

COUR DES COMPTES

MAI 2017

ACTES DE LA CONFERENCE

**LA FABRIQUE DE L'INNOVATION PUBLIQUE
« LES AUDITS ET LES EVALUATIONS DE
POLITIQUES PUBLIQUES A L'ERE DES SCIENCES
COMPORTEMENTALES »**

5 MAI 2017, CAMPUS BIOTECH, GENEVE

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La Cour des comptes peut également évaluer la **pertinence**, **l'efficacité** et **l'efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes:

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance;
- Les institutions cantonales de droit public;
- Les entités subventionnées;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse;
- Le secrétariat général du Grand Conseil;
- L'administration du pouvoir judiciaire;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics**: ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La confidentialité est garantie à l'auteur d'une communication, sauf ordonnance de séquestre rendue par l'autorité judiciaire compétente.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou courrier électronique.

TABLE DES MATIERES

Les « nudges » : définition et pratiques à l'étranger	4
Les enjeux éthiques des « nudges »	7
La transition énergétique : les NUDGES comme levier ?	11
Les politiques de sécurité dans l'espace public : les enjeux d'un urbanisme comportemental incitatif	14
Impôts et achats publics : comment rentabiliser les nudges ?	17
Table ronde : Promouvoir les « nudges » au sein des collectivités publiques ?	19

LES « NUDGES » : DÉFINITION ET PRATIQUES À L'ÉTRANGER

Dr Tiina Likki, Senior Advisor Behavioural Insights Team

1. Problématique

Les politiques publiques visent à résoudre un problème sociétal en incitant les citoyens concernés à changer leur comportement. L'État cherche ainsi à répondre aux problèmes de nos sociétés tels que notamment l'obésité, la dégradation de l'environnement, l'insécurité, à travers la mise en œuvre de mesures incitatives ou coercitives dont l'objectif est d'amener une certaine tranche de la population à adopter un comportement plus responsable ou vertueux.

Pourtant, souvent cette approche traditionnelle des politiques publiques n'obtient pas les résultats souhaités. Pour être efficaces, les mesures politiques doivent être fondées sur une compréhension juste du comportement humain ainsi que sur des facteurs susceptibles de l'influencer. C'est sur cette idée que repose le concept de *nudge*.

2. Principaux points évoqués

Le *nudge*, souvent traduit par *coup de pouce* ou encore *méthode douce pour inspirer la bonne décision*, a pour la première fois été présenté en 2008 dans l'ouvrage « *Nudge* » de Richard Thaler et Cass Sunstein. Selon ces auteurs, un *nudge* relève « des aspects de l'architecture du choix qui modifient de façon prévisible le comportement des gens sans interdire aucune option ou modifier de façon significative les incitations financières ». En d'autres termes, un *nudge* consiste à encourager certains comportements sans pour autant utiliser la contrainte ni les incitations financières.

La psychologie relève que le comportement d'un individu est conditionné par sa manière de traiter les informations et de prendre des décisions. Selon Daniel Kahneman, prix Nobel d'économie, l'être humain bénéficie pour ce faire de deux systèmes cognitifs. Le « système automatique » permet un raisonnement rapide, intuitif, émotionnel, sans effort et efficace dans la gestion de situations courantes. Le « système réflexif » est plus lent, plus réfléchi, plus contrôlé et permet de gérer des situations nouvelles et complexes de façon logique. Les instruments de politique publique basés sur les *nudges* reposent souvent sur le « système automatique » afin de pousser les individus à adopter de façon intuitive le comportement souhaité, ou encore pour éviter certains comportements vers lesquels les systèmes automatiques nous conduisent.

Les *nudges* font partie d'une approche plus globale désignée comme « *behavioural insights* » en anglais et « *approche comportementale* » en français. Elle inclut non seulement les *nudges*, mais toute approche « *evidence-based* » fondée sur la recherche scientifique du comportement humain, y compris les mesures qui visent le système réflexif, comme par exemple les différentes techniques de planification pour aider les gens à atteindre leur but.

La première institution gouvernementale dédiée à l'application des sciences comportementales est le « *Behavioural Insights Team* » (BIT). Créé au sein du gouvernement britannique en 2010, le BIT est aujourd'hui une organisation à but lucratif qui soutient différents gouvernements et organisations dans la mise en œuvre de leurs politiques et services afin d'atteindre des objectifs sociaux comme l'amélioration de la santé publique, l'augmentation du taux d'emploi ou la promotion de l'égalité entre femmes et hommes.

Quelques exemples seront présentés ci-dessous afin d'illustrer les différentes formes que peuvent prendre les mesures basées sur l'approche comportementale. Les exemples seront organisés selon quatre principales caractéristiques résumées par l'acronyme « EAST » créé par le BIT¹. Dans le détail, une mesure a d'autant plus de chances d'être efficace si elle cherche à rendre le comportement souhaité facile (Easy),

¹ <http://www.behaviouralinsights.co.uk/publications/east-four-simple-ways-to-apply-behavioural-insights/>

attractif (**Attractive**), si elle est fondée sur l'influence sociale (**Social**) et est mise en œuvre au moment opportun (**Timely**).

Présentation du modèle EAST ainsi que différents exemples de *nudges*

Easy - Rendre le comportement souhaité facile

Différentes possibilités s'offrent aux autorités politico-administratives afin de rendre la mise en œuvre d'un instrument de politique publique facile, voire automatique. Les autorités peuvent, par exemple, encourager la population à adopter un comportement en simplifiant les communications gouvernementales ainsi que les procédures administratives ou en définissant le comportement souhaité comme étant le choix par défaut.

À titre illustratif, le gouvernement britannique a utilisé un *nudge* basé sur le choix par défaut afin d'augmenter le nombre de personnes au bénéfice d'un plan d'épargne-retraite. Avant 2012, les employés devaient s'inscrire de manière proactive à un plan d'épargne-retraite auprès de leur employeur. En rendant cette inscription automatique, le gouvernement britannique a simplifié les procédures administratives tout en conservant la possibilité pour les employés d'entreprendre des démarches pour se désinscrire du plan d'épargne-retraite. Ce *nudge* a ainsi permis d'augmenter significativement² le pourcentage d'employés au bénéfice d'un plan d'épargne-retraite.

Attractive - Rendre le comportement souhaité attractif

Cette deuxième caractéristique fait référence aux *nudges* qui permettent de valoriser le comportement souhaité en augmentant son attractivité. Pour ce faire, les autorités peuvent chercher à attirer l'attention sur le comportement à privilégier, à agir sur les émotions, à personnaliser les messages ou à récompenser les personnes qui adoptent un comportement vertueux.

À titre d'exemple, afin d'encourager les usagers à privilégier les escaliers aux escalators, les exploitants d'une gare de Melbourne ont peint une fresque sur les marches de l'escalier principal de cette gare. La visibilité accrue ainsi que l'attractivité de cet escalier ont engendré une augmentation de 25% de son utilisation lors des heures de pointe et de 140% pendant le reste de la journée.

