



DOSSIER DE PRESSE

-

Développer et améliorer les expérimentations pour des politiques publiques plus efficaces et innovantes

*Étude « Les expérimentations : comment innover dans la conduite
des politiques publiques ? »*

Contacts presse

Xabi Velazquez – tel. 01 72 60 58 34 – xabi.velazquez@conseil-etat.fr

Paul Parikhah – tel. 01 72 60 58 31 – paul.parikhah@conseil-etat.fr

Suivez l'actualité du Conseil d'État sur Twitter : [@Conseil_Etat](https://twitter.com/Conseil_Etat)

SOMMAIRE

- Introduction (p. 3)
- I - L'expérimentation aujourd'hui (p. 4)
- II - Les champs où l'expérimentation est la plus utilisée (p. 6)
- III – Les défauts dans la conduite des expérimentations (p. 8)
- IV – De bonnes pratiques à souligner (p. 11)
- V – Propositions pour faciliter les expérimentations et améliorer leur pratique (p. 13)

Introduction

Une étude pour éclairer la décision publique

Réalisée à la demande du Premier ministre, l'étude :

- dresse, pour la première fois, un bilan quantitatif et qualitatif des expérimentations menées par les collectivités territoriales, l'État et les grands opérateurs publics depuis 2003,
- propose un cadre méthodologique pour la conduite des expérimentations,
- formule des propositions pour améliorer la qualité des expérimentations et favoriser leur développement.

Avec cette étude, le Conseil d'État poursuit sa mission de faire progresser l'action publique en développant des clés de lecture et d'analyse et en diffusant des bonnes pratiques.

Par le diagnostic qu'il porte sur les politiques publiques, comme par les propositions qu'il peut faire, le Conseil d'État anime le débat d'idées pour une meilleure gouvernance publique au service du citoyen.

L'expérimentation, un outil pour des politiques publiques plus efficaces et innovantes

L'expérimentation est une méthode qui permet aux pouvoirs publics de tester des solutions sur le terrain, durant un temps limité, afin d'en mesurer les effets, et favoriser une prise de décision éclairée.

L'expérimentation, c'est :

- *une action publique fondée sur la preuve*

Elle teste l'efficacité et la pertinence d'une politique publique, par une approche scientifique rigoureuse, et sur la base de résultats objectifs.

- *trouver des solutions innovantes...*

Elle stimule l'innovation publique dans les territoires, détecte des possibilités de simplification ou d'amélioration de la loi ou de la réglementation.

- *... et différenciées pour chaque territoire*

Elle différencie le droit applicable pour tenir compte des spécificités des territoires.

- *participer au renouveau démocratique*

Elle associe des citoyens à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, et renforce la légitimité de l'action publique.

Pour élaborer cette étude, le Conseil d'État s'est appuyé sur un groupe de travail réunissant des représentants d'associations d'élus locaux, du Conseil économique, social et environnemental (CESE), des universités et des administrations centrales de l'État. Plus de 80 personnes ont également été auditionnées, notamment des responsables d'administrations et de structures publiques, des économistes, des scientifiques, des élus, des représentants syndicaux...

I - L'expérimentation aujourd'hui

Inscrite dans la Constitution depuis 2003

Si la culture juridique française, empreinte d'égalité et de centralisation, a pu se montrer réticente au développement de l'expérimentation, elle s'est imposée progressivement jusqu'à être inscrite dans la Constitution en 2003.

Deux articles y sont depuis consacrés :

- l'article 37-1¹ permet la mise en œuvre d'expérimentations dans des champs très divers de l'action publique et par de multiples opérateurs dont l'État,
- le 4^{ème} alinéa de l'article 72² autorise plus spécifiquement les collectivités territoriales à déroger à une loi ou une réglementation nationale régissant l'exercice de leurs compétences, dans le cadre d'une expérimentation.

Une expérimentation ne nécessite toutefois pas nécessairement de déroger à une règle, et de nombreuses expérimentations menées en France sont réalisées sans se fonder sur ces articles.

Un recours croissant à l'expérimentation en France...

S'il est très difficile de recenser l'intégralité des expérimentations menées sur le territoire, le Conseil d'État a pu dénombrer, **pour la première fois**, 269 expérimentations depuis 2003, réalisées sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution.

Sur 269 expérimentations :

- 153 sont encore en cours,
- 116 sont achevées : 28 ont été généralisées (dont 64% sans modification du dispositif testé), 23 abandonnées, à l'issue ou non d'une évaluation, et 65 dont l'issue n'est pas connue.

Le recours à l'expérimentation s'est accéléré ces dernières années et celle-ci est aujourd'hui largement utilisée dans l'action publique. Entre 2003 et 2007, on comptabilisait 27 expérimentations autorisées, contre 103 entre 2017 et juin 2019.

... mais des freins pour les collectivités territoriales

Si les collectivités territoriales sont fréquemment engagées dans des expérimentations, notamment fondées sur l'article 37-1, elles n'engagent que très peu d'expérimentations sur la base de l'article 72 de la Constitution, qui leur propose pourtant un dispositif spécifique.

