



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



ACNUSA

AUTORITÉ DE CONTRÔLE DES NUISANCES AÉROPORTUAIRES

**ACCOMPAGNER LES EXPERIMENTATIONS
DE POLITIQUES PUBLIQUES
VISANT A AMELIORER
LA PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE
DANS LE DOMAINE AERONAUTIQUE**

BONNES PRATIQUES

Juin 2022

SOMMAIRE

I.	Envisager l'expérimentation et la décider : création d'un protocole expérimental.....	4
A.	Définition des objectifs	4
B.	Bilan coûts/avantages de la méthode expérimentale.....	5
C.	Les contours de l'expérimentation	5
1.	Délimitation du périmètre géographique de l'expérimentation	5
2.	Définition des procédures ou règles qui seront expérimentées.....	5
3.	Caractère coercitif ou non de l'expérimentation.....	5
D.	Identifier et associer les parties prenantes à l'élaboration du protocole et à l'expérimentation.....	6
E.	Durée et calendrier	7
F.	Critères d'évaluation	7
II.	Déroulement et suivi de l'expérimentation.....	9
A.	Exploitation des données en cours d'expérimentation en associant les parties prenantes.....	9
B.	Suites de l'expérimentation au regard de l'analyse des données recueillies.....	9
III.	Fin de l'expérimentation.....	10
A.	Pérennisation des mesures expérimentées	10
B.	Abandon de l'expérimentation et retour à l'ancienne réglementation	10
C.	Communication sur l'issue de l'expérimentation	11

PROPOS LIMINAIRES

Le meilleur choix face à un problème ne s'impose pas toujours d'évidence à l'issue de la concertation avec les parties prenantes et des consultations nécessaires. Le décideur peut souhaiter que sa décision soit éclairée par des données objectives recueillies grâce à l'expérimentation. Cette volonté de décider en connaissance de tous les paramètres explique pourquoi, ces dernières années, le recours à l'expérimentation dans la conduite de politiques publiques s'est intensifié. Le secteur de l'industrie aéronautique pratique les expérimentations depuis son origine. Les politiques publiques relatives à la sécurité et à l'environnement n'échappent pas à des demandes d'expérimentations poursuivant des objectifs variés (amélioration de la sécurité, diminution des nuisances sonores et/ou de la pollution atmosphérique, réduction des émissions de gaz à effet de serre...).

L'expérimentation est définie par le dictionnaire Larousse comme une « *Méthode scientifique reposant sur l'expérience et l'observation contrôlée pour vérifier des hypothèses* ».

En matière de politiques publiques, le Conseil d'Etat, dans son étude publiée le 3 octobre 2019 « [Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques](#) », définit l'expérimentation comme « *le recours à une méthode consistant à mettre temporairement en œuvre un dispositif afin, par une évaluation rigoureuse, d'en mesurer les effets au regard des objectifs poursuivis, pour éclairer la décision publique* ».

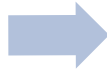
Cette définition liste les ingrédients d'une expérimentation réussie. Elle souligne que, en l'absence d'une définition précise des objectifs poursuivis et d'une méthodologie rigoureuse et adaptée pour mesurer l'atteinte de ces objectifs, une expérimentation peut ne pas aboutir.

Le présent document est une déclinaison synthétique et opérationnelle du rapport du Conseil d'Etat¹. Il a pour objectif d'identifier les grands écueils à éviter lorsqu'une expérimentation dans le domaine aéronautique ayant un impact environnemental est réalisée pour éclairer le décideur, en lui offrant un mode d'emploi simple et pragmatique pour le guider dans chaque étape, de la conception à la mise en œuvre et l'évaluation.

Les développements qui suivent n'ont pas pour objet d'imposer une méthodologie impérative et rigide, pour chaque expérimentation, mais de permettre aux maîtres d'ouvrage intéressés de s'assurer qu'avant le lancement d'une expérimentation locale ou nationale, toutes les questions nécessaires à la réussite de la démarche ont été posées. Diverses méthodes peuvent être mises en place, mais toutes doivent tenir compte des éléments qui permettent d'assurer, in fine, la qualité de l'évaluation et, par conséquent, la réussite de l'expérimentation conduite. Ces différents éléments, qui seront détaillés dans le corps du guide, peuvent être synthétisés comme suit :

