

F Eco comportementale A
MH/RaB/JP
806-2019

Bruxelles, le 4 juin 2019

AVIS

sur

L'ÉCONOMIE COMPORTEMENTALE ET LA POLITIQUE DES PME

Le Conseil Supérieur des indépendants et des PME a émis d'initiative l'avis suivant sur l'économie comportementale et la politique des PME.

Après une réunion de la commission permanente Politique générale PME, l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur a émis le 4 juin 2019 l'avis suivant.

INTRODUCTION

Est-il possible de rendre la politique gouvernementale plus efficace et efficiente à partir de données issues des sciences comportementales ?¹ Dans le présent avis, le Conseil Supérieur demande d'accorder une plus grande attention à l'économie comportementale dans le cadre de la politique des PME et indépendants.

L'économie comportementale est une branche des sciences économiques qui étudie les influences psychologiques, sociales et comportementales sur les choix et décisions humaines.² En résumé, cette science propose une lecture du comportement humain plus nuancée et fondée sur des preuves. Un de ses apports importants est qu'une politique partant du postulat que l'homme est un être purement rationnel et calculateur encourt un risque important d'échec.³ Les acquis des sciences comportementales visent à améliorer le bien-être par le biais d'une politique basée sur des résultats testés de manière empirique, sur base de méthodes expérimentales solides.⁴

Dans ce cadre, la *nudging* n'est qu'une des formes possibles d'intervention. Les *nudges*, que l'on peut traduire par "coupe de coude" ou "coup de pouce", sont des interventions transparentes et n'induisant pas en erreur, qui ont pour effet d'orienter les gens dans une certaine direction afin d'améliorer le bien-être. Permettre aux citoyens de prendre des décisions mieux informées ou veiller à l'absence de choix trop complexes, sans que le gouvernement oriente pour autant les comportements, sont également des applications possibles des connaissances comportementales.

La simplification administrative, une meilleure communication et une fiscalité plus efficace sont depuis longtemps au cœur des préoccupations du Conseil Supérieur. Le manque d'attention structurelle pour l'économie comportementale implique un certain nombre d'occasions manquées. Son utilisation pourrait renforcer les instruments politiques existants, tels que, notamment, la création d'incitants, la réglementation ou l'information.

Contexte : une application structurelle insuffisante des connaissances issues des sciences comportementales dans la politique fédérale

L'attention internationale pour cette thématique contraste avec l'attention relativement limitée au niveau fédéral.

Plusieurs lauréats du prix Nobel de l'économie, des rapports établis par l'OCDE, la Banque Mondiale, les Nations unies et la Commission européenne se penchent sur le sujet et incitent les États à suivre leur exemple. Dans certains de nos pays voisins, ces connaissances sont également appliquées de manière plus structurelle.

¹ P. De Smedt, V. Beyst, P. Vandenberghe, S. Nuyts, "Beter beleid maken met gedragsinzichten, een nieuw team binnen de Vlaamse overheid", *VTOM*, 2018, nr. 4, p. 7.

² SERV, Rapport Gedragseconomie en energiebesparing, Bruxelles, 19 octobre 2015, p. 8.

³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Met kennis van gedrag beleid maken, rapport n°. 92, 2014, p. 17.

⁴ OCDE, Behavioural Insights and Public Policy, Lessons from around the world, 1er mars 2017, p. 16.

Depuis 2010, il existe une *Behavioural Insights Team* (BIT UK) au Royaume-Uni. À l'origine, cet organe a été créé au sein de l'administration publique (*Cabinet Office*), dans le but de changer deux domaines politiques ainsi que d'obtenir, au cours des deux premières années, un retour sur investissement de plus de dix fois le budget investi. Ces objectifs ont été atteints et depuis lors, le BIT UK a organisé plus de 750 projets dans plusieurs dizaines de pays.

Après avis du *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (Conseil Scientifique pour la politique gouvernementale), le *Behavioural Insights Network Nederland* (BIN NL) a été créé. Il s'agit d'un partenariat entre tous les ministères en vue de l'application des connaissances comportementales dans la politique, la mise en œuvre, le contrôle et la communication.

