

Chapitre 6. Améliorer la réglementation et ses impacts grâce aux acquis des sciences comportementales

Les connaissances sur le comportement (behavioural insights) se sont progressivement imposées auprès des administrations du monde entier comme un outil permettant d'améliorer l'efficacité de l'action publique. Ce chapitre fait le point sur l'utilisation des connaissances sur le comportement dans le monde, en s'appuyant sur une étude menée depuis 2013. Il présente un aperçu des résultats tirés d'une récente enquête menée auprès de 60 unités dédiées (« nudge units ») dans 23 pays et deux institutions internationales, et d'un corpus de plus d'une centaine d'études de cas sur l'application des connaissances sur le comportement à l'action publique dans 11 domaines. Le chapitre met tout particulièrement l'accent sur la dimension institutionnelle et sur les principales difficultés rencontrées par les administrations qui recourent à cet outil. Il examine également les nouvelles possibilités offertes par ce type d'approches, à savoir l'intégration des connaissances sur le comportement à toutes les étapes du cycle de la politique de la réglementation et leur utilisation en vue de faire évoluer les comportements des organisations.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Principales conclusions

Les connaissances sur le comportement (*behavioural insights* ou BI) se sont progressivement imposés auprès des administrations du monde entier comme un outil permettant d'améliorer l'efficacité de l'action publique. Ce chapitre fait le point sur l'utilisation des BI dans le monde, en s'appuyant sur une étude menée depuis 2013. Il présente un aperçu des résultats tirés d'une récente enquête menée auprès de 60 unités dédiées (« *nudge units* ») dans 23 pays et deux institutions internationales, et d'un corpus de plus d'une centaine d'études de cas sur l'application des BI à l'action publique dans 11 domaines. Le chapitre met tout particulièrement l'accent sur la dimension institutionnelle et sur les principales difficultés rencontrées par les administrations qui recourent à cet outil. Il examine également les nouvelles possibilités offertes par ce type d'approches, à savoir l'intégration des BI à toutes les étapes du cycle de la politique de la réglementation et leur utilisation en vue de faire évoluer les comportements des organisations.

Dans un contexte marqué par la recherche de l'efficience dans le secteur public et les exigences des citoyens en matière d'efficacité, d'accessibilité et de réactivité des services publics, les BI se sont progressivement imposés comme un outil efficace pour améliorer les résultats des politiques publiques. Dans son rapport (OCDE, 2017^[1]), l'OCDE démontre que les BI ne relèvent plus de l'effet de mode, mais sont de plus en plus intégrés aux travaux des administrations publiques dans le monde entier.

Les recherches de l'OCDE montrent que les hauts dirigeants des administrations publiques soutiennent massivement l'utilisation des BI, qu'ils considèrent comme un moyen d'améliorer la conception de la réglementation et l'exécution des réglementations, ainsi que les programmes de réforme en général. Ce soutien à haut niveau s'accompagne souvent chez les responsables élus, les responsables et cadres dirigeants d'organismes publics, d'une volonté de développer des capacités institutionnelles permettant une application pratique des BI au sein de l'administration.

Cet appui institutionnel a débouché sur la mise en place d'une variété de structures, les administrations combinant souvent différents modèles ou faisant évoluer le panache des structures au fil du temps. L'établissement d'une unité ou de capacités dédiées au sein du centre de gouvernement est l'une des solutions retenues par les pouvoirs publics pour institutionnaliser le recours aux BI. D'autres modèles ont été appliqués et coexistent dans les différents pays. On peut notamment citer la mise en place d'unités spécialisées dans les ministères ou les organismes publics, mais aussi des applications concrètes par projets, où les BI sont utilisés dans le cadre de projets et initiatives précis. Autre moyen tout aussi important : les partenariats entre institutions publiques et institutions spécialisées extérieures. Ces dernières ont facilité l'établissement d'équipes ou d'unités spécialisées au sein de l'administration, voire, apporté les connaissances et l'expertise nécessaires pour repérer les problématiques liées au comportement, concevoir et mener des expériences, et mettre en évidence, à l'intention des décideurs, des solutions étayées par les sciences comportementales.

La dimension éthique de l'utilisation des BI demeure une question centrale pour les praticiens des approches comportementales (responsables publics, universitaires et conseillers du secteur privé). La collaboration avec des universitaires évoluant dans des institutions dotées de codes d'éthique et l'application des codes en vigueur dans le secteur public (qui ne sont pas nécessairement adaptés aux démarches expérimentales) ont jusqu'à présent permis de se prémunir contre d'éventuelles préoccupations au sujet de

l'éthique. Il n'en demeure pas moins que les praticiens ont pointé la nécessité d'établir un code à leur intention, qui encouragerait une utilisation responsable des outils comportementaux et favoriserait le respect de certaines normes lors de la conception et de la réalisation d'expérimentations dans le cadre du secteur public, et lors de la publication par les administrations des résultats de ces expérimentations.

Le prochain défi, pour les praticiens des sciences comportementales et les décideurs, consisterait à développer le recours à cet outil de sorte qu'il produise des effets plus larges et plus profonds sur l'action publique. Les BI sont principalement utilisés dans les dernières phases des étapes de conception et de mise en œuvre du cycle de la politique de la réglementation, afin de faire évoluer les comportements individuels. Or, il est possible d'intégrer les BI à toutes les étapes du cycle de façon à obtenir des retombées plus importantes en utilisant les données concrètes ainsi obtenues tant en amont (au stade de l'AIR) qu'en aval (au stade de l'évaluation *ex post*) du cycle de la politique de la réglementation.

Les BI peuvent aussi être mis à profit pour faire évoluer les comportements de certaines organisations telles que des institutions, des organismes de réglementation et des entités réglementées. Les organisations étant composées d'individus, certains BI peuvent être utilisés pour influencer sur le comportement des organisations, notamment pour promouvoir auprès des entreprises, des citoyens et des entreprises réglementées, une culture du respect des règles, que ce soit sur le plan des procédures fiscales ou administratives, ou en matière de santé et de sécurité au travail. Les défis qui se posent aux organisations sont aussi au cœur de problématiques plus complexes relevant de l'action publique ; c'est le cas de la croissance verte inclusive, du développement durable et de la promotion de modes de vie compatibles avec un usage plus durable des ressources dans le domaine de l'énergie, des transports ou de la consommation alimentaire. Comprendre de quelle manière les politiques publiques fondées sur les sciences comportementales peuvent faire évoluer efficacement les comportements des organisations pourrait avoir des retombées considérables.