Création d'un protocole expérimental

- Définition des objectifs
- Bilan coûts/avantages de la méthode expérimentale
- Définition des contours de l'expérimentation
- Identification et association des parties prenantes
- Fixation d'un calendrier
- Identification des critères d'évaluation



Déroulement et suivi de l'expérimentation

- Association régulière des parties prenantes
- Recueil et exploitation des données en cours d'expérimentation
- Suite à donner à l'expérimentation au regard de l'analyse des données en cours d'expérimentation



Fin de l'expérimentation

- Choix des suites à donner à l'expérimentation suite à son évaluation
- Communication sur l'issue de l'expérimentation

I. ENVISAGER L'EXPERIMENTATION ET LA DECIDER : CREATION D'UN PROTOCOLE EXPERIMENTAL

Une expérimentation est comme une « *méthode scientifique reposant sur l'expérience et l'observation contrôlée pour vérifier des hypothèses* » et une méthode est une « *démarche ordonnée, raisonnée ; une technique employée pour obtenir un résultat* ». La combinaison de ces deux définitions permet de souligner que **les conditions de l'expérimentation ont toujours un impact sur son résultat**. En d'autres termes, la mise en œuvre, l'accompagnement, les critères d'évaluation retenus auront toujours un impact sur le résultat, d'où la nécessité impérieuse, avant tout lancement d'une expérimentation, d'élaborer un protocole expérimental. Ce dernier devra préciser les objectifs poursuivis, les raisons qui ont motivé le choix de recourir à une expérimentation, le périmètre de cette expérimentation, tant géographique que matériel, le caractère coercitif ou non de l'expérimentation, sa durée et le calendrier dans lequel s'inscriront les grandes étapes du processus, ainsi que les critères et les modalités d'évaluation. Il devra être partagé avec les parties prenantes pour gagner leur confiance.

A. DEFINITION DES OBJECTIFS

La définition d'objectifs précis et cohérents est un préalable indispensable à la réussite d'une expérimentation. Si les objectifs sont multiples, ils doivent être hiérarchisés.

Exemples non exhaustifs d'objectifs pouvant être poursuivis par des expérimentations de politiques publiques visant à améliorer la performance dans le milieu aéronautique :

- L'amélioration de la sécurité,
- La réduction des nuisances sonores,
- La réduction des émissions atmosphériques.

Il arrive qu'une expérimentation vise davantage à faciliter l'acceptation d'une réforme qu'à s'assurer de sa pertinence, parce que le recours à l'expérimentation rassure. Il conviendra alors d'identifier précisément cet objectif et de l'assumer.

Au regard des objectifs poursuivis, il convient de **dresser un diagnostic d'entrée dans l'expérimentation**, ce qui permettra d'analyser l'évolution de la situation à son issue.

Pour cela, il est pertinent d'établir, et de partager avec les parties prenantes, un « état des lieux » avant de débiter l'expérimentation, en dressant l'état réel de la situation sur le sujet :

- par des mesures concrètes et chiffrées de la situation (par exemple : dans le cas des nuisances sonores, effectuer des mesures de bruit aux endroits stratégiques de l'expérimentation envisagée ;
- par le recensement des résultats pertinents des travaux conduits sur le sujet, y compris, le cas échéant, à l'étranger, et analyse des résultats obtenus et des méthodes déployées pour les dégager...

B. BILAN COÛTS/AVANTAGES DE LA METHODE EXPERIMENTALE

La mise en place d'une expérimentation n'est pas anodine, une réflexion doit être effectuée à propos de sa mise en place. L'autorité initiatrice doit **apprécier l'opportunité de recourir à une telle procédure, notamment via un bilan coûts/avantages**. Un des avantages de l'expérimentation est de construire la réforme au plus près des attentes des parties prenantes et de s'assurer, ainsi, de son adaptation à la réalité du terrain et de son acceptabilité. Une expérimentation mal conduite peut cependant avoir des effets négatifs allant jusqu'à la perte de confiance des parties prenantes dans le porteur de projet. Elle peut faire perdre des années.

C. LES CONTOURS DE L'EXPERIMENTATION

1. DELIMITATION DU PERIMETRE GEOGRAPHIQUE DE L'EXPERIMENTATION

La définition du périmètre peut se faire à la discrétion des initiateurs de l'expérimentation mais il leur est recommandé, pour le définir, d'associer différents acteurs de l'expérimentation.