En Belgique, il faut également relever de nombreuses initiatives. Elles sont le plus manifeste en Flandre : le thème a été intégré, par exemple, dans les notes de politique (2014-2019) relatives à la Politique gouvernementale générale, à l'Environnement, à l'Énergie, à la Mobilité et aux Travaux Publics ; le SERV a publié un rapport *Gedragseconomie en energiebesparing* (Économie comportementale et économie d'énergie) en 2015 ; le Parlement flamand a adopté la résolution "*betreffende toepassing van gedragsinzichten bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van Vlaams beleid*" (relative à l'application des connaissances comportementales dans la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique flamande) en 2016 et, en conséquence, une équipe traitant des connaissances comportementales a été mise sur pied au sein du Département *Kanselarij en Bestuur* en 2017.

Au niveau fédéral, le SPF Finances a lancé dès 2015 un projet visant à examiner, par le biais d'une expérience sur le terrain à grande échelle, quel genre de lettre de rappel aurait l'impact le plus important sur le contribuable dans le cadre de l'impôt sur les personnes physiques. Depuis lors, ces premiers résultats ont été développés d'année en année. D'autres initiatives plus modestes ont été prises, par exemple, dans l'exposé d'orientation politique relatif à la Lutte contre la pauvreté et la Politique des Grandes villes de 2017, qui cite les sciences comportementales et le *Behavioural Insights Team* britannique à titre d'exemple. En 2018, la Chambre de représentants a également adopté une résolution "relative à l'application des acquis des sciences du comportement dans le cadre des soins de santé en Belgique". L'Agence pour la Simplification Administrative se penche également sur le thème.

De plus, les principes de l'économie comportementale sont appliqués, de manière intentionnelle ou non, dans de nombreux domaines politiques. En Belgique, la protection des consommateurs, la cybersécurité, la fiscalité et le don d'organes en offrent des exemples.⁵

Pour le Conseil Supérieur, il est évident qu'il convient d'examiner, de manière structurelle et au niveau fédéral, les gains d'efficacité obtenus par l'application de l'économie comportementale.⁶ Les différentes initiatives énumérées ci-dessus mettent en lumière un contraste : à l'exception du SPF Finances, l'attention suscitée au niveau fédéral reste limitée. Afin d'illustrer ce point, le présent avis établit des parallèles entre des études existantes et des aspects de la politique PME (dans l'annexe).

En Belgique, les charges administratives sont depuis longtemps une source de frustration pour les entrepreneurs. Le fait que, selon la dernière étude du Bureau Fédéral du Plan, les coûts des charges administratives aient encore augmenté, renforce la conviction du Conseil Supérieur que la simplification administrative devrait être une priorité dans les années à venir.⁷ Par conséquent, le présent avis souligne les possibles gains d'efficacité et la réduction

⁵ Commission européenne, *Behavioural Insights Applied to Policy - European Report 2016*.

⁶ Cf. Prof. De Neve dans *Samenleving en Politiek*, année 22, 2015, n° 9 (novembre).
<https://www.sampol.be/2015/11/creer-een-federale-en-vlaams-nudge-unit>.

⁷ Bureau Fédéral du Plan, "Les charges administratives en Belgique pour l'année 2016", 2018, p. 53 et suiv.

des charges administratives pouvant résulter d'une attention accrue pour les acquis des sciences comportementales dans le cadre de la politique des PME.

POINTS DE VUE

Le rapport coût/efficacité constitue un argument important : pour les autorités, il est plus efficace de combiner les instruments classiques –tels que les incitants fiscaux, la réglementation ou l'information- avec les acquis des sciences comportementales. Le retour sur investissement obtenu par l'équipe britannique (plus que dix fois le montant investi au cours des deux premières années) en est un exemple, mais d'autres études soulignent également cet argument.⁸

Il ne s'agit pas seulement de rendre les autorités plus efficaces, mais également de communiquer avec les indépendants et les PME d'une manière facile, attractive et rapide. Tant les efforts visant des services de meilleure qualité que la simplification administrative auraient à gagner d'une plus grande attention pour les connaissances comportementales. Le SPF Finances, qui a d'ores et déjà créé un point de contact central traitant des connaissances comportementales, offre un exemple de la manière dont la situation peut être améliorée.

