

**FR**

***Comité économique et social européen***

**NAT/685**

**Pour la prise en compte
du «nudge» dans les politiques européennes**

**AVIS**Comité économique et social européen
 **Pour la prise en compte du «nudge» dans les politiques européennes**(avis d’initiative)

Rapporteur: **Thierry LIBAERT**

|  |  |
| --- | --- |
| Décision de l’assemblée plénière | 21/01/2016 |
| Base juridique | Article 29, paragraphe 2, du règlement intérieur |
|  | Avis d’initiative |
|  |  |
| Compétence | Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement» |
| Adoption en section spécialisée | 24/11/2016 |
| Adoption en session plénière | 15/12/2016 |
| Session plénière n° | 521 |
| Résultat du vote (pour/contre/abstentions) | 162/3/3 |

1. **Conclusions et recommandations**
	1. Les *nudges* apparaissent comme un outil de politique publique complémentaire à ceux déjà utilisés par les pouvoirs publics européens (l’information et la sensibilisation, l’incitation financière, la législation et l’exemplarité). Ils apparaissent pourtant comme un outil particulièrement intéressant pour répondre à certains défis sociaux, environnementaux et économiques.
	2. **Encourager l’utilisation des *nudges* dans les politiques publiques** en complément des outils traditionnels, et notamment le changement d’approche qu’ils proposent pour les comportements individuels. Les *nudges* pourraient ainsi être intégrés dans le cadre de politiques publiques globales et accélérer leur mise en œuvre à moindre coût. Leur souplesse et leur simplicité les rendent utilisables dans différents contextes et par différentes catégories d’acteurs de manière simultanée: par un organisme intergouvernemental; dans le cadre d’unités internes à chaque ministère; par les collectivités territoriales; par des ONG; par des acteurs privés, etc.
	3. **Privilégier en particulier les *nudges* qui répondent à des objectifs environnementaux, sociaux, etc.** (transition énergétique/écologique, lutte contre le gaspillage de ressources, bien-être social, amélioration de l’état de santé de la population, etc.). Ils peuvent ainsi s’inscrire dans le cadre de mesures répondant à des objectifs collectifs prédéfinis, mais pour lesquels les outils traditionnels des politiques publiques se révèlent inefficaces et/ou trop coûteux.
	4. **Favoriser l’échange d’informations et de bonnes pratiques sur les *nudges*** entre toutes les catégories d’acteurs potentiellement concernés (pouvoirs publics, collectivités, entreprises, associations, ONG…) au niveau européen. Une plate-forme recensant les initiatives et/ou un observatoire dédié pourraient être envisagés.
	5. **Étudier de manière plus approfondie les impacts différenciés des *nudges*** selon les cultures, les profils socioéconomiques, les territoires… Ceci permettrait de mieux comprendre les avantages et limites de la diffusion et de la transposition des *nudges* entre les pays, les secteurs, etc. En particulier, la question de la durée de l’impact des nudges sur les comportements mériterait de faire l’objet d’études plus approfondies.
	6. **Identifier les conditions générales d’utilisation des *nudges*** permettant de réduire leurs impacts négatifs et garantissant leur acceptabilité éthique. Elles pourraient être regroupées au sein d’une charte de bonnes pratiques co-construite avec les différentes parties prenantes, et adoptée à l’échelle européenne puis déclinée par les pays membres. Un guide pourrait également être publié et distribué aux acteurs concernés.
	7. **Mettre en place des procédures d’information** sur l’utilisation des différents types de *nudges* garantissant leur transparence pour les personnes «*nudgées*». Les nudges doivent être compris, discutés et partagés pour être acceptés au mieux. Ceci éviterait des «dérives» et des risques de manipulation dans l’utilisation des *nudges*.
	8. **Assurer une réelle déontologie du *nudge*** afin d’éviter de le dévoyer vers des objectifs non responsables. La mise en place d’une démarche de *nudge* doit s’opérer dans le respect de quatre conditions: la transparence du processus, la flexibilité pour les personnes concernées, qui doivent toujours avoir le choix d’agir dans un sens ou dans l’autre, la fiabilité des informations qui leur sont données et la non-culpabilisation des individus.
	9. **Concevoir des dispositifs de suivi et d’évaluation des *nudges*** en fonction de différents critères (sociaux, environnementaux, économiques). Ceci peut supposer une première phase d’expérimentation pour comprendre l’influence exacte du *nudge* en fonction de sa nature, du public visé, du contexte… Elle permet un ajustement rapide si les résultats du *nudge* s’avèrent décevants, voire son abandon si le nudge est jugé inefficace.
	10. **Encourager dans les cursus de formation** (initiale et continue) les disciplines relevant de l’économie comportementale. Ceci permettrait d’améliorer les connaissances sur cet outil et de favoriser son utilisation raisonnée et critique par différents publics (agents de la fonction publique, salariés d’entreprises, élus, etc.). Cela suppose aussi un décloisonnement des disciplines universitaires puisque le *nudge* repose sur une approche transversale.
	11. **Assurer une certaine flexibilité dans l’utilisation du *nudge*** afin d’exploiter au mieux son potentiel. En effet, tout comme les autres outils à la disposition des pouvoirs publics, le *nudge* n’est pas un outil miracle ni totalement nouveau, mais il peut se révéler très complémentaire et utile pour faire évoluer certains comportements. Son principal intérêt est d’inciter à prendre en compte dans la conception des politiques publiques la dimension psychologique des comportements et pas uniquement leur «rationalité économique».
	12. **Organiser à l’initiative du CESE les premières assises européennes sur les *nudges***, qui constitueraient une occasion unique d’échanges d’expériences entre les acteurs concernés par cet outil au sein de l’Union européenne.