2. DEFINITION DES PROCEDURES OU REGLES QUI SERONT EXPERIMENTEES

L'expérimentation consiste à tester une mesure pour voir si elle permet d'atteindre les objectifs fixés.

De nouvelles règles, temporaires, sont créées à cet effet. Elles devront être portées à la connaissance de toutes les parties prenantes.

3. CARACTERE COERCITIF OU NON DE L'EXPERIMENTATION

Il convient, dès le début de l'expérimentation, d'en définir la nature : coercitive ou non.

Le caractère de l'expérimentation devra être discuté avec les parties prenantes et précisé selon des moyens d'information suffisants, à l'ensemble des acteurs intéressés. Il importe de ne piéger personne.

Il est recommandé, chaque fois que cela est possible, de choisir une expérimentation non coercitive pour assurer une meilleure adhésion des participants ainsi qu'une meilleure implication dans le processus d'expérimentation.

Dans le cas où le caractère coercitif d'une expérimentation, ayant un impact environnemental, serait envisagé, l'ACNUSA sera utilement consultée. Elle aura en effet à traiter des suites à donner aux poursuites engagées par les agents assermentés à cet effet.

Dans tous les cas, les non-respects de la procédure ou de la règle expérimentée devront être relevés et analysés à intervalles le plus réguliers et rapprochés possibles (ex : organisation d'un point toutes les semaines), pour en déterminer les causes et comprendre comment éviter leur renouvellement. Ces retours d'expérience doivent être partagés avec les acteurs mobilisés par l'expérimentation et présentés aux autres parties prenantes sans attendre la fin de l'expérimentation.

D. IDENTIFIER ET ASSOCIER LES PARTIES PRENANTES A L'ÉLABORATION DU PROTOCOLE ET A L'EXPÉRIMENTATION

Cette dimension du projet est primordiale. Elle permet d'obtenir l'adhésion des personnes concernées (compagnies aériennes, sociétés aéroportuaires, assistants d'escaliers, services de navigation aérienne, collectivités territoriales, associations de riverains et associations environnementales, industriels) et de recueillir leurs points de vue aux divers moments de l'expérimentation. Du respect de cette étape dépendra en grande partie le succès de l'expérimentation. Afin que l'association des parties prenantes soit la plus constructive possible, il est nécessaire de les consulter avant la finalisation du protocole expérimental.

Les parties prenantes sont celles qui seront concernées par les nouvelles mesures issues de l'expérimentation. A ce titre, elles peuvent être de divers ordres, tels que :

- Acteurs de l'expérimentation
 - o Services de l'administration, notamment, mais pas seulement, de l'aviation civile
 - o Aéroports et assistants d'escaliers
 - o Compagnies aériennes
 - o ACNUSA, notamment en cas d'expérimentation à caractère coercitif
- Bénéficiaires de l'expérimentation
 - o Riverains
 - o Associations de riverains et associations environnementales
 - o Collectivités territoriales (communes, établissements publics de coopération intercommunale, départements, régions)

Il convient d'associer ces parties au projet durant l'ensemble des étapes de l'expérimentation, et de les réunir régulièrement dans le cadre d'un comité ad hoc désigné, si possible, en Commission consultative de l'environnement (Commission permanente ou plénière).

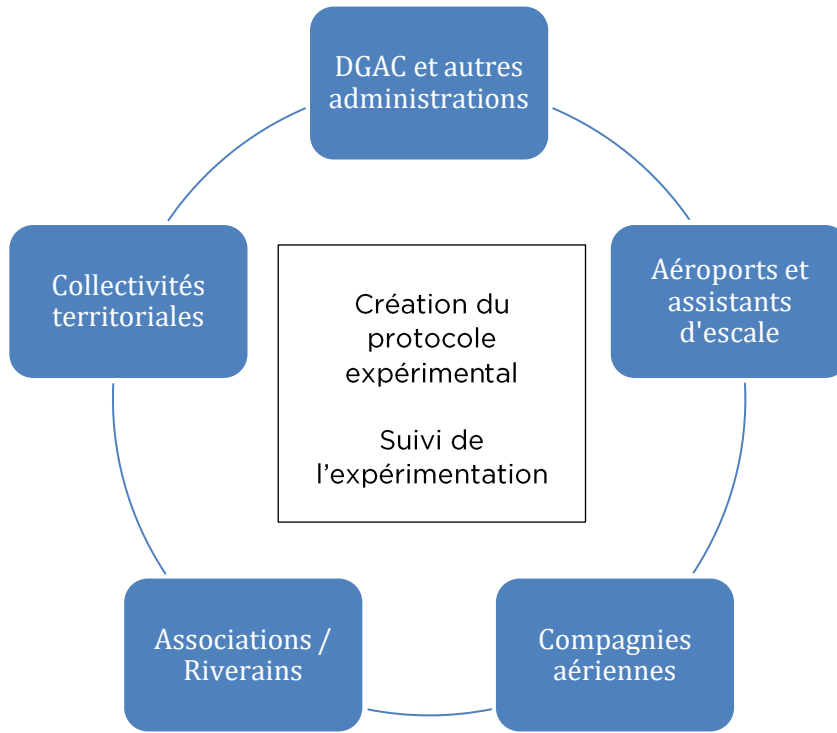
Focus : Mise en place d'un comité ad hoc

