.

Ce problème se rencontre, ainsi, au sujet de la préservation de la qualité de l'environnement, qui a les caractéristiques de non-exclusivité et de non-rivalité des biens publics. La qualité de l'environnement est non exclusive, car elle est par définition accessible à tous. De plus, le fait qu'un individu apprécie cette qualité n'empêche pas les autres de faire de même. Sa préservation nécessite néanmoins un financement et implique certaines restrictions individuelles (en termes d'activités polluantes ou encore d'exploitation des ressources naturelles). Lorsqu'une seule personne ne

respecte pas ces restrictions, l'incidence marginale sur la qualité générale de l'environnement est négligeable, et chacun peut donc être individuellement tenté de ne pas s'y conformer. Il peut en résulter une détérioration importante de la qualité de l'air.

Le problème du passager clandestin est fondamentalement un problème d'externalités. Les biens publics engendrent des externalités : lorsqu'un individu contribue à la production d'un bien public, il rend disponible ce bien pour tout le monde, y compris ceux qui n'ont pas contribué à son financement. Ainsi, la recherche fondamentale a des caractéristiques de bien public, car les découvertes en sciences ou en médecine peuvent bénéficier à tous. Il est souvent difficile en pratique de restreindre la diffusion de ces nouvelles connaissances, et il n'est d'ailleurs pas souhaitable d'en limiter l'accès au seul laboratoire qui serait à l'origine de la découverte. En conséquence, les laboratoires pharmaceutiques privés sont réticents à investir dans le développement de nouveaux médicaments s'ils ne sont pas les seuls à pouvoir initialement les commercialiser. Sans intervention publique, le niveau de recherche fondamentale serait trop faible.

Les externalités sont donc une source d'inefficacité : la fourniture de biens publics par le marché risque de ne pas correspondre à la quantité socialement désirable de biens publics. Pour y remédier, l'intervention publique peut se révéler nécessaire. Elle peut se traduire par des incitations, comme des subventions à la fourniture des biens publics. Elle peut également prendre la forme de la régulation et de la contrainte. L'État peut ainsi obliger chacun à participer à la fourniture de biens publics en finançant directement ces biens publics par un système de taxes ou de prélèvements. C'est ainsi qu'une part importante de la recherche fondamentale est directement financée par l'État.

Le modèle économique standard, qui repose sur des hypothèses restrictives du comportement des individus, conduit cependant à des prédictions peu réalistes sur les comportements de dons. En effet, en présence d'individus qui se comportent rationnellement en passagers clandestins, les

contributions privées aux biens publics devraient être relativement limitées. De plus, comme nous allons le voir, le modèle conduit à des prédictions sur l'évolution du niveau de charité lorsque l'État intervient lui aussi dans la fourniture de biens publics, qui ne sont pas confirmées par les analyses empiriques. Ces limites ont conduit à reformuler le modèle d'analyse économique du comportement de don pour prendre en compte la complexité des motivations des donateurs.

EFFET D'ÉVICTION ET LIMITES DU MODÈLE STANDARD

Passager clandestin et effet d'éviction

Le modèle économique standard, souvent appelé modèle « altruiste », suppose que les individus s'intéressent avant tout à la quantité totale de biens publics produite dans la société, indépendamment de la manière dont celle-ci est financée. En d'autres termes, l'utilité d'un individu dépend du niveau de la recherche médicale, mais le fait que son financement provienne de ses propres contributions, de celles d'autrui ou de fonds publics n'a aucune importance. En conséquence, toutes les contributions aux biens publics sont considérées comme parfaitement substituables. Dans ce modèle, si l'État ou d'autres personnes augmentent leurs contributions au financement d'un bien public, un individu peut réduire la sienne d'autant : la quantité de bien public et donc son utilité resteront identiques. C'est l'effet d'éviction (ou *crowding out* en anglais).

Ce raisonnement est, en son principe même, la source du problème du passager clandestin, et il s'applique en particulier pour le choix entre contribution volontaire et prélèvement obligatoire. Lorsque l'État décide de participer à la production d'un bien ou d'un service, il lui faut financer cette intervention, généralement par l'impôt. Selon le modèle standard, la hausse d'impôt qui en résulte entraîne une diminution du montant des dons : si les individus sont satisfaits du niveau de bien public existant, ils n'ont pas de raison de souhaiter contribuer plus à sa production. Ils risquent donc

de compenser cette hausse d'impôt à laquelle ils sont assujettis par une diminution de leurs contributions volontaires.

Le modèle standard conduit donc à prédire un effet d'éviction de très grande ampleur. Si la quantité de bien public à la disposition des individus est la seule chose qui les incite à donner, l'effet d'éviction prédit est total : les dons diminuent du montant exact de l'augmentation d'impôt, et le montant total alloué à la production de bien public ne varie pas. L'intervention de l'État ne permet pas d'augmenter le niveau de fourniture du bien public.

L'effet d'éviction reste limité dans les faits

Cependant, cette prédiction d'une éviction totale des dons privés ne semble pas résister à l'épreuve des faits. La plupart des études empiriques montrent que la variation des dépenses publiques a bien des conséquences sur les dépenses des fondations ou des associations et, parfois, sur les dons qu'elles récoltent, mais que l'effet d'éviction n'est pas total.

Les effets d'éviction les plus élevés ont été mis en évidence lors d'expériences en laboratoire, comme celle d'Andreoni qui compare le niveau de contributions volontaires à un bien public, selon qu'une taxe est prélevée au préalable pour financer un niveau minimal de bien ou que le niveau est entièrement déterminé par les contributions privées¹². Les résultats montrent que l'effet d'éviction est de l'ordre de 70 % de la taxe prélevée et qu'il n'est donc pas total, même dans un cadre entièrement contrôlé.

Les résultats de la plupart des études empiriques qui analysent l'effet des variations réelles des dépenses publiques, suggèrent que l'effet d'éviction est encore plus limité en pratique. Hungerman observe, par exemple, qu'aux États-Unis la diminution de l'aide publique accordée aux résidents non-citoyens est corrélée à une hausse des dépenses des organisations

12. J. Andreoni, « An experimental test of the public goods crowding out hypothesis », 1993.

religieuses, qui serait au total de vingt cents par dollar d'argent public¹³. Gruber et Hungerman observent également que la politique du *New Deal* menée aux États-Unis durant les années 1930, qui a entraîné l'augmentation des dépenses d'assistance publique, s'est accompagnée d'une diminution des dépenses des œuvres caritatives de plusieurs grandes organisations religieuses américaines, d'environ quatre centimes par dollar d'argent public¹⁴. Ces travaux confirment qu'il existe un effet d'éviction entre financement public et financement privé des œuvres sociales, mais laissent penser que cet effet est très partiel.

De plus, ces deux études mettent en évidence un ajustement des dépenses totales des organisations à la suite des variations de l'intervention de l'État, qui ne vient pas nécessairement d'une variation des contributions individuelles. Ainsi, la réforme qu'analysent Gruber et Hungerman ne paraît pas avoir de conséquences significatives sur les dons des individus¹⁵. En effet, les associations elles-mêmes peuvent réagir à une augmentation de l'intervention de l'État en réduisant leur action dans certains domaines. Andreoni et Payne analysent l'effet de subventions gouvernementales allouées à différentes organisations caritatives au Canada et observent bien une diminution des dons, mais qui découle principalement du fait que les associations profitent des subventions publiques pour réduire les moyens alloués à leurs activités de collecte de fonds¹⁶. Une partie de l'effet d'éviction semble donc s'expliquer par une baisse des sollicitations de la part des associations, qui en retour entraîne une diminution des dons.

13. D.M. Hungerman, « Are church and state substitutes ? Evidence from the 1996 welfare reform », 2005.

14. J. Gruber et D.M. Hungerman, « Faith-based charity and crowd out during the Great Depression », 2006.

15. *Ibid.* ; les auteurs n'analysent pas la réaction des contributions individuelles.

16. J. Andreoni et A.A. Payne, « Is crowding out due entirely to fundraising ? Evidence from a panel of charities », 2011.

Ces études montrent que l'intervention de l'État n'entraîne pas un désengagement massif des donateurs, contrairement aux prédictions du modèle classique. L'approche standard semble donc incapable de prédire l'évolution des contributions des individus, car elle ne tient pas compte de la diversité des motivations du don. Pour enrichir le modèle, il faut prendre en compte le fait que l'acte de donner procure, pour différentes raisons, une utilité intrinsèque au donateur qui s'ajoute à l'intérêt que chacun peut avoir à ce qu'un certain niveau de bien public soit produit dans la société.

UTILITÉ INTRINSÈQUE DES DONS

Les recherches en psychologie et en économie expérimentale montrent que le fait de donner soi-même, plutôt que de laisser les autres contribuer à aider les plus démunis ou à développer la recherche médicale, procure une utilité intrinsèque aux individus. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer. Les dons peuvent dans certains cas, en effet, donner lieu à un bénéfice privé, en offrant l'accès à des événements spécifiques ou en permettant de participer à des groupes d'influence. Mais de façon plus générale, la philanthropie vient souvent d'une réaction empathique, qui pousse à aider son prochain.

Don et consommation privée

Dans certains cas, le donateur se voit directement offrir un bien ou un service en échange de ses contributions, comme un cadeau ou une place pour un dîner de charité, qui lui procure un bénéfice privé. Si la valeur des biens obtenus en échange est souvent symbolique, la philanthropie peut parfois être envisagée comme une façon d'étendre son pouvoir d'influence. Rosen et Meer mettent ainsi en évidence ce phénomène à propos des anciens élèves d'une prestigieuse université américaine, dont les dons varient en fonction de la perspective que les propres enfants des donateurs soient

admis à l'université¹⁷. Les auteurs montrent à la fois que les anciens élèves qui ont des enfants ont une probabilité de donner supérieure et donnent en moyenne plus que ceux sans enfant, et que les dons sont plus importants pour ceux dont les enfants candidatent effectivement à l'université, même bien avant l'année de leur candidature. Ces différences se creusent à mesure que la période de candidature et que la décision d'admission se rapprochent. À la suite de cette décision, les parents dont l'enfant n'a pas été accepté donnent bien moins, et moins souvent, que ceux dont l'enfant a été admis. Si l'on suppose que les parents considèrent que leurs dons favorisent l'admission de leurs enfants, de telles tendances suggèrent que ces dons pourraient en partie être guidés par la volonté d'obtenir un service en échange et non uniquement par des considérations altruistes.

Motivation intrinsèque : le « plaisir de donner »

Les études psychologiques montrent cependant que les individus sont prêts à aider les autres et à s'engager dans des actions collectives, même lorsque ces actions ont un coût personnel. Les comportements de coopération sont observés chez les humains dès leur plus jeune âge¹⁸.

Marwell et Ames ont été parmi les premiers à mettre en évidence, lors d'expériences contrôlées en laboratoire, que de nombreux individus sont prêts à contribuer volontairement aux biens publics¹⁹. Ces chercheurs conduisent une expérience dans laquelle des individus répartissent une somme d'argent entre une consommation de bien privé et un investissement dans un bien public, de façon anonyme. Dans une telle situation, il serait optimal que l'ensemble des individus contribue au bien public, mais le modèle économique traditionnel prédit des contributions nulles, si chacun se comporte en passager clandestin. Les résultats montrent qu'en

17. H. S. Rosen et J. Meer, « Altruism and the child-cycle of alumni donations », 2009.

18. F. Warneken et M. Tomasello, « Altruistic helping in human infants and young chimpanzees », 2006.

19. G. Marwell et R. E. Ames, « Economists free ride. Does anyone else ? », 1981.

moyenne 40 % de la somme est investie dans le bien public, alors même que l'expérience vise à réduire le plus possible toute influence qui pourrait amener les individus à donner lorsqu'ils ne le souhaitent pas et à maximiser l'avantage de se comporter en passager clandestin. Ces expériences ont été répétées avec différents types de biens publics et des groupes de taille plus ou moins importante, et les résultats montrent qu'en moyenne, entre 40 % et 60 % des sommes sont investies dans le bien public. Même si ces contributions tendent à diminuer lorsque l'expérience est répétée plusieurs fois²⁰, ces résultats suggèrent que les individus ne se comportent que partiellement en passager clandestin et contribuent de façon significative au bien public, même lorsque cela est coûteux pour eux.

Bien que les raisons de ces comportements de coopération ne soient pas encore entièrement comprises, il semble qu'aider les autres procure une satisfaction intrinsèque aux individus. Ainsi, des expériences montrent que les individus se sentent plus heureux lorsqu'ils sont incités à donner de l'argent pour une cause charitable plutôt que pour eux-mêmes²¹. Le don, en ce sens, procurerait en lui-même une forme de satisfaction, intrinsèque, le « plaisir de donner » (ou *warm glow* en anglais). Cette notion souligne le fait que les individus ne s'intéressent pas seulement au niveau de production du bien public lorsqu'ils décident de contribuer, mais que le geste de donner est motivé par des considérations plus personnelles et affectives. Ce plaisir de donner peut expliquer que l'investissement des individus dans les activités philanthropiques ne se substitue pas à la contribution aux biens publics au travers de l'impôt.

Les études neurologiques montrent ainsi que le fait de contribuer soi-même à une bonne cause déclenche une réaction spécifique chez les individus. Harbaugh, Mayr et Burghart ont comparé la réaction de certaines

20. J. Andreoni, « Why free ride ? Strategies and learning in public goods experiments », 1988.

21. E. Dunn, L. Aknin et M. Norton, « Spending money on others promotes happiness », 2008.

régions cérébrales, d'une part, aux contributions volontaires aux biens publics et, d'autre part, à celles imposées par un impôt²². Ils observent que pour deux transferts identiques en termes de production de biens publics, la stimulation cérébrale est supérieure dans le cas d'une contribution volontaire.

Le « plaisir de donner » est maintenant pris en compte dans les modèles économiques, en considérant que l'individu tire une utilité directe du fait de contribuer lui-même aux biens publics, et permet de mieux prédire les comportements de dons observés. Néanmoins, la source de ce « plaisir de donner » reste débattue. Plusieurs expériences montrent que le don peut être provoqué par des émotions, comme un sentiment de compassion envers ceux qui ont un accès limité à tel ou tel bien public, un désir d'être généreux ou encore le sentiment d'un devoir de solidarité. Falk analyse ainsi les sollicitations des associations qui font appel à l'empathie des donateurs²³. Il montre que le fait de joindre des cartes postales illustrées de dessins d'enfants à un courrier de sollicitation pour l'aide aux enfants dans les pays en voie de développement augmente significativement la probabilité de don, par rapport au courrier standard. Or, ces dessins n'entraînent probablement pas chez leurs destinataires une réflexion sur le niveau de bien public adéquat, mais provoquent plutôt une réaction empathique, donc relativement subjective et affective, qui entraîne le don. Ces réactions empathiques peuvent néanmoins varier considérablement entre les individus et les groupes. Il est en effet difficile de démêler l'effet des normes et des préférences sociales, qui peuvent varier entre les cultures, de celui des caractéristiques individuelles innées.

