

Les connaissances comportementales, un outil pour les politiques publiques

La science du comportement offre un nouvel instrument aux gouvernements qui place l'utilisateur au premier plan. Plus de 200 institutions au monde en appliquent déjà les principes. *Faisal Naru, Filippo Cavassini, James Drummond*

Abrégé Les connaissances en matière de comportement (« Behavioural Insights », BI) constitue une approche inductive des politiques publiques. Elle se fonde sur les acquis de la psychologie, des neurosciences (cognition) et des sciences sociales, ainsi que sur des tests empiriques montrant comment les gens prennent leurs décisions. À l'échelle mondiale, plus de 200 institutions publiques y recourent déjà. La BI peut aider à résoudre des problèmes complexes et réduire les distorsions dans les processus décisionnels. Grâce à la BI, tant l'État que la population comprennent mieux pourquoi un problème surgit et comment les gens réagissent à des mesures incitatives. L'OCDE est un acteur de premier plan pour ce qui est de fournir le savoir nécessaire et de promouvoir une application efficace de la BI aux politiques publiques.

Pour concevoir leurs politiques, de plus en plus d'États misent sur les sciences du comportement. Les connaissances qui en sont issues (« Behavioural Insights », BI) proviennent des avancées en psychologie, des neurosciences et des sciences sociales, ainsi que des tests empiriques montrant comment les gens prennent leurs décisions au quotidien. À partir d'expériences et de mesures incitatives, la BI remet en question les théories établies quant au comportement rationnel des particuliers et des entreprises. Elle offre aux décideurs des repères quant au comportement « effectif » qui sous-tend les effets économiques et sociaux. La BI fait partie de l'économie comportementale, dont un des pionniers est Richard Thaler, lauréat en 2017 du prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel.

La BI fournit au monde politique un instrument qui lui permet d'atteindre ses objectifs plus efficacement et de mieux tenir compte des besoins effectifs de la population. Les interventions de l'État se fondent souvent sur le principe du transfert d'un comportement supposé rationnel à des problèmes politiques et de la

mise en œuvre à grande échelle d'une solution correspondante. Avec la BI, on tente de « débiaiser » ce processus en se distanciant de l'hypothèse parfois irréaliste d'un comportement rationnel et d'analyser le comportement effectif des gens. Pour déterminer les mesures les plus appropriées, efficaces et efficientes, on définit les problèmes et on réalise des expériences, qui sont d'abord testées à petite échelle. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est à compter parmi les leaders en matière de recherche et d'analyse de l'application de la BI aux politiques publiques.

Une réponse à la crise financière

La crise financière de 2008 a placé la plupart des gouvernements devant d'importantes difficultés : les budgets se contractaient et la confiance de la population dans les institutions publiques s'effritait. Cette crise provenait en partie d'un manque de compréhension et de clarté sur certains produits financiers. Elle a montré qu'il fallait tenir compte de certaines distorsions cognitives pour réglementer les marchés et les branches économiques. Avec la BI, les gouvernements disposent désormais d'un outil qui leur permet d'aborder ces lacunes. Même avec moins de ressources, ils peuvent mieux répondre aux demandes émises par la population en matière d'information.

La BI est devenu entre-temps un élément constitutif de la gouvernance, comme le confirme une étude mondiale de l'OCDE sur 60 unités BI spécialisées dans l'utilisation des sciences des comportements (« nudge units »)¹. Dans plus d'une centaine d'études de cas, les auteurs examinent dans quels domaines la BI est

1 OCDE (2017a).
2 OCDE (2016); OCDE (2017b).
3 WICS (2017).
4 Sunstein, Reisch et Rauber (2017).
5 OCDE (2018).

appliqué dans les politiques publiques (voir *illustration 1*). Pour contenir la consommation d'antibiotiques, le gouvernement britannique a, par exemple, envoyé une circulaire BI à 790 cabinets médicaux qui faisaient partie des prescripteurs les plus fréquents (les 20 % en tête du palmarès) et a obtenu ainsi une réduction de 3,3 % (73 406 doses). De son côté, le Danemark est parvenu à accroître de 61,3 % la vente de légumes dans douze commerces d'alimentation en plaçant certains d'entre eux prêts à l'emploi à côté de la viande hachée. Ce procédé accroît la visibilité et constitue une incitation à ajouter des légumes au menu.

La BI a fait ses preuves dans la réglementation de secteurs-clé comme la communication, l'eau, l'énergie et les transports. En Colombie, la Commission de régulation des communications (CRC) a recouru à un bouquet de règlements et d'instruments non réglementaires tiré des sciences du comportement pour améliorer la fourniture d'informations, le service à la clientèle et la gestion de la consommation et des prestations

groupées. Suite aux expériences et aux connaissances qui en sont ressorties, un nouveau système de protection des consommateurs a été mis au point, lequel est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2017². En Ecosse, on recourt actuellement à des expériences et la méthode BI pour tirer au clair les préférences des consommateurs lors de la fixation des redevances hydrauliques³.