Dans le but d'organiser une association efficace des parties prenantes à l'expérimentation, notamment par le recueil de leurs avis, **la création d'un comité ad hoc de suivi de l'expérimentation est fortement recommandée**. Ce comité, devra réunir l'ensemble des parties prenantes du projet, pas une seule ne doit être oubliée pour garantir son efficacité et gagner la confiance de tous.

Durant la première réunion du comité, afin de favoriser l'acceptation du principe des mesures envisagées, il faudra effectuer un exposé clair et précis des raisons de recourir à l'expérimentation mais également expliciter les objectifs poursuivis ainsi que les moyens mis en place pour y parvenir. Il conviendra de fixer les « règles du jeu » pour tous, cela facilitera l'acceptation des parties prenantes, qui pourront alors faire entendre leurs premières observations. Il conviendra également, dans ce cadre, de souligner, auprès de toutes les parties prenantes, notamment des riverains et associations de riverains, que les mesures expérimentées pourront être abandonnées, et ce, même si elles ont contribué, le temps de l'expérimentation, à l'amélioration de la situation de quelques-uns, si l'évaluation des résultats obtenus ne permet pas de considérer que les objectifs poursuivis ont été atteints.

Le comité sera associé à l'expérimentation durant tout son déroulement, notamment lors de l'élaboration du protocole. L'organisation de réunions périodiques est donc encouragée pour garantir une association constante des parties, à l'issue desquelles des rapports seront établis et communiqués.

Dans le cas où des réunions techniques auraient lieu entre certaines parties prenantes (par exemple DSNA-compagnies aériennes pour s'assurer de la faisabilité de certains scénarios), les résultats de ces réunions devront être communiqués au comité ad hoc pour la bonne information de tous.



E. DUREE ET CALENDRIER

La durée de l'expérimentation comprend le temps de l'expérimentation ainsi que celui de son évaluation. Cette durée doit être adaptée selon l'importance du projet. Elle doit être fixée clairement et sa prolongation éventuelle doit être motivée et concertée.

Un calendrier des différentes étapes de l'expérimentation permet d'offrir de la visibilité aux intéressés tout en renforçant la transparence de l'action, et ce faisant, de faciliter la communication sur le sujet. Il facilite à prise de décisions sur les suites à donner à l'expérimentation.

F. CRITERES D'EVALUATION

Dès le protocole expérimental, les critères d'évaluation doivent être précisément décrits. Ils doivent être, autant que possible, fondés sur des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs précis, pour permettre une comparaison objective en vue de choisir entre la pérennisation, la modification ou l'abandon de l'expérimentation. Si les évaluations initiales sont réalisées sur la base de modélisations d'impact, l'expérimentation permet d'utiliser la mesure scientifique pour objectiver ces impacts. Cela suppose bien sûr que les moyens nécessaires à l'observation ont été déployés.

Ensuite, il convient de déterminer le contenu de l'évaluation, qui doit permettre une appréciation la plus objective possible des données recueillies lors de l'expérimentation, sous la forme de critères de réussite à comparer avec des indicateurs initiaux sur les différentes zones territoriales concernées. Il pourra s'agir par exemple :

- Les seuils d'alerte ont fluctué de x%
- Le niveau de bruit / pollution a fluctué de x%
- Le temps de trajet a fluctué de x%
- La consommation de carburant a fluctué de x%
- Le nombre de personne impacté a augmenté ou diminué de x
- Le nombre de nouvelle personnes impactées est quantifié à x

L'ACNUSA recommande de suivre, dans le cadre de l'évaluation des projets, les indicateurs acoustiques événementiels permettant le comptage du nombre d'événements impactant les populations, et de réaliser le comptage de ces populations sur la base des NA 70¹, NA 65 et NA 62.