De plus, le degré d'empathie varie sensiblement en fonction des bénéficiaires potentiels des dons. Ainsi, dans le cadre d'une campagne charitable destinée aux victimes de l'ouragan Katrina, qui a touché le sud

22. W.T. Harbaugh, U. Mayr et D.R. Burghart, « Neural responses to taxation and voluntary giving reveal motives for charitable donations », 2007.

23. A. Falk, « Gift exchange in the field », 2007.

des États-Unis en 2005, Fong et Lutmer étudient l'incidence du sentiment de « proximité » des individus avec un groupe ethnique (les « Blancs » ou les « Noirs »)²⁴. Ils observent que les personnes qui déclarent se sentir « proches » du groupe ethnique des « Noirs » donnent en moyenne plus lorsqu'ils ont l'impression que ce groupe est particulièrement affecté par la catastrophe que lorsqu'ils pensent que les « Blancs » sont les plus touchés. Les personnes qui ne déclarent pas se sentir proches de ce groupe ne réagissent pas ainsi. L'appartenance objective, identifiée par la couleur de peau, n'a pas une telle incidence, et c'est donc bien un sentiment subjectif de proximité, favorisant probablement l'empathie et la compassion qui joue ici.

Ces travaux posent la question de la définition culturelle de ce qui constitue la solidarité ou l'empathie, qui influence fortement envers qui elle doit s'exercer. La philanthropie est une activité sociale, et le contexte culturel spécifique contribue à définir les normes de coopération attendues entre les individus.

LE DON COMME COMPORTEMENT SOCIAL

Le caractère éminemment social du don a d'abord été mis en évidence par les sociologues. Dans son célèbre *Essai sur le don*, publié en 1925, Marcel Mauss est le premier à avoir montré le rôle crucial du don et des obligations de réciprocité dans l'organisation des sociétés traditionnelles polynésiennes et mélanésiennes²⁵. S'il a souligné que la triple obligation « donner, recevoir, rendre » était à la source même des échanges dans ces sociétés, il s'est également intéressé à la pratique du « potlatch », ces cérémonies organisées dans les sociétés indiennes du nord-ouest

24. C. M. Fong et E. F. Luttmmer, « What determines giving to hurricane Katrina victims? Experimental evidence on racial group loyalty », 2009.

25. M. Mauss, *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, 2012 [1925].

américain, où les clans rivalisent de générosité, afin d'établir leur place dans la hiérarchie sociale. Ce sont ceux qui dépensent le plus qui obtiennent la position sociale la plus élevée à l'issue des cérémonies.

Même si le don n'a plus le même caractère structurant pour les échanges dans nos sociétés, la philanthropie reste un moyen pour les donateurs d'obtenir une certaine reconnaissance sociale. Donner permet de concrétiser et de montrer aux autres son attachement à des valeurs considérées comme importantes au sein des groupes sociaux, comme l'empathie et la générosité.

Le don, vecteur social de l'image de soi

Le prestige social attaché à certains dons, notamment lorsque ceux-ci sont rendus publics par les organisations bénéficiaires, est ainsi une motivation supplémentaire à contribuer au financement des biens publics. Harbaugh analyse par exemple les dons octroyés à des organisations qui les reportent publiquement, sans communiquer le montant exact du don, mais seulement par grandes catégories, par exemple entre 500 et 999 dollars²⁶. Par conséquent, un don de 999 dollars ne procure pas plus de reconnaissance sociale qu'un don de 500 dollars, qui correspond à la borne inférieure de cette catégorie. Or, Harbaugh observe une concentration des montants donnés à la limite inférieure de chaque catégorie, ce qui suggère que la réputation détermine en partie les comportements de don.

L'importance accordée à la publicité des dons est confirmée par Karlan et McConnell, lors d'une expérience aléatoire auprès d'anciens élèves de l'université de Yale, où le fait de révéler aux individus que les donations seront rendues publiques augmente significativement les dons²⁷. Le caractère social des dons peut cependant être interprété sous deux aspects.

26. W.T. Harbaugh, « What do donations buy ? », 1998.

27. D. Karlan et M.A. McConnell, « Hey look at me. The effect of giving circles on giving », 2014.

Au-delà du prestige social associé au fait d'être un généreux donateur, il est possible que la visibilité des dons agisse comme une norme sociale contraignante pour les individus.

Image, norme et pression sociale

La pression sociale en faveur du don peut exercer une influence importante sur les comportements. Si les valeurs de générosité sont reconnues par la majorité d'une société, refuser de donner ou donner de manière insuffisante peut être difficile à assumer publiquement ou avoir des effets négatifs sur la réputation personnelle. DellaVigna, List et Malmendier mettent en évidence de manière très nette le rôle de cette injonction au don²⁸. Dans le cadre d'une campagne de sollicitation par porte-à-porte, ils ont permis à une partie des personnes ciblées d'éviter la rencontre avec le solliciteur en les prévenant de son passage et en leur permettant de le refuser. Ils observent que ces personnes répondent moins souvent au solliciteur – la probabilité de réponse diminue de 25 % –, et qu'ils donnent moins, le montant total récolté au cours de ce type de campagne diminuant d'environ un tiers. Ils estiment à partir de leurs résultats que la moitié des individus interrogés auraient en fait préféré donner moins que ce qu'ils ont donné, ou ne rien donner. Ils montrent donc qu'un certain nombre de dons sont au moins partiellement consentis pour éviter de subir le « coût social » du refus. Ces résultats sont confirmés par Andreoni, Rao et Trachtman qui mènent une expérience lors d'une campagne de collecte menée par l'Armée du Salut²⁹. La collecte des dons a lieu à la porte d'un supermarché, qui comporte deux entrées, et l'expérience fait varier, de façon aléatoire, le nombre et la disposition des volontaires. Lorsque les volontaires ne sont présents qu'à une seule des entrées au lieu de deux,

28. S. DellaVigna, J. A. List et U. Malmendier, « Testing for altruism and social pressure in charitable giving », 2012.

29. J. Andreoni, J. Rao et H. Trachtman, « Avoiding the ask. A field experiment on altruism, empathy, and charitable giving », 2017.

30 % des individus choisissent délibérément d'utiliser l'autre entrée, pour éviter de devoir répondre à la sollicitation.

Ces résultats confirment que les comportements de don sont bien souvent des marqueurs sociaux et que les individus sont fréquemment conduits à donner pour conserver une image de soi positive.

Quelles conséquences pour le financement des dons ?

Pour résumer, les études économiques, sociologiques et psychologiques montrent que les motivations du don sont diverses, et que les individus ont un « plaisir à donner » eux-mêmes pour l'intérêt général, ce qui a des conséquences importantes sur le financement des biens publics.

Dès lors que les individus retirent un bénéfice direct à donner eux-mêmes, quelles que soient les motivations qui poussent à la générosité, les financements publics par l'impôt et les financements privés ne sont plus équivalents. Même si c'est le niveau total des biens publics produits qui importe d'un point de vue social, encourager les individus à donner eux-mêmes, par le biais d'incitations fiscales, pour bénéficier ainsi du « plaisir de donner », peut être un moyen d'augmenter les contributions.

Les diverses motivations qui poussent les individus à donner affectent également leurs préférences en termes de types et de directions des contributions ; c'est aussi pourquoi le financement privé n'est pas substituable au financement public. Du fait de leurs orientations particulières, se pose donc la question de l'efficacité des contributions privées. L'encadrement public de ces contributions et l'articulation entre financements public et privé constituent des enjeux centraux d'une production efficace des biens publics, que nous explorerons dans le chapitre suivant.

3. Charité et politiques publiques : quel rôle pour les politiques publiques ?

Si rien n'est fait, on l'a dit, le problème de passager clandestin conduit le plus souvent à ne pas fournir suffisamment de bien public à la collectivité. Nous avons également vu que le problème de passager clandestin peut être plus ou moins important selon le type de bien public considéré, puisque les individus sont également souvent prêts à contribuer pour le simple « plaisir de donner ». La sévérité du problème d'inefficacité de la fourniture de biens publics varie donc selon le contexte.

Le plus souvent, le problème est assez important pour que l'intervention publique se révèle nécessaire afin d'assurer la fourniture du bien public. Mais que faut-il attendre de l'intervention de l'État ? Peut-il instaurer la quantité idéale de bien public ?

L'IMPOSSIBLE SYSTÈME IDÉAL

Il faut s'entendre d'abord sur ce que serait cette quantité idéale. Les économistes ont une méthode pour déterminer en théorie la quantité idéale d'un bien public pour une communauté. C'est la fameuse règle de Samuelson qui établit que la quantité idéale d'un bien public est telle que le coût marginal de production du bien est égal à la somme des disponibilités marginales à payer pour ce même bien³⁰. En d'autres termes, lorsque l'on atteint la quantité idéale, le coût de production pour la société d'une unité supplémentaire du bien doit être égal au bénéfice pour la société de cette unité supplémentaire. Quel est ce bénéfice ? Sachant que le bien est public et donc que tout le monde peut le consommer, la valeur pour la société d'une unité supplémentaire du bien est la somme, pour tous les individus de la communauté, du bien-être individuel que leur procure la consommation

30. P.A. Samuelson, « The pure theory of public expenditure », 1954.

de cette unité de bien public. Et ce bien-être supplémentaire, pour chaque individu, correspond au montant qu'il serait en théorie prêt à payer pour consommer le bien.

En théorie, on pourrait donc atteindre cette quantité idéale définie par la règle de Samuelson. Si l'État possède toute l'information nécessaire, il peut fournir directement la quantité de bien public désirée et la financer par un système d'imposition forfaitaire. En pratique, cette solution théorique est impossible à appliquer, car l'État n'a aucun moyen d'obtenir une information fiable sur le montant que chaque individu serait prêt à payer pour bénéficier du bien public.

Pour connaître ce montant, la solution à première vue la plus simple est de demander directement à chaque individu sa propension à payer pour le bien public. Par exemple, il est tout à fait envisageable, en amont d'un projet d'infrastructure ou d'aménagement du territoire d'utilité publique, de demander aux personnes affectées combien elles seraient prêtes à payer pour le projet³¹. Mais cette approche a ses limites. Tout d'abord, les individus n'ont pas forcément intérêt à révéler vraiment ce qu'ils sont prêts à payer. En déclarant une somme inférieure, ils pourront toujours bénéficier du bien public, tout en payant moins pour son financement. Si le paiement dépend du bénéfice déclaré, le problème du passager clandestin s'applique à nouveau, et les individus ont donc intérêt à sous-déclarer leur disponibilité à payer pour le bien public. De manière plus préoccupante, de nombreux travaux montrent que les réponses des individus à ces enquêtes sont extrêmement sensibles à des modifications, apparemment non pertinentes, du contexte dans lequel la question est posée. Les individus sont ainsi prêts à payer beaucoup plus pour sauver les ours polaires si on leur

31. Cette possibilité est d'ailleurs prévue par la loi française, même si elle est en pratique rarement utilisée, la consultation publique se faisant bien trop souvent en aval des projets. Voir <https://www.cnce.fr/uploads/documents/reforme-enquete-publiques-mise-oeuvre-principe-participation-.pdf>

montre une photo d'un ours polaire juste avant qu'ils répondent³². Cela suggère que les individus ne savent pas nécessairement quelle valeur attribuer aux différents biens publics. Dans ce cas, la règle de Samuelson ne peut plus s'appliquer, car la valeur sociale d'un bien public ne peut plus simplement découler des préférences révélées des individus.

Si demander directement à chacun la valeur qu'il attribue au bien public ne permet pas de déterminer le niveau optimal de bien public, peut-on s'en remettre à la voie démocratique, qui consiste à demander aux individus de s'exprimer par le vote ?

À priori, le vote ne produit pas de meilleurs résultats que l'enquête, car il combine les mêmes limites et ne donne accès qu'à une information encore plus parcellaire. L'enquête permet de recevoir de chacun une valeur précise, alors que, sauf à voter sur toutes les valeurs possibles, le vote majoritaire ne fournit que des bornes. Le vote sur la construction d'un aéroport nous renseigne uniquement sur la fraction de la population qui considère que le bénéfice de ce nouvel équipement est supérieur au coût supporté, et il ne serait pas envisageable de demander de se prononcer sur toutes les capacités possibles d'un aéroport. La démocratie présente néanmoins un avantage important par rapport aux autres méthodes, car elle incite les individus à s'informer. Si ceux-ci ont du mal à se faire une idée du bénéfice social d'un bien public, le débat entourant un référendum ou une élection leur donne la possibilité de se renseigner. Notons néanmoins que le vote démocratique peut également avoir l'effet inverse si l'élection incite certains groupes de pression ou groupes d'intérêt à investir dans des stratégies de persuasion ou de désinformation pour modifier les perceptions des individus.

32. Pour une discussion complète des limites des enquêtes visant à éliciter des individus la valeur qu'ils attribuent aux biens publics, voir P.A. Diamond et J.A. Hausman, « Contingent valuation. Is some number better than no number ? », 1994.

Il n'existe donc pas de méthode optimale pour déterminer le niveau idéal de fourniture des biens publics par l'État. Les analyses précédentes montrent qu'il n'est pas possible d'atteindre un niveau idéal de production des biens publics, qu'ils soient intégralement financés par l'initiative privée ou par un système entièrement public. Il faut se résoudre à un système hybride, qui laisse la place à l'initiative des individus dans le financement et la fourniture directe des biens publics, tout en gardant une forme d'intervention publique et un contrôle démocratique. L'intervention publique permet de régler les problèmes de passager clandestin et d'obtenir de l'information utile sur la valeur à attribuer aux différents biens publics, par le débat démocratique et par le vote. Mais les contributions privées à la fourniture des biens publics procurent également de l'information utile sur les biens publics que les individus souhaitent financer. L'initiative privée permet de plus de remédier aux défaillances potentielles de l'intervention publique. Ces défaillances peuvent prendre par exemple la forme d'une capture politique de l'intervention publique, lorsque le système démocratique est en partie dominé par des intérêts particuliers. La difficulté de réguler les armes à feu aux États-Unis ou de trouver un accord pour limiter le réchauffement climatique en constituent de bonnes illustrations.

QUELS OUTILS D'INTERVENTION PUBLIQUE ?

Dans un tel système hybride, les outils à la disposition de la puissance publique pour réguler le financement des biens publics sont de plusieurs ordres : le financement direct ; les incitations au financement privé ; l'organisation et le contrôle du secteur produisant les biens publics.