Des différences d'un État à l'autre

À vue de nez, plus de 150 États recourent aux incitations discrètes, dites « douces » (« nudges »), pour influencer le comportement et les décisions des consommateurs⁴, et 200 institutions publiques recourent à la BI pour concevoir leurs politiques⁵. En outre, hors des gouvernements, des établissements de recherche testent des solutions BI dont le monde politique pourrait se servir à l'avenir pour résoudre certains problèmes.

Au sein des administrations, les unités BI sont implantées différemment d'un pays à

Au Royaume-Uni, la « Behavioural Insights Team » a envoyé une circulaire aux médecins afin qu'ils prescrivent moins d'antibiotiques.



KEYSTONE

l'autre. Soit elles sont au cœur du gouvernement sous forme d'un service ministériel spécialisé, soit ce sont des équipes externes⁶. Au Royaume-Uni, par exemple, un *Behavioural insights team (BIT)* a été créé en 2010 au bureau central du Cabinet, avec pour tâche exclusive ou partielle de promouvoir le recours à la BI dans toute l'administration. Entre-temps, le BIT est devenu un service externalisé, qui n'est plus lié que partiellement au bureau du Cabinet, et des unités BI ont été créées dans les différents départements. En Australie, on a d'abord créé des unités spécialisées dans les départements ou des services aux échelons national, régional et local du gouvernement; finalement, il a été formé un service central de coordination, le *Behavioural economics team of the Australian Government (Beta)*. Singapour a commencé par aborder les projets les uns après les autres; il y existe désormais des unités spéciales institutionnalisées à l'échelon central du gouvernement.

L'institutionnalisation de la BI part fréquemment d'une des têtes gouvernementales dans l'idée d'améliorer la conception des politiques. On fait alors souvent appel aux conseils d'institutions universitaires ou d'utilité publique⁷.

On objecte qu'avec la BI, c'est l'État qui décide de ce qui est bon pour la population. On se plaint également que, lors de la phase d'essai, les cobayes peuvent subir des préjudices. Ces critiques sont prises au sérieux. D'après le prix No-

bel Richard Thaler, les praticiens de la BI et les décideurs préconisent un encadrement garantissant que les incitations bénéficieront aux personnes visées. Tel a d'ailleurs été le sujet d'une manifestation BI de l'OCDE organisée en mai 2017. Quelque 150 participants y ont discuté de la nécessité de créer un cadre de responsabilité doté de directives éthiques pour le monde politique, les chercheurs en BI et le secteur privé. On pourrait y définir des normes pour les applications entrant dans ce cadre. On pourrait aussi montrer comment formuler des recommandations et des décisions sur la base de preuves solides⁸. L'OCDE élabore actuellement une boîte à outils allant en ce sens de même qu'un cadre éthique, dont la publication est prévue à la fin de 2018.

Trois suggestions aux décideurs

L'intégration croissante de la BI au niveau de l'État soulève trois questions. Premièrement, où sont ses autres applications possibles en politique? Jusqu'ici, la BI a surtout été utilisé pour améliorer la fourniture de prestations et la mise en œuvre de politiques. Les friches potentielles se trouvent donc surtout au niveau précoce de la conception des politiques. Ce constat est particulièrement pertinent du fait que les gouvernements sont confrontés à des problèmes toujours plus complexes. S'il s'agit, par exemple, de provoquer des change-

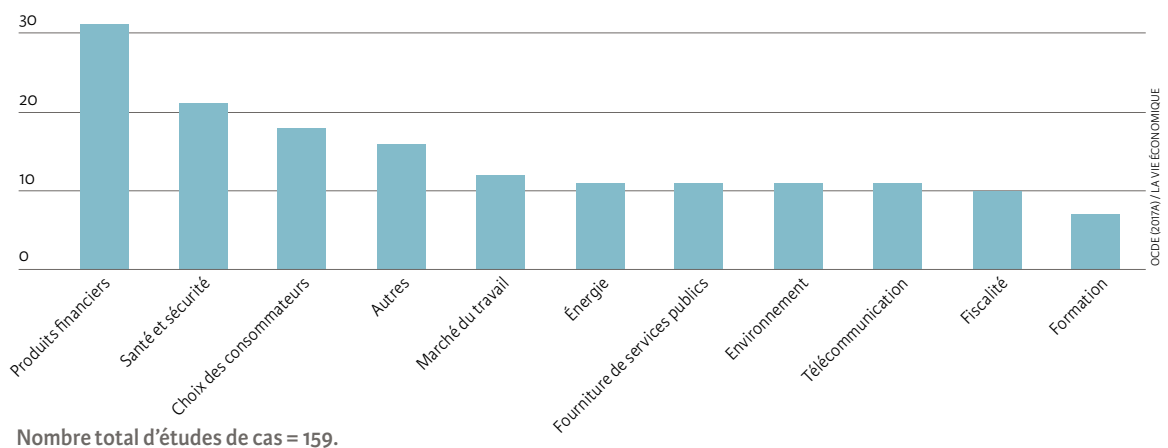
6 OCDE (2017a).