Une fois ces données objectives recueillies sur les différentes zones concernées, il conviendra de les évaluer selon la méthode qui aura été retenue dans le protocole d'expérimentation. Les éventuels biais méthodologiques associés à la méthode retenue devront être mentionnés et pris en compte au moment de l'évaluation. Il pourra être prévu une évolution de l'expérimentation si le besoin s'en fait sentir (résultats paraissant pouvoir être améliorés par modifications de certains paramètres de l'expérimentation), celle-ci devra se faire en prenant en compte les avis de toutes les parties prenantes.

Enfin, un calendrier des évaluations doit être défini :

- Durant l'expérimentation : rapports périodiques (journaliers, hebdomadaires ou mensuels) établis par le responsable de l'expérimentation afin d'assurer un suivi de l'expérimentation (voir infra.)
- Après la fin de l'expérimentation, il convient de prévoir une période d'analyse finale des données recueillies avant l'adoption de la ou des décision(s) sur les suites à donner
- Quelles que soient les suites données par le décideur, un rapport de retour d'expérience de l'expérimentation apparaît nécessaire pour partager et capitaliser l'expérience acquise.

¹ NA70 : Number Above 70dB : Nombre d'évènement dont le niveau acoustique maximal dépasse 70dB

II. DEROULEMENT ET SUIVI DE L'EXPERIMENTATION

Une fois le protocole expérimental élaboré, il devra être respecté. Un responsable du déroulement de l'expérimentation, qui assurera également la direction du comité ad hoc, s'assurera de son respect ou de son évolution, si nécessaire.

A. EXPLOITATION DES DONNEES EN COURS D'EXPERIMENTATION EN ASSOCIANT LES PARTIES PRENANTES

Durant l'expérimentation, une consultation des parties prenantes est primordiale afin de s'assurer de l'efficacité de la procédure en cours. L'objectif est de confronter les points de vue et observations des parties prenantes sur les résultats relevés régulièrement (si possible au moins de façon hebdomadaire) (relevé des nuisances sonores, de la pollution atmosphérique, du déclenchement d'alertes de sécurité...).

Cette consultation peut se faire de manière informelle par la réception d'observations de la part des intéressés. Il est cependant recommandé de privilégier les échanges directs entre les parties dans le cadre de réunions périodiques du comité ad hoc. Des réunions spécifiques entre seulement quelques parties prenantes peuvent également être organisées en cas de besoin, qui donneront lieu à des comptes rendus pour les autres membres du comité ad hoc ne participant à ces réunions.

B. SUITES DE L'EXPERIMENTATION AU REGARD DE L'ANALYSE DES DONNEES RECUEILLIES

L'exploitation des données recueillies au cours de l'expérimentation permet si nécessaire de modifier ou adapter le cadre de l'expérimentation en cours.

A titre d'exemple, on peut modifier les mesures envisagées si aucune amélioration n'est constatée du fait des mesures expérimentées. Parfois, il suffira de mieux expliciter la procédure. Dans tous les cas, il faudra veiller à bien communiquer sur l'évolution envisagée, afin qu'elle soit correctement et efficacement portée à la connaissance de l'ensemble des intéressés.

III. FIN DE L'EXPERIMENTATION

Au terme de l'expérimentation, une évaluation finale doit être réalisée selon la méthodologie définie dans le protocole (voir supra.). Elle servira de base aux décideurs concernant les suites à donner à l'expérimentation. A l'issue de cette évaluation finale, les décideurs pourront opter pour la pérennisation des mesures expérimentées s'ils jugent que ces dernières ont permis d'atteindre les objectifs fixés dans le protocole ou, au contraire, décider le retour à la situation antérieure. Le comité de suivi de l'expérimentation, perdant son essence avec la pérennisation ou l'abandon des mesures, devra être dissous.