Il y a lieu de respecter certains principes lors de l'utilisation des données comportementales : le Conseil Supérieur estime que la transparence et la participation des parties prenantes sont indispensables. Si les autorités ont, par exemple, recours à des *nudges* afin d'aider les entreprises, il est essentiel d'assurer la transparence à ce sujet. Les objectifs, méthodes et résultats doivent être contrôlables. Lors de l'élaboration de tests, il importe de consulter les parties concernées, à la fois en raison de leur contribution à la conception de l'étude et de leur participation ex ante.

Le *Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid* (Conseil Scientifique pour la politique gouvernementale) néerlandais a mis en évidence les éventuelles alternatives permettant de mieux intégrer les acquis des sciences comportementales dans l'élaboration des politiques : intra-départemental, interdépartemental et adaptation du processus d'élaboration des politiques et de la législation.⁹ Il estime que les meilleures opportunités sont créées en introduisant les trois pistes en même temps.

Afin d'introduire ces pistes au niveau fédéral, la création d'un centre d'expertise unique semble être la meilleure approche à court terme. Vu la structure belge complexe, le Conseil Supérieur estime que suivre l'exemple britannique assurerait les meilleures chances de succès. Dans ce cadre, s'agissant de créer un point de contact central pour les administrations fédérales, l'agence pour la Simplification Administrative constituerait un choix logique, vu ses tâches actuelles, . . . À plus long terme, l'objectif doit toutefois être d'adapter le processus politique et d'instaurer une collaboration entre les Services Publics Fédéraux.

Dans la deuxième partie du présent avis (annexe : exemples), le Conseil Supérieur relie un certain nombre d'études existantes à des problèmes spécifiques aux PME. L'objectif est d'utiliser des bonnes pratiques pour résoudre des problèmes existants, afin de démontrer la nécessité de poursuivre des recherches. Le Conseil Supérieur demande donc d'effectuer davantage de recherches comportementales, afin d'améliorer la politique dans les problématiques identifiées. Il ne s'agit toutefois pas de prétendre que cette association fonctionnera à tous les coups dans le contexte belge, ni qu'elle s'avèrera, par conséquent, justifiée.

https://www.plan.be/admin/uploaded/201803221003230.PP_116_11667_F.pdf

⁸ Benartzi, S., Beshears, J., Milkman, K., Sunstein, C.R., Thaler, R., Shankar, M., Tucker-Roy, W., Congdon, W.J., & Galing, S. (2017). Should governments invest more in nudging?

⁹ Rapport du WRR "Met kennis van gedrag beleid maken" (rapport n° 92, 2014).

L'utilisation sérieuse des connaissances comportementales devrait se réaliser de manière structurelle et en collaboration avec des chercheurs scientifiques. Étant donné que la population ne réagit pas universellement de la même manière, il ne suffit souvent pas d'appliquer une politique différente après examen de la littérature spécialisée. De nouveau, il peut être fait référence aux tests menés par le SPF Finances dans le cadre de l'impôt des personnes physiques. En collaboration avec les milieux académiques, une étude a été lancée qui est adaptée annuellement afin d'en optimiser ses résultats. Pour rencontrer une réussite similaire à celle qu'a connue le Royaume-Uni, il faudra combiner une attention structurelle et un accompagnement scientifique. Des résultats rapides, tels que pour l'impôt des personnes physiques, sont positifs, mais il faut aller plus loin.

CONCLUSION

Le Conseil Supérieur est partisan d'une utilisation des connaissances comportementales dans l'élaboration des politiques. Les expériences positives dans ce domaine (cf. exemples repris en annexe) devraient encourager la politique fédérale à examiner les possibilités de manière plus détaillée. Cette analyse devrait être couplée à un accompagnement scientifique et un point de contact central au niveau fédéral. L'exemple du SPF Finances démontre par ailleurs que dans le cadre actuel, il est déjà possible de réaliser davantage de recherches. La transparence et la participation des parties prenantes sont essentielles pour la mise en œuvre. Une plus grande attention pour les connaissances issues des sciences comportementales permettrait de contribuer significativement à un service de meilleure qualité et à la simplification administrative, des préoccupations récurrentes du Conseil Supérieur.