Introduction

Les « behavioural insights » : définition et utilisation concrète

On entend par « *behavioural insights* » les enseignements tirés des sciences comportementales et sociales, qui englobent la prise de décision, la psychologie, les sciences cognitives, les neurosciences, les comportements des organisations et des groupes. On observe dans le monde une utilisation croissante de ces connaissances par les organismes publics, dans l'objectif d'accroître l'efficacité des politiques publiques (OCDE, 2017^[1]).

Dans le cadre des BI, on adopte une démarche inductive de l'action publique, fondée sur l'expérimentation et les essais, qui remet en question les idées reçues sur les comportements dits « rationnels » des citoyens et des entreprises. Cette méthode éclaire les décideurs, données concrètes à l'appui, sur les comportements qui, dans la vie réelle, déterminent les résultats économiques et sociétaux. Elle permet aux décideurs d'aborder de façon nouvelle la conception et la mise en œuvre des politiques, sans céder de leur rôle ni de leur compétence dans la prise de décision. De même, par le biais de l'expérimentation et des essais, les BI offrent aux pouvoirs publics un moyen efficace et peu onéreux de tester en une seule fois et à petite échelle, plusieurs solutions stratégiques avant de déterminer la meilleure marche à suivre. Cette démarche évite de prendre le

risque d'engager des ressources pour mettre en œuvre à l'échelle une solution qu'il faudra peut-être repenser par la suite. L'Encadré 6.1 présente quelques exemples d'utilisation pratique des BI.

Encadré 6.1. Les connaissances sur le comportement et la politique de la réglementation

Italie : Renforcer l'efficacité énergétique en améliorant la qualité des données sur la consommation

L'autorité de régulation italienne dans le domaine de l'énergie, de l'eau et de la gestion des déchets (ARERA) a mené des expériences visant à déterminer comment les usagers adaptent leur consommation d'énergie en fonction des renseignements dont ils disposent sur le sujet. Les résultats ont montré que des remontées d'information régulières étaient extrêmement utiles, que la consommation d'énergie devait être exprimée en termes de coût financier et non pas à l'aide d'une unité de mesure technique (en BTU par exemple), et que faire ressortir le coût d'une utilisation inefficace de l'énergie contribuait à une meilleure gestion de la consommation. Par conséquent, ARERA a modifié la présentation de ses factures, de façon à communiquer les données de consommation de manière plus simple et plus claire.

Costa Rica : Réduire la consommation d'eau

La ville de Belén (Costa Rica) a testé dans près de 6 000 foyers les effets d'incitations fondées sur la pression sociale et la planification, pour réduire la consommation d'eau. Il est apparu que, chez les citoyens à qui on a présenté une comparaison de leur consommation d'eau avec celle de leurs voisins et que l'on a incités à établir un plan de réduction de la consommation d'eau, celle-ci a baissé effectivement de 4 % à 5 % – soit, si la mesure était extrapolée à l'échelle de toute la ville, l'équivalent de 188 000 douches par mois.

Royaume-Uni : Maximiser les taux de réponse aux enquêtes

La collecte de données auprès des entreprises, enquêtes à l'appui, est un aspect important d'une politique de la réglementation fondée sur des données concrètes. Au Royaume-Uni, le ministère des Entreprises, de l'Énergie et de la Stratégie industrielle (BEIS) cherchait un moyen d'améliorer le faible taux de réponse obtenu à une enquête visant à évaluer l'impact d'un programme d'aide destiné aux petites entreprises (*Growth Vouchers*). Après avoir testé quatre messages différents auprès de 7 000 petites entreprises, BEIS a été en mesure d'établir que les messages fondés sur les enseignements des sciences comportementales augmentaient le taux de réponse de cinq points de pourcentage par rapport au message standard.

Source : (OCDE, 2017^[1]), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>.

L'OCDE est à la pointe de la recherche et de l'analyse des solutions pratiques offertes par les BI, contribuant ainsi à mettre en évidence leur rôle dans l'amélioration de l'action publique. Le rapport de l'OCDE (OCDE, 2017^[1])¹ établi à partir d'une enquête menée auprès de 60 unités spécialisées (« *nudge units* ») dans le monde et d'un corpus de plus d'une centaine d'études de cas sur l'application des BI à l'action publique dans 11 domaines, montre que les BI sont désormais ancrés dans les activités quotidiennes des administrations. Un constat corroboré par d'autres chercheurs (Sunstein, Reisch et Rauber, 2017^[2]) qui estiment que plus de 150 administrations ont recours aux « incitations douces » (*nudges*) pour influencer sur le comportement et les choix des consommateurs. Par ailleurs, des instituts de recherche non gouvernementaux sont en train de tester, pour des problèmes donnés, des solutions comportementales qui pourraient un jour être adoptées par les décideurs.