## **Créer au sein du CESE**, afin de faire face au basculement radical vers un nouveau modèle économique qui aura des conséquences systémiques importantes dans de nombreux domaines, **un nouvel organe permanent de nature transversale qui serait chargé d’analyser ces évolutions**, y compris le *nudge* et d’autres thèmes connexes tels que l’économie circulaire, l’économie du partage et l’économie de fonctionnalité.

1. **Un cinquième outil pour les pouvoirs publics**
	1. Pour faire évoluer les comportements des individus, les pouvoirs publics disposent traditionnellement de quatre types d’outils: l’information et la sensibilisation; l’incitation financière; la législation (interdiction ou obligation) et l’exemplarité. Mais ces quatre outils ont montré leurs limites, notamment en matière de comportement et de consommation responsable, c’est-à-dire moins consommatrice de ressources naturelles. En effet, un décalage persiste souvent entre la prise de conscience des individus et leurs comportements quotidiens.
	2. Les raisons de cet écart entre les intentions et l’action ont été analysées par l’économie et les sciences comportementales, une discipline qui s’est spécialisée dans la compréhension des facteurs d’influence des comportements des individus. Selon les chercheurs de cette discipline, les actions individuelles sont déterminées par de multiples facteurs. Nous sommes des êtres complexes, à la rationalité limitée, largement émotionnels, influencés par les autres et les interactions sociales mais également par le contexte et l’environnement dans lequel nous prenons des décisions.
	3. Au final, nos décisions et comportements émanent majoritairement de ce que Daniel KAHNEMAN, prix Nobel d’économie, appelle notre «système 1»: un mode de réflexion largement inconscient, automatique, ultrarapide qui nous permet de prendre de multiples décisions quotidiennes en minimisant nos efforts et en économisant nos ressources attentionnelles, mais qui se nourrit de stéréotypes et d’associations et nous éloigne souvent d’une rationalité mathématique.
2. **Prendre en compte les comportements pour orienter les choix**
	1. L’économie comportementale (*Behavioral Economics*) considère donc que les leviers traditionnels des politiques publiques peuvent se révéler insuffisants pour faire évoluer les comportements, car ils ne prennent pas en compte les différentes dimensions qui peuvent influencer la prise de décision. C’est en partant de ce constat que deux professeurs américains, Richard THALER (professeur d’économie à Chicago et figure de proue de l’économie comportementale) et Cass SUNSTEIN (professeur de droit à Harvard) ont publié en 2008 le premier ouvrage sur les *nudges*[[1]](#footnote-1), qui repose sur l’idée que les changements de comportement doivent reposer sur des «incitations douces». Les auteurs définissent le *nudge* comme «tout aspect de l’architecture du choix qui modifie de façon prévisible le comportement des gens sans interdire aucune option ou modifier de façon significative les incitations financières». Pour être considéré comme un simple *nudge*, l’acte doit pouvoir être évité facilement, les *nudges* ’n’ayant aucun caractère contraignant.
	2. Le *nudge* vise à concevoir des «architectures des choix», qui mettent en avant le choix considéré comme bénéfique pour l’individu et/ou la collectivité, sans modifier le nombre ni la nature des choix disponibles. Il s’agit de pousser le consommateur ou l’usager vers un choix considéré comme meilleur. Il présente trois caractéristiques: une liberté de choix totale laissée aux individus, la simplicité de mise en place, un coût limité de l’intervention.
	3. Les *nudges* suscitent un intérêt croissant des pouvoirs publics dans certains pays, car ils présentent deux avantages majeurs: ils ne restreignent pas les libertés individuelles et ont un coût limité, alors que leur impact peut être significatif. Ils peuvent donc constituer un outil complémentaire, s’inscrivant dans le cadre de politiques publiques visant à rendre les comportements individuels plus «responsables» pour la santé, l’environnement, etc. Pour l’individu, le *nudge* lui permet un choix simplifié facilitant sa prise de décision.
3. **Le *nudge*: un concept, différents leviers**