ANNEXE : EXEMPLES

Les problèmes des PME et les connaissances comportementales

Dans cette deuxième partie, un certain nombre d'études existantes sont liées à des sujets auxquels les entreprises sont confrontées. Ce faisant, le Conseil Supérieur espère démontrer la nécessité d'une attention accrue pour ce sujet au niveau fédéral. La tendance internationale dans le domaine des connaissances comportementales s'est d'abord manifestée au niveau flamand et au sein du SPF Finances. Lors de la continuation de cette tendance au niveau fédéral, on devra également être attentif aux problèmes des indépendants et des entreprises.

1. Fiscalité

En Belgique, l'exemple le plus connu a trait à l'impôt des personnes physiques. La simplification de la lettre de rappel et l'utilisation des données comportementales ont permis une accélération et une augmentation significatives des paiements. La simplification a eu un impact important sur les paiements : 15% d'augmentation en deux semaines. En combinaison avec une référence aux suites du non-paiement, ce pourcentage s'élevait même à 21%. L'analyse coûts-bénéfices de ce projet démontre le haut degré d'efficacité des recherches réalisées à l'aide des données comportementales (27 millions d'euros de paiements effectués plus tôt, 2,8 millions d'euros de paiements supplémentaires, un besoin réduit de suivi; en contrepartie, des frais administratifs pour environ 80.000 euros).

Des études similaires existent au Royaume-Uni.¹⁰ Dans une étude reprenant deux expériences, une meilleure formulation a résulté, dans le cadre du premier test, en 3,2 millions de livres de paiements supplémentaires au cours des 23 premiers jours. Le deuxième test (un

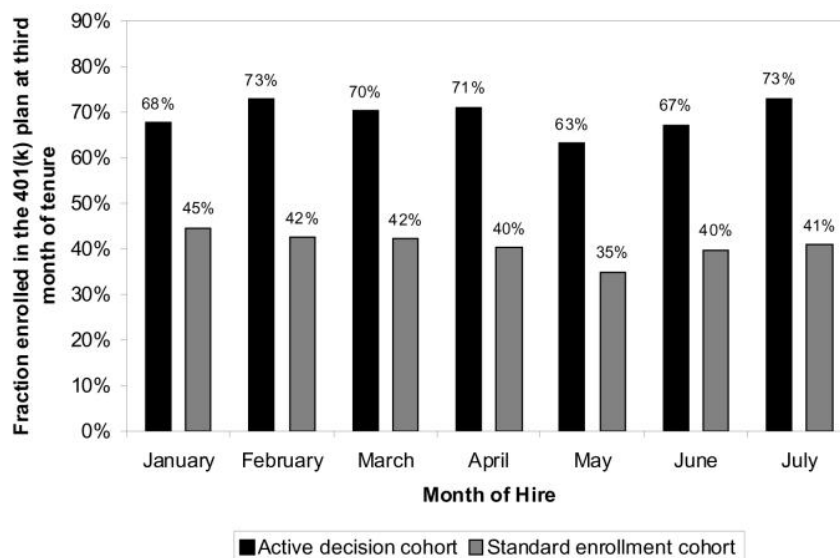
¹⁰ Hallsworth, Michael & List, John A. & Metcalfe, Robert D. & Vlaev, Ivo, 2017. "The behavioralist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance," *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 148(C), pages 14-31.

an après) a enregistré des résultats encore meilleurs : 9,1 millions de livres de paiements supplémentaires.

Problématique PME : dans son avis sur les mesures fiscales pour les PME et indépendants, rendu au mois de décembre 2018, le Conseil Supérieur a, entre autres, attiré l'attention sur la communication avec le contribuable, sur l'accessibilité, sur la surveillance horizontale et sur la nécessité de réduire la complexité.¹¹ La simplification administrative et une meilleure communication sont depuis longtemps au cœur des préoccupations du Conseil Supérieur, mais dans l'avis en question, ces deux thèmes sont abordés sous l'angle de la fiscalité. Vu le succès rencontré par les expériences menées dans le contexte de l'impôt des personnes physiques, le Conseil Supérieur encourage vivement la poursuite des recherches relatives à la simplification.