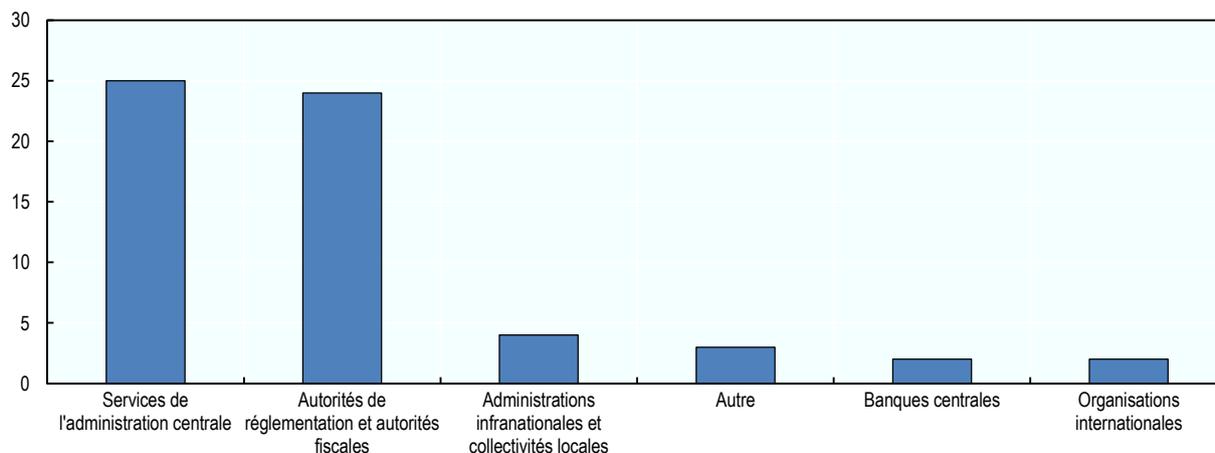
De précédents travaux de l'OCDE complètent ces observations : ainsi une cartographie de l'application des BI à la politique de la réglementation (Lunn, 2014^[3]) a été réalisée et l'OCDE s'est appuyée sur ces connaissances pour aider la Commission de régulation des communications (CRC) de la Colombie à remettre à plat le dispositif de protection des consommateurs (Encadré 6.3). De manière plus générale, les travaux de l'OCDE ont mis en relief l'importance des BI dans certains domaines de l'action publique. Des travaux ont été menés sur des sujets touchant à l'intégrité du secteur public (OCDE, 2018^[4]) ; l'environnement (OCDE, 2017^[5] ; Shogren, 2012^[6] ; Brown et al., 2012^[7] ; Brown, Alvarez et Johnstone, 2015^[8] ; Vringer et al., 2015^[9]) ; le comportement des entreprises (Armstrong et Huck, 2010^[10]) ; la lutte contre les ententes (Stucke, 2012^[11]) ; la protection des consommateurs (OCDE, 2010^[12]) ; 2012b) ; les systèmes fiscaux (Tapia et Yermo, 2007^[13]) ; les programmes d'éducation financière (OCDE, 2013^[14]) ; et l'obésité (OCDE, 2010^[15]). De prochaines études porteront sur des applications pionnières et expérimentales des BI à des questions concernant l'utilisation durable de l'énergie, les pratiques d'entente, la culture de la sécurité dans les organisations, et la publication d'informations en ligne. En dehors de l'OCDE, le rapport *World Development Report 2015* de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2015^[16]) et le document de la Commission européenne intitulé *Behavioural Insights Applied to Policy* (Sousa Lourenço et al., 2016^[17]) traitent également de l'utilisation de l'approche comportementale au service de l'action publique.

L'utilisation des connaissances sur le comportement dans différents pays

Dispositifs institutionnels

D'après (OCDE, 2017^[1]), les utilisateurs des BI sont à l'heure actuelle principalement, à parts presque égales, des services de l'administration centrale et des autorités de réglementation ou fiscales (Graphique 6.1). Les premiers couvrent une grande diversité de secteurs (santé et affaires sociales, finances et économie, etc.). Les secondes relèvent surtout du secteur financier, mais aussi des télécommunications, de l'énergie et de la concurrence.

Graphique 6.1. Quelles institutions ont répondu à l'enquête de l'OCDE sur les connaissances sur le comportement ?



Notes : « Autre » désigne les programmes ou organismes publics à vocation très spécifique. Soixante institutions ont répondu à l'enquête.

Source : Ensemble de données 2016 de l'OCDE issu des études de cas sur les BI.

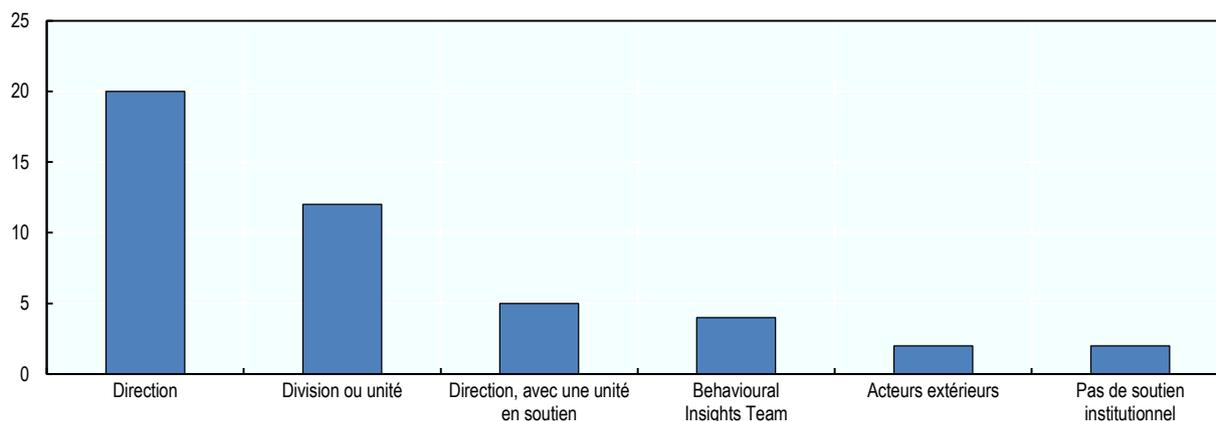
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933870837>

Les services de l'administration centrale sont principalement représentés par les unités spécialisées (« *nudge units* ») comme la *Behavioural Insights Team* (BIT) au Royaume-Uni (initialement rattachée au secrétariat général du gouvernement britannique – *Cabinet Office*, il s'agit aujourd'hui d'une entité à vocation sociale détenue conjointement par le *Cabinet Office*, la fondation pour l'innovation Nesta et les collaborateurs de la BIT); l'ancienne *Social and Behavioural Sciences Team* aux États-Unis (créée par le décret-loi 13707 et placée sous l'égide du *National Science and Technology Council*); et la *Behavioural Economics Team* du gouvernement australien (BETA, hébergée par le Cabinet du premier ministre). Les services des administrations centrales au niveau infranational sont aussi représentés, comme le cabinet du chef du gouvernement de la province du Cap occidental (Afrique du Sud) et les mairies des villes de Philadelphie et de Boston (États-Unis).

L'enquête met également au jour l'impulsion donnée par des responsables de haut niveau dans l'utilisation des BI au service de l'amélioration de l'action publique (Graphique 6.2), souvent avec l'appui de partenaires (universités ou institutions à but non lucratif), qui peuvent mettre des capacités et des compétences à la disposition des administrations. C'est notamment le cas de *ideas42* (organisme à but non lucratif, États-Unis); *Behavioural Economics in Action at Rotman* (BEAR, Université de Toronto); *Behavioral Insights Group* (BIG) de l'université d'Harvard; *iNudgeyou* au Danemark et *PRICE Lab* de l'Institut de recherche économique et sociale (ESRI), en Irlande. Pour 20 institutions, ce soutien provient des responsables et cadres dirigeants des organismes ou directement des ministères. Le recours aux BI peut aussi être suscité par des unités ou des divisions de l'institution, souvent dédiées à l'analyse économique et aux statistiques (12 institutions), ou résulte d'un engagement de la direction auquel s'ajoutent les efforts d'une unité ou une division. Dans quatre institutions, l'utilisation des BI a été encouragée par une unité *ad hoc* ou un service dédié à l'innovation. En l'absence d'impulsion spécifique de la direction ou de soutien institutionnel solide (quatre institutions), le recours aux BI est le

fruit d'initiatives individuelles ou d'un soutien extérieur (souvent sous la forme d'un financement externe).