Selon la même logique, dans une étude menée par le BIT, les gérants d'une cafétéria d'un hôpital australien ont incité leurs clients à manger et boire plus sainement en modifiant le rayonnage des aliments et en rendant les produits peu caloriques plus visibles et les produits plus caloriques moins visibles. Grâce à l'introduction de ces différents *nudges*, les consommateurs ont privilégié les produits sains sans que l'hôpital n'ait eu à interdire ou à rationner la vente des boissons sucrées dans sa cafétéria et sans que ses ventes globales ne s'en trouvent affectées.

Social - Se servir de l'influence sociale afin d'inciter le comportement souhaité

Ce type de *nudge* se base sur l'impact que l'influence sociale peut avoir sur le comportement des individus. Cela peut inclure l'impact des normes sociales (l'information sur le comportement de la majorité des personnes), l'effet du messenger (l'idée qu'on prête plus d'attention à certaines personnes qu'à d'autres) ou la réciprocité (la tendance humaine de vouloir rendre la faveur qui nous a été faite). Ainsi, la volonté de ne pas adopter un comportement déviant ou encore l'importance attribuée à des engagements pris de façon formelle et publique peuvent influencer fortement l'attitude des individus.

Sur la base du concept des normes sociales, le gouvernement du Royaume-Uni, en collaboration avec le BIT, a utilisé un *nudge* mettant en avant la norme sociale afin d'encourager les citoyens à payer leurs impôts dans les temps. Dans cet exemple, le simple fait d'indiquer aux contribuables ayant pris du retard dans le paiement de leurs impôts que « *neuf personnes sur dix vivant dans votre région paient leurs impôts à temps* » a permis d'augmenter de façon substantielle le taux de recouvrement³. Ainsi, en modifiant

² De 61% à 83% dans les grandes entreprises et de 44% à 77% dans les entreprises de taille moyenne.

³ Hallsworth, M., List, J.A., Metcalfe, R.D., & Vlaev, I. (2017). The behavioralist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance. *Journal of Public Economics*, 148, 14-31.

marginale le courrier envoyé aux contribuables ayant du retard, l'administration fiscale est parvenue à accélérer le paiement de 210 millions de livres.

Timely - Mise en œuvre du *nudge* au moment opportun

Le quatrième type de *nudge* prend en compte le moment durant lequel il est opportun de tenter d'influencer le comportement des individus. Ainsi, certains hôpitaux tentent de réduire le nombre de rendez-vous manqués en envoyant aux patients, quelques heures avant la consultation, un rappel sous forme de SMS. Il est intéressant de noter qu'afin d'augmenter l'efficacité de tels messages, il est possible d'y insérer des références à la norme sociale de type « *neuf personnes sur dix se rendent à leur rendez-vous* » ou « *chaque rendez-vous manqué coûte 160 livres à l'hôpital*⁴ ». Les différents types de *nudges* ne sont ainsi pas exclusifs et peuvent être combinés afin d'en augmenter l'efficacité et la diversité.

Tester l'efficacité des *nudges*

Issus des études scientifiques menées en médecine, les essais randomisés contrôlés permettent de tester l'efficacité de plusieurs approches comportementales sur lesquelles reposent les *nudges*. Cette technique d'évaluation consiste à diviser un groupe d'individus en deux ou plusieurs groupes de façon aléatoire. Un groupe dit « expérimental » va être soumis à l'influence du *nudge* alors qu'un groupe témoin, non soumis au *nudge*, servira de valeur de référence. En comparant l'évolution du comportement de ces deux populations, il est possible d'identifier l'effet que le *nudge* provoque et donc de tester son efficacité.

Dans la mesure du possible, le BIT favorise l'évaluation par des essais randomisés mais recourt également à d'autres méthodes d'évaluation si un essai randomisé n'est pas possible. Le but de chaque projet est de produire une évaluation qui permette d'une part de constater l'efficacité de l'intervention ainsi que le retour sur investissement et, d'autre part, d'augmenter la connaissance académique (*evidence-base*).

3. Conclusion

Les deux idées principales de cette présentation sont les suivantes : premièrement, le type et la nature des interventions étatiques sont construits en fonction d'hypothèses sur les motivations des individus. En prenant en compte, lors de la conception des politiques publiques, les avantages de l'approche comportementale, il est possible d'augmenter l'efficacité des incitations étatiques sans que cela n'engendre de forts coûts supplémentaires ni ne limite le choix des individus. Deuxièmement, il est important de tester l'efficacité des *nudges* afin de savoir si la mesure mise en place induit réellement le changement de comportement espéré. Un tel test peut se faire sur la base de l'utilisation d'un groupe témoin lors de la phase de conception de la politique publique. Évaluer un *nudge* avant qu'il soit mis en œuvre est souvent plus simple et plus rigoureux que de l'évaluer après coup.

4. Réponses aux questions du public

Les principales interrogations portent sur le bien-fondé éthique en matière d'utilisation de *nudges*. « *Est-il acceptable que l'État utilise des instruments qui visent à influencer les individus de façon quasi inconsciente ? N'est-on pas face à un problème de manipulation étatique ?* »

Le *nudge* est une méthode douce qui vise à donner un coup de pouce à l'individu afin que ce dernier fasse le bon choix. L'individu n'est toutefois jamais contraint et conserve la possibilité d'adopter un comportement autre que celui qui lui est suggéré. De plus, le *nudge* n'est qu'un instrument permettant d'atteindre des objectifs fixés collectivement lors de l'élaboration de lois ou de politiques publiques.

⁴ Hallsworth, M., Berry, D., Sanders, M., Sallis, A., King, D., Vlaev, I., & Darzi, A. (2015). Stating appointment costs in SMS reminders reduces missed hospital appointments: findings from two randomised controlled trials. *PloS one*, 10(9), e0137306.

LES ENJEUX ÉTHIQUES DES « NUDGES »

Prof. Samia Hurst, Institut Éthique Histoire Humanités, Université de Genève

1. Problématique traitée

Le Prof. Samia Hurst s'est intéressée depuis des années à la problématique des « nudges » dans le secteur médical. Les enjeux médicaux sont considérables tant sur le plan des évolutions scientifiques permettant d'améliorer la connaissance et les traitements des maladies que d'un point de vue économique et éthique quant à l'utilisation d'« outils » pouvant influencer les décisions d'autrui.

La présentation du Prof. Samia Hurst expose, au travers de différents exemples, ce que peuvent être les « nudges » dans le domaine médical et met en garde quant aux effets indésirables liés à une utilisation incorrecte. En effet, au-delà de l'« outil » lui-même, il est important de considérer le contexte dans lequel il se déploie et la façon dont on va l'utiliser. Il faudra par ailleurs toujours chercher à minimiser les effets négatifs et à en accroître les positifs.

2. Principaux points évoqués

Le Prof. Samia Hurst explique que certains pays vont même jusqu'à tenter de limiter l'accès aux soins pour des personnes qui n'auraient pas respecté un ensemble d'actions préventives devant normalement éviter à terme un traitement ou une intervention chirurgicale. À titre d'exemple, des pays voulaient réserver l'accès à certains traitements contre l'obésité ou le tabagisme aigu aux seules personnes ayant au préalable suivi un programme pour arrêter de fumer ou perdre du poids.