A. PERENNISATION DES MESURES EXPERIMENTEES

Les conséquences associées au non-respect de la mesure expérimentée et pérennisée par une décision explicite, qui pourront différer de celles qui avaient été prévues au stade de l'expérimentation, devront être clairement précisées. S'il s'agit par exemple d'une règle pour laquelle les manquements donneront lieu à poursuites, il importe de bien distinguer le temps de l'expérimentation durant lequel les manquements étaient constatés (PV) sans pour cela donner lieu à poursuites (voire à sanction) et le temps de la pérennisation en indiquant la date à partir de laquelle les constats de manquements donneront lieu à des poursuites et des sanctions éventuelles.

B. ABANDON DE L'EXPERIMENTATION ET RETOUR A L'ANCIENNE REGLEMENTATION

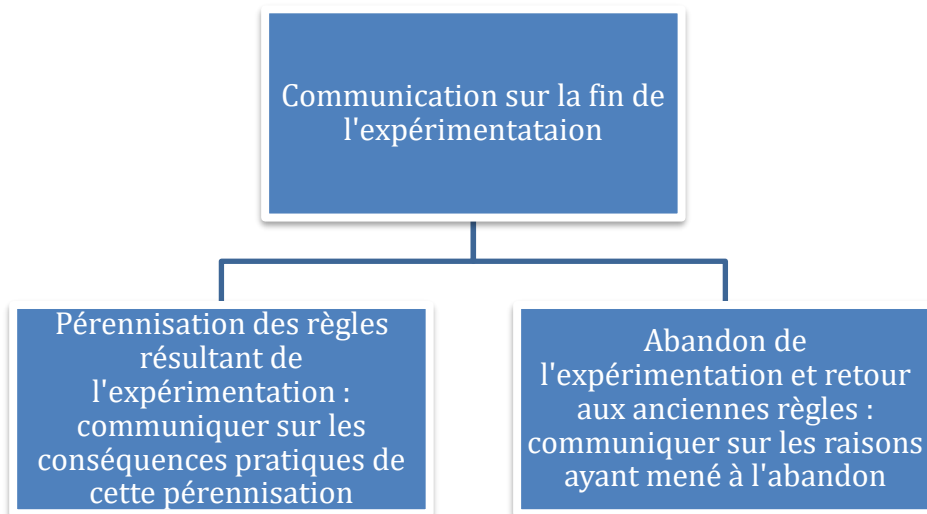
Ce cas de figure peut survenir lorsque les objectifs recherchés, tels que listés dans le protocole expérimental, ne sont pas ou insuffisamment atteints.

L'abandon est également possible lorsque les objectifs sont atteints de manière totale ou partielle mais que les coûts de mise en œuvre (matériels, financiers, humains...) sont trop importants au regard des avantages tirés des mesures expérimentées.

L'abandon de l'expérimentation ne doit pas être vu comme un échec. A cette fin, il faut prévenir les parties prenantes d'une telle éventualité dès le début de l'évaluation pour éviter toute frustration.

Une fois l'expérimentation abandonnée par un acte administratif explicite pris après concertation avec les parties prenantes et avis des instances consultatives, le retour aux anciennes règles encadrant l'activité objet de l'expérimentation s'effectue.

C. COMMUNICATION SUR L'ISSUE DE L'EXPERIMENTATION



Une fois la décision sur les suites à donner à l'expérimentation prise, cette dernière devra être communiquée à l'ensemble des parties prenantes, afin, par exemple, de leur permettre d'adapter leurs pratiques aux nouvelles règles sans se mettre en infraction (par exemple, les compagnies aériennes seront informées que désormais un manquement de leur part pourra leur faire encourir des sanctions, si l'expérimentation était non-coercitive) ou de comprendre pourquoi leur situation n'a pu trouver d'amélioration.

L'expérimentation est un moyen intéressant pour mettre en place les politiques publiques, notamment celles relatives à la transition écologique, sur les territoires. Lorsqu'elle est bien conduite, elle permet de gagner la confiance de chacune des parties prenantes.

Le présent document n'a pas pour prétention d'imposer une méthode unique. Il est destiné aux préfets et aux services ou opérateurs de l'Etat qui pourront s'y référer lorsqu'ils souhaitent expérimenter une ou des mesures permettant de réduire les nuisances aéroportuaires sur et autour des aéroports en associant les parties prenantes et, plus généralement, le public aux prises de décision. L'association des parties prenantes est indispensable pour gagner la confiance des populations dans l'action publique.