Financement direct

Tout d'abord, l'intervention de l'État peut prendre la forme d'un financement direct de certains biens publics. L'État peut ainsi en contrôler directement la quantité totale disponible. Cette solution est souhaitable

lorsqu'un bien public est manifestement produit en quantité insuffisante par les initiatives privées ou lorsque la mise en place et la coordination des financements privés pourraient être dilatoires ou coûteuses. C'est par exemple le cas de la solidarité aux victimes de catastrophes naturelles quand un financement rapide et coordonné est nécessaire.

Dans de nombreux pays, certains biens publics sont exclusivement financés par l'État : ce sont les biens publics dont la nature est fondamentalement régaliennne, comme la justice ou la défense et la sécurité, intérieures et extérieures. Les raisons avancées pour interdire leur financement privé sont de plusieurs ordres. Un argument d'ordre public, d'une part, qui prend ses racines historiques dans la rationalisation du monopole de la violence légitime confié à l'autorité publique. D'autre part, le contrôle de l'État est également justifié par un impératif d'accès à ces biens publics, auquel le financement privé pourrait nuire. À l'inverse, le financement direct de certains biens publics par l'État est parfois interdit par la loi. De nombreux pays reconnaissent ainsi le caractère d'utilité publique des Églises, tout en restreignant la possibilité ouverte à la puissance publique de les financer directement.

Le financement direct des biens publics par l'État n'implique pas nécessairement la production publique de ces biens. En d'autres termes, la question « doit-on *financer* les biens publics, et qui doit le faire ? » et la question « qui doit *produire* les biens publics ? » sont en partie indépendantes. La question du financement consiste à déterminer le niveau optimal de bien public qu'il faudrait produire, afin de collecter les sommes nécessaires. La question de la production en découle logiquement et peut être pensée comme un problème d'agence classique. Si la collectivité veut produire un certain niveau de bien public, vaut-il mieux que l'autorité publique se charge directement de produire ce bien ou qu'elle passe un contrat avec des agents privés pour que ceux-ci produisent le bien pour elle ? Hart, Shleifer et Vishny soulignent que, comme dans tout problème d'incitation, la réponse dépend de la possibilité d'écrire ou non un contrat « complet », c'est-à-dire un contrat qui couvre

toutes les contingences possibles³³. Dans un monde où les contrats sont fondamentalement incomplets, le fait de donner le contrôle de la production du bien public à des agents privés peut inciter ceux-ci à innover et à produire le bien public plus efficacement que la puissance publique. Dans le même temps, la recherche d'une diminution des coûts peut se faire au détriment de la qualité du bien public produit lorsque cette qualité n'est pas facilement observable et contrôlable par l'autorité publique.

Incitations au financement privé

La deuxième catégorie d'outils d'intervention publique regroupe toutes les formes d'incitations au financement privé des biens publics. Les incitations à la charité privée ont une longue histoire et sont utilisées dans de nombreux contextes. On peut en particulier rappeler le rôle des indulgences, consistant pour l'Église catholique à pardonner certains péchés en échange de comportements vertueux, tels que des dons d'argent à l'Église. Le commerce extensif de ces indulgences au XVI^e siècle, en particulier en vue d'assurer le financement de la construction de la basilique Saint-Pierre à Rome, a eu comme on le sait un rôle non négligeable dans la naissance du mouvement réformiste.

De nos jours, les incitations prennent essentiellement la forme de subventions financières aux dons effectués à des associations ou à des fondations dédiées à la fourniture d'œuvres d'intérêt général, qui ont souvent un caractère de bien public. Elles revêtent fréquemment la forme de réductions d'impôt, soit de l'impôt sur le revenu, comme c'est le cas dans la plupart des pays développés, soit de l'impôt sur le patrimoine. En France, par exemple, des dispositifs de réduction d'impôt pour dons existent dans le cadre de l'impôt sur le bénéfice des sociétés (IS), de l'impôt sur le revenu (IR), de l'impôt sur la fortune (ISF) ainsi que des droits

33. O. Hart, A. Shleifer et R. Vishny, « The proper scope of government. Theory and an application to prisons », 1997.

de mutation (successions). S'agissant de l'impôt sur les sociétés, les dons ouvrent droit à une réduction d'impôt de 60 % du montant du don dans la limite de 5 ‰ du chiffre d'affaires annuel. Pour l'impôt sur le revenu, les dons ouvrent droit à une réduction égale à 66 % du don, dans la limite de 20 % du revenu imposable³⁴. Certains dons ouvrent le bénéfice à une réduction d'impôt sur la fortune de 75 % du montant du don, remplacée depuis 2018 par une réduction similaire à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), la réduction étant plafonnée à 50 000 euros par an³⁵.

Quel que soit l'impôt auquel il s'applique, le taux de la subvention varie selon que la réduction d'impôt est organisée en tant que crédit d'impôt ou en tant que déduction du revenu – ou de la base – imposable. Lorsque la mesure fiscale fonctionne comme une déduction de la base imposable, le taux de subvention du don dépend du taux marginal d'imposition et donc, du niveau de revenu ou de patrimoine du contribuable. Comme les taux marginaux tendent à augmenter avec le revenu ou le patrimoine dans la plupart des systèmes fiscaux, cela veut dire que le taux de subvention est plus élevé pour les contribuables aux revenus ou aux patrimoines élevés. C'est le système actuellement en vigueur aux États-Unis, et qui était également applicable en France jusqu'en 1989, date à laquelle la déduction du revenu imposable a été remplacée par un crédit d'impôt. À l'inverse, le crédit d'impôt a un taux de subvention unique, équivalent pour tous les foyers imposables.

Petite histoire comparative des incitations fiscales aux dons

Dresser l'histoire des incitations fiscales à la charité privée permet de mettre en évidence d'intéressantes différences et évolutions dans la

34. En cas de dépassement du plafond, un report est possible sur les cinq années suivantes. Un taux de 75 % est également appliqué pour les dons aux organismes d'aides aux personnes en difficulté (dans la limite de 530 € pour les revenus de 2016).

35. Les dons éligibles pour les crédits d'impôt sur la fortune sont ceux effectués au profit des fondations reconnues d'utilité publique et des établissements de recherche ou d'enseignement.

perception du rôle et de la mission à donner à l'initiative privée dans la fourniture des biens publics. Les pays développés continuent aujourd'hui à offrir des incitations fiscales aux dons très différentes les unes des autres, en termes à la fois de générosité de la subvention (Tableau 1) et d'administration et de contrôle du système d'incitations fiscales. Les États-Unis, on l'a dit, offrent un système de déduction des dons du revenu imposable, avec des taux de subvention qui augmentent en fonction du revenu. D'autres éléments importants caractérisent le système américain : un plafond de déduction très élevé (50 % du revenu) et un contrôle relativement lâche des déductions reportées par les contribuables dans leur déclaration de revenu. Le système français se caractérise par des crédits d'impôt considérablement plus élevés que dans l'ensemble des autres pays développés (66 % à l'impôt sur le revenu, 75 % à l'ISF puis à l'IFI, 60 % à l'IS). Certains pays, comme le Royaume-Uni, ont instauré des systèmes plus sophistiqués, comme le *Gift Aid*, qui permet aux associations de réclamer directement la réduction d'impôt octroyée au titre du don effectué par les contribuables.

Tableau 1 – Panorama des incitations fiscales au don dans différents pays en 2015

Déduction du revenu imposable		Réduction d'impôt	Pas d'incitation
Allemagne	Pays-Bas	Canada (29 %)	Finlande
Autriche	Norvège	France (66 %)	
Australie	Royaume-Uni	Italie (26 %)	
Belgique	Suède (depuis	Nouvelle-Zélande (33 %)	
Danemark	2012)	Portugal (25 %)	
États-Unis	Suisse	Espagne (25 %)	
Grèce			
Irlande			
Japon			

Sources : Données rassemblées par les auteurs à partir de D. Roodman et S. Stanley, « Tax policies to promote private charitable giving in DAC countries », 2006, et des profils pays établis par Transnational Giving in Europe (<http://www.transnationalgiving.eu/>)

L'histoire révèle aussi que les incitations aux dons privés ont varié significativement au cours du temps au sein de chaque pays.

Aux États-Unis, la déduction du revenu imposable pour les dons effectués à des organismes d'intérêt général existe depuis 1917, soit quatre ans après la création de l'impôt fédéral sur le revenu. De manière intéressante, au cours des années 1930, alors que le mouvement isolationniste prenait de l'importance, la crainte que le système subventionne des dons américains à des associations visant à supporter des actions charitables sur le sol européen incita le Congrès, en 1938, à restreindre l'accès à la déduction fiscale aux seuls dons destinés à des organisations caritatives domestiques. Mais ce sont surtout les larges variations des taux marginaux supérieurs de l'impôt fédéral sur le revenu qui caractérisent la fascinante évolution des incitations fiscales aux dons aux États-Unis. Comme le montre la Figure 14, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les taux marginaux supérieurs atteignaient des niveaux extrêmement élevés, de sorte que la subvention implicite aux dons des contribuables les plus aisés dépassait 80 %. Ces taux ont ensuite connu une baisse historique entre le début des années 1970 et la fin des années 1980, sous l'impulsion des réformes fiscales engagées par l'administration Reagan, qui ont fait chuter la subvention aux dons en deçà de 30 %. La Figure 14 suggère que l'évolution des dons des contribuables les plus riches a suivi de près celle des incitations qui leur étaient offertes. Nous y reviendrons.

La France offre, au contraire, le tableau d'un pays qui a historiquement visé à limiter le développement de l'intervention privée dans la fourniture des biens publics. Même si une déduction pour les contributions à des organisations d'utilité publique existe dans le Code des impôts depuis 1954, son application a initialement été restreinte par la mise en place d'un plafond très bas, la déduction ne pouvant excéder 0,5 % du revenu imposable. Mais à partir du début des années 1970, alors que le rôle du secteur à but non lucratif commençait à être mieux reconnu, les gouvernements ont cherché à augmenter de façon très volontariste les incitations fiscales

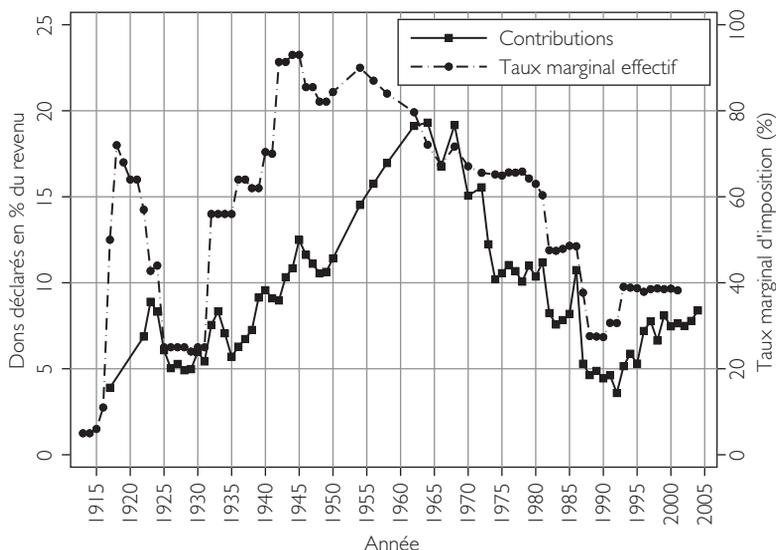


Figure 14 – Taux marginal supérieur et dons déclarés (en fraction du revenu total) des 0,01 % des contribuables ayant les revenus les plus élevés aux États-Unis.

Notes : Les séries reportées montrent les donations effectuées par les groupes supérieurs de la distribution des revenus en proportion du revenu total déclaré, en excluant les revenus du capital. Les séries de taux de taxation marginaux sont issues des simulations des auteurs, utilisant un simulateur historique pour les années antérieures à 1960 et le simulateur NBER TAXSIM pour les années à partir de 1960.

Source : G. Fack et C. Landais (éd.), *Charitable Giving and Tax Policy. A Historical and Comparative Perspective*, 2016.

aux dons privés (Figure 15). Tout d'abord, le plafond des déductions a été augmenté, puis le type d'associations et de fondations pouvant bénéficier de ces dons défiscalisés a également été largement étendu. Finalement, en 1989, la déduction figurant dans le cadre de l'impôt sur le revenu a été remplacée par un crédit d'impôt, dont le taux a été continuellement

augmenté depuis les années 1990, pour atteindre 66 % aujourd'hui, soit le taux de subvention le plus élevé de tous les pays développés. Le système français est également unique en ce sens qu'il n'oblige pas les associations à s'enregistrer pour pouvoir bénéficier de dons défiscalisés. Toute association est en effet à priori éligible au bénéfice de ces dons, dès lors que son action sert une forme d'« intérêt général » défini dans un sens très large.

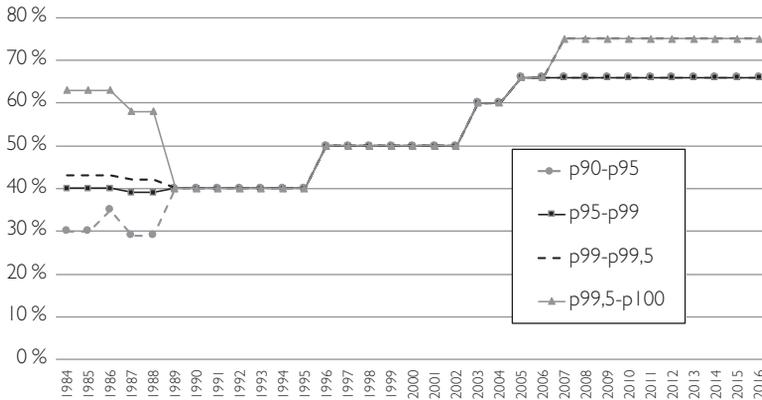


Figure 15 – Évolution des réductions d'impôts en France depuis 1984.

Notes : Calcul des auteurs. Il s'agit du taux de réduction à l'impôt sur le revenu, pour le premier euro de don effectué. Les dons au profit des organismes d'aide aux personnes en difficulté sont éligibles à un taux légèrement supérieur (« dons Coluche ») de 75 % en 2017 dans la limite d'un plafond réduit. À partir de 2007, le taux de réduction pour les contribuables du dernier percentile de revenu prend en compte le fait que les dons effectués au titre de l'ISF sont éligibles à une réduction de 75 %.

Plus récemment, c'est le développement de la philanthropie des ménages les plus aisés qui a été mis en avant en France, alors que ce type de financement avait été jusque-là beaucoup moins favorisé qu'aux États-Unis, avec un contrôle beaucoup plus important des fondations reconnues d'utilité publique, dont la création est soumise à une approbation par le Conseil d'État. Ainsi, le crédit d'impôt pour les dons dans le cadre de

l'impôt sur la fortune a été introduit en 2007³⁶. Parallèlement, la législation sur les fondations a été assouplie avec, par exemple, la création en 2008 des fonds de dotation qui permettent de mener des actions semblables à celles des fondations, mais avec des formalités de création beaucoup plus simples³⁷.