Dans un contexte de réduction des coûts de la santé, doit-on récompenser les personnes qui, par des actions quotidiennes comme le sport ou une alimentation équilibrée, limitent le risque d'avoir certaines maladies ? Faut-il rendre responsable un patient de son état de santé et le pénaliser en lui refusant par exemple l'accès à certains traitements coûteux ?

Le paternalisme libéral

Le paternalisme « classique » est une décision que l'on prend pour autrui pour son bien. Le paternalisme « libéral » est une décision d'influencer le choix d'autrui pour son bien, sans pour autant lui ôter le choix lui-même.

Ainsi, en matière de santé, tout le monde considérera que la santé est un bien et plus nous agissons dans ce sens et mieux cela est. De la même façon, la liberté est considérée aussi comme un bien et là aussi, plus nous avons de liberté et mieux cela est. La question est de résoudre la tension qui peut exister entre ces deux valeurs pour trouver un point d'équilibre acceptable, notamment lorsque certaines choses nous sont imposées ou suggérées en matière de santé.

Nous vivons également une croissance des maladies liée au comportement humain et ainsi à son degré de liberté. En vivant plus longtemps, on a plus de temps pour accumuler des maladies chroniques. Nous mourons cela dit également moins de conséquences de la malnutrition et de maladies infectieuses que de maladies liées à des habitudes de vie auxquelles nous pouvons quelque chose : tabac, malbouffe, sédentarité.

Notre santé est donc entre nos mains, plus qu'avant : c'est une bonne nouvelle. Ainsi, la prévention peut être utile, et être malade est plus souvent qu'avant une conséquence de choix personnels. Cela comporte un danger : le principe de solidarité des systèmes de santé face à des comportements à risque pourrait être remis en cause. Nous pourrions effectivement être tentés, à titre d'exemple, de donner une priorité moindre à un fumeur pour un pontage coronarien, ne pas transplanter un patient souffrant de cirrhose alcoolique ou encore autoriser des primes plus élevées pour les personnes sédentaires.

Une question de choix et de responsabilité

Le choix et la responsabilité personnelle ne doivent cependant pas être compris de manière trop simpliste. La santé publique sous nos climats est en passe de devenir fondée sur ce que Galbraith appelait la « manufacture des besoins ». Si un vendeur peut fabriquer le besoin pour son produit, c'est très bon pour lui. Si son produit est nocif, c'est évidemment moins bon pour son client, qui n'en aurait pas eu un tel besoin sans lui.

De même, suis-je encore libre de choisir si on me matraque de messages publicitaires, ou si on organise millimétriquement mon supermarché pour augmenter au maximum la probabilité de chacun de mes achats ? Est-ce encore mon choix ?

Notre capacité à suivre les choix que nous estimons bons nous-mêmes, lorsque cela exige un effort, a tendance à s'user sur le court terme. Nos supermarchés en tiennent compte et à la fin ce sont les choses inutiles et faciles que nous achetons. On peut aussi se demander si plus de choix au final apporte plus de liberté (le fardeau du choix). En effet, au-delà d'un certain seuil (encore non défini), plus de choix peut être une entrave, nous limiter dans notre capacité à être notre propre agent, et diminuer notre capacité à poursuivre notre bien-être.

Ainsi, le prof. Samia Hurst conclut que même si nous sommes responsables, nos choix s'exercent dans un environnement qui les influence. Il existerait donc une « architecture du choix » : elle pourrait permettre d'atteindre certains buts des instances publiques, notamment en matière de santé, mais elle peut aussi se déployer dans un sens contraire à la santé et limiter la capacité des individus à faire des choix conformes à leur santé.

Le « nudging »

Le « nudging » (...) est censé motiver les personnes sans immixtion coercitive dans leurs choix privés et améliorer les outcomes de santé sans réguler le marché des produits qui sont mauvais pour la santé.

Le Prof. Samia Hurst précise qu'il est difficile d'évaluer les effets du « nudging » en tant que tel, car de nombreuses interventions peuvent compter comme des « nudges ». Il y a néanmoins des enjeux visibles comme l'atteinte à la liberté, de savoir qui pratique le « nudging », les intentions de l'agent et les conséquences.

La place de la liberté

La liberté a une valeur en tant que telle, elle est essentielle à notre humanité. La liberté nous permet de poursuivre notre propre vision de ce que l'on considère comme étant une « vie bonne ». Elle sert notre bien-être en le mettant dans les mains des premiers intéressés et en nous évitant la domination par autrui.

Il est parfois difficile d'admettre que nous sommes influencés. La mise en place de certaines mesures peut avoir une influence importante sur sa propre liberté, mais également sur la liberté des autres. Parmi les « nudges » envisageables, certains vont augmenter la liberté, d'autres la limiter. À titre d'exemple,

- Le remboursement de la substitution de nicotine ou la mise en place de pistes cyclables augmentent la liberté,
- L'interdiction de fumer dans des lieux publics limite la liberté des fumeurs, mais augmente celle des non-fumeurs,
- La mise en place de taxes sur les matières grasses ou encore la limitation de la taille des sodas ont un réel effet sur la santé mais limitent la liberté.

Enfin, certaines mesures parfois considérées comme des « nudges » visent à « punir » sans pour autant avoir une influence sur le choix de la personne. Ces mesures ont une dimension moralisante mais n'atteignent *in fine* pas le but d'amélioration de la santé.

Qui pratique le « nudging » ?

Il est aussi important de s'interroger sur qui pratique le « nudging » : le marché, l'État, une profession, un agent de sécurité, des parents. L'agent doit rester dans les limites de ce qu'il a le droit de faire. Pour prendre un exemple sans controverse, un médecin n'a pas le droit de « nudger » un patient pour le séduire.

Par ailleurs, il peut y avoir différentes intentions conduisant à utiliser des « nudges » :

- Améliorer la santé publique,
- Gagner de l'argent,
- Augmenter la sécurité des personnes,
- Protéger l'environnement,
- Augmenter ou diminuer la participation démocratique.

Un « nudge » sera d'autant plus acceptable que l'intention est louable. Si l'intention compte, cela dit elle ne suffit pas. Elle est insuffisante pour justifier un « nudge » si les effets prévisibles sont négatifs. L'absence d'intention négative n'est pas non plus suffisante pour excuser un « nudge » délétère.

Tout cela renforce le besoin d'évaluer les conséquences réelles que l'on peut prévoir avec l'utilisation de « nudges ».

3. Conclusion

De multiples méthodes de « nudging » existent dans différents domaines. Cependant, leur évaluation éthique doit tenir compte de plusieurs éléments :

- Plus un « nudge » entrave la liberté, plus il nécessitera une justification par un intérêt prépondérant,
- Un « nudge » est d'autant plus acceptable que l'intention est louable, mais attention l'intention ne suffit pas,
- Un « nudge » est d'autant plus acceptable que ses effets prévisibles sont positifs,
- Un « nudge » doit viser un but licite pour l'agent qui l'utilise.

De même, aborder l'évaluation éthique des « nudges » nécessite de se pencher sur des enjeux délicats tels que la marge d'action légitime de différents agents sociaux, ou ce que l'on considère comme des conséquences positives ou négatives et ce qui suffit pour justifier des atteintes à la liberté.