7 Exemples: ideas42 (États-Unis), Behavioural Insights in Action at Rotman (Canada), iNudgeyou (Danemark) ou le Price Lab de l'institut de recherches économiques et sociales (Irlande).

8 OCDE (2017c).

III. 1. Application de la BI par domaine politique

40 Nombre d'études de cas



ments notables dans des domaines comme la durabilité ou l'inclusion sociale, il importe de comprendre les comportements individuels et les processus décisionnels pour élaborer des solutions simples, accessibles, abordables, attrayantes et durables.

Deuxièmement les décideurs doivent se demander comment exploiter la BI dans la pratique et l'exécution des politiques publiques. Une réponse consiste à simplifier les démarches et à les présenter de façon pertinente. La BI se prête aux instruments traditionnels de l'État en particulier dans les domaines de la réglementation, des impôts ou du budget, où l'en reliera entre elles des mesures isolées. Il est crucial ici de démystifier la BI, par exemple en recourant à des études randomisées contrôlées. Il est également utile d'édicter des directives simples et claires concernant les méthodes et les approches. Il importe encore d'améliorer les processus décisionnels et d'éliminer les distorsions. À la base, il faut des preuves et des données, ainsi qu'une meilleure compréhension de la manière dont les décisions sont prises effectivement.

La troisième question est enfin de savoir si le comportement des utilisateurs est bien au centre de l'analyse des politiques publiques. Comme ce n'est souvent pas le cas, il en résulte qu'il faut se défaire des approches traditionnelles, surtout pour maîtriser des problèmes complexes. Au lieu de commencer par décider quel départ

tement est compétent pour le domaine concerné et la solution à trouver, il faut analyser le problème du point de vue de l'utilisateur et décider ensuite de ce à quoi ressemblera l'équipe chargée du projet.

Le souhait d'une démarche centrée sur l'utilisateur a été la raison principale de l'institutionnalisation croissante de la BI⁹. Les chercheurs qui collaborent avec des institutions publiques dans ce domaine veulent comprendre en premier lieu pourquoi un problème surgit et comment les gens réagissent aux mesures incitatives. Ils ont appelé les gouvernements et les institutions tout autour du globe à revoir leurs politiques. Les gouvernements devraient se fonder sur des méthodes scientifiques basées elles-mêmes sur des modèles théoriques solides et montrer ce qui fonctionne ou non du point de vue comportemental.

9 OCDE (2018).



Faisal Naru

Chef de la gestion et de la coordination stratégique, bureau du directeur exécutif, OCDE, Paris

Filippo Cavassini

Conseiller économique, division de la politique réglementaire, direction de la gouvernance publique, OCDE, Paris

James Drummond

Analyste, division de la politique réglementaire, direction de la gouvernance publique, OCDE, Paris

Bibliographie

Lunn P., *Regulatory Policy and Behavioural Economics*, Paris, 2014, Publications de l'OCDE

OCDE, *Behavioural insights webpage, Regulatory Policy Division, Public Governance Directorate*, Paris, 2018, Publications de l'OCDE.

OCDE, *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, Paris, 2017 (a), Publications de l'OCDE.

OCDE, *Impact Update: What Happened Next? Protecting Consumer Through Behavioural Insights: Regulating the Communications market in Colombia*, Paris, 2017 (b), Publications de l'OCDE.

OCDE, *Behavioural Insights in Public Policy: Key Messages and Summary from OECD International Events, mai 2017*, Paris, 2017 (c), Publications de l'OCDE.

OCDE, *Protecting Consumers through Behavioural Insights: Regulating the Communications Market in Colombia*, Paris, 2016, Publications de l'OCDE.

Sunstein C.A., Reisch L.A. et Rauber J., *Behavioural Insights All Over the World? Public Attitudes Towards Nudging in a Multi-Country Study*, 2017

Water Industry Commission for Scotland (WICS). *Innovation and Collaboration: future proofing the water industry for customers, Methodology for the Strategic Review of Changes 2021–2027*, avril 2017