Graphique 6.2. Quels ont été les principaux soutiens institutionnels à l'utilisation des connaissances sur le comportement ?

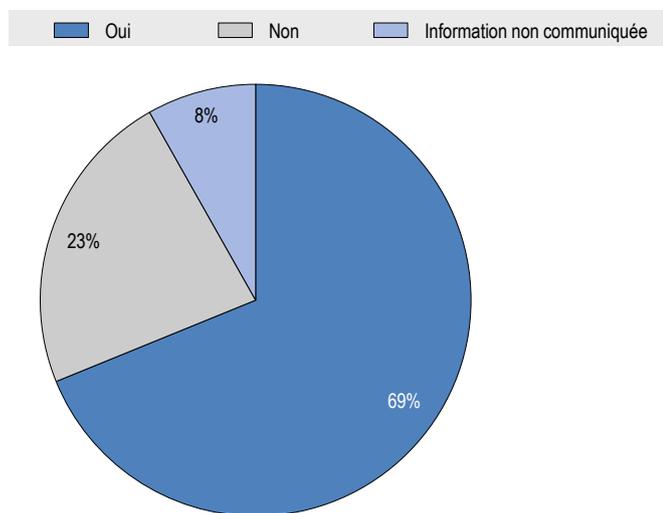


Notes : Sur 44 institutions ayant recours aux BI et ayant répondu à la question ; six institutions n'ont pas répondu ; neuf ont déclaré ne pas encore utiliser les BI. Au total, 60 institutions ont répondu à l'enquête.

Source : Ensemble de données 2016 de l'OCDE issu des études de cas sur les BI.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933870856>

Graphique 6.3. L'utilisation des connaissances sur le comportement est-elle liée à d'autres priorités, changements, réformes ou programmes de l'organisation ?



Note : Au total, 60 institutions ont répondu à l'enquête.

Source : Ensemble de données 2016 de l'OCDE issu des études de cas sur les BI.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933870875>

Dans la majorité des organisations, l'utilisation des BI s'est inscrite dans le cadre d'une réforme plus vaste de l'organisation (Graphique 6.3), en particulier dans le contexte actuel, marqué par une baisse des ressources à la disposition des administrations et une plus grande exigence des citoyens quant à la prise en compte de leurs besoins et de leurs attentes. Il fallait améliorer les politiques publiques et la réglementation fondées sur le seul modèle traditionnel de l'acteur dit « rationnel » en prenant en compte les biais comportementaux qui ont poussé les individus à prendre des décisions s'écartant de celles que les hypothèses classiques permettaient d'escompter.

L'enquête permet aussi de confirmer que les pays ont expérimenté différents modèles institutionnels pour mettre en pratique les BI. Trois modèles institutionnels se détachent du corpus d'études de cas :

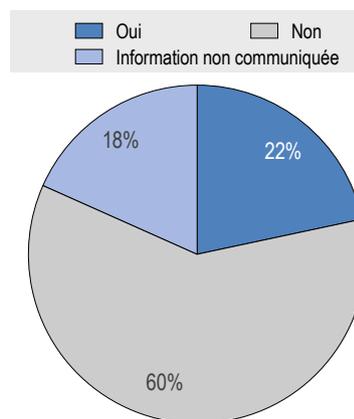
- **Modèle centralisé** : des unités spécialisées, généralement au niveau du centre de gouvernement (la chancellerie, le cabinet du président, le cabinet ou le secrétariat général du premier ministre, par exemple) consacrent tout ou partie de leurs efforts à mettre en pratique des BI, à en soutenir et promouvoir l'utilisation dans l'ensemble des administrations ; les BI sont souvent associés aux fonctions de prévision et planification stratégiques, et de promotion de l'innovation dans le secteur public.
- **Modèle spécialisé** : des unités existantes d'un service ou d'un organisme spécialisé de l'administration centrale ou de l'administration locale recourent aux BI.
- **Modèle-projet** : les BI sont utilisés dans le cadre de projets ou initiatives donnés, par des équipes spécialisées.

Ces trois modèles ne sont pas incompatibles. Ils peuvent coexister, évoluer dans le temps et se coordonner (de façon formelle ou informelle). Ainsi, le Royaume-Uni semble être passé d'un modèle centralisé, avec la mise en place de la *Behavioural Insights Team* au sein du *Cabinet Office* en 2010, à un modèle plus éclaté, puisque l'équipe BIT ne relève plus uniquement du centre de gouvernement et apporte son soutien aux administrations et organismes disposant de leur propre unité ou équipe spécialisée. L'Australie a pris la direction opposée, en passant d'un modèle fondé sur des équipes dispersées dans divers services et organismes, à un modèle mixte, mi-éclaté mi-centralisé, lorsque différents services ont uni leurs efforts pour doter en ressources l'unité BETA implantée au sein des services du premier ministre. Parmi les autres modèles citons le Canada, où l'on observe des modèles centralisés, spécialisés/éclatés, par projet tant au niveau fédéral que des provinces ; Singapour, qui dispose d'un réseau de praticiens chargés de soutenir et de coordonner les activités en la matière ; ou encore l'Allemagne et la Commission européenne, où les BI sont intégrés aux fonctions de prévision stratégique, respectivement au sein de la Chancellerie fédérale et du Centre commun de recherche de la Commission.

Les effets de l'intégration des BI transparaissent clairement dans les données. Si quelques cas ont été évoqués de scepticisme ou d'opposition qui se seraient manifestés lorsque les unités ont commencé à appliquer les BI à l'action publique, il ressort de l'enquête que la majorité des répondants n'ont recensé aucune opposition ou critique, et que la mise en pratique des BI n'a rencontré qu'une faible résistance (Graphique 6.4). S'agissant de la nature des oppositions ou des critiques exprimées, huit réponses sur 11 font état d'une résistance interne au changement ou d'interrogations quant à l'efficacité de l'outil et à sa capacité à apporter des réponses à des problèmes complexes. Dans deux cas seulement sont évoquées une opposition ou des critiques extérieures de la part de médias et de parties prenantes concernées. Ces résultats tendent à montrer que les organisations sont

prêtes à intégrer les BI, et ont probablement contribué à l'essor de leurs applications dans le monde.