Il existe cependant des circonstances où ces problèmes n'apparaissent pas, notamment lorsque le bien visé ou le mal évité font l'objet d'un consensus ou lorsque la liberté n'est pas atteinte, voire augmentée.

4. Réponses aux questions du public ayant apporté un éclairage complémentaire

Q : Les commissions sur l'éthique sont-elles au courant des recherches sur le « nudging » ?

Ces recherches ne tombent souvent pas dans le champ de la loi sur la recherche avec l'être humain (LRH). Par conséquent, les commissions d'éthique de la recherche ne sont pas systématiquement sollicitées, du moins dans notre pays. Les protocoles doivent être revus lorsqu'il y a un risque pour la santé, cela dit.

Q : Comment utiliser le « nudging » pour les dons d'organes ?

On peut utiliser des « nudges » pour inciter les personnes à exprimer leur volonté à l'avance. On peut aussi présenter le don d'organes comme l'option par défaut, par exemple. Sur le moment cependant, on est souvent dans des situations d'urgence pouvant rendre plus délicat le « nudging ».

Q : Comment éviter la manipulation ?

Le « nudging » peut être considéré comme de la manipulation (piloter le choix des gens par l'inconscient). Cela peut être considéré comme intrusif. Si cela est fait pour notre bien, pourquoi pas, mais pas à certaines fins commerciales, comme par exemple pour vendre quelque chose qui nous est inutile.

Q : Comment éviter les effets secondaires du « nudging » ?

Il est nécessaire de communiquer et d'apprendre des erreurs commises quand cela est possible.

Pour éviter les effets secondaires, il faudrait rendre les « nudges » éthiquement acceptables, en laissant l'option du choix. Il faudrait également être transparent sur les « nudges », même si les « nudges » divulgués sont moins efficaces que ceux qui ne le sont pas.

LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : LES NUDGES COMME LEVIER ?

Prof. Tobias Brosch, Faculté de psychologie, Université de Genève et M. Cédric Jeanneret, Direction Transition énergétique, SIG

Dans le contexte du bouleversement climatique observé au cours de ces dernières années, le développement de modes de consommation plus durables constitue une tâche des plus urgentes pour la planète et ses habitants. Fondées sur les mécanismes psychologiques à la base de la prise de décision, des interventions (« nudges ») sont développées dans le domaine énergétique, en complément des approches plus traditionnelles. Les conférenciers ont notamment présenté plusieurs exemples de nudges, implémentés ou actuellement à l'étude au sein des Services industriels de Genève (SIG).

Les comportements au cœur de la consommation d'énergie

De plus en plus, les comportements et les modes de vie des individus ont des répercussions majeures sur l'environnement en général et la consommation d'énergie en particulier. À titre d'illustration, selon un scénario prospectif développé en France par l'association négaWatt, environ la moitié de la consommation énergétique pourrait être réduite d'ici 2050 via des changements comportementaux. Ces changements peuvent consister en une consommation d'énergie plus modérée via une remise en question de nos besoins, en une utilisation de technologies plus efficaces ou encore en un recours prioritaire aux flux d'énergies renouvelables.

En complément des dispositifs légaux (par exemple, l'interdiction des lampes à incandescence), plusieurs dispositifs peuvent être utilisés afin d'influencer les comportements des individus, tels que les incitations financières (par exemple la mise en place du chèque bâtiment énergie qui vise, par des subventions, à encourager les travaux permettant une meilleure maîtrise de l'énergie au sein du parc immobilier), l'éducation et la formation, les innovations technologiques ou encore les nudges. Ces derniers visent à utiliser l'architecture du choix des individus pour tenter de modifier de façon prévisible leur comportement.

L'influence du comportement d'autrui

Selon les sciences sociales, le comportement d'autrui peut avoir une influence très importante sur le comportement propre d'un individu. Plusieurs études ont en effet démontré que le fait de se comparer à d'autres individus aux caractéristiques similaires avait une influence directe sur le comportement.

Ce principe a notamment été appliqué à la consommation d'énergie. Une étude a ainsi consisté à envoyer à 290 ménages californiens des informations sur la consommation d'énergie de leurs voisins (moyenne du quartier, de la rue, etc.). Il en est ressorti que les ménages qui consommaient plus que la moyenne avaient drastiquement réduit leur consommation après réception des informations comparatives avec leurs voisins. Aujourd'hui, ce principe visant à comparer les caractéristiques énergétiques d'un individu avec une « référence » est utilisé par de nombreuses entreprises électriques à travers le monde, dont SIG.

Statu quo et option par défaut

Beaucoup de décisions prennent la forme d'un choix entre le maintien d'un statu quo et l'introduction d'un changement. Les sciences sociales ont démontré qu'étant « cognitivement paresseux », les individus avaient tendance à préférer le statu quo et à choisir l'option par défaut. À titre d'illustration, en matière de dons d'organes, le taux de consentement est beaucoup plus élevé dans les pays dans lesquels les individus sont automatiquement considérés par défaut comme donateurs d'organes en comparaison avec les pays dans lesquels il convient de manifester de manière explicite sa volonté de donner ses organes.

Dans le cadre de sa modification tarifaire d'électricité en 2002, SIG a appliqué le principe de l'option par défaut. L'entreprise a ainsi automatiquement attribué par défaut à ses clients sa nouvelle gamme « vitale Bleu » visant à favoriser les énergies renouvelables (100 % hydraulique). Les clients qui ne

souhaitaient pas rester à l'offre « vitale Bleu » devaient explicitement manifester leur choix contraire. Il en est ressorti que plus de 92 % des clients ont conservé la proposition faite par défaut par SIG.

Le principe du cadrage des arguments

D'une manière générale, lorsque l'on choisit des arguments pour étayer telle ou telle problématique, il est possible de mettre en avant soit les effets positifs, soit les effets négatifs. La présentation des effets tantôt positifs, tantôt négatifs peut aboutir à un résultat parfois équivalent d'un point de vue arithmétique, mais entraîner une perception très différente pour un individu. Par exemple, la formulation « *préféreriez-vous avoir 10 % de chance de mourir, ou 90 % de chances de survivre* » aboutit d'un point de vue mathématique au même résultat, mais peut être perçue de manière très différente. L'individu n'aimant pas « perdre », il a été démontré qu'attirer l'attention sur les éléments négatifs (ce qui pourrait être perdu) pouvait avoir plus d'impact sur la prise de décision que d'attirer l'attention sur les éléments positifs (ce qui pourrait être gagné).

Ce principe est régulièrement utilisé dans le débat politique. Ainsi, dans le cadre de la votation de la loi sur l'énergie, en mai 2017, alors que certains intervenants insistaient sur les effets positifs de la loi (« *pour l'environnement et les emplois locaux* »), d'autres préféraient mettre en avant un nudge qui se focalisait sur ce que les individus pouvaient perdre (selon la vision des initiants, « *payer 3'200.- francs de plus...pour une douche froide* »).