2. Sécurité sociale

Une étude réalisée aux États-Unis en 2009 a examiné l'impact du fait de proposer aux nouveaux employés, au cours du premier mois, de choisir de manière active un plan d'épargne-pension¹². Le premier groupe d'employés était invité à compléter un formulaire, le fait de ne pas le remplir signifiant qu'aucune pension n'était constituée. Aucune sanction n'était prévue en cas de non-participation, mais grâce à la combinaison avec d'autres documents obligatoires, seuls 5 % des employés n'ont pas rempli le formulaire. Le deuxième groupe ne recevait pas de formulaire, mais un numéro de téléphone gratuit qu'ils devaient appeler pour communiquer leurs préférences. Alors que le premier groupe a atteint un taux moyen de souscription de 69 %, ce taux ne s'est élevé qu'à 41 % pour le deuxième groupe¹³.



Une autre étude a comparé les effets respectifs d'une non-souscription automatique (*opt-in*) à ceux d'une souscription automatique (*opt-out*). Dans cette étude, il s'est également avéré que la manière dont le choix était présenté à l'éventuel épargnant avait un effet important¹⁴.

¹¹ Avis n° 802-2018 sur les mesures fiscales pour les PME et indépendants, 18 décembre 2018.

¹² Carroll et al., 2009, Optimal Defaults and Active Decisions. *The quarterly journal of economics*, 124(4), 1639-1674.

¹³ Dans le graphique, le groupe qui a reçu le document est indiqué comme le "active decision cohort", le moment de compléter le document étant considéré comme un moment de choix actif de constituer ou non une pension.

¹⁴ Richard H. Thaler, Shlomo Benartzi, Save More Tomorrow™: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving, Richard H. Thaler, *Journal of Political Economy*, Volume 112, February 2004.

Problème PME : seulement 15,6 % des PME offrent de leur propre initiative un plan de pension complémentaire au niveau de l'entreprise. Moins de la moitié de ces plans est applicable à tous les employés de l'entreprise. Dans son mémorandum 2019, Unizo rappelle que la législation actuelle concernant les pensions complémentaires est très complexe et érige plusieurs obstacles. Par conséquent, l'employeur est dissuadé ou découragé d'investir dans la pension complémentaire de ses employés. Le Conseil Supérieur fait référence à l'étude susmentionnée afin de souligner l'importance de l'architecture des choix. La manière de structurer le choix offert aux entreprises détermine également le résultat. Si on aborde ce problème sous l'angle des connaissances comportementales, il est possible d'atteindre une simplification plus efficace.

3. Écologie

Une étude menée en 2011 décrit l'effet des lettres "*Home Energy Report*" adressées aux consommateurs. Ces lettres personnalisées contiennent des informations relatives à leur consommation, comparant avec leur consommation énergétique antérieure et avec la consommation moyenne, les incitant ainsi à consommer moins. L'étude démontre l'efficacité de ce "*social norms nudge*" par rapport à d'autres interventions.¹⁵ Les lettres personnalisées ont eu pour effet de diminuer la consommation de 27,3 kWh par dollar de fonds publics investi. Dans d'autres études, les réductions et les formations se sont avérées efficaces.

Au Royaume-Uni, un projet similaire a été mené à destination des PME, avec le soutien de la *London Development Agency*. Dans le cadre de ce projet, les émissions de CO² et la consommation d'électricité ont diminué de respectivement environ 2 tonnes et 16% en moyenne par entreprise. En Belgique, la tendance en faveur d'informations claires et simples relatives à la consommation énergétique gagne également du terrain. Cette évolution qui vise à permettre davantage de suivi et, par conséquent, des décisions bien documentées, doit être renforcée.

Problématique PME : la transition écologique et l'économie circulaire font logiquement l'objet d'une grande attention. Des incitants et des impôts sont souvent considérés comme les instruments pour orienter le comportement dans ce domaine. Le Conseil Supérieur estime que l'économie comportementale pourrait jouer un rôle, tant comme alternative que comme facteur de soutien.

Par analogie avec la nécessité de surveillance horizontale dans le contexte fiscal, le Conseil Supérieur recommande également aux autorités de se considérer davantage comme des prestataires de service aidant les entreprises à adopter des comportements plus écologiques. La sanction – via des mesures fiscales ou non – n'est qu'une des options. Le Conseil Supérieur demande d'envisager davantage l'autre option, à savoir la possibilité de soutenir les entreprises de manière positive dans leur transition vers un comportement plus respectueux de l'environnement. Les Régions ont un rôle important à jouer dans ce cadre, mais les autorités fédérales peuvent également être actives à ce niveau, dans les limites de leurs compétences.