Graphique 6.4. L'utilisation des connaissances sur le comportement a-t-elle suscité une quelconque opposition ou critique ?



Note : Au total, 60 institutions ont répondu à l'enquête.

Source : Ensemble de données 2016 de l'OCDE issu des études de cas sur les BI.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933870894>

Questions éthiques

Les critiques qui ont été opposées dans les premiers temps à la méthode des BI étaient centrées sur le problème que pose, sur le plan de l'éthique, l'utilisation par les autorités publiques de la psychologie et des essais à petite échelle sur la population. C'est la légitimité des pouvoirs publics à décider ce qui convient le mieux aux citoyens qui posait question, ainsi que le fait qu'un petit groupe d'individus profite d'un éventuel avantage pendant la période d'essai (ou subisse une mauvaise expérience si l'essai ne se révèle pas concluant).

Paradoxalement, les questions d'éthique n'ont pas été citées au nombre des préoccupations par les répondants à l'enquête. Sur les 60 personnes ayant répondu à la question de savoir si le recours aux BI avait soulevé des questions éthiques, 62 % ont répondu par la négative et 11 % seulement par l'affirmative ; 27 % ne se sont pas prononcées. Divers éléments peuvent expliquer le faible pourcentage de réponses positives. L'appui des hauts responsables et le soutien politique confèrent une certaine légitimité à l'utilisation des BI. Afin d'obtenir ce soutien, il est possible que les hauts fonctionnaires aient réglé certaines questions éthiques en amont de façon à prévenir les réactions négatives et la survenance de problème de cet ordre. Il est également possible que l'on se soit appuyé sur les cadres éthiques plus larges en place dans les organismes publics et les instituts de recherche collaborant avec les pouvoirs publics ; ou encore que certaines institutions aient élaboré des dispositifs et des lignes directrices spécifiques pour répondre aux futures préoccupations éthiques. Il n'en demeure pas moins qu'il importe de veiller à ce que des cadres adaptés soient en place (Encadré 6.2).

Encadré 6.2. Les travaux de l'OCDE sur un dispositif de responsabilité applicable aux connaissances sur le comportement

En mai 2017, l'OCDE a accueilli plus de 150 praticiens des approches comportementales représentant des administrations, des universités, le secteur privé et des organisations internationales, pour réfléchir ensemble aux moyens d'élargir le champ d'application des sciences comportementales, de les mettre au service des grands programmes d'action – l'accord issu de la COP 21, les Objectifs de développement durable, et la croissance inclusive – et de veiller à ce qu'elles soient appliquées de façon responsable.

Les participants ont débattu de la nécessité d'un cadre de responsabilité couvrant les questions d'éthique, qui serait destiné aux responsables publics, aux scientifiques spécialistes du comportement et au secteur privé. Ils sont convenus qu'il était nécessaire que les praticiens soient sensibilisés à certaines normes, et s'y conforment, lorsqu'ils mettent en évidence des problématiques liées au comportement et des applications possibles, mais aussi lorsqu'ils formulent des recommandations ou prennent des décisions, et qu'il fallait faire en sorte que les conclusions tirées des expérimentations réalisées soient présentées de façon claire et fondées sur une diversité d'approches comportementales.

Les participants ont échangé des idées sur l'élaboration de lignes directrices et la mise en place de structures susceptibles d'aider les acteurs concernés à continuer d'inciter à adopter les bons comportements – une démarche que Richard Thaler, lauréat du prix Nobel d'économie 2017, appelle « *nudging for good* ». L'OCDE soutient ces efforts en élaborant un ensemble de directives éthiques et une boîte à outils à l'intention des praticiens des approches comportementales.

Source : (OCDE, 2017^[18]), Behavioural Insights in Public Policy: Key Messages and Summary from OECD International Events, May 2017, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/governance/regulatory-policy/OECD-events-behavioural-insights-summary-may-2017.pdf.

Concevoir et mettre en œuvre une meilleure politique de la réglementation

Les premiers travaux de l'OCDE se sont intéressés à ce que peuvent faire les pouvoirs publics pour mettre davantage à profit la puissance des BI tout au long du processus de l'action publique, afin de concevoir et de mener des interventions qui atteignent plus efficacement les objectifs visés (Encadré 6.4). En ce qui concerne l'élaboration des textes réglementaires, P. Lunn a mis au jour quatre façons d'utiliser les BI pour concevoir une meilleure réglementation (Lunn, 2014^[3]) :

1. ***Simplifier l'information*** : Concevoir des textes visant soit à simplifier la présentation de l'information soit à limiter le nombre ou la complexité des options proposées, en partant du principe que cet effort de simplification favorisera une meilleure prise de décision.
2. ***Paramétrer les options par défaut et promouvoir la commodité*** : Les décideurs penchent naturellement vers les options par défaut. La politique de la réglementation a la capacité de paramétrer les options par défaut et donc, potentiellement, d'influer de façon sensible sur les décisions.

3. **Renforcer la visibilité et susciter l'attention** : Les décideurs ne peuvent examiner qu'un nombre limité d'options à la fois. C'est pourquoi concevoir des textes visant à faire ressortir, ou rendre saillantes, certaines informations ou options peut influencer sur la prise de décision.
4. **Déjouer les biais et améliorer la qualité de la décision** : Les biais inhérents à chaque décideur peuvent conduire à des décisions imparfaites, même si les informations sont mises en relief et présentées de façon simple. Concevoir des réglementations permettant de contrer ces biais peut améliorer la prise de décision.

Encadré 6.3. Les connaissances sur le comportement au service de la protection des consommateurs : la réglementation du marché des communications en Colombie

En 2016, l'OCDE a collaboré avec la Commission de régulation des communications de la Colombie (CRC) au renforcement du dispositif de protection des consommateurs sur le marché colombien des communications. Avec l'aide de l'école de psychologie de la Fondation universitaire Konrad Lorenz, 25 études sur la psychologie du consommateur ont été menées en 2013 et 2014 dans 17 régions et quatre grandes villes du pays (Bogotá, Medellín, Barranquilla et Cali).

L'OCDE a constitué une équipe d'experts internationaux chargée d'analyser les données et de formuler des recommandations visant à améliorer la prise de décision et la protection des consommateurs. Dans son rapport (OCDE, 2016^[19]), l'OCDE préconise de combiner les textes réglementaires inspirés des enseignements des sciences comportementales et des instruments non réglementaires pour concevoir des incitations dans quatre domaines : information, service client, gestion de la consommation des usagers, et offres de services groupés.