Dans le cadre de sa communication avec les participants aux programmes d'économie d'énergie, SIG mène également des études visant à déterminer les messages qui ont potentiellement le plus d'impact sur la prise de décision. SIG cherche ainsi à déterminer s'il est préférable de communiquer sur les aspects négatifs (« *saviez-vous que vous payez votre facture d'électricité jusqu'à cinq fois trop cher avec vos installations électriques actuelles ?* ») plutôt que sur les aspects positifs (« *saviez-vous que vous pouvez économiser jusqu'à 80 % sur votre facture d'électricité en optimisant vos installations ?* »).

L'optimisation de la performance des chauffagistes

Enfin, SIG, en partenariat avec l'université de Genève (UNIGE), développe actuellement des nudges dans le cadre de l'optimisation énergétique immobilière. L'idée consiste à influencer la performance des chauffagistes, soit les techniciens qui sont en charge de régler les chauffages des bâtiments. Dans le cadre de cette étude, SIG a élaboré une méthodologie consistant à définir son public cible (propriétaires immobiliers, régies), les buts de son programme (diminuer la consommation d'énergie du bâtiment et réduire les émissions de CO₂) ainsi qu'une analyse de la situation visant à identifier les barrières actuelles à l'optimisation énergétique. Sur la base de cette analyse de l'existant, des interventions ou nudges seront développés pour optimiser la performance des chauffagistes. Ces travaux sont actuellement en cours au sein de SIG.

Conclusion

Nos sociétés faisant face à des défis énergétiques sans précédent (bouleversement climatique, dépendance énergétique ou impasse du nucléaire), une entreprise publique comme SIG a clairement pour rôle d'encourager les consommateurs à consommer moins et mieux en remettant l'humain au cœur de la problématique énergétique. Des solutions existent d'ores et déjà et permettent des avancées considérables, notamment en termes d'efficacité énergétique. Le développement d'outils comportementaux (dont les nudges) constitue un réel complément aux solutions techniques et une véritable opportunité dans la perspective de la transition énergétique.

Réponses aux questions du public lors de la conférence

Les questions du public ont essentiellement concerné les aspects d'éthique, de transparence et de liberté liés à l'utilisation des nudges.

Un membre du public s'interrogeait notamment sur le respect de la protection de la vie privée dès lors que des données comparatives d'individus sont communiquées à d'autres individus. Les conférenciers ont

précisé qu'il ne s'agissait jamais de données individuelles et qu'elles étaient anonymisées. SIG pratique elle-même ce principe de comparaison entre individus dans le cadre de son programme Activéco habitat.

Ce dernier permet en effet à chaque consommateur de suivre sa consommation d'électricité en se comparant à des ménages similaires.

Un autre membre du public se demandait également dans quelle mesure les clients de SIG étaient conscients des « choix par défaut » qu'ils faisaient et de la relative « manipulation » dont ils étaient « victimes » ? Les conférenciers ont confirmé qu'un des effets pervers des nudges consistait en une sorte de « prise de pouvoir » de l'entreprise, quand bien même c'est toujours l'individu qui était in fine responsable de son choix. Il convient néanmoins de garder à l'esprit que cette prise de pouvoir est beaucoup moins éthiquement discutable lorsque les objectifs recherchés correspondent à des objectifs de politique énergétique décidés par le peuple. En d'autres termes, les gains escomptés pour le bien-être général des individus et l'amélioration de leur qualité de vie (comme cela est le cas dans le cadre de la transition énergétique) peuvent légitimer le recours aux nudges.

LES POLITIQUES DE SÉCURITÉ DANS L'ESPACE PUBLIC : LES ENJEUX D'UN URBANISME COMPORTEMENTAL INCITATIF

Prof. Alexandre Flückiger, Faculté de droit, Université de Genève et M. Francesco Della Casa, Architecte cantonal, État de Genève

Pour le professeur Flückiger, les promoteurs de la gouvernance par coups de pouces (nudges) veulent confier aux pouvoirs publics le soin d'être les architectes de nos comportements en créant de toutes pièces un environnement comportemental nous incitant à adopter, à notre insu, une conduite déterminée sans contrainte apparente.

Il indique tout d'abord que les notions essentielles en matière de nudges ont principalement été développées par des anglo-saxons et renvoie à l'ouvrage « Choice architecture » de Thaler, Sunstein et Balz : recourir à un nudge équivaut à donner le pouvoir à un architecte du comportement des citoyens (*choice architect*), à créer un environnement comportemental (*choice architecture*) de caractère incitateur offrant un contexte propice à l'adoption d'un comportement déterminé et sans contrainte apparente. Ainsi, les sciences affectives et comportementales ont mis en évidence les coups de pouce destinés à orienter nos actions sans recourir à la contrainte et dans l'intérêt général.

Par ailleurs, l'architecture et le design ont été une source d'inspiration des nudges. Par exemple, en matière de design coercitif, une voiture ne démarre pas tant que la ceinture de sécurité n'est pas attachée. En matière de design incitatif (nudge), la technologie persuasive est une stratégie de conception d'ordinateurs et autres appareils pour motiver et suggérer à l'individu des comportements au moyen d'incitatifs (par exemple la programmation recto/verso par défaut d'une imprimante pour économiser du papier).

Jusqu'à quel degré de contrainte peut-on encore parler de nudge entre un urbanisme comportemental incitatif qui donne un coup de pouce et un urbanisme comportemental répulsif qui est assimilé à un coup de pied ? Le nudge est un acte matériel souple de mise en œuvre des règles qui vise à inciter quelqu'un à agir plutôt que de le contraindre, voire à le sanctionner s'il ne le fait pas. L'orateur illustre deux situations, l'une incitative par la pose sur la chaussée d'un revêtement qui incite les conducteurs à ralentir avant un danger, et l'autre, coercitive, dans laquelle l'accès à l'escalator d'un aéroport est interdit aux chariots à bagages par la pose de potelets très peu espacés.

Finalement, les nudges sont juridiquement admissibles à condition, en particulier :

- De ne pas s'attaquer à l'essence des droits fondamentaux ;
- D'être fondés sur une base légale suffisante ;
- De viser un intérêt public ;
- D'être proportionnés ;
- D'être conformes à la bonne foi ;
- De ne pas être discriminatoires.

Le rôle d'une démocratie par rapport aux nudges consiste à encadrer ces actes de fait par des actes de droit.

Pour l'architecte cantonal, les nudges sont à penser par les urbanistes pour nous amener dans l'espace public. Pour illustrer ses propos, il diffuse un film dans lequel des exemples démontrent les enjeux d'une politique répressive ou incitative dans l'espace public.

L'aménagement de l'espace public offre un champ d'observation très riche de mesures régulatrices ou coercitives d'une part et d'aménagements incitatifs d'autre part, sans que la frontière soit toujours très nette entre ces deux mesures. C'est au moyen d'exemples à la fois historiques et actuels que son propos est illustré.

Exemples historiques

Au 19^{ème} siècle à Paris, les grands boulevards ont été créés pour, officiellement, permettre une meilleure circulation et pour célébrer le prestige du régime. Cependant, il existait d'autres raisons :

- éviter que des barricades puissent être facilement érigées,
- permettre à la cavalerie de charger des manifestants,
- voire utiliser l'artillerie.

Toujours au 19^{ème} siècle, mais à Londres, des aménagements publics ont également été réalisés en prenant en considération plusieurs objectifs (par ex. des bancs permettaient aux plus démunis de s'y installer, notamment pour dormir).