	1. Le choix par défaut. Il s’agit de proposer une solution automatique par défaut, qui est jugée la plus souhaitable par l’autorité qui la met en place, mais aussi la plus simple d’application. Elle se base sur la force d’inertie des individus. C’est le cas, par exemple, dans les déclarations d’impôts sur le revenu en France où, depuis 2005, il est considéré par défaut que le ménage possède une télévision. Ceci a permis de faire passer le taux de fraude estimé de 6 % à 1 %. Le choix par défaut est aussi de plus en plus utilisé par les banques, les fournisseurs d’énergie et d’autres entreprises qui proposeront des factures électroniques plutôt qu’en format papier, de l’impression recto-verso par défaut, etc.
	2. La force de la norme sociale, qui est considérée par les partisans du *nudge* comme un puissant déterminant des comportements. Elle peut donc être utilisée pour inciter les individus à agir dans un sens donné. Il s’agit en particulier de mettre en avant un comportement réalisé par la majorité des individus de l’entourage proche (voisins, collègues…). Ce message est censé inciter les individus à se comporter de la même manière pour se conforter à la norme sociale. En 2011, une expérimentation a été réalisée par le fournisseur d’énergie OPOWER aux États-Unis. À partir des informations sur la consommation d’électricité de 600 000 ménages, des courriers leur ont été envoyés indiquant par exemple: «le mois dernier, vous avez utilisé 15 % d’électricité de plus que vos voisins les plus économes». Des graphiques permettaient de comparer la consommation énergétique de son foyer avec celle de ses voisins et des autres consommateurs, agrémentés d’un «*smiley*» souriant en cas de baisse de la consommation. À la suite de ces envois, des baisses moyennes de la consommation d’électricité de 2 % ont été enregistrées chez les ménages participants, générant une économie totale de 250 millions de dollars US selon OPOWER[[2]](#footnote-2). De nombreuses expériences similaires aboutissent à des résultats variant entre 1 et 20 % de réduction de consommation d’énergie.
	3. Le risque de perte, qui vise à mettre en avant la perte (notamment financière) que risque l’individu s’il ne modifie pas son comportement, par exemple en matière de consommation d’énergie. Il s’agit par exemple de lui indiquer la somme indicative qu’il perd en ne modifiant pas ses pratiques ou, au contraire, la somme qu’il pourrait gagner en le faisant. Cette visualisation de la perte peut également s’exprimer avec des indicateurs non financiers (calories, émissions de CO2…).
	4. L’émulation, qui consiste par exemple à organiser des concours pour encourager certaines pratiques, comme la lutte contre le gaspillage. Ainsi, l’ONG française Prioriterre souhaite sensibiliser aux économies d’énergie. Pour cela, elle organise tous les ans le défi «Familles à énergie positive», qui a réuni en 2014 environ 7 500 familles, qui devaient diminuer leur consommation énergétique de 8 % afin de gagner différentes récompenses[[3]](#footnote-3).
	5. Le recours au jeu et aux présentations ludiques. L’un des *nudges* les plus connus a été mis en place par l’aéroport d’Amsterdam: de fausses mouches ont été peintes à l’intérieur des urinoirs, afin d’inciter les hommes à bien viser. En 2009, Volkswagen a transformé à Stockholm l’escalier menant vers la sortie de la station Odenplan en un gigantesque clavier de piano. Chaque pression sur une marche activait une note de musique[[4]](#footnote-4). L’objectif était d’inciter les usagers à utiliser ces escaliers plutôt que les escalators. En Corée du Sud, un marquage au sol indique le risque de surpoids des personnes empruntant des escalators.
	6. Le *nudge* peut aussi viser à modifier la présentation des choix ou l’apparence de certains produits, afin de mettre en avant ceux considérés comme les plus sains, les plus écologiques, etc. Ce type de *nudge* peut parfois se rapprocher du principe du label. Plusieurs expérimentations ont aussi été menées dans des cantines afin d’inciter les clients à consommer des aliments sains. Pour cela, ces derniers étaient présentés au début du présentoir, ce qui permet dans certains cas de multiplier leur consommation par deux par rapport à une situation où ils sont au milieu ou à la fin. D’autres cantines ont cherché à réduire le gaspillage en réduisant la taille des assiettes utilisées: ces dernières sont tout aussi remplies, mais la quantité servie est restreinte (sachant que les clients peuvent toujours se resservir s’ils le souhaitent)[[5]](#footnote-5).
4. **Un outil de plus en plus utilisé par les pouvoirs publics**
	1. Depuis 2008, de plus en plus de pays s’intéressent au potentiel des outils de politiques publiques relevant du champ des *nudges*, qui offrent la triple promesse d’être plus acceptables par l’opinion publique que les normes ou les taxes, peu coûteuses et efficaces. Les paragraphes suivants en donnent quelques exemples non-exhaustifs.