Fort de ces recommandations, la CRC a mené d'autres recherches et expérimentations qualitatives et quantitatives sur différents types de mesures auprès d'utilisateurs de services de téléphonie mobile, de téléphonie fixe et de services audiovisuels dans les quatre mêmes villes. On trouvera dans le rapport de l'OCDE (OCDE, 2017^[20]) une description complète de ces expérimentations, qui ont consisté en des enquêtes qualitatives reposant sur des entretiens approfondis avec 53 personnes, deux sessions en petits groupes, et 21 expériences d'analyse des mouvements oculaires destinées à suivre la trajectoire des yeux des utilisateurs lorsqu'ils lisent une facture, ainsi que 11 104 études quantitatives et 100 réponses à une enquête.

Ces travaux ont permis d'élaborer un nouveau dispositif de protection des consommateurs mettant à profit les enseignements des sciences comportementales, qui est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2017.

Sources : (OCDE, 2016^[19]), *Protecting Consumers through Behavioural Insights: Regulating the Communications Market in Colombia*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255463-en> ; (OCDE, 2017^[20]), *Impact Update: What Happened Next? Protecting Consumer Through Behavioural Insights: Regulating the Communications market in Colombia*, OCDE, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/colombia-update-what-happened-next.htm.

Comme on l'a vu au chapitre 3, l'exécution des réglementations, notamment les activités de mise en application et d'inspection, demeure le maillon faible du cycle de la politique réglementaire. Une réglementation est efficace et atteint les objectifs escomptés lorsque le

soin apporté à sa mise en application est à la hauteur de celui qui a été apporté à sa conception. Les BI offrent aux pouvoirs publics et aux régulateurs une nouvelle vision de l'exécution des réglementations, selon laquelle il est possible d'améliorer le respect des textes sans nécessairement recourir aux méthodes traditionnelles de mise en application (Encadré 6.4).

Encadré 6.4. Améliorer la mise en œuvre de la réglementation grâce aux connaissances sur le comportement

Danemark : Assurer l'actualité des données des entreprises

Les entreprises danoises ont l'obligation de déclarer certaines informations élémentaires auprès du registre du commerce danois et de les mettre à jour régulièrement. L'autorité des entreprises danoises a testé un système de fenêtre intrusive (*pop-up*) qui invite les entreprises à valider ou modifier les informations les concernant lorsqu'elles se connectent au portail en ligne. Près de 42 % d'entre elles choisissent l'option « modifier les informations » ; les chercheurs ont toutefois établi que, dans un souci d'efficacité, la procédure de modification ultérieure des informations gagnerait à être simplifiée.

Singapour : Encourager le règlement ponctuel des impôts

À Singapour, les personnes employant des travailleurs domestiques étrangers sont soumises à un impôt, dont 96 % d'entre elles s'acquittent en temps voulu. Le ministère du Travail s'est inspiré des enseignements des sciences comportementales pour modifier la lettre de rappel adressée aux 8 000 réfractaires, et augmenter le nombre d'employeurs réglant cet impôt dans les temps. Il est apparu que, par rapport aux groupes témoins, le nombre de destinataires de cette lettre susceptibles de régler la totalité du montant dû était supérieur de 5 points de pourcentage et ceux susceptibles d'effectuer un règlement partiel augmentait de 3 points. Selon les estimations du ministère, si cette mesure était pleinement mise en œuvre, 3 800 employeurs de plus s'acquitteraient sans retard de cet impôt chaque année, ce qui représenterait environ 1.5 million SGD.

Irlande : Améliorer le respect des règles de la part des PME

Les PME représentent 99.8 % des entreprises en exercice en Irlande. Compte tenu de leur poids dans l'économie, la Direction des impôts (*Office of the Revenue Commissioners*) a mené une enquête visant à prendre la mesure des difficultés auxquelles elles se heurtent, dans l'optique d'accroître leur niveau de satisfaction à l'égard des services, d'alléger la charge qui pèse sur elles, et de les amener à mieux respecter les règles. L'administration fiscale irlandaise a mené une série d'ECR (essais contrôlés randomisés) visant à tester l'effet, sur le taux de réponse aux enquêtes, de l'ajout d'une note personnalisée. Elle a observé que les PME du groupe test sont davantage susceptibles de répondre (plus de 16 points de pourcentage supplémentaires) que celles du groupe témoin, et près de deux fois plus nombreuses à répondre dans les 15 jours.

Source : (OCDE, 2017^[1]), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>.

On peut aussi améliorer le respect des textes en développant une meilleure compréhension des éléments déterminant les comportements. Les BI ont montré que les individus sont susceptibles de ne pas se plier aux règles dès lors qu'ils ont l'impression

que d'autres ne les respectent pas, même si cela va à l'encontre de leurs intérêts financiers. De même, ils se montrent généralement prêts à contribuer financièrement à l'intérêt général s'ils ont le sentiment que les autres vont en faire autant (Lunn, 2014^[3]). La psychologie de la justice procédurale a aussi montré que la perception de l'équité des procédures peut influencer sur le respect des règles – en d'autres termes, la perception d'avoir été traité équitablement fait naître un sentiment d'inclusion et renforce la disposition à respecter les règles (Lind et Arndt, 2018^[21]). Par conséquent, en améliorant la façon dont les pouvoirs publics associent les citoyens et les entités réglementées à son action visant à déjouer les biais à l'origine du non-respect des règles, il est possible d'améliorer le respect des textes sans recourir à d'autres techniques de mise en application, par exemple en encourageant une action publique plus inclusive ou en démontrant que les règles sont respectées par le plus grand nombre. On trouve des éléments attestant du succès de ces méthodes dans le domaine du recouvrement de l'impôt, des obligations de déclaration d'information et de l'adhésion aux programmes gouvernementaux (OCDE, 2017^[1]).