Exemples actuels

Les seuils de transition entre domaine public et privé sont des lieux où s'installent des dispositifs répulsifs très facilement identifiables. Ils visent à empêcher les SDF de s'installer ou de s'allonger sous des abris de fortune en créant des aménagements particuliers : murs avec des pointes au-dessus, plantation de cactus, etc.

À Genève, il existe plusieurs lieux emblématiques de cette dualité entre aménagements incitatifs et coercitifs. Par exemple, la place Cornavin où se croisent tous les types de mobilité qu'il aurait été impossible de mettre en site propre. Dès lors, elle a été conçue selon un mode incitatif (bandes bleues au sol) visant à ce que chaque usager soit attentif aux autres usagers qui y circulent. Autre exemple, la place Longemalle dont les aménagements, sans être répulsifs, sont des bancs circulaires où les gens se tournent le dos (quand bien même ils peuvent s'asseoir à l'intérieur pour se faire face) et ne peuvent ni s'adosser, ni même se coucher. Enfin, la place Simon-Goulard dont le mobilier urbain est incitatif et neutre, puisqu'il permet toutes les appropriations et toutes les activités (faire la sieste, pique-niquer, faire du skate, marcher).

À Lausanne également, plusieurs exemples oscillent entre incitation et coercition. Ainsi, la place de la Riponne qui pendant longtemps a vu les autorités mettre en place des mesures pour éloigner les marginaux qui y avaient élu domicile. Finalement, la municipalité a changé d'attitude en créant à leur intention des aménagements qui ont pour objectif de les inciter à avoir un comportement plus respectueux des autres usagers de la place : les jardiniers de la Ville ont créé des ombrières et des jardins potagers, dont les marginaux bénéficient des fruits, au même titre que l'ensemble des usagers. Autre exemple, l'expérience lancée en 2009 de « Lausanne Jardin » qui a vu une parcelle située au centre-ville, après avoir été une poubelle à canettes, être aménagée en jardin d'agrément pour les SDF qui en ont pris soin. Cependant, suite aux plaintes des voisins, cette parcelle a été clôturée et fermée par un portail, conduisant à ce que le jardin ne soit plus entretenu.

À Zurich, sur la Sechselaeutenplatz, les usagers disposent de chaises non fixées au sol qu'ils peuvent déplacer à leur guise et utiliser selon la saison (s'installer à l'ombre, prendre le soleil en groupe ou individuellement). Ce type d'aménagement existe depuis longtemps, notamment au jardin du Luxembourg à Paris.

Conclusion

La gouvernance par coups de pouces (nudges) trouve pleinement sa place dans la prévention de comportements déviants dans l'espace public par la conception d'un design architectural approprié. Pourtant, contrairement aux nudges purs, uniquement incitatifs, l'urbanisme comportemental peut également présenter une facette plus contraignante, par exemple des bancs publics inconfortables pour empêcher de s'y coucher. Les deux attitudes en matière d'aménagement public, coercitive ou incitative, sont en effet possibles. Les orateurs préfèrent la seconde voie : ils prônent, tant pour des motifs éthiques qu'économiques, un urbanisme comportemental résolument incitatif dans le but de créer un environnement stimulant permettant à tous les habitants de s'épanouir et de promouvoir l'égalité d'usage de l'espace public.

Réponses aux questions

Un membre de l'assistance s'interroge sur la notion de discipline et son incidence sur les comportements. La règle de droit est un tigre de papier si elle n'est pas appliquée. Le nudge permet de la mettre en œuvre de manière souple et non contraignante. C'est là tout son intérêt.

Un membre du public demande qui, finalement, décide des nudges : les services, l'administration ou le politique ? Dans les exemples mentionnés, à Genève comme à Lausanne, les jardiniers sur le terrain en ont été les initiateurs en proposant et en créant des solutions ou des aménagements qui répondent à certains besoins ou à certaines demandes. Les politiques ont ensuite pris le relais et décidé en conséquence.

IMPÔTS ET ACHATS PUBLICS : COMMENT RENTABILISER LES NUDGES ?

Prof. Dina Pomeranz, Faculté business, économie et informatique, Université de Zurich et Prof. Pierre-Marie Glauser, Avocat et professeur de droit fiscal à la faculté des HEC, Université de Lausanne

Dans le contexte de difficultés économiques des gouvernements, les administrations publiques et des chercheurs en économie et d'autres sciences sociales mettent en place de plus en plus de partenariats. Dans ce cadre, les partenariats dans les domaines des impôts et des achats publics permettent aux administrations publiques d'améliorer les processus, de réduire le risque de fraude, de diminuer le niveau de charge et d'augmenter les revenus.

EXEMPLES DE PARTENARIATS

Depuis une dizaine d'années, le professeur Pomeranz collabore avec des pays en voie de développement ou émergents⁵. Elle présente deux projets de collaboration qu'elle a menés avec le gouvernement chilien.

1. Évasion fiscale

La première étape dans une collaboration est de trouver les thèmes de recherche suscitant un intérêt mutuel. Dans le cadre du partenariat avec l'administration fiscale, un des objectifs était de trouver un moyen de réduire l'évasion fiscale des PME.

Dans ce travail, 100'000 courriers ont été adressés aux PME avec des messages susceptibles de modifier le comportement des contribuables. Les courriers contenaient des messages différents, et l'analyse a permis de définir quel était le message le plus efficace. L'efficacité du message a notamment pu être mesurée sur le paiement d'impôts. L'analyse a également permis d'identifier quel type d'entreprise répondait le mieux, ou encore de mesurer l'efficacité de la structure de la TVA pour réduire l'évasion.

Ce type de collaboration est bénéfique tant pour l'administration que pour les chercheurs. En effet, dans le cas précis, l'administration a :

- Identifié que les messages de dissuasion étaient plus efficaces que les messages incitatifs ;
- Cerné que le risque le plus important d'évasion de la TVA se concentrait à la fin de la chaîne (vente au consommateur final) ;
- Augmenté le niveau de perception de la TVA ;
- Ciblé le risque sur certains types de contribuables, ce qui permet de définir les indicateurs de risque pour les futurs audits.

De même, pour les chercheurs, cette collaboration leur a permis de publier les résultats dans des journaux académiques et de développer de nouvelles idées pour traiter des sujets similaires.

2. Design d'audit

Un projet a également été mené en collaboration avec la Cour des comptes du Chili concernant l'analyse des effets des audits sur les achats publics. Les travaux ont permis de mieux comprendre les fonctionnements de l'administration et d'évaluer l'impact des audits sur les méthodes de mise en concurrence des fournisseurs. Il en est ressorti que les entités ayant fait l'objet d'un audit utilisaient moins la procédure d'appel d'offres et passaient plus facilement des contrats de gré à gré. L'analyse a permis de déterminer que les appels d'offres demandaient beaucoup plus d'étapes et que, de ce fait, le nombre

⁵ <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1091142115614392>

d'infractions détectées par les audits était plus important. Ainsi, les administrations ayant fait l'objet d'un audit sur des appels d'offres ont eu tendance à réduire le nombre d'appels d'offres et à privilégier les contrats de gré à gré. Ces derniers étant moins contraignants, ils les exposaient moins aux risques d'audit.