Seules 4 expérimentations fondées sur cet article ont été menées depuis 2003 : le revenu de solidarité active (généralisé en 2009 avant évaluation), la tarification sociale de l'eau (prolongée jusqu'en 2021), les nouvelles modalités de répartition de la taxe d'apprentissage (abandonnées en 2018), l'accès à l'apprentissage jusqu'à 30 ans (généralisé en 2019 avant évaluation).

Outre les difficultés inhérentes à toute expérimentation, tels que l'allongement du temps de la décision publique ou la mobilisation de moyens humains et financiers, les collectivités territoriales font face à des freins spécifiques :

- La procédure d'autorisation pour lancer ce type d'expérimentation est trop lourde, trop longue, et décourage les collectivités de s'y engager.

¹ « La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. »

² « Les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »

- L'issue de l'expérimentation est binaire : soit la mesure testée est généralisée à l'ensemble du territoire, soit elle est abandonnée. Ce risque d'abandon dissuade les collectivités territoriales de s'investir dans la mise en œuvre d'expérimentations ambitieuses.

L'expérimentation, quelques principes essentiels

Qu'elle soit ou non fondée sur les articles 37-1 ou 72 de la Constitution, l'expérimentation est avant tout une méthode, qui repose sur plusieurs principes :

1. la définition précise des hypothèses et des objectifs poursuivis,
2. la fixation d'un délai suffisant pour dégager des résultats probants,
3. la constitution éventuelle d'un échantillon ou la collecte de données permettant des comparaisons pertinentes,
4. la détermination, en amont de l'expérimentation, de ses critères de succès et de ses modalités d'évaluation.

II - Les champs où l'expérimentation est la plus utilisée

Certains champs sont plus propices à l'expérimentation, notamment en raison de leur culture de l'innovation, leur relation approfondie avec les instituts de recherche et leur réseau territorial étendu.

Parmi les domaines de politiques publiques qui font plus particulièrement l'objet d'expérimentations sur le fondement de l'article 37-1, on note :

- **Les politiques sociales**, 85 expérimentations depuis 2003

35 ont été conduites dans le domaine de la santé, 35 dans celui du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et 15 dans celui de l'aide sociale. On peut citer l'expérimentation de la création « d'un journal de bord numérique » à remplir par les demandeurs d'emploi, ou celle des salles de consommation de stupéfiants à moindre risque.

- **Les politiques environnementales et du transport**, 63 expérimentations depuis 2003

15 expérimentations ont été conduites en lien direct avec les législations sur l'environnement. On peut notamment citer l'une des plus importantes, l'autorisation environnementale, qui regroupe diverses autorisations de polices environnementales ou les différentes expérimentations sur l'articulation entre consultation du public et instruction administrative d'un projet.

En matière de transport, on recense 48 expérimentations, organisées sur quelques tronçons routiers, qui concernent la circulation et la signalisation routière ou les voies navigables.

- **Les politiques régaliennes (justice, sécurité publique, défense)**, 35 expérimentations depuis 2003

Ces expérimentations concernent principalement des réformes organisationnelles de grande ampleur (spécialisation de cours d'appel dans des matières civiles, compétence des cours criminelles en premier ressort), la création de nouvelles procédures administratives ou l'exercice de nouveaux modes d'action opérationnels des forces de l'ordre.

- **L'éducation nationale**, 12 expérimentations depuis 2003

Si on dénombre 12 expérimentations menées sur le fondement de l'article 37-1, des centaines d'expérimentations sont déployées chaque année, au niveau local, académique ou national, sans avoir besoin de déroger à une loi ou un règlement.