En 2016, la France a dépensé plus de 2,2 milliards d'euros en réduction d'impôt pour les dons privés : 1,3 milliard au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, 750 millions au titre de l'impôt sur les sociétés, plus de 150 millions au titre de l'ISF et quelques millions supplémentaires au titre des droits de mutation, bien que, faute de données, les réductions à ce dernier titre soient difficiles à chiffrer³⁸.

JUSQU'À QUEL POINT FAUT-IL SUBVENTIONNER LES DONNÉS ?

La France est devenue le pays le plus incitatif à la générosité privée et investit désormais des sommes considérables dans ce type de politique par rapport aux autres pays développés. Est-ce trop ? Pour répondre à cette question, il faut savoir si les individus réagissent fortement ou faiblement à ces incitations, c'est-à-dire estimer l'élasticité-prix du don, qui mesure l'augmentation des dons, en pourcentage, lorsque le prix du don diminue de 1 %.

Le prix d'un don est défini ici comme « un moins le taux de subvention du don ». Plus le taux de subvention est élevé, plus le prix d'un don est faible, car le coût pour l'individu en termes de ressources personnelles pour faire un euro de don est d'autant plus faible.

Quel rôle joue l'élasticité-prix des dons dans la détermination du taux de subvention approprié ? L'analyse économique nous enseigne que la

36. Loi dite TEPA, n° 2007-1223, article 16. Le crédit d'impôt reste valide pour l'IFI.

37. Loi de modernisation de l'économie, n° 2008-776, article 140.

38. Source : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/VMT2-2016.pdf

subvention optimale sera d'autant plus élevée que les dons réagissent fortement au prix. Dans le modèle le plus simple, le niveau optimal d'incitation est caractérisé par une élasticité-prix du don égale à un. Cette « règle d'or de l'élasticité unitaire », largement utilisée dans la littérature, est un peu simpliste car elle part implicitement de l'hypothèse que l'objectif du législateur serait de maximiser les dons privés. Si l'élasticité est inférieure à un, cela veut dire qu'en augmentant la subvention de 1 %, le coût des dépenses fiscales supplémentaires est supérieur aux nouveaux dons engendrés. La subvention est donc trop élevée. Si au contraire l'élasticité est supérieure à un, augmenter la subvention crée plus de nouveaux dons qu'elle ne coûte à la collectivité en termes de dépenses fiscales supplémentaires.

La règle de l'élasticité unitaire ignore cependant les spécificités des contributions privées par rapport au financement public. Elle revient, en effet, à supposer que les financements privés et publics sont parfaitement substituables et que, quel que soit le niveau des financements privés, l'État peut contrôler la fourniture effective des biens publics en ajustant ses financements publics directs. Or, nous avons vu qu'il existe un effet d'éviction, certes partiel, mais néanmoins significatif entre le financement public et le financement privé des biens publics. Cette « règle d'or » ignore aussi la question de la valeur sociale de la redistribution opérée par la subvention. Si les ménages à hauts revenus sont ceux qui donnent le plus, comme c'est le cas dans la plupart des pays, la subvention opère implicitement une redistribution vers ces ménages, redistribution dont la valeur sociale devrait être prise en compte dans le calcul de la subvention optimale³⁹.

Cette règle de l'élasticité unitaire demeure néanmoins un guide utile pour les politiques, car elle ne nécessite de connaître que l'élasticité-prix du

39. Pour une discussion plus générale sur les règles optimales de fixation des subventions aux dons, voir E. Saez, « The optimal treatment of tax expenditures », 2004.

don. Si cette dernière est supérieure à un, alors le taux de subvention doit être augmenté. Si cette élasticité est inférieure à un, le taux de subvention est trop élevé, et il faut le réduire.

Les dons privés répondent-ils aux incitations ?

Effet du prix

Une vaste littérature empirique s'est donc naturellement concentrée sur l'estimation de l'élasticité-prix du don, en cherchant à savoir si celle-ci est supérieure ou inférieure à un⁴⁰. Les premières études empiriques, à la fin des années 1970, utilisant des données en coupe américaines, suggéraient une élasticité relativement forte, entre 1 et 1,5⁴¹.

Les études plus récentes, menées depuis le début des années 1990, ont largement remis en cause ces résultats, grâce à l'utilisation de données administratives plus détaillées et possédant une dimension longitudinale dite de panel. Les données de panel ou de pseudo-panel donnent la possibilité de suivre des individus ou des groupes d'individus au fil du temps et permettent mieux que les données en coupe d'identifier l'impact des incitations fiscales sur les dons : elles fournissent le moyen de contrôler pour les caractéristiques individuelles qui affectent le comportement de dons, comme le revenu, et dont l'effet ne peut pas être mesuré séparément des effets des incitations fiscales dans les données en coupe. En observant les mêmes individus au cours du temps, sujets à des incitations différentes, les chercheurs sont donc capables de mesurer de manière plus précise l'impact des incitations sur les comportements de dons.

Ces études plus récentes remettent en cause, tout d'abord, le consensus sur une très forte élasticité des ménages aux incitations fiscales, en particulier pour la France. Pour les États-Unis, les élasticités estimées

40. Pour une revue de littérature, J. Andreoni et A. Payne, « Charitable giving », 2013.

41. M. Feldstein et A. Taylor, « The income tax and charitable contributions », 1976.

avec des méthodes les plus récentes varient entre 0,5 et 1. En particulier, Randolph trouve une élasticité pour l'ensemble de la population de l'ordre de 0,5 à 0,7, et Fack et Landais trouvent une élasticité de long terme pour le décile supérieur proche de 0,6⁴². Pour la France, Fack et Landais trouvent une élasticité beaucoup plus faible, de l'ordre de 0,2 à 0,5⁴³. La Figure 16 donne une preuve assez directe de cette faible réponse des dons aux incitations : alors que celles-ci ont été augmentées fortement en 2003, puis en 2005, passant de 50 à 66 %, le montant total des dons ne semble pas dévier significativement de sa tendance. Le nombre de donateurs paraît croître en 2004 et en 2005, avant de retomber : il s'agit là de l'effet du tsunami de décembre 2004, qui a donné lieu à la plus grande collecte de dons jamais enregistrée. La conclusion générale de nos travaux suggère que le niveau des subventions aux dons privés, dans le système français d'impôt sur le revenu, est trop élevé si l'élasticité du don reste aussi faible que celle que nous avons pu mesurer au cours des années 2000.

Les études récentes montrent également que la réponse des comportements de dons aux incitations est incroyablement hétérogène. Une des dimensions les plus frappantes est que cette élasticité dépend très fortement du contexte.

42. Voir en particulier : W. Randolph, « Dynamic income, progressive taxes, and the timing of charitable contributions », 1995 ; J. Bakija et B. Heim, « How does charitable giving respond to incentives and income ? New estimates from panel data », 2011 ; G. Fack et C. Landais, « Philanthropy, tax policy and tax cheating. A long-run perspective on US data », 2016.

43. G Fack et C. Landais, « Les incitations fiscales aux dons sont-elles efficaces ? », 2009.

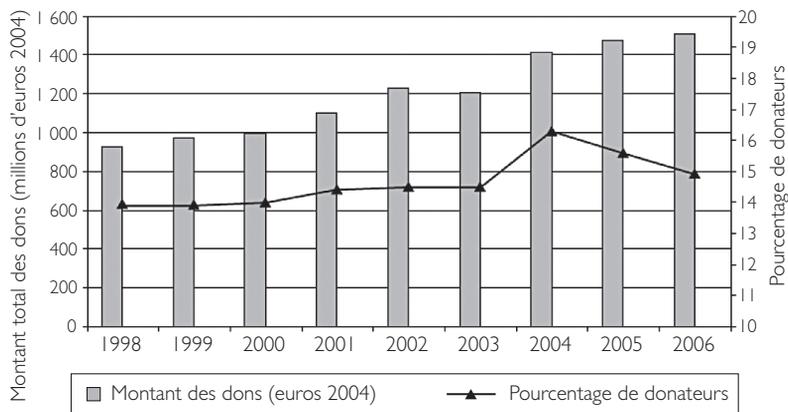


Figure 16 – Évolution du montant des dons et du pourcentage de donateurs, France, 1998-2006.

Lecture : En 2006, environ 15 % des foyers fiscaux reportent un don positif dans leur déclaration de revenu pour un total de près de 1,5 milliard d'euros.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux français.

Source : Statistiques calculées à partir des échantillons lourds DGI.

Importance de la présentation

En particulier, la façon dont la réduction du coût du don est présentée au contribuable exerce un impact significatif sur le niveau des contributions. Les politiques d'incitation à donner sont le plus souvent présentées comme des réductions d'impôts, mais elles pourraient également être envisagées comme un versement de l'État complémentaire au don des particuliers. Ainsi, au lieu d'offrir un crédit d'impôt de 66 % des dons dans le cadre de l'impôt sur le revenu, l'État pourrait proposer, pour chaque euro de don effectué par les individus, 2 euros supplémentaires en complément, sous forme de subvention publique à l'association (un *match*). Dans les deux cas, le prix du don est exactement le même pour les individus, de

même que l'impact pour les finances publiques : pour 100 euros de dons reçus par l'association, il n'en coûte qu'un tiers au contribuable (34 euros) et les deux tiers restants (66 euros) sont supportés par l'État, sous la forme d'une dépense fiscale dans un cas ou d'une dépense publique dans l'autre. Cette façon de présenter les réductions du prix du don comme un abondement de l'État aux contributions des particuliers a été adoptée au Royaume-Uni dans le cas du *Gift aid* : au lieu d'offrir une réduction d'impôt de 20 % du prix du don pour les contribuables, ce sont les associations qui peuvent bénéficier d'un montant équivalent à la réduction d'impôt en don supplémentaire, directement versé par l'État. Les recherches en économie expérimentale suggèrent que, bien que les deux types de présentation soient exactement équivalents en termes de coût réel, les individus donnent significativement plus lorsque la réduction du prix du don prend la forme d'un versement complémentaire de l'État venant abonder les contributions des individus, que lorsqu'elle est présentée comme une réduction d'impôt. Eckel et Grossman montrent, dans le cadre d'une expérience en laboratoire, que les individus donnent entre 1,2 et 2 fois plus⁴⁴. Une enquête auprès des contribuables anglais, réalisée par Scharf et Smith, suggère de plus que les contributions totales réagissent plus à une baisse du prix du don lorsqu'elle consiste en un abondement de l'État plutôt qu'en une augmentation des réductions d'impôts⁴⁵. En effet, lorsque l'État augmente les réductions d'impôt pour les dons, on s'attend à ce que les individus ajustent à la hausse leurs contributions, mais cela nécessite qu'ils soient informés du changement de législation. Or, les contribuables ne font pas toujours attention à ces changements fiscaux et ne réagissent donc pas forcément à ces baisses du prix du don. En revanche, si l'État augmente le montant des versements complémentaires

44. C. Eckel et P. Grossman, « Rebates versus matching. Does how we subsidize charitable contributions matter ? », 2003.

45. K. Scharf et S. Smith, « Charitable donations and tax relief in the UK », 2016.

aux associations, la somme totale reçue par les associations croît de façon mécanique. La visibilité des réductions et leur présentation ont donc une influence significative sur les comportements de don.

Des réponses hétérogènes

Les réponses des individus diffèrent également de façon significative au sein d'un même système d'incitation. Certains individus sont très sensibles aux réductions du prix du don, d'autres le sont moins, pour des raisons qui ne sont souvent pas directement observables par le chercheur ou par le politique. Les causes de cette hétérogénéité n'étant pas toujours identifiables, il est difficile de les prendre en compte pour guider la mise en place des incitations fiscales. Néanmoins quelques caractéristiques observables semblent corrélées à l'élasticité du don. Premièrement, le niveau de don lui-même : les dons les plus élevés semblent plus sensibles aux incitations que les petits dons⁴⁶. Mais le niveau de revenu reste la caractéristique observable la plus évidente et, sans doute, la plus importante pour expliquer ces différences en termes d'élasticité. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder de nouveau la Figure 14 qui compare l'évolution des dons du top 0,01 % des contribuables les plus riches aux États-Unis et celle de leur taux marginal effectif d'imposition qui, dans le système américain, détermine le prix du don pour chaque contribuable. Comme nous l'avons noté précédemment, ce graphique suggère que les dons des contribuables les plus riches répondent très fortement au cours de ce temps long aux fortes variations des incitations fiscales à donner. Fack et Landais estiment que l'élasticité-prix du don des ménages

46. Sur ce point, voir G Fack et C. Landais, « Les incitations fiscales aux dons sont-elles efficaces ? », où nous analysons la réponse de toute la distribution des dons (et pas seulement le don moyen) au changement d'incitations. Les résultats montrent que ce sont les catégories de dons les plus élevées qui répondent le plus fortement aux incitations.

se situant dans le top 1 % des ménages les plus riches aux États-Unis est très proche de 1 à long terme⁴⁷. En revanche, les réactions aux incitations sont très différentes pour les autres ménages, en dehors du top 1 % des revenus. La Figure 17 reproduit l'évolution des contributions et des taux marginaux pour les contribuables se situant entre le top 5 % et le top 1 % des contribuables les plus riches aux États-Unis, depuis 1917. Leurs incitations ont également considérablement évolué au cours du temps. En particulier, elles ont fortement augmenté au début des années 1940, puis à nouveau au cours des années 1970 avant de diminuer brusquement durant les années 1980. Mais leurs dons, eux, sont restés incroyablement stables, ce qui correspond à une élasticité prix très faible.

En termes d'incitations fiscales aux dons, il y a donc deux mondes clairement distincts. D'un côté, une frange assez étroite, environ 1 % de la population, représentant les contribuables les plus aisés, dont les dons aux œuvres semblent répondre très fortement aux incitations fiscales. Et de l'autre, le reste de la population, dont les dons sont beaucoup moins sensibles aux incitations fiscales. À première vue, cela laisse penser qu'un système optimal devrait prévoir des subventions beaucoup plus fortes pour les contribuables aisés que pour les autres, ce que le système américain fait de manière implicite avec un taux de subvention égal au taux marginal d'imposition. Mais avant de mettre en place des incitations très différentes entre groupes de revenu, il convient de s'interroger sur la source de ces variations comportementales entre les contribuables les plus riches et le reste de la population.