	2. En 2010, le gouvernement britannique de David CAMERON crée la «*Behavioural Insights Team*», confiée à David HALPERN et chargée d’appliquer les sciences comportementales aux politiques publiques britanniques. Elle a par exemple modifié la page du site internet gouvernemental permettant d’adhérer au don d’organe. Elle y a indiqué: «Chaque jour, des milliers de gens qui voient cette page décident de s’enregistrer» et y a placé le logo du NHS (*National Health Service*), la sécurité sociale britannique. En un an, le taux d’adhésion au programme est passé de 2,3 % à 3,2 % (+96 000 adhésions). Depuis 2014, la «*Nudge Unit*» fonctionne de manière indépendante, et conseille des gouvernements étrangers, des collectivités locales, des entreprises, etc.[[6]](#footnote-6)
	3. L’administration Obama a lancé également sa «*Nudge Squad*» en 2014 sous la direction de Maya SHANKAR. Dans un décret publié en septembre 2015, le président OBAMA «encourage» les départements et les agences gouvernementales à utiliser les apports de la science comportementale («*behavioral science*»)[[7]](#footnote-7). Les gouvernements de Singapour, d’Australie et d’Allemagne ont aussi mis en place des équipes d’experts en économie comportementale.
	4. En France, depuis 2013, le secrétariat général pour la modernisation de l’action publique (SGMAP) et la direction générale des finances publiques (DGFIP)[[8]](#footnote-8) multiplient les expérimentations en lien avec les *nudges*.
	5. La Commission européenne a créé, au sein du Centre commun de recherche, une unité Prospective et apport des sciences comportementales, placée sous la responsabilité de Xavier TROUSSARD. Elle a notamment publié un rapport en 2016, qui souligne que les politiques publiques au sein de l’Union européenne intègrent de plus en plus les apports de l’économie comportementale[[9]](#footnote-9). Elle considère qu’il est souhaitable de développer les échanges sur ce sujet entre le monde politique et les milieux universitaires. Surtout, elle recommande d’accroître l’utilisation des outils de l’économie comportementale dans toutes les étapes des politiques publiques, tout en améliorant la communication sur leur utilisation et les connaissances sur leurs impacts.
5. **Des risques et des limites à ne pas négliger**
	1. Le *nudge* présente des limites. Il exige une grande rigueur de conception et de mise en place, pose des questions à la fois techniques et éthiques. Il ne se substitue pas à l’impératif d’information des citoyens et aux démarches pédagogiques visant à éclairer leur choix ni aux moyens d’action classiques des pouvoirs publics que sont la loi et les leviers d’incitations économiques. Par ailleurs, les risques et les limites liés à leur utilisation ne doivent pas être sous-estimés.
	2. Peu d’études sont pour l’instant disponibles concernant l’efficacité des *nudges*, notamment à moyen et à long terme. Certaines mettent l’accent sur l’hétérogénéité des réactions individuelles face à cet outil. Ainsi, dans l’expérience menée par OPOWER, les ménages dont la consommation d’électricité était déjà inférieure à la moyenne ont eu tendance à l’augmenter quand ils ont été informés de leur positionnement. À l’inverse, pour les habitants qui apprennent qu’ils consomment beaucoup plus d’électricité que leurs voisins, le *nudge* peut générer un sentiment de culpabilité ou d’infériorité. Selon certaines études, la réceptivité aux *nudges* peut aussi varier selon les valeurs et les opinions des individus[[10]](#footnote-10), mais aussi selon le contexte politique et culturel. Plus généralement, les études réalisées soulignent les impacts différenciés des *nudges* selon les publics, les cultures et les contextes. Il est donc nécessaire d’évaluer directement ou de manière aléatoire les effets des nudges.
	3. Se pose aussi la question de la durée de l’impact des *nudges*. Dans le domaine de la consommation d’eau et d’électricité, des études ont montré que l’effet répété des normes sociales a tendance à diminuer au cours du temps, même s’il peut se maintenir après plusieurs années, de manière atténuée[[11]](#footnote-11). L’effet à long terme des *nudges* dépend de leur capacité à changer en profondeur les habitudes. Une fois qu’une option par défaut est changée, si celle-ci est maintenue, il n’y a pas de raison de penser que les comportements ne vont pas persister. Le problème ici porte plutôt sur la possibilité d’aller plus loin, ou de moduler. Il semble en effet plus facile d’ajuster de manière graduée une taxe ou une norme plutôt qu’une option par défaut.