4. Communication

En 2018, le *Behavioural Insights Network Nederland* a publié un manuel expliquant comment adopter une meilleure communication sur base des données existantes.¹⁶ Le réseau se concentre sur le partage et le développement des connaissances et diffuse également ce message, via des conférences et des formations destinées, entre autres, aux fonctionnaires

¹⁵ Benartzi, S. et al. (2017). Should Governments Invest More in Nudging? *Psychological Science*, 28(8), 1041–1055. <https://doi.org/10.1177/0956797617702501>

¹⁶ Gedragstechnieken voor brieven en e-mails, BIN NL, octobre 2018, publication n° 115731.

débutants. Le service flamand qui traite des connaissances comportementales s'y intéresse également, entre autres par le biais de sessions de travail et d'une check-list pour éviter toute ambiguïté dans les lettres et courriels.

Problème PME : les contraintes de temps et la surcharge administrative constituent un problème pour de nombreux indépendants, ce qui renforce encore davantage l'importance d'une communication efficace. Par conséquent, le Conseil Supérieur demande qu'une plus grande attention soit accordée à ce thème au niveau fédéral. La simplification administrative, le principe *only once* et le test PME en tant que partie intégrante de l'Analyse d'impact de la réglementation ne sont que quelques-unes des préoccupations relayées par le Conseil Supérieur en vue d'une meilleure communication. Le développement de l'Agence pour la Simplification Administrative pourrait y contribuer. Il est également nécessaire de clarifier la communication existante. Les connaissances comportementales peuvent aider à simplifier des textes sans devoir se baser sur la seule intuition de l'auteur.

5. Planification

Aux Pays-Bas, les exploitants agricoles sont tenus de fournir annuellement des données, notamment pour les statistiques européennes et nationales. Or, il s'avère que ceux-ci attendent souvent la dernière minute pour transmettre leurs données. L'expérience montre qu'environ 66 % d'entre eux ne transmettent ces données qu'au cours des deux dernières semaines et qu'environ 40 % attendent même la dernière semaine. En conséquence, le système numérique est surchargé et l'helpdesk ne peut faire face à toutes les demandes.

En appliquant plusieurs acquis des sciences comportementales, on a pu aboutir à une meilleure répartition dans la soumission des données. Le graphique ci-dessous indique le pourcentage d'exploitants agricoles ayant fourni leurs données au cours des deux dernières semaines en fonction de la lettre. En recommandant aux exploitants agricoles une date indicative antérieure, le pourcentage de personnes fournissant les données au cours des deux dernières semaines diminue.¹⁷



Problématique PME : le Conseil Supérieur encourage vivement les efforts relatifs à la simplification et les principes tels que *no wrong door*¹⁸ et *only once*. La pratique ne permet

¹⁷ Les bâtons "22 april" et "29 april" indiquent donc une date indicative antérieure. Le bâton "kalender" représente le résultat d'un calendrier reprenant les périodes calmes et chargées pour l'administration. Là également, le phénomène de procrastination s'est atténué.

¹⁸ *No wrong door* est également décrit comme "*elke overheidsdeur leidt tot de gevraagde dienstverlening*" (toute porte gouvernementale mène au service demandé). Les autorités flamandes ont repris ce principe dans

pas toujours de répondre rapidement et correctement à chacun, à cause d'un manque de temps ou d'une abondance de questions ou de problèmes pendant une période réduite. L'étude susmentionnée souligne que d'autres pistes existent pour résoudre les problèmes, comme, par exemple, la possibilité de signaler aux entrepreneurs les périodes pendant lesquelles les helpdesks ne sont pas inondés de questions et sont, par conséquent, en mesure de les aider rapidement.

La simplification reste évidemment primordiale, mais le fait de communiquer aux citoyens et entreprises quand éviter les moments de grande affluence peut constituer un instrument utile pour améliorer le service. Le SPF Finances a déjà mené plusieurs tentatives dans ce sens, mais il reste nécessaire de poursuivre les recherches en la matière.