L'analyse a mis en évidence l'importance de considérer l'audit non pas comme un contrôle neutre, mais comme une intervention qui crée ses propres incitations, pouvant être contreproductif. Sous l'angle des nudges, il est donc recommandé de concentrer l'audit plus fortement sur la justification donnée par les administrations pour ne pas faire d'appel d'offres plutôt que d'analyser uniquement le détail du processus.

RÉFLEXIONS DANS LE CONTEXTE FISCAL SUISSE

Le professeur Glauser a poursuivi la réflexion en exposant que les collaborations précitées ne sont pas uniquement réservées aux pays en voie de développement ou émergents, mais qu'elles peuvent être déployées partout. En Suisse, il y a un grand potentiel, car le secteur public a un intérêt croissant pour ces méthodes et le nombre de chercheurs qui utilisent ces méthodes est croissant (création du « center for Economic Development » à l'Université de Zurich).

Dans le cadre des nudges dans le domaine fiscal suisse, il est important de bien comprendre le contexte fédéral du système :

- L'autonomie limitée des cantons et des communes pour certains impôts (impôt sur le revenu, TVA,..) ou au contraire une grande liberté pour d'autres impôts (succession, taxe communale,..).
- Les différentes formes de taxation (taxation par l'État pour les revenus ou bénéfices ou autotaxation pour la TVA, impôt anticipé).

De plus, le fonctionnement des institutions suisses doit être pris en compte pour la mise en place de nudges dans ce domaine. En effet, il y a une étroite collaboration entre les milieux économiques et l'État dans les réformes législatives. Cette collaboration a été particulièrement marquée dans l'importante réforme de la TVA (2005-2010) qui avait pour but une simplification de la TVA et dont l'initiative émanait des milieux économiques.

Bien que particulier, le système fiscal suisse permet la mise en place de nudges tant dans le domaine des procédures de déclaration (introduction de la déclaration électronique, envoi automatique du certificat de salaire) que de prévention des fraudes (introduction de l'échange automatique au niveau international).

TABLE RONDE : PROMOUVOIR LES « NUDGES » AU SEIN DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES ?

Modérateur : Prof. Frédéric Varone, Département de sciences politiques et relations internationales, Université de Genève.

Intervenants :

- Mme Martine Brunschwig Graf, Présidente de la commission fédérale contre le racisme et du Bureau de l'amiable compositeur ;
- Prof. Jean-Michel Bonvin, Institut de démographie et de socioéconomie, Université de Genève ;
- Prof. David Sander, Centre interfacultaire en sciences affectives, Université de Genève ;
- M. François Paychère, Magistrat, Cour des comptes.

Le Professeur Varone introduit la table ronde avec cinq messages clés à retenir de cette journée de conférence. Tout d'abord, le concept des nudges n'est pas nouveau. Ces « coups de pouce » ont toujours été présents dans la société mais n'avaient jamais été nommés ou définis. Deuxièmement, il faut avoir conscience qu'une situation sans nudge n'existe pas ; les comportements des individus sont toujours influencés par des éléments extérieurs. Troisièmement, les nudges sont des pratiques courantes, mais qui généralement ne reposent sur aucune base légale ; en ce sens, ils sont des « impensés » de notre système juridique. Ensuite, les nudges ne peuvent être mis en place sans une approche contextualisée. Chaque situation doit être évaluée à la lumière de ses objectifs. Un nudge peut très bien fonctionner dans une situation et ne pas opérer dans une autre, de même qu'une décision prise à un instant T n'est pas forcément toujours valable à un instant T+1 en raison de l'apparition d'évènements extérieurs. Enfin, promouvoir les nudges entraîne la nécessité de les évaluer, souvent avec un design d'évaluation de type expérimental.

Les intervenants de la table ronde vont limiter leur débat à la question de la promotion des nudges dans les collectivités publiques. Cette table ronde est l'occasion pour eux de donner leur vision des nudges en lien avec leur pratique professionnelle et leur propre expérience et de chercher à répondre à deux questions : dans quels domaines de politiques publiques faut-il promouvoir les nudges et qui peut être le porteur de cette promotion des nudges ?

Mme Brunschwig Graf confirme que les nudges ont toujours été présents dans nos sociétés et prend l'exemple de la peine de mort par exécution publique. Exécuter un condamné devant la foule était une manière d'induire un comportement plus responsable des citoyens.

Elle souligne ensuite qu'il n'est pas possible de hiérarchiser les domaines de l'action publique pour déterminer lesquels sont les plus opportuns pour l'expérimentation des nudges. Il s'agit de saisir l'opportunité de l'incitation positive lorsqu'elle se présente. Les initiatives sur les nudges peuvent provenir de plusieurs horizons (parlement, administration ou autre). Le parlement ne doit pas être le seul porteur des nudges. Cependant les députés n'ont pas suffisamment conscience que les messages positifs ou négatifs qu'ils donnent de par leur comportement ont une grande influence sur celui des agents publics et des citoyens.

Mme Brunschwig Graf cite deux domaines dans lesquels l'utilisation de nudges pourrait avoir une utilité et doit être contrôlée. Il serait par exemple intéressant de mettre en place et de mesurer les effets de nudges dans un environnement fermé tel que l'exécution de peines et mesures dans les établissements pénitentiaires. Les nudges peuvent-ils influencer de manière positive le comportement des détenus et les aider à se réinsérer dans la société ? Mme Brunschwig Graf évoque également l'instauration d'un mécanisme de visite des lieux fermés par des organes indépendants pour améliorer les conditions des détenus. Ce nudge a été porté par des milieux privés dès 1973 puis repris progressivement par l'ONU depuis le début des années 2000. Ensuite, elle mentionne le développement de l'intelligence artificielle. Cela a un impact non négligeable sur le comportement des individus, notamment lorsque sont véhiculés des stéréotypes

discriminatoires contribuant à la montée du racisme. Il s'agit ici de nudges non transparents, qui doivent être contrôlés.

Le Professeur Sander rebondit sur la notion de transparence des nudges. Des recherches scientifiques ont pour objectif de rendre plus transparents les nudges et l'architecture des choix. Ces recherches ont notamment permis de mettre en évidence l'architecture des choix, les déterminants des décisions et de lister les différents types de nudges possibles (choix par défaut, simplification des messages, faire appel aux normes sociales, etc.). Chaque décision a une multitude de déterminants, et les nudges sont l'un des déterminants d'une décision. Ainsi les nudges peuvent être utilisés comme un moyen d'action des politiques publiques parmi d'autres.

Le Professeur Sander relève toutefois que l'effet d'un nudge ne sera pas le même sur tous les individus. Les individus les plus indécis seront les plus sensibles et réceptifs au nudge, car ils n'ont pas encore fait leur choix. À l'inverse, un nudge ne sera pas efficace sur un individu qui a déjà fait un choix. Par exemple, si je sais que je veux manger du chocolat, l'ordre dans lequel il m'est présenté à la cafétéria n'aura pas d'importance, puisque j'ai déjà décidé que j'allais acheter du chocolat, qu'il soit présenté avant ou après la salade !