## Les *nudges* peuvent entraîner des effets négatifs, qui se traduisent par le fait qu’un individu peut avoir tendance à agir de manière plus vertueuse après avoir mal agi, et inversement. Par exemple, des expériences ont montré que l’achat de biens de consommation «verts» pouvait être suivi, dans certaines circonstances, d’une augmentation de la fréquence de comportements négatifs comme la triche ou le vol[[12]](#footnote-12). Les efforts pour encourager des attitudes vertueuses dans certains domaines peuvent donc avoir des conséquences négatives dans d’autres domaines. Ces effets pervers, s’ils se confirment, rendent très difficile l’évaluation de l’impact global des *nudges*. Ils sont vraisemblablement très rares et ne remettent pas en cause l’intérêt des démarches de nudge. Il convient toutefois de ne pas exclure la possibilité de ce type d’effets.

* 1. L’efficacité d’un *nudge* est établie par rapport à un comportement souhaitable, ce qui pose la question de la définition et de la mesure de ce qui est souhaitable. Il peut en effet être très difficile de connaître les jugements des citoyens sur leur propre bonheur. Le *nudge* pose aussi la question de savoir qui décide de l’objectif poursuivi, donc de ce qui est souhaitable pour l’individu et/ou la société. S’il s’agit d’un décideur public, il peut orienter cet objectif ainsi que le *nudge* de manière opportuniste, mais aussi de façon moins intentionnelle, par manque d’informations par exemple.
	2. Enfin, la frontière est parfois difficile à définir entre information, communication et manipulation. Ainsi, parmi les nombreux hôtels qui incitent leurs clients à réutiliser leur serviette, certains présentent pour cela des taux volontairement «gonflés» d’utilisateurs qui le font déjà[[13]](#footnote-13). L’objectif de ces messages n’est pas de tromper leurs destinataires, mais d’accomplir en quelque sorte une prophétie auto-réalisatrice, en faisant en sorte qu’ils deviennent vrais. Mais, de fait, les clients sont amenés à baser leur comportement sur un mensonge. Ce recours au mensonge, même si celui-ci conduit à des comportements plus vertueux, n’apparaît pas acceptable moralement, *a fortiori* de la part d’un décideur public. Il peut aussi entacher la réputation de ce décideur, et réduire à terme l’efficacité des *nudges*, en infantilisant les consommateurs.