47. G. Fack et C. Landais, « Philanthropy, tax policy and tax cheating. A long-run perspective on US data », 2016.

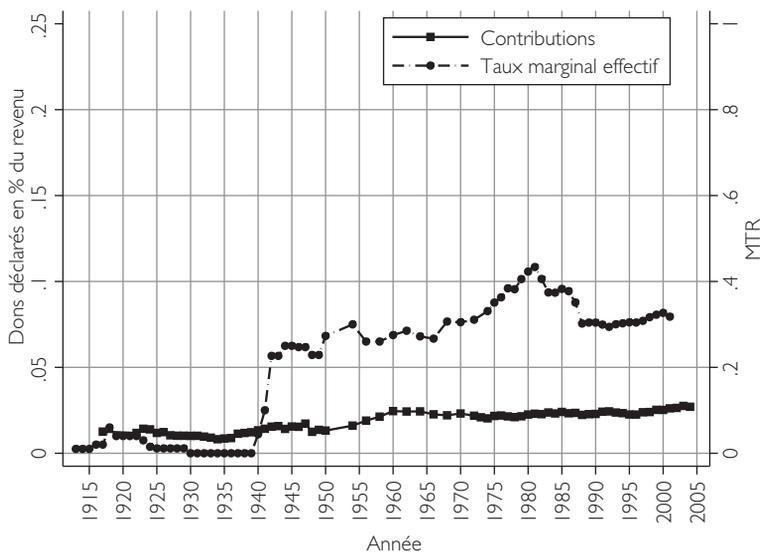


Figure 17 – Taux marginal et dons déclarés (en proportion du revenu total) des 5 % des contribuables ayant les revenus les plus élevés aux États-Unis, à l'exclusion du top 1 %.

Notes : Les données antérieures à 1960 sont construites grâce à une simulation propre aux auteurs. Les données postérieures à 1960 sont calculées en utilisant TaxSim9. Les taux marginaux (marginal tax rates ou MTR) sont les taux fédéraux de taxation sur le revenu net, pour la principale source de revenu du ménage. Pour les années antérieures à 1960, les taux marginaux sont calculés pour un couple renseignant une déclaration commune, avec deux enfants, gagnant le salaire moyen brut de leur groupe de revenu. Toutes les déductions et ajustements sont pris en compte et calculés comme les ajustements et déductions moyens du groupe de revenu, interpolé à partir des tabulations SOL. Les crédits d'impôts ne sont pas pris en compte.

Sources : G. Fack et C. Landais (éd.), *Charitable Giving and Tax Policy. A Historical and Comparative Perspective*, 2016.

RÔLE DE L'ADMINISTRATION ET DU CONTRÔLE FISCAL

Comment expliquer une telle variation de l'élasticité du don entre les contribuables les plus riches et le reste de la population ? Cette différence de comportement est d'autant plus remarquable qu'elle est assez systématique : les contribuables du haut de la distribution des revenus ont tendance à réagir beaucoup plus fortement à toutes les formes d'incitations fiscales, que ce soit pour les dons ou pour tout autre type de déduction fiscale. Sont-ils donc plus sensibles aux incitations ou, simplement, plus à même d'exploiter les incitations offertes par le système en termes d'optimisation fiscale ? La réponse est sans doute « un peu des deux ». Mais une large part de la différence d'élasticité semble provenir de la plus grande propension des contribuables du haut de la distribution des revenus à utiliser les incitations aux dons à des fins d'optimisation et même d'évasion fiscale et ce, d'autant plus que l'administration et le contrôle de ces dons sont laxistes.

Les preuves de l'utilisation des déductions pour dons à des fins d'optimisation fiscale sont désormais assez nombreuses⁴⁸. On se contentera d'exposer le cas assez emblématique aux États-Unis, analysé par Yermack, concernant les dons d'actions effectués par les dirigeants de sociétés et par les membres de conseils d'administration. Aux États-Unis, les contribuables peuvent donner directement à des fondations des actions ou tout autre type d'actifs, et ces dons sont éligibles à la déduction du revenu imposable dans le cadre de l'impôt fédéral sur le revenu. Ces dons, contrairement aux autres formes d'échanges, achats ou ventes d'actions, ne sont pas soumis aux règles encadrant les délits d'initiés. Yermack montre qu'en comparaison de toutes les autres formes de transactions portant sur des

48. D. Yermack, « *Deductio ad absurdum* : CEOs donating their own stock to their own family foundations », 2009 ; D. Ackerman et G. Auten, « Tax expenditures for noncash charitable contributions », 2011 ; G. Fack et C. Landais, « Philanthropy, tax policy and tax cheating. A long-run perspective on US data », 2016.

actions, les dons d'actions de leur propre entreprise par des dirigeants et par des membres de conseils d'administration surviennent systématiquement juste avant de fortes baisses du prix de ces actions. Ces pratiques s'observent encore plus souvent pour les dons effectués par les intéressés à leurs propres fondations privées. La pratique la plus courante consiste à dater les dons *ex post* de manière à maximiser la réduction d'impôt, tout en conservant *via* la fondation privée les droits de vote liés aux actions ayant fait l'objet du don.

Une élasticité élevée peut donc correspondre à deux situations bien différentes. Soit les comportements de dons « réels » réagissent fortement aux incitations fiscales, et il serait optimal d'augmenter les subventions. Soit le contrôle et l'administration de la réduction d'impôt sont trop légers et favorisent une forte élasticité du don reporté, mais pas nécessairement du financement réel des biens publics. Dans ce second cas, le meilleur outil n'est pas le taux de subvention, mais un meilleur contrôle des règles afférentes à l'utilisation de la subvention.

Lorsque les réactions des individus aux réductions d'impôts en faveur des dons reflètent une exploitation des niches fiscales à des fins d'optimisation, de petites variations du dispositif réglementaire visant à mieux encadrer les réductions d'impôt peuvent conduire à de fortes variations du don reporté ainsi que de l'élasticité-prix des dons déclarés. Une telle situation s'est présentée en France au début des années 1980. Avant 1983, les contribuables n'avaient pas l'obligation de fournir systématiquement des preuves de leurs contributions pour bénéficier de la réduction pour dons aux œuvres dans le cadre de l'impôt sur le revenu. Ils étaient légalement tenus d'obtenir des reçus de la part des associations ou des fondations auxquelles ils avaient fait un don et de les conserver en vue d'un éventuel contrôle fiscal, mais n'avaient pas à les joindre à leurs déclarations fiscales. En 1983, l'administration fiscale a imposé l'obligation de joindre tous les reçus aux déclarations de revenu pour bénéficier de la réduction d'impôt.

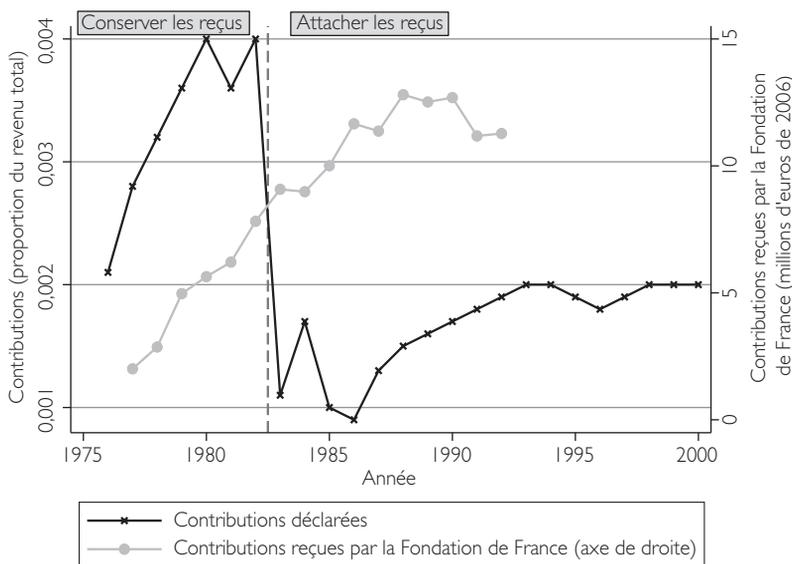


Figure 18 – Contributions reportées dans les déclarations de revenus en France et contributions reçues par la Fondation de France, 1976-2000.

Notes : Les contributions reportées dans les déclarations de revenus sont calculées à partir des déclarations exhaustives publiées par l'administration fiscale française (états 21). Le revenu total est le revenu total déclaré avant ajustements. Avant 1983, les contribuables devaient conserver les reçus de toutes les contributions reportées dans leurs déclarations fiscales. En 1983, une réforme exigeant que les reçus et les preuves de dons soient attachés à la déclaration fiscale pour recevoir le crédit d'impôt a été introduite. Après 1983, les contributions représentées sur le graphique sont donc les contributions effectivement justifiées par un reçu.

Sources : G. Fack et C. Landais, « The effect of tax enforcement on tax elasticities. Evidence from charitable contributions in France », 2016.

Comme le montre la Figure 18, cette simple obligation a provoqué une chute massive – 75 % – des dons reportés à l'administration fiscale. Des sources extérieures, comme celles des dons reçus par la Fondation de France, également reportées sur la figure 18, montrent que les dons effectivement reçus par les associations et par les fondations n'ont nullement

été affectés par une telle chute durant la même période. L'analyse de cette expérience naturelle montre que l'élasticité des dons reportés était très élevée, supérieure à 1 avant 1983, et qu'elle a fortement diminué à partir de 1984⁴⁹. De fait, avant la réforme, un nombre significatif de contribuables reportait un montant de dons exactement égal au plafond d'éligibilité, de façon à maximiser la déduction, alors qu'après la réforme, ce type de comportement a été divisé par cinq. Ces analyses soulignent non seulement que les outils de contrôle sont importants pour s'assurer que les incitations fiscales bénéficient vraiment au secteur associatif, mais également que l'élasticité-prix mesurée à partir des données fiscales peut varier fortement en fonction de l'intensité du contrôle exercé sur les dons.

DONS PRIVÉS ET FINANCEMENTS PUBLICS NE SONT PAS PARFAITEMENT SUBSTITUABLES

L'exemple discuté plus haut des dons d'actions effectués par les dirigeants de sociétés au profit de leur fondation privée et les différents motifs de dons évoqués dans le chapitre précédent nous rappellent qu'un don privé et un financement public ne sont pas parfaitement substituables. Dès lors que les individus retirent un bénéfice direct de leurs propres dons et quelles que soient les motivations qui poussent à la générosité, les financements publics par l'impôt et par les financements privés ne sont plus équivalents. Un euro de don privé peut acheter au donateur des « biens » – consommation privée, image de soi, etc. – très différents de ce qu'un euro d'argent public destiné au financement d'un bien public peut procurer à ce même donateur. Dons privés et financements publics ne finançant pas les mêmes biens n'ont pas les mêmes effets. Cela entre évidemment en ligne de compte pour déterminer le juste équilibre entre financement public et dons privés et donc, pour déterminer le niveau optimal de soutien aux dons privés.

49. G. Fack et C. Landais, « The effect of tax enforcement on tax elasticities. Evidence from charitable contributions in France », 2016.

Le don comme consommation privée

Comme nous l'évoquions au chapitre précédent, les dons peuvent financer en partie de la consommation privée ou viser à obtenir un bénéfice, en ce sens que le don vient en contrepartie d'un bien ou d'un service. Une réduction d'impôt pour les dons privés n'a pas pour objectif de subventionner de la consommation privée, mais au contraire de favoriser la fourniture d'un bien public, d'un bien ou d'un service ayant une externalité positive pour autrui. C'est pourquoi l'administration fiscale demande habituellement aux donateurs de déduire de la valeur du don l'ensemble des biens et des services personnels retirés de ce don. Un contribuable ne pourra ainsi pas déduire l'intégralité du prix d'un dîner de charité auquel il a assisté, mais seulement la différence entre le prix du ticket et le prix effectif du repas. L'estimation du prix effectif des biens et des services privés reçus en échange d'un don peut se révéler difficile.

En l'absence de contrôle, les abus sont malheureusement faciles. Au cours des années 1950 et 1960, aux États-Unis, les taux marginaux des contribuables les plus riches étant très élevés, leurs dons reportés à l'administration fiscale ont explosé, atteignant jusqu'à 20 % de leur revenu annuel, comme le montre la Figure 14. La plupart de ces dons étaient destinés à des fondations privées, instituées par les donateurs eux-mêmes. Or, dans la plupart des cas, ni l'objet ni les activités de ces fondations privées n'étaient soumis à un quelconque contrôle visant à vérifier qu'elles finançaient effectivement des biens publics ou des œuvres d'intérêt général. Les fondations privées devinrent ainsi un moyen pour les plus riches d'éviter l'impôt et de financer de la consommation privée. Au fur et à mesure, ces abus furent identifiés dans une série de rapports, commissionnés par le Congrès et le Département du Trésor américain⁵⁰, qui montrèrent que la

50. Plusieurs rapports – Cox Committee Report (1952), Reece Report (1954), US Treasury Department Report (1965), Peterson Report (1970) – documentent tous des abus et des fraudes massifs via l'utilisation des fondations privées.

plupart de ces fondations ne faisaient que collecter de l'argent sans financer d'activités d'intérêt public. Le Congrès fut donc obligé d'agir, et en 1969, il instaura une régulation un peu plus ferme des fondations privées. Celles-ci furent interdites de *self-dealing* – c'est-à-dire de poursuivre des activités qui bénéficiaient explicitement aux gestionnaires de ces fondations – et obligées de dépenser un minimum annuel pour le financement effectif de biens ou de services d'intérêt général. La Figure 19 montre l'effet immédiat de la réforme de 1969 : le nombre de créations de fondations s'effondra et nombre d'entre elles furent immédiatement liquidées par leurs créateurs.

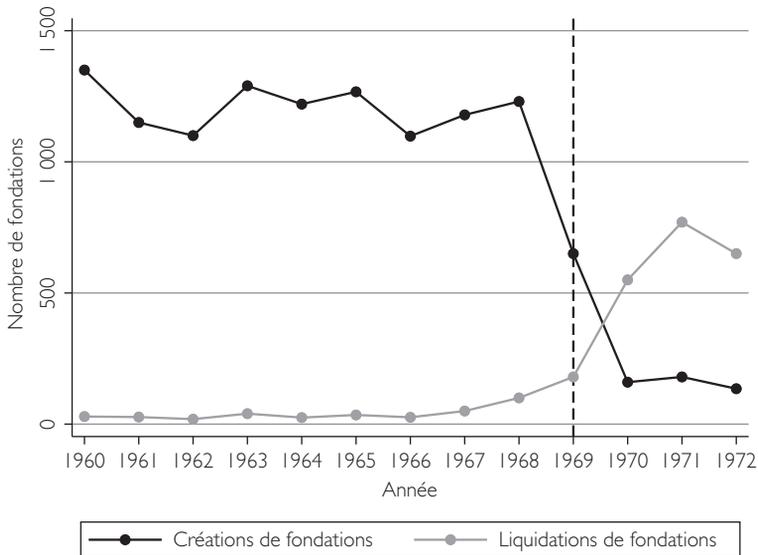


Figure 19 – Nombre de fondations créées et liquidées aux États-Unis, 1960-1972.

Notes : Reproduction du document de travail sponsorisé par la Commission sur la philanthropie privée et les besoins publics, vol. 3, p. 1638, Figure B-13.

Sources : Caplin et Drysdale et the Foundation Center.