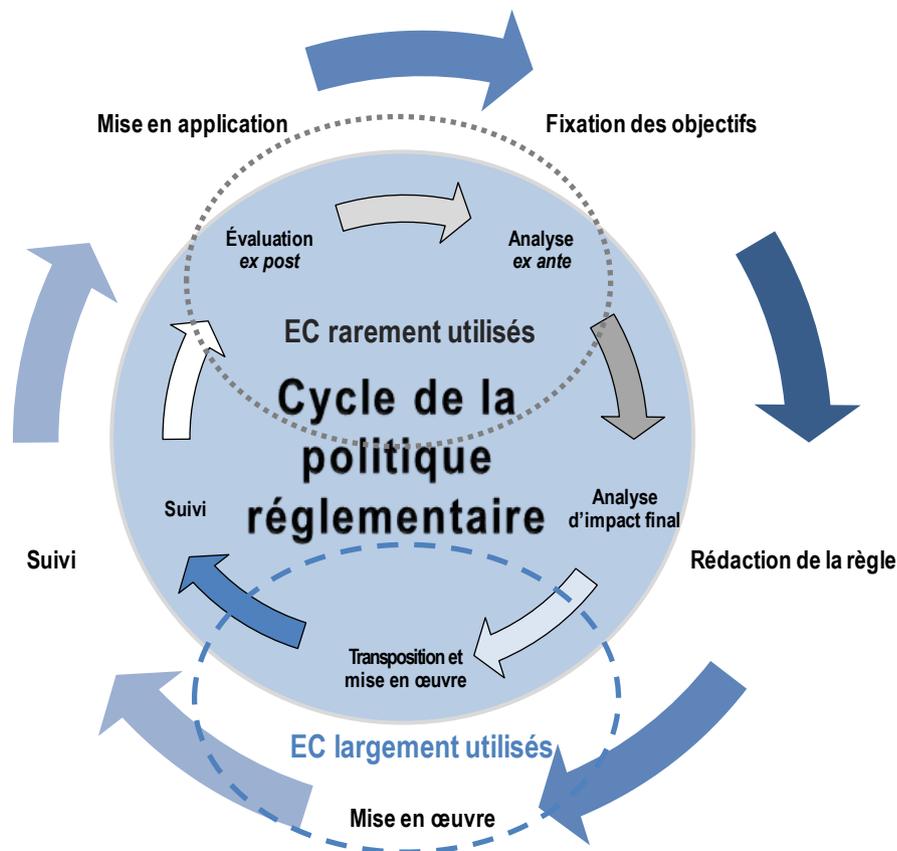
Quelles perspectives pour les connaissances sur le comportement ?

Il est possible de pousser plus loin l'usage des BI en l'étendant à l'ensemble du cycle réglementaire. Jusqu'à présent, les données indiquent que les BI sont utilisés à un stade relativement avancé du cycle, principalement pour perfectionner des textes en vigueur et améliorer la mise en œuvre et le respect d'une réglementation déjà en place (Graphique 6.5). Il s'agit souvent de combler une défaillance dans la mise en œuvre qui provient en partie du fait que les difficultés de mise en application n'ont pas été correctement anticipées lors de la conception et aux premiers stades de l'élaboration des politiques publiques et de la réglementation (OCDE, 2015^[22]).

Davantage d'efforts peuvent être faits pour intégrer les enseignements des sciences du comportement et des technologies numériques aux stades de l'analyse *ex ante* et de l'évaluation *ex post* du cycle de la politique de la réglementation. Les BI peuvent aider à mieux saisir les enjeux et à repérer les obstacles comportementaux susceptibles de compromettre l'efficacité des solutions envisagées, en se plaçant du point de vue de l'utilisateur. Ils constituent un puissant outil de collecte de données via les essais et les expérimentations, permettant de cerner ce qui fonctionne ou pas, du point de vue de l'utilisateur, lors de l'évaluation de la mise en œuvre.

Dans une certaine mesure, le corpus d'études de cas montre que les administrations s'engagent déjà dans cette voie. On observe dans un certain nombre de ces études que lorsqu'une politique publique, ou sa mise en œuvre, n'a pas permis d'atteindre les objectifs initialement poursuivis, les BI ont été utilisés pour déterminer les obstacles comportementaux à l'origine du problème. À titre d'exemple, la Commission européenne a eu recours à des expérimentations en laboratoire virtuel pour tester différentes variations des étiquettes-énergie dans plusieurs États membres de l'UE afin de déterminer le format le plus concluant. Si les expérimentations en laboratoire ont leurs limites, cette méthode a néanmoins eu le mérite de permettre de tester les mêmes initiatives publiques dans différents contextes géographiques et les résultats obtenus ont été pris en compte lors de la mise à jour de la réglementation (OCDE, 2017^[1] ; OCDE, 2017^[5]).

Graphique 6.5. Utilisation des connaissances sur le comportement aux différentes étapes du cycle de la politique de la réglementation



Source : (OCDE, 2017^[11]), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>.

Une mesure importante peut être adoptée afin de développer l'usage des connaissances sur le comportement pour diagnostiquer des problèmes stratégiques. En l'occurrence, il s'agirait de produire des données et de les exploiter afin de déterminer, le cas échéant, quel obstacle comportemental influe sur la prise de décision et compromet la bonne mise en œuvre des politiques et de la réglementation, et, partant, la réalisation des objectifs visés. Si des obstacles comportementaux sont identifiés, les enseignements tirés pourront être intégrés au stade de la conception des politiques avant de décider quelles sont les réalisations les plus concluantes.

Le recours aux connaissances sur le comportement à l'appui d'une participation *plus éclairée* des parties prenantes peut jouer un rôle tout aussi important. Les enquêtes et les groupes de discussion peuvent fournir un panorama général des tendances observées chez les utilisateurs et quelques pistes sur leurs préférences. Ils peuvent toutefois être entachés de biais provenant par exemple de la formulation des questions, de leur enchaînement et du choix des mots. Des expérimentations où ces biais sont neutralisés peuvent donner une idée plus précise des préférences des utilisateurs au moment de prendre des décisions en matière de réglementation (OCDE, 2016^[19] ; OCDE, 2017^[20] ; Lunn et Bohacek, 2017^[23]).

On étudie aussi la possibilité d'utiliser les BI en vue de faire évoluer le comportement des organisations. Il ressort du corpus d'études de cas de 2017 que les BI ont été principalement utilisés pour modifier l'architecture de choix des individus. Or, bon nombre d'enjeux de l'action publique concernant des problèmes relevant du comportement des organisations (institutions, régulateurs, entités réglementées). Les incitations ne jouent pas de la même façon dans le contexte d'une organisation que dans le cadre de choix individuels, l'interaction entre les objectifs personnels et organisationnels à atteindre pouvant donner lieu à un ensemble d'incitations contradictoires. Par exemple, un employé peut s'abstenir de signaler une infraction aux règles de sécurité par crainte de représailles ou pour ne pas donner l'impression de critiquer un collègue.