Bruxelles, le 15 décembre 2016

Georges DASSIS
Président du Comité économique et social européen

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Thaler Richard & Sunstein Cass, «*Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*», Yale University Press, 2008. [↑](#footnote-ref-1)
2. Opower.com. [↑](#footnote-ref-2)
3. <http://www.prioriterre.org/ong/particuliers/a2210/une-nouvelle-edition-familles-a-energie-positive.html>. [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://www.youtube.com/watch?v=2lXh2n0aPyw>. [↑](#footnote-ref-4)
5. Liebig Georg, «Nudging to Reduce Food Waste», URL: <http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging_to_reduce_food_waste_Georg_Liebig.pdf>. [↑](#footnote-ref-5)
6. Site internet de l’unité: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>. [↑](#footnote-ref-6)
7. «*Executive Order – Using Behavorial Science Insights to Better Serve the American People*», Executive Order, 15 septembre 2015. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>. [↑](#footnote-ref-7)
8. Voir par exemple «Le nudge: un nouvel outil au service de l’action publique», 13 mars 2014. URL: <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/le-nudge-au-service-de-laction-publique>. [↑](#footnote-ref-8)
9. <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf> [↑](#footnote-ref-9)
10. Costa Dora L. et Kahn Matthey E., «*Energy conservation “nudges” and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment*», *Journal of European Economic Association*, 2013. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ferraro Paul J., Miranda Juan Jose et Price Michael K., «*The persistence of treatment effects with norm-based policy*», *American Economic Review*, vol. 101, n° 3, mai 2011. [↑](#footnote-ref-11)
12. Mazar Nina et Zhong Chen-Bo, «*Do green products make us better people?*», *Psychological Science*, 2010. [↑](#footnote-ref-12)
13. Simon Stephanie, «*The Secret to Turning Consumers Green*», The Wall Street Journal, 18 octobre 2010. URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704575304575296243891721972>. [↑](#footnote-ref-13)