La question du contrôle sur le type de biens publics produits

Les dons privés diffèrent également des financements publics en ce sens que les individus choisissent eux-mêmes le bien à financer. Comme nous l'expliquons plus bas, cela peut présenter de vrais avantages. Mais le financement privé pose la question du contrôle exercé par les donateurs sur le type de bien produit. En effet, chacun peut avoir des préférences différentes quant à l'utilisation des dons, en particulier lorsque ceux-ci résultent de considérations plus subjectives ou d'une recherche de reconnaissance sociale. La mise en évidence par Fong et Luttmer de ce qu'ils appellent une « loyauté raciale subjective », à savoir le fait que les individus qui se déclarent proches d'un groupe ethnique ont plus tendance à donner lorsqu'ils pensent que leurs dons vont bénéficier à une certaine catégorie de personnes desquelles ils se sentent proches, est significative à cet égard⁵¹.

Clotfelter souligne également, à propos des États-Unis, l'importance de la fonction sociale du don qui constitue un véritable marqueur d'appartenance à l'élite sociale pour les donateurs les plus riches⁵². Il est donc envisageable que de telles considérations orientent les donateurs vers certains types de dons plus visibles ou plus rentables en termes de reconnaissance.

De telles préférences ont deux principales conséquences. Premièrement, cette possibilité qu'offre le don d'orienter sa contribution en fonction de ses préférences constitue une différence supplémentaire avec le financement public, puisque les contribuables ne participent pas directement à l'allocation des ressources issues de leurs impôts. Cela confirme l'idée selon laquelle le don et l'impôt ne sont pas équivalents pour les individus ; on ne peut donc pas les considérer comme parfaitement substituables. Deuxièmement, ces préférences posent la question de l'efficacité des

51. C. M. Fong et E. F. Luttmer, « What determines giving to hurricane Katrina victims ? Experimental evidence on racial group loyalty », 2009.

52. C. T. Clotfelter, « Charitable giving and tax policy in the US », 2016.

contributions privées pour le financement des biens publics, puisque ces contributions sont orientées par les choix des donateurs.

Clotfelter note d'ailleurs, à propos des États-Unis, que les préférences en matière de destinataires des dons sont fortement influencées par le niveau de revenu : les ménages aux revenus modestes préfèrent les organisations religieuses, alors que ceux dont les revenus sont les plus élevés orientent plutôt leurs dons vers l'éducation, la santé et les arts. Or, aux États-Unis, les ménages les plus riches sont ceux pour qui les dons sont les moins coûteux, du fait des déductions fiscales dont ils bénéficient par la suite : leurs contributions sont en fait les mieux financées par le secteur public. Ils disposent par ailleurs de moyens renforcés pour contrôler l'utilisation de leurs contributions, au moyen de la création de leurs propres fondations. Par conséquent, ce sont bien les ménages aux revenus les plus élevés qui ont le plus d'influence sur l'allocation de l'argent public, au travers des subventions dont leurs dons bénéficient. Leurs préférences n'étant pas représentatives de celles du reste de la population, on peut s'interroger sur l'efficacité d'un tel mode de financement. Clotfelter constate qu'une partie seulement de ces contributions exerce un effet véritablement redistributif : ainsi, seuls 7,5 % du total des contributions sont entièrement destinés à la satisfaction de besoins élémentaires, tandis que des dons servant à soutenir les clubs sportifs des universités peuvent de manière équivalente être subventionnés par de l'argent public.

De plus, lorsque les dons des plus fortunés deviennent une source majeure de financement d'un bien public déterminé, il existe un risque de capture de ce bien au profit des intérêts privés du donateur, puisque ce dernier acquiert alors un certain contrôle, implicite ou explicite, sur ce bien.

C'est notamment ce que met en évidence Cagé à propos des médias, au vu des rachats récents de titres notoires par certains hommes d'affaires influents⁵³. L'auteure rappelle que l'information est un bien public, de surcroît

53. J. Cagé, *Sauver les médias. Capitalisme, financement participatif et démocratie*, 2015.

essentiel au fonctionnement d'une société démocratique⁵⁴. Or, le financement majoritaire de certains titres par un donateur unique peut mettre en danger l'indépendance des journalistes, même si le contributeur ne s'immisce pas volontairement de manière franche dans la production de l'information.

La décentralisation de la fourniture des biens publics

Dans le même temps, il serait naïf de croire que le financement public est systématiquement plus efficace que le financement privé des biens publics. Le financement public est également sujet à des défaillances, plus ou moins sévères, comparé aux dons privés. Il est en particulier sujet à toutes les limitations induites par les inefficacités potentielles du processus politique et n'est donc pas à l'abri, par exemple, d'une capture par certains groupes d'intérêt.

Mais la difficulté la plus fondamentale du financement des biens publics tient au fait que la mise en place d'un système de financement collectif est coûteuse et nécessite l'acquisition de nombreuses informations. Imaginons deux associations réclamant un financement pour un budget public limité : quelles règles suivre pour déterminer qui doit recevoir quoi ? Sur la base de quelle information ? Comme nous l'avons vu au début de ce chapitre, il n'existe pas de procédure politique simple susceptible de révéler toute l'information nécessaire, c'est-à-dire la valeur sociale d'un bien public, la valeur que les membres de la communauté attribuent aux différents biens publics. L'avantage des dons privés est qu'ils révèlent, par leur existence même, de l'information utile sur les biens publics que les individus valorisent. L'initiative privée peut également garantir une meilleure incitation et une meilleure capacité à identifier les besoins de financements. Les dons privés, en mettant en concurrence les différents producteurs de biens

54. Depuis 2015, la souscription au capital d'entreprises de presse donne droit à une réduction d'impôt de 30 % à 50 %, dans la limite de 1 000 € pour les célibataires et de 2 000 € pour les couples.

publics, peuvent également exercer un effet bénéfique sur la qualité de la fourniture des biens publics. Ainsi, le développement des *charters schools* aux États-Unis, initialement aidé par des fondations, a pu conduire à l'amélioration de la qualité de l'éducation dans les quartiers les plus démunis des grandes villes américaines⁵⁵. Besley et Malcomson mettent cependant en garde contre les limites de cette concurrence, lorsque les individus ne perçoivent pas certaines dimensions importantes de la qualité du service, par exemple quand le choix d'un hôpital est guidé par le confort des chambres plus que par la qualité des soins, plus difficile à percevoir⁵⁶.

Faut-il subventionner tous les dons ? Quand les incitations deviennent contre-productives...

Nous avons vu que la réaction aux incitations financières est très hétérogène et dépend de multiples dimensions. Dans certains cas, cette réaction peut même être négative : la mise en place d'incitations financières peut affecter négativement la fourniture de biens publics et se révéler contre-productive.

Cette possibilité a été d'abord avancée par Titmuss en ce qui concerne le don du sang (Encadré 3), qui évoque la possibilité que les rémunérations financières puissent, au lieu d'augmenter la collecte, faire baisser le nombre de volontaires⁵⁷. Les psychologues fondent cette explication sur le fait que les motivations intrinsèques des individus pour faire une bonne action, comme donner aux œuvres, peuvent diminuer lorsque des incitations financières sont mises en place.

Les situations où les incitations financières ne sont pas suffisantes pour encourager les individus à adopter des comportements prosociaux et ont

55. A. Abdulkadiroglu, J. Angrist, S. Dynarski, T. Kane et P. Pathak, « Accountability and flexibility in public schools. Evidence from Boston's charters and pilots », 2011.

56. T. Besley et J. Malcomson, « Choice and competition in public service provision », 2016.

57. R. Titmuss, *The Gift Relationship. From Human Blood to Social Policy*, 1970.

même parfois des effets contre-productifs sont désormais bien documentées. Un exemple célèbre concerne l'expérience menée en Israël auprès de crèches par Gneezy et Rustichini, afin de faire respecter l'horaire pour déposer et récupérer ses enfants⁵⁸. À la suite de l'instauration d'une faible amende en cas de retard, le nombre de parents en retard a augmenté au lieu de diminuer. Pour comprendre les ressorts de ce type de comportements, rappelons que les individus ne contribuent pas aux biens publics seulement pour des motivations financières – appelées motivations extrinsèques par les psychologues. Les individus sont également animés d'une volonté de faire le bien, d'agir prosocialement et de coopérer : c'est la motivation dite intrinsèque qui fait de nous, *sapiens*, des animaux sociaux, comme de nombreuses autres espèces. Nous nous soucions donc également de l'image que nous avons de nous-mêmes ou que nous donnons aux autres, et qui se construit *via* nos actions publiques, observables par nos congénères. Dans de nombreux contextes, être perçu comme altruiste et préoccupé par le bien commun participe positivement à l'image de soi. Au contraire, être motivé par les gains financiers personnels est souvent perçu comme négatif par la communauté⁵⁹.

La mise en place d'incitations monétaires affecte la capacité de se signaler comme altruiste : on ne veut pas apparaître comme donnant son sang pour de l'argent. Les incitations financières peuvent donc encourager la motivation extrinsèque, mais ce faisant, évincer la motivation intrinsèque. Et dans certains cas, le résultat est négatif : l'éviction des comportements purement altruistes devient simplement trop élevée⁶⁰. De manière intéressante, le mécanisme principal de cet effet d'éviction tient

58. U. Gneezy et A. Rustichini, « Pay enough or don't pay at all », 2000 ; voir également U. Gneezy et A. Rustichini, « A fine is a price », 2000.

59. U. Gneezy, S. Meier et P. Rey-Biel, « When and why incentives (don't) work to modify behavior », 2011.

60. Voir le modèle théorique de R. Bénabou et J. Tirole, « Incentives and prosocial behavior », 2006.

en grande partie à la publicité donnée à nos actions, par lesquelles nous construisons notre image sociale auprès des autres. Que se passerait-il si nos comportements restaient privés ? Pour étudier cette question, Ariely, Bracha et Meier comparent, dans le cadre d'une expérience, la mise en place d'incitations financières à la contribution d'un bien public où, dans un cas, les contributions individuelles au bien public sont visibles par tous et, dans l'autre, elles demeurent privées⁶¹. Dans le cas où les contributions sont publiques, la mise en place d'incitations financières est contre-productive. Dans l'autre cas, à l'inverse, les incitations financières n'évincent pas la motivation intrinsèque, et les contributions totales au bien public augmentent.

Encadré 3 – Faut-il interdire les incitations financières au don du sang ?

La collecte de sang repose sur les initiatives volontaires des individus, et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) souligne chaque année les risques de pénurie, liés à la faible durée de conservation du matériel sanguin. Les moyens d'augmenter la collecte sont néanmoins encore fortement débattus. Faut-il promouvoir uniquement les dons volontaires – ce qui correspond à la doctrine actuelle de l'OMS – ou bien utiliser également les incitations financières⁶² ? Les premiers arguments contre les incitations financières ont été développés par Titmuss (1970), à partir d'une étude comparative du système de collecte américain, fondé alors en grande partie sur

61. D. Ariely, A. Bracha et S. Meier, « Doing good or doing well ? Image motivation and monetary incentives in behaving prosocially », 2009.

62. N. Lacetera, M. Macis et R. Slonim, « Economic rewards to motivate blood donations », 2013 ; N. Dhingra, « In defense of WHO's blood donation policy », 2013.

les incitations financières, et du système anglais, reposant sur les dons volontaires. L'auteur met en avant le fait que les motivations pour le don de sang sont en grande partie intrinsèques et que les compensations monétaires pourraient affecter négativement la collecte. Titmuss souligne également les risques de sélection adverse que pourraient engendrer les incitations financières. En effet, dans la mesure où la qualité du sang récolté est cruciale pour le système de santé publique, les incitations financières peuvent avoir un effet négatif si elles conduisent les individus qui ont les comportements les plus à risque à donner leur sang. Même si les progrès techniques ont rendu le contrôle de la qualité du sang beaucoup plus facile dans les pays développés, ce n'est pas toujours le cas dans les pays en développement. Lacetera, Macis et Slonim ont néanmoins remis en cause le consensus sur l'effet négatif des incitations au don de sang, en montrant, dans le cadre d'expériences contrôlées, que différents types d'incitations monétaires peuvent avoir un effet significatif positif sur les dons et ce, sans effet détectable sur la qualité du sang collecté. Ils soulignent, néanmoins, que les incitations qui semblent fonctionner le mieux ne sont pas présentées comme un paiement monétaire direct, mais plutôt comme une récompense pour ceux qui se portent volontaires, le plus souvent sous la forme de cadeaux ou de bons d'achat, et ne sont pas conditionnées par le fait d'être qualifié pour donner son sang, mais distribuées à tous ceux qui se présentent au centre de collecte. Ils reconnaissent également que l'effet mesuré est un effet de court terme, et que l'effet à long terme des incitations est encore mal connu. Donner son sang peut en effet être considéré comme un devoir envers la communauté, et l'introduction d'incitations financières pourrait diminuer la force de cette norme sociale.

Déterminer le bon niveau de subventions à la fourniture de biens publics nécessite donc de prendre en compte cet effet d'éviction des incitations financières sur la motivation intrinsèque des individus à se comporter prosocialement. En marquant les actions altruistes du sceau de la poursuite d'un intérêt privé, elles diminuent la valeur sociale de la distinction apportée par de telles actions. Dans certains cas, de petites incitations sont alors pires que pas d'incitation du tout. De plus, l'introduction d'incitations monétaires peut contribuer à modifier de façon durable les perceptions, en affaiblissant la norme qui prévaut pour certains comportements prosociaux. Ainsi, Meier montre, dans le cadre d'une expérience pour les dons aux œuvres universitaires à l'université de Zurich, que des réductions temporaires du prix du don ont certes un effet positif à court terme sur les contributions, mais un effet négatif à long terme, après la suppression des incitations financières⁶³. Plus généralement, le bon niveau de subvention doit permettre d'arbitrer entre les conséquences sur la fourniture du bien public au travers de la motivation extrinsèque et les externalités négatives sur la motivation intrinsèque.

Notons cependant que le jugement précédent est fondamentalement ancré dans une morale utilitariste, à savoir que ce qui compte est le bien-être total de la communauté. Dans le but de maximiser ce bien-être, il faut simplement équilibrer l'effet des motivations intrinsèque et extrinsèque. Mais d'un point de vue moral, motivations intrinsèque et extrinsèque ont la même valeur. Certains opposeront volontiers à cette approche des arguments moraux plus « kantien » et tout aussi recevables : que les incitations détruisent un principe moral supérieur, celui de faire le bien pour faire le bien. C'est le sens des arguments luthériens contre les indulgences : on ne peut pas « acheter » un comportement vertueux ou chrétien. En mettant un prix sur la vertu, on en abolit le principe même.

63. S. Meier, « Do subsidies increase charitable giving in the long run ? Matching donations in a field experiment », 2007.