Pour faire évoluer les comportements au niveau des organisations, il peut être nécessaire d'exercer sur elles des « incitations douces » par l'intermédiaire des individus qui les composent. Le rapport (OCDE, 2017^[1]) contient quelques exemples en ce sens. Ainsi, *Public Health England* a adressé des lettres inspirées des enseignements des sciences comportementales aux médecins de 790 cabinets médicaux, les informant qu'ils prescrivaient davantage d'antibiotiques que leurs confrères. Résultat : les doses d'antibiotiques prescrites ont baissé de 73 406 pendant la durée de l'expérience (six mois). En l'occurrence, des incitations douces utilisées communément au niveau individuel ont été appliquées avec succès à l'échelle d'un groupe, modifiant le comportement de l'organisation sur un service précis dispensé par ce groupe.

En partant de l'individu, il pourrait aussi être possible de mieux comprendre les incitations exercées au niveau des organisations, le comportement des responsables et les points de décision clé qui influent sur les comportements individuels au sein d'une organisation. Cette démarche peut avoir des effets importants sur la politique de la réglementation, puisque bon nombre des enjeux de l'action publique consistent à fournir des règles et des incitations permettant aux organisations de faire des choix qui procurent des avantages et évitent les préjudices. Les conclusions des évaluations des cadres réglementaires réalisées indiquent que le non-respect systématique de la réglementation en place a des conséquences négatives importantes. Par conséquent, la découverte de solutions efficaces, fondées sur les sciences comportementales, à des problèmes relevant du comportement des organisations, peut renforcer l'efficacité de la politique de la réglementation et contribuer fortement à empêcher que ces problèmes ne se posent de nouveau.

Note

¹ Ce rapport présente les résultats d'une enquête mondiale menée auprès d'institutions publiques, sur l'application des connaissances sur le comportement aux politiques publiques. Au total 60 institutions de 23 pays, ainsi que le PNUD et la Banque mondiale, ont répondu à cette enquête, qui a aussi permis de recueillir des informations détaillées sur 159 études de cas. Plus de 100 cas ont été sélectionnés sur la base de la qualité des informations fournies, consignés par écrit et inclus dans le rapport. Les données ainsi obtenues offrent un panorama complet des dispositifs institutionnels en place et des principaux défis auxquels sont confrontées les administrations qui appliquent les BI à l'action publique.

Références

- Armstrong, M. et S. Huck (2010), « Behavioral Economics as Applied to Firms: A Primer », [10]
Competition Policy International, vol. 6/1,
<http://else.econ.ucl.ac.uk/papers/uploaded/359.pdf>.
- Banque mondiale (2015), *Mind, Society, and Behavior: World Development Report 2015*, [16]
 Banque mondiale, Washington, DC, <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015>.
- Brown, Z., B. Alvarez et N. Johnstone (2015), « Tender instruments: programme participation [8]
 and impact in australian conservation tenders, grants and volunteer organisations », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, no. 85, Éditions OCDE, Paris,
<http://dx.doi.org/10.1787/5js4k0t30hvc-en>.
- Brown, Z. et al. (2012), « Testing the Effect of Defaults on the Thermostat Settings of OECD [7]
 Employees », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, no. 51, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k8xdh41r8jd-en>.
- Lind, E. et C. Arndt (2018), « Creating Trusted Regulatory Policy », *The Regulatory Review*, [21]
<https://www.theregreview.org/2018/01/18/lind-arndt-trusted-regulatory-policy/>.
- Lunn, P. (2014), *Regulatory Policy and Behavioural Economics*, Éditions OCDE, Paris, [3]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264207851-en>.
- Lunn, P. et M. Bohacek (2017), « Price transparency in residential electricity: Experiments for [23]
 regulatory policy », *Journal of Behavioral Economics for Policy*, vol. 1/2, pp. 31-37,
<https://ideas.repec.org/a/beh/jbepv1/v1y2017i2p31-37.html>.
- OCDE (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to [4]
 Counter Corruption*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>.
- OCDE (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, [1]
 Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>.
- OCDE (2017), *Behavioural Insights in Public Policy: Key Messages and Summary from OECD [18]
 International Events, May 2017*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/OECD-events-behavioural-insights-summary-may-2017.pdf>.
- OCDE (2017), *Impact Update: What Happened Next? Protecting Consumer Through [20]
 Behavioural Insights: Regulating the Communications market in Colombia*, OCDE, Paris,
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/colombia-update-what-happened-next.htm>
 (consulté le 11 juin 2018).
- OCDE (2017), *Traiter les problèmes environnementaux avec l'aide des sciences [5]
 comportementales*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280977-fr>.
- OCDE (2016), *Protecting Consumers through Behavioural Insights: Regulating the [19]
 Communications Market in Colombia*, Éditions OCDE, Paris,
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264255463-en>.

- OCDE (2015), « Behavioural insights and new approaches to policy design: The views from the field », *OECD Seminar Summary*, <http://www.oecd.org/gov/behavioural-insights-summary-report-2015.pdf>. [22]
- OCDE (2013), « Improving financial education effectiveness through behavioural economics: OECD Key findings and way forward », https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/TrustFund2013_OECDImproving_Fin_Ed_effectiveness_through_Behavioural_Economics.pdf. [14]
- OCDE (2010), *Guide pour le développement des politiques de consommation*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264079687-fr>. [12]
- OCDE (2010), *L'obésité et l'économie de la prévention : Objectif santé*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084889-fr>. [15]
- Shogren, J. (2012), « Behavioural Economics and Environmental Incentives », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, no. 49, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k8zwbhqs1xn-en>. [6]
- Sousa Lourenço, J. et al. (2016), *Behavioural insights applied to policy: European report 2016*, Commission européenne, Centre commun de recherche, EUR 27726 EN, <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/behavioural-insights-applied-policy-european-report-2016>. [17]
- Stucke, M. (2012), « The Implications of Behavioral Antitrust », *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2109713>. [11]
- Sunstein, C., L. Reisch et J. Rauber (2017), « Behavioral Insights All Over the World? Public Attitudes Toward Nudging in a Multi-Country Study », *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2921217>. [2]
- Tapia, W. et J. Yermo (2007), « Implications of Behavioural Economics for Mandatory Individual Account Pension Systems », *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, no. 11, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/103002825851>. [13]
- Vringer, K. et al. (2015), « Sustainable consumption dilemmas », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, no. 84, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js4k112t738-en>. [9]



Extrait de :
OECD Regulatory Policy Outlook 2018

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2018), « Améliorer la réglementation et ses impacts grâce aux acquis des sciences comportementales », dans *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264305458-10-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.