Le Professeur Bonvin s'interroge sur l'utilité des nudges dans le domaine des prestations sociales. Certaines études montrent que des personnes ayant droit à des prestations n'en font pas la demande (phénomène du non-recours). Par exemple, en France, trois à cinq milliards d'euros sont économisés, car les personnes ne savent pas qu'elles ont droit au RSA⁶. La question se pose de savoir quelle catégorie de nudges pourrait être la plus efficace pour que ces personnes bénéficient des prestations. En faire une prestation automatique ? Simplifier les messages ? Faire appel aux normes sociales ?

À Genève, les prestations sociales sont des prestations « par défaut » qui impliquent une action préalable du citoyen. Ce dernier doit agir (remplir des formulaires, rencontrer des agents publics) pour toucher les prestations sociales. Si elles deviennent automatiques, il ne s'agit plus d'un nudge, mais d'une obligation du système. Mme Brunchwig Graf précise que ce débat a déjà eu lieu au Grand Conseil et que la volonté à Genève n'est pas de tendre vers un revenu universel. En revanche, il serait opportun de se reposer la question de l'information transmise aux citoyens.

Pour le Professeur Bonvin, c'est l'esprit civique qui fait tenir le système social suisse en place, car toutes les personnes qui ont droit à des prestations ne les demandent pas. L'idée générale véhiculée au sein de la société est pourtant à l'opposé de ce constat. Les citoyens entendent à longueur d'année qu'il y a des abus et des fraudes au niveau des prestations sociales, alors que 95% des bénéficiaires ne fraudent pas. En modifiant les messages transmis par les agents publics, il est possible de changer les comportements individuels et d'inciter les potentiels bénéficiaires des prestations sociales à se manifester. Il indique également que des messages opposés peuvent avoir le même résultat. Il s'agit par exemple de certaines administrations qui pénalisent les chômeurs n'ayant pas réalisé de recherches d'emploi, alors que d'autres préfèrent récompenser les chômeurs ayant effectué des recherches. Dans les deux cas, le citoyen ayant fait des recherches d'emploi aura droit à la même prestation.

Le Professeur Bonvin termine son intervention en mentionnant quelques précautions à prendre dans la promotion des nudges dans les collectivités publiques. Tout d'abord cela suppose la mobilisation des ressources au sein des administrations. Ensuite, les nudges reposent sur le postulat que les individus agissent à la fois pour leur bien propre et pour le bien de la collectivité. Or, les intérêts individuels peuvent parfois être contradictoires avec l'intérêt général. Enfin, les nudges interviennent sur le système automatique de l'individu (système non contrôlé, sans effort, associatif, rapide et inconscient) et non pas sur son système réflexif (contrôlé, qui exige des efforts, déductif, lent et conscient), ce qui peut être vu par certains comme de la manipulation. Pour rappel, la manipulation est la principale critique faite contre les nudges.

⁶ Le RSA est le revenu de solidarité active qui assure aux personnes sans ressources un niveau minimum de revenu variable selon la composition du foyer.

Monsieur Paychère résume les nudges en trois mots : incitation, liberté et transparence. Le rôle de la Cour des comptes est d'exposer de manière claire et sans équivoque ce qui se cache derrière les choix des pouvoirs publics. Il cite notamment l'exemple du rapport récent de la Cour sur l'évaluation de la politique publique de mobilité douce⁷. L'idée générale véhiculée dans la société est qu'il est mieux de se déplacer à pied ou à vélo qu'en voiture. L'État de Genève a ainsi prévu des interfaces aux alentours des futures gares du CEVA qui permettent la mobilité douce, mais dès que l'utilisateur s'éloigne de ces interfaces, il n'y a plus d'aménagement pour les vélos et les piétons. L'État incite à la mobilité douce mais ne prévoit pas les infrastructures adéquates ; c'est ce genre d'incohérence que la Cour doit mettre en avant.

Un des enseignements de la journée est que la Cour des comptes doit être attentive dans ses recommandations à la notion de nudge, voire à celle de plaisir, afin de faciliter l'acceptation des recommandations par les audités. Monsieur Paychère donne l'exemple d'une recommandation faite par la Cour pour mutualiser les parcs de véhicules de la ville de Genève et du canton⁸. Cette recommandation faisait appel à la raison (argument économique) et non pas à ce que cela va apporter personnellement à l'agent public. Au contraire, ce dernier pouvait voir cette recommandation comme un alourdissement de sa charge administrative. Il faut savoir faire ressentir les avantages de la mutualisation, comme l'accès à un parc plus diversifié de véhicules, et valoriser les actions bénéfiques des collaborateurs.

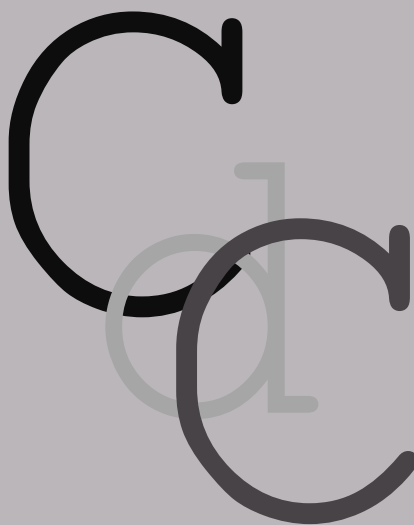
En conclusion, la Cour des comptes doit intégrer, dans le cadre de ses travaux d'audit et d'évaluation de politique publique, l'identification et la vérification des nudges. Le fonctionnement de l'administration est complexe et la Cour peut en améliorer la transparence. Elle l'a déjà fait en examinant le processus de naturalisation ordinaire⁹ et le processus de demande de logements dans des fondations immobilières¹⁰. La Cour doit également garder en tête pour ses recommandations que certaines décisions ne coûtent pas grand-chose mais peuvent avoir des effets importants par le biais des changements comportementaux qu'elles induisent !

⁷ Rapport n°114 sur l'évaluation de la politique de mobilité douce, publié en mars 2017, librement disponible sur <http://www.cdc-ge.ch>.

⁸ Rapports n°77 et n°78 sur l'audit de gestion relatif à la gestion du parc des véhicules de la Ville de Genève et de l'État de Genève, publié en mai 2014, librement disponible sur <http://www.cdc-ge.ch>.

⁹ Rapport n°105 sur l'audit de légalité et de gestion du dispositif genevois de naturalisation ordinaire des étrangers, publié en juin 2016, librement disponible sur <http://www.cdc-ge.ch>.

¹⁰ Rapports n° 100 à 103 sur l'audit de légalité et de gestion des demandes et d'attribution de logements de la Fondation Nouveau Meyrin, de la Fondation des maisons communales de Vernier, de la ville de Lancy, de la Fondation Communale Immobilière de Lancy et de la commune de Plan-les-Ouates, librement disponible sur <http://www.cdc-ge.ch>.



Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

La confidentialité est garantie à l'auteur d'une communication, sauf ordonnance de séquestre rendue par l'autorité judiciaire compétente.

Vous pouvez contacter la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou courrier électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

<http://www.cdc-ge.ch>