AU-DELÀ DES INCITATIONS, UNE GAMME D'INTERVENTIONS PLUS LARGE

Une des contributions de l'économie comportementale et de la psychologie est d'avoir montré comment les comportements altruistes dépendent de l'image publique que l'on entend donner de soi. Et cette image de soi dépend en premier lieu de ce que font les autres et de la norme sociale. Cela ouvre tout naturellement un nouvel arsenal d'interventions : en affectant la norme, ou la perception de la norme de ce qu'il « convient » de faire, on peut affecter les comportements sociaux. De telles interventions ne sont pas nouvelles : des manuels de savoir-vivre distribués aux écoliers de la Troisième République⁶⁴ jusqu'aux campagnes pour la sécurité routière, personne n'a attendu les économistes pour se rendre compte que les comportements étaient très sensibles à l'image sociale qui leur est attachée !

Si la nature potentiellement « paternaliste » de telles politiques pose souvent problème aux économistes, pour qui *de gustibus non est disputandum*, l'idée d'un paternalisme éclairé est défendue à nouveau par certains économistes. Après tout, comme nous le rappelions plus haut, les individus ne sont souvent pas parfaitement conscients des bénéfices associés à certains comportements prosociaux (réduction de leur consommation d'énergie, sécurité routière, etc.) et peuvent donc accueillir favorablement (*ex ante*, lorsqu'on leur en expose les avantages, ou *ex post* au vu des résultats) certaines interventions paternalistes et ce, même si pour changer la norme efficacement, une régulation contraignante temporaire peut parfois être nécessaire.

Thaler et Sunstein identifient ainsi les contextes où il est possible d'appliquer un « paternalisme libertarien », en utilisant les outils de la psychologie pour inciter les individus à prendre les bonnes décisions, sans

64. R. Fisher, « La pédagogie de la politesse dans l'école laïque de la Troisième République », 1997, http://www.persee.fr/doc/roman_0048-8593_1997_num_27_96_3205

les contraindre⁶⁵. Pour favoriser les comportements altruistes et la fourniture de biens publics, on peut faire appel à des interventions, comme les « *nudges* », à savoir des suggestions indirectes, comme la mise en avant de certains choix de façon saillante, qui peuvent inciter les individus à faire les choix qui sont bénéfiques pour la société. Dans la mesure où le législateur doit informer les individus sur les politiques publiques, pourquoi ne pas présenter l'information d'une façon qui incite chacun à prendre la décision optimale ? Il a été montré, par exemple, que rendre public le comportement moyen, pour établir une norme de bonne conduite dans le cas des économies d'énergie, a un impact significatif sur la réduction de la consommation d'énergie, alors que la consommation d'énergie par les ménages est assez peu sensible aux signaux de prix⁶⁶. La gamme de ces interventions est large, et leurs effets sont souvent très hétérogènes. Mais notons que, parmi eux, le rôle des « options par défaut » reste le mieux établi, le plus important et le plus régulier. On peut ainsi imaginer des systèmes de « dons par défaut » pour la fourniture de certains biens publics, dont les individus seraient libres de se dégager. Ils constituent des outils prometteurs pour favoriser les comportements prosociaux au-delà des incitations financières.

65. R. Thaler et C. Sunstein, *Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, 2008 ; R. Thaler et C. Sunstein, *Nudge. La méthode douce pour inspirer la bonne décision*, 2010.

66. H. Alcott, « Social norms and energy conservation », 2011.

Conclusion – Jusqu’à quel point faut-il subventionner les dons ?

Au terme de notre enquête, mobilisant des sources fiscales inédites pour mieux comprendre l'évolution et les déterminants des dons privés au cours du temps et entre les pays, un premier message fondamental émerge. L'idée que l'État pourrait simplement se désengager de la fourniture des biens publics et que, *via* les baisses d'impôt engendrées, la hausse de la fourniture directe de biens publics par les acteurs privés viendrait plus que compenser ce désengagement, est irréaliste. Le modèle américain de *charity business* est partiellement un mirage, dans la mesure où la contribution relative des Américains les plus riches aux biens publics a baissé et non pas augmenté au cours des quarante dernières années. En effet, les incitations à donner de ces ménages ont baissé en même temps que leur niveau d'imposition depuis les années 1960, entraînant une diminution conjointe de leurs dons et de leurs contributions *via* l'impôt, de sorte que leur participation au financement des biens publics a drastiquement baissé. Les Américains les plus riches participent moins aux biens publics en pourcentage de leur revenu qu'ils le faisaient il y a cinquante ans et ce, en dépit de l'augmentation récente du montant absolu de leurs dons.

Mais on aurait tort de conclure que l'initiative privée n'a pas un rôle fondamentalement bénéfique à jouer dans la fourniture des biens publics, bien au contraire. Elle doit être encouragée, en particulier dans un pays comme la France où de nombreux biens publics comme l'éducation, la recherche, la culture, se sont historiquement développés, au cours des cinquante dernières années, quasi exclusivement sous le contrôle de financements publics directs.

La question est donc : jusqu'où faut-il encourager les dons privés aux biens publics, et comment ? Nos travaux suggèrent que la France a sans doute utilisé de façon excessive les incitations fiscales, qui sont très élevées aujourd'hui. Leur efficacité a sans doute été limitée par un contrôle initial

fort de la puissance publique sur la structuration du secteur à but non lucratif, comme le montre, par exemple, l'obligation d'approbation de la création d'une fondation reconnue d'utilité publique par un décret en Conseil d'État. Il faut donc envisager de recourir à d'autres outils d'intervention publique pour encourager les contributions et l'initiative privée dans la fourniture de nos biens publics. De ce point de vue, la puissance publique doit occuper une position centrale pour la structuration du secteur à but non lucratif et pour la définition du cadre juridique des financements privés, à la fois pour aider au développement du mécénat des acteurs publics et pour favoriser l'initiative privée dans les domaines d'intérêt général. À quoi cela sert-il d'avoir de fortes incitations aux dons si les acteurs qui produisent ces biens publics ne sont pas organisés pour faire appel aux dons, ou encore si les dons ne peuvent favoriser l'émergence de nouveaux acteurs susceptibles de produire ces biens et ces services à forte utilité sociale ?

Les institutions publiques, comme les universités ou les hôpitaux, faisaient encore, jusque très récemment, peu appel à la générosité, alors même qu'elles ont toujours été habilitées à recevoir des dons et des legs, et qu'elles y ont eu recours durant les siècles précédents. Une des raisons de leur faible financement actuel par les dons privés tient bien sûr à l'implication massive de l'État dans ces domaines depuis la Seconde Guerre mondiale, mais la comparaison entre les secteurs hospitaliers français et québécois montre que l'appel à la générosité privée est devenu beaucoup plus faible en France que dans des régions qui ont connu une évolution similaire⁶⁷. Le secteur public français se distinguait encore récemment par l'absence de structures spécifiques dédiées à la collecte des dons dans les institutions comme les universités et les hôpitaux. De fait, la difficulté juridique de créer des structures adaptées semble avoir été un frein important au développement du mécénat en France. Des efforts récents pour

67. F. Busson-Villa, K. Gallopel-Morvan et M. Le Gall-Ely, « La collecte de fonds dans les établissements de santé. Facteurs clefs d'efficacité », 2016.

mieux définir le cadre juridique permettant aux acteurs publics de recourir efficacement au financement privé ont été faits par le législateur dans ce domaine. Le statut spécifique de fondation universitaire, qui peut être constituée par simple délibération du conseil d'établissement, a ainsi été créé en 2007⁶⁸, et les fondations hospitalières ont été lancées en 2014, avec des statuts directement approuvés par le ministère de la Santé, et non en Conseil d'État⁶⁹. Les deux types de fondations permettent aux institutions publiques concernées de développer de façon autonome leur effort de collecte de dons, en fixant des objectifs précis et en établissant clairement les règles et les contrôles sur l'utilisation des fonds, qui peuvent être vérifiés par l'État.

De même, la puissance publique a longtemps eu du mal à accompagner les initiatives privées, comme en témoignent les nombreux artistes et mécènes, par exemple Helmut Newton, Frieder Burda ou encore François Pinault, qui ont établi leurs fondations ailleurs en Europe, après avoir vainement tenté de le faire en France. Là encore, la législation a évolué récemment afin de favoriser le développement du mécénat, avec en particulier la création du statut de « fonds de dotation » en 2008, qui peut avoir des fonctions similaires à celles des fondations, mais dont le mode de création est largement simplifié⁷⁰. Les chiffres sont édifiants : il s'est créé en dix ans près de 2 500 fonds de dotations, alors que le nombre total de fondations reconnues d'utilité publique stagne à un peu moins de 650⁷¹. De même, l'État a rendu le financement privé de la presse

68. Statut créé par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU).

69. Décret n° 2014-956 du 21 août 2014 relatif aux fondations hospitalières.

70. Art. 140 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

71. Statistiques produites par l'Observatoire de la philanthropie-Fondation de France, <https://www.centre-francais-fondations.org/fondations-fonds-de-dotation/le-secteur/les-derniers-chiffres-sur-les-fonds-et-fondations-en-france>

éligible à des déductions fiscales en 2015, reconnaissant enfin l'utilité sociale de ce secteur⁷².

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de ces innovations juridiques sur le financement global des biens et des services à forte utilité sociale. De plus, il reste à trouver un équilibre entre l'encouragement au développement de l'initiative privée dans les domaines reconnus d'utilité publique et le nécessaire contrôle sur ces structures, qui bénéficient d'un régime fiscal privilégié, pour éviter qu'elles ne deviennent des outils d'évasion fiscale.

Le rôle de la puissance publique doit être, avant tout, de faciliter le financement privé de certaines activités (éducation, recherche, santé, culture, etc.) dans un cadre où la collectivité définit clairement la nature « publique », c'est-à-dire l'utilité sociale des biens et des services produits. Avant de mettre en place des subventions élevées aux dons privés, on ne peut faire l'économie ni d'un débat public de fond sur la définition et sur la certification de ce qui constitue un bien public éligible à ces subventions, ni sur le degré de contrôle que les dons privés peuvent commander sur le bien public qu'ils financent.

72. Art. 19 de la loi du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse.

Liste des figures, des tableaux et des encadrés

Figures

Figure 1 – Dons du top 1 % des ménages aux revenus les plus élevés, par rapport au revenu moyen d'un ménage aux États-Unis	12
Figure 2 – Proportion de la population déclarant avoir effectué un don monétaire auprès d'une organisation caritative, en fonction du PIB par habitant	26
Figure 3 – Proportion de la population déclarant avoir participé à une association caritative, en fonction du PIB par habitant	27
Figure 4 – Importance des valeurs altruistes et charitables, en fonction du PIB par habitant	30
Figure 5 – Proportion de la population déclarant avoir effectué un don auprès d'une organisation caritative, en fonction de la part des dépenses publiques dans le PIB	31
Figure 6 – Proportion de donateurs financiers selon le sondage <i>ISSP – Citizenship</i> aux États-Unis, au Canada, en France et au Danemark	33
Figure 7 – Part dans le revenu total des dons reportés dans les déclarations de revenus	38
Figure 8 – Comparaison de la part des dons déclarés dans le revenu des ménages du top 10 %	40
Figure 9 – Comparaison de la part des dons déclarés dans le revenu des ménages du top 1 %	41
Figure 10 – Comparaison de la part des dons déclarés dans le revenu des ménages du top 0,01 %	42
Figure 11 – Part des dons déclarés dans le revenu total des ménages à hauts et très hauts revenus aux États-Unis	45
Figure 12 – Part des dons déclarés dans le revenu total des ménages à hauts et très hauts revenus au Canada	46

Figure 13 – Part des dons déclarés dans le revenu total des ménages à hauts et très hauts revenus en France.	47
Figure 14 – Taux marginal supérieur et dons déclarés (en fraction du revenu total) des 0,01 % des contribuables ayant les revenus les plus élevés aux États-Unis	74
Figure 15 – Évolution des réductions d'impôts en France depuis 1984.	75
Figure 16 – Évolution du montant des dons et du pourcentage de donateurs, France, 1998-2006.	80
Figure 17 – Taux marginal et dons déclarés (en proportion du revenu total) des 5 % des contribuables ayant les revenus les plus élevés aux États-Unis, à l'exclusion du top 1 %.	84
Figure 18 – Contributions reportées dans les déclarations de revenus en France et contributions reçues par la Fondation de France, 1976-2000.	87
Figure 19 – Nombre de fondations créées et liquidées aux États-Unis, 1960-1972.	90

Encadrés

Encadré 1 – La difficile mesure de la générosité dans les données d'enquêtes.	23
Encadré 2 – Mesurer l'altruisme	29
Encadré 3 – Faut-il interdire les incitations financières pour le don du sang ?	96

Tableau

Tableau I – Panorama des incitations fiscales au don dans différents pays en 2015	72
---	----

Bibliographie

- ABDULKADIROGLU, Atila, ANGRIST, Joshua, DYNARSKI, Susan, KANE, Thomas et PATHAK, Parag, « Accountability and flexibility in public schools. Evidence from Boston's charters and pilots », *The Quarterly Journal of Economics*, 126 (2), 2011, p. 699-748.
- ACKERMAN, Deena et AUTEN, Gerald, « Tax expenditures for noncash charitable contributions », *National Tax Journal*, 64 (2), 2011, p. 651-688.
- ALCOTT, Hunt, « Social norms and energy conservation », *Journal of Public Economics*, 95 (9), 2011, p. 1082-1095.
- ANDREONI, James, « Why free ride ? Strategies and learning in public goods experiments », *Journal of Public Economics*, 37 (3), 1988, p. 291-304.
- , « An experimental test of the public goods crowding out hypothesis », *American Economic Review*, 83 (5), 1993, p. 1317-1327.
- et PAYNE, A. Abigail, « Charitable giving », in *Handbook of Public Economics*, vol. 5, Amsterdam, Elsevier, 2013.
- et PAYNE, A. Abigail, « Is crowding out due entirely to fundraising ? Evidence from a panel of charities », *Journal of Public Economics*, 95, 2011, p. 334-343.
- ANDREONI, James, RAO, Justin et TRACHTMAN, Hannah, « Avoiding the ask. A field experiment on altruism, empathy, and charitable giving », *Journal of Political Economy*, 125 (3), 2017, p. 625-653.
- ARIELY, Dan, BRACHA, Anat et MEIER, Stephan, « Doing good or doing well ? Image motivation and monetary incentives in behaving prosocially », *American Economic Review*, 99 (1), 2009, p. 544-555.
- BAKIJ, Jon et HEIM, Bradley, « How does charitable giving respond to incentives and income ? New estimates from panel data », *National Tax Journal*, 64 (2), 2011, p. 615-650.
- BÉNABOU, Roland et TIROLE, Jean, « Incentives and prosocial behavior », *American Economic Review*, 96 (5), 2006, p. 1652-1678.
- BESLEY, Timothy et MALCOLMSON, James, « Choice and competition in public service provision », *Centre for Economic Policy Research Working Paper*, 2016.

- BUSSON-VILLA, Florence, GALLOPEL-MORVAN, Karine et LE GALL-ELY, Marine, « La collecte de fonds dans les établissements de santé. Facteurs clefs d'efficacité », *Management international*, 20 (3), 2016, p. 122-133.
- CAGÉ, Julia, *Sauver les médias. Capitalisme, financement participatif et démocratie*, Paris, Le Seuil, 2015.
- CLOTFELTER, Charles, « Charitable giving and tax policy in the US », in Gabrielle Fack et Camille Landais (éd.), *Charitable Giving and Tax Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- DELLAVIGNA, Stefano, LIST, John A. et MALMENDIER, Ulrike, « Testing for altruism and social pressure in charitable giving », *Quarterly Journal of Economics*, 127, 2012, p. 1-56.
- DHINGRA, Neelam, « In defense of Who's blood donation policy », *Science*, 342, 2013, p. 691-692.
- DIAMOND, Peter A. et HAUSMAN, Jerry A., « Contingent valuation. Is some number better than no number ? », *The Journal of Economic Perspectives*, 8 (4), 1994, p. 45-64.
- DUNN, Elizabeth, AKNIN, Lara et NORTON, Michael, « Spending money on others promotes happiness », *Science*, 319, 2008, p. 1687-1688.
- ECKEL, Catherine et GROSSMAN, Philip, « Rebates versus matching. Does how we subsidize charitable contributions matter ? », *Journal of Public Economics*, 87 (3-4), 2003, p. 681-701.
- FACK, Gabrielle et LANDAIS, Camille, « Les incitations fiscales aux dons sont-elles efficaces ? », *Économie et statistique*, 427-428, 2009, p. 101-126.
- , « Philanthropy, tax policy and tax cheating. A long-run perspective on US data », in Gabrielle Fack et Camille Landais (éd.), *Charitable Giving and Tax Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- , « The effect of tax enforcement on tax elasticities. Evidence from charitable contributions in France », *Journal of Public Economics*, 133, 2016, p. 23-40.
- (éd.), *Charitable Giving and Tax Policy. A Historical and Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

- FALK, Armin, « Gift exchange in the field », *Econometrica*, 75, 2007, p. 1501-1511.
- FELDSTEIN, Martin et TAYLOR, Amy, « The income tax and charitable contributions », *Econometrica*, 44 (6), 1976, p. 1201-1222.
- FISHER, Rosalie, « La pédagogie de la politesse dans l'école laïque de la Troisième République », *Romantisme*, 96, 1997, p. 41-49.
- FONG, Christina M. et LUTTMER, Erzo F., « What determines giving to hurricane Katrina victims? Experimental evidence on racial group loyalty », *American Economic Journal : Applied Economics*, 1 (2), 2009, p. 64-87.
- FRÉMEAUX, Philippe, *L'Évaluation de l'apport de l'économie sociale et solidaire*, Rapport de mission à Monsieur Benoît Hamon, ministre délégué en charge de l'Économie sociale et solidaire et de la Consommation, septembre 2013.
- GNEEZY, Uri, MEIER, Stephan et REY-BIEL, Pedro, « When and why incentives (don't) work to modify behavior », *Journal of Economic Perspectives*, 25 (4), 2011, p. 191-210.
- et RUSTICHINI, Aldo, « Pay enough or don't pay at all », *Quarterly Journal of Economics*, 115 (3), 2000, p. 791-810.
- , « A fine is a price », *Journal of Legal Studies*, 29 (1), 2000, p. 1-17.
- GRUBER, Jonathan et HUNGERMAN, Daniel M., « Faith-based charity and crowd out during the Great Depression », *Journal of Public Economics*, 91, 2006, p. 1043-1069.
- HARBAUGH, William T., « What do donations buy ? », *Journal of Public Economics*, 67 (2), 1998, p. 269-284.
- , MAYR, Ulrich et BURGHART, Dan R., « Neural responses to taxation and voluntary giving reveal motives for charitable donations », *Science*, 316, 2007, p. 1622-1625.
- HART, Oliver; SHLEIFER, Andrei et VISHNY, Robert, « The proper scope of government. Theory and an application to prisons », *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1997, p. 1127-1161.
- HÉLY, Matthieu, *Les Métamorphoses du monde associatif*, Paris, PUF, 2009.

- HUNGERMAN, Daniel M., « Are church and state substitutes ? Evidence from the 1996 welfare reform », *Journal of Public Economics*, 89, 2005, p. 2245-2267.
- KARLAN, Dean et MCCONNELL, Margaret A., « Hey look at me. The effect of giving circles on giving », *Journal of Economic Behavior & Organization*, 106, 2014, p. 402-412.
- LACETERA, Nicola, MACIS, Mario et SLONIM, Robert, « Economic rewards to motivate blood donations », *Science*, 340, 2013, p. 927-928.
- MARWELL, Gerald et AMES, Ruth E., « Economists free ride. Does anyone else ? », *Journal of Public Economics*, 1981, p. 295-310.
- MAUSS, Marcel, *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, Paris, PUF, 2012 [1925].
- MEIER, Stephan, « Do subsidies increase charitable giving in the long run ? Matching donations in a field experiment », *Journal of the European Economic Association*, 5 (6), 2007, p. 1203-1222.
- RANDOLPH, William, « Dynamic income, progressive taxes, and the timing of charitable contributions », *Journal of Political Economy*, 103 (4), 1995, p. 709-738.
- ROODMAN, David et STANLEY, Scott, « Tax policies to promote private charitable giving in DAC countries », *Center for Global Development Working Paper*, 82, 2006.
- ROSEN, Harvey S. et MEER, Jonathan, « Altruism and the child-cycle of alumni donations », *American Economic Journal : Economic Policy*, 1 (1), 2009, p. 258-286.
- SAEZ, Emmanuel, « The optimal treatment of tax expenditures », *Journal of Public Economics*, 88 (12), 2004, p. 2657-2684.
- , « Taxing the rich more. Preliminary evidence from the 2013 tax increase », *Tax Policy and the Economy*, 31 (1), 2017, p. 71-120.
- et VEALL, Michael, « The evolution of high incomes in Northern America. Lessons from Canadian evidence », *American Economic Review*, 95 (3), 2005, p. 831-849.
- SAMUELSON, Paul A., « The pure theory of public expenditure », *The Review of Economics and Statistics*, 36 (4), 1954, p. 387-389.

- SCHARF, Kimberley et SMITH, Sarah, « Charitable donations and tax relief in the UK », in Gabrielle Fack et Camille Landais (éd.), *Charitable Giving and Tax Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- THALER, Richard et SUNSTEIN, Cass, *Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 2008.
- , *Nudge. La méthode douce pour inspirer la bonne décision*, trad. fr. de M. F. Pavillet, Paris, Vuibert, 2010.
- TITMUS, Richard, *The Gift Relationship. From Human Blood to Social Policy*, Crows Nest, Allen & Unwin, 1970.
- WARNEKEN, Felix et TOMASELLO, Michael, « Altruistic helping in human infants and young chimpanzees », *Science*, 311, 2006, p. 1301-1303.
- YERMACK, David, « *Deductio ad absurdum* : CEOs donating their own stock to their own family foundations », *Journal of Financial Economics*, 94 (1), 2009, p. 107-123.

ORGANIGRAMME DU CEPREMAP

Président : Benoît Cœuré
Directeur : Daniel Cohen
Directrice adjointe : Claudia Senik

MACROÉCONOMIE

Observatoire macroéconomie

François Langot
Jean-Olivier Hairault
Thomas Brand
(directeur exécutif)

*Politique macroéconomique
en économie ouverte*

Jean Imbs
Philippe Martin
Gilles Saint-Paul

BIEN-ÊTRE, EMPLOI ET POLITIQUES PUBLIQUES

Observatoire bien-être

Yann Algan
Andrew Clark
Claudia Senik
Mathieu Perona
(directeur exécutif)

Travail et emploi

Luc Behaghel
Philippe Askenazy
Dominique Meurs

Économie publique et redistribution

Maya Bacache-Beauvallet
Antoine Bozio
Brigitte Dormont

MONDIALISATION, DÉVELOPPEMENT ET ENVIRONNEMENT

Mondialisation
Miren Lafourcade
Développement
Sylvie Lambert
Environnement
Katheline Schubert

Groupe Inde-Chine
Guilhem Cassan
Maelys de la Rupelle
Clément Imbert
Oliver Vanden Eynde
Thomas Vendryes

DANS LA MÊME COLLECTION

La Lancinante Réforme de l'assurance maladie, par Pierre-Yves Geoffard, 2006, 48 pages.

La Flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France ?, par Robert Boyer, 2007, 3^e tirage, 54 pages.

La Mondialisation est-elle un facteur de paix ?, par Philippe Martin, Thierry Mayer et Mathias Thoenig, 2006, 2^e tirage, 56 pages.

L'Afrique des inégalités : où conduit l'histoire, par Denis Cogneau, 2007, 64 pages.

Électricité : faut-il désespérer du marché ?, par David Spector, 2007, 2^e tirage, 56 pages.

Une jeunesse difficile. Portrait économique et social de la jeunesse française, par Daniel Cohen (éd.), 2007, 238 pages.

Les Soldes de la loi Raffarin. Le contrôle du grand commerce alimentaire, par Philippe Askenazy et Katia Weidenfeld, 2007, 60 pages.

La Réforme du système des retraites : à qui les sacrifices ?, par Jean-Pierre Laffargue, 2007, 52 pages.

Les Pôles de compétitivité. Que peut-on en attendre ?, par Gilles Duranton, Philippe Martin, Thierry Mayer et Florian Mayneris, 2008, 2^e tirage, 84 pages.

Le Travail des enfants. Quelles politiques pour quels résultats ?, par Christelle Dumas et Sylvie Lambert, 2008, 82 pages.

Pour une retraite choisie. L'emploi des seniors, par Jean-Olivier Hairault, François Langot et Theptida Sopraseuth, 2008, 72 pages.

La Loi Galland sur les relations commerciales. Jusqu'où la réformer ?, par Marie-Laure Allain, Claire Chambolle et Thibaud Vergé, 2008, 74 pages.

Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition, par Antoine Bozio et Thomas Piketty, 2008, 2^e tirage, 100 pages.

Les Dépenses de santé. Une augmentation salubre ?, par Brigitte Dormont, 80 pages, 2009.

De l'euphorie à la panique. Penser la crise financière, par André Orléan, 2009, 3^e tirage, 112 pages.

Bas salaires et qualité de l'emploi : l'exception française ?, par Ève Caroli et Jérôme Gautié (éd.), 2009, 510 pages.

Pour la taxe carbone. La politique économique face à la menace climatique, par Katheline Schubert, 2009, 92 pages.

Le Prix unique du livre à l'heure du numérique, par Mathieu Perona et Jérôme Pouyet, 2010, 92 pages.

Pour une politique climatique globale. Blocages et ouvertures, par Roger Guesnerie, 2010, 96 pages.

Comment faut-il payer les patrons ?, par Frédéric Palomino, 2011, 74 pages.

Portrait des musiciens à l'heure du numérique, par Maya Bacache-Beauvallet, Marc Boureau et François Moreau, 2011, 94 pages.

L'Épargnant dans un monde en crise. Ce qui a changé, par Luc Arrondel et André Masson, 2011, 112 pages.

Handicap et dépendance. Dramas humains, enjeux politiques, par Florence Weber, 2011, 76 pages.

Les Banques centrales dans la tempête. Pour un nouveau mandat de stabilité financière, par Xavier Ragot, 2012, 80 pages.

L'Économie politique du néolibéralisme. Le cas de la France et de l'Italie, par Bruno Amable, Elvire Guillaud et Stefano Palombarini, 2012, 164 pages.

Faut-il abolir le cumul des mandats ?, par Laurent Bach, 2012, 126 pages.

Pour l'emploi des seniors. Assurance chômage et licenciements, par Jean-Olivier Hairault, 2012, 78 pages.

L'État-providence en Europe. Performance et dumping social, par Mathieu Lefebvre et Pierre Pestieau, 80 pages, 2012.

Obésité. Santé publique et populisme alimentaire, par Fabrice Étilé, 2013, 124 pages.

La Discrimination à l'embauche sur le marché du travail français, par Nicolas Jacquemet et Anthony Edo, 2013, 78 pages.

Travailler pour être aidé ? L'emploi garanti en Inde, par Clément Imbert, 2013, 74 pages

Hommes/Femmes. Une impossible égalité professionnelle ?, par Dominique Meurs, 2014, 106 pages.

Le Fédéralisme en Russie ? Les leçons de l'expérience internationale, par Ekaterina Zhuravskaya, 2014, 68 pages.

Bien ou mal payés ? Les travailleurs du public et du privé jugent leurs salaires, par Christian Baudelot, Damien Cartron, Jérôme Gautié, Olivier Godechot, Michel Gollac et Claudia Senik, 2014, 232 pages.

La Caste dans l'Inde en développement. Entre tradition et modernité, par Guilhem Cassan, 2015, 72 pages.

Libéralisation, innovation et croissance. Faut-il les associer ?, par Bruno Amable et Ivan Ledezma, 2015, 122 pages.

Les Allocations logement. Comment les réformer ?, par Antoine Bozio, Gabrielle Fack et Julien Grenet (dir.), 2015, 98 pages.

Avoir un enfant plus tard. Enjeux sociodémographiques du report des naissances, par Hippolyte d'Albis, Angela Greulich et Grégory Ponthière, 2015, 128 pages.

La Société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit, par Yann Algan et Pierre Cahuc, 2016, 2^e édition, 110 pages.

Leçons de l'expérience japonaise. Vers une autre politique économique ?, par Sébastien Lechevalier et Brieuc Monfort, 2016, 228 pages.

Filles + sciences = une équation insoluble ? Enquêtes sur les classes préparatoires scientifiques, par Marianne Blanchard, Sophie Orange et Arnaud Pierrel, 2016, 152 pages.

Qualité de l'emploi et productivité, par Philippe Askenazy et Christine Erhel, 2017, 104 pages.

En finir avec les ghettos urbains ? Retour sur l'expérience des zones franches urbaines, par Miren Lafourcade et Florian Mayneris, 2017, 136 pages.

Repenser l'immigration en France, par Hillel Rapoport, 2018, 102 pages.

Les Français, le bonheur et l'argent, par Yann Algan, Elizabeth Beasley et Claudia Senik, 2018, 80 pages.

La transition écologique en Chine. Mirage ou « virage vert » ?, par Stéphanie Monjon et Sandra Poncet, 2018, 176 pages.

Ce livre a été édité par François Lapeyronie.

Mise en pages
TyPAO sarl
75011 Paris

Imprimerie Maury
N° d'impression : *****
Dépôt légal : septembre 2018