Deux champs où l'expérimentation pourrait être davantage développée

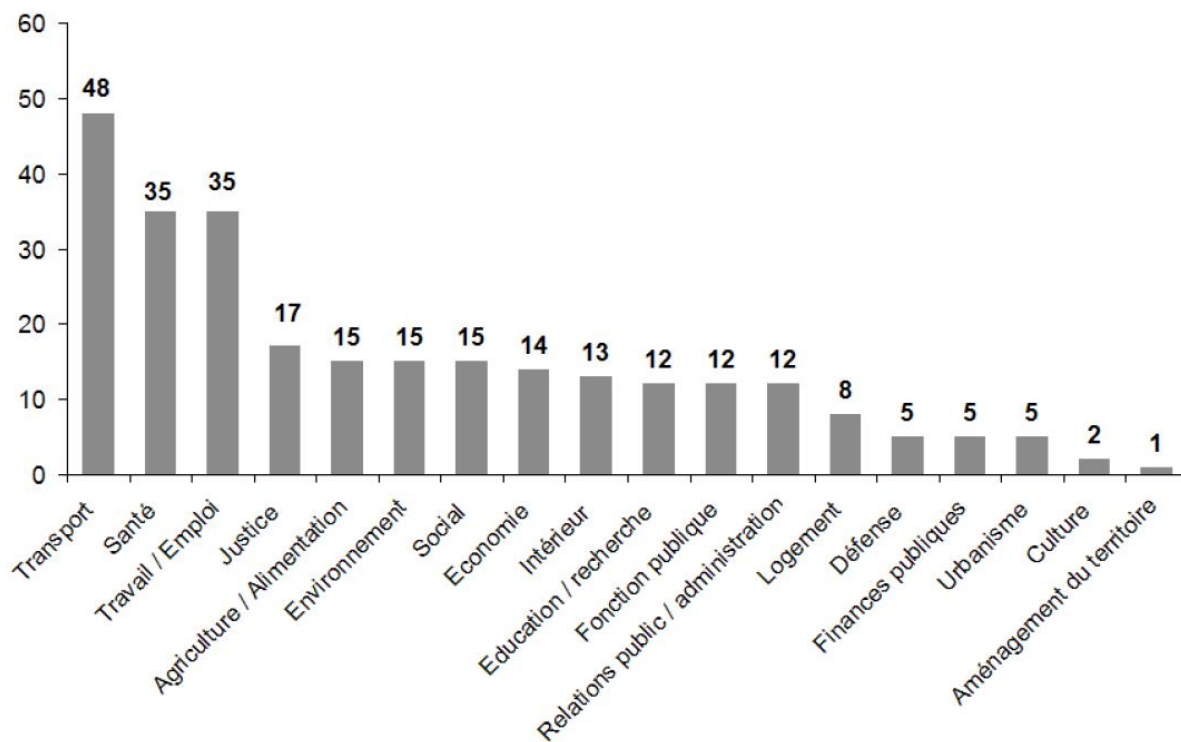
- **La fiscalité**

Ce domaine n'a jamais fait l'objet d'une expérimentation, alors que celle-ci pourrait être intéressante pour identifier les effets de certains mécanismes fiscaux à vocation incitative.

- **La sécurité publique et la lutte contre la délinquance**

Si de nombreuses expérimentations ont déjà été mises en œuvre dans le domaine régalien, elles pourraient être encore plus développées et de manière plus rigoureuse dans d'autres champs : les modes opératoires des forces de l'ordre, le recours aux techniques numériques et à l'intelligence artificielle, la lutte et la prévention de la délinquance...

L'expérimentation est très bien adaptée pour tester des dispositifs destinés à créer une mesure incitative ou dissuasive, de nouveaux outils numériques destinés au service des usagers ou les modalités de mise en œuvre d'une mesure, d'une politique publique ou d'une réforme.



Nombre d'expérimentations menées depuis 2003 par secteur de politiques publiques

III – Les défauts dans la conduite des expérimentations

Si la démarche expérimentale est aujourd’hui de plus en plus utilisée dans l’action publique, on observe que de nombreuses expérimentations sont initiées pour d’autres raisons que l’évaluation d’une politique publique et se déroulent encore sans suivre un cadre méthodologique rigoureux assurant la fiabilité des résultats.

Des expérimentations souvent menées pour de mauvaises raisons...

Le recours accru à l’expérimentation est aussi un symptôme de l’excès de lois et de réglementations en vigueur, qui sont trop complexes, trop détaillées et qui freinent l’innovation. L’expérimentation est ainsi utilisée pour trouver une voie de dérogation au droit, alors qu’il serait préférable de le simplifier directement plutôt que multiplier les dérogations.

L’expérimentation peut également être utilisée comme un compromis entre inaction et adoption définitive d’une mesure, ou comme une façon de ménager une phase d’adaptation, de préparation, d’une réforme qui a déjà été décidée.

Il existe ainsi de fausses expérimentations, qui se présentent comme des expérimentations, mais qui ne sont pas accompagnées d’un minimum de méthode permettant de recueillir des éléments pertinents pour aider à la prise de décision.

... et avec des erreurs de méthode

Il apparaît que les services en charge de la conception et la conduite d’expérimentations ont souvent une connaissance insuffisante de la méthodologie à appliquer :

- **L’expérimentation est insuffisamment préparée**

On observe que les critères de réussite ne sont pas toujours identifiés en amont, les publics concernés ne sont pas ou mal associés, l’échantillon de l’expérimentation n’est pas construit de manière à pouvoir dégager des résultats pertinents...

Exemples :

L’autorisation environnementale unique IOTA

→ *Un échantillon trop faible pour être représentatif*

En 2014, une expérimentation de l’autorisation unique regroupant diverses autorisations de polices environnementales, dite « IOTA », avait été mise en place dans la région Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon. Toutefois le nombre de régions concernées par l’expérimentation était trop faible pour garantir la représentativité nécessaire de l’échantillon, apprécier finement ses résultats et en tirer des enseignements pertinents.

Rupture d’approvisionnement des médicaments

→ *Un abandon dès les premières semaines, faute d’anticipation*

Lancée en 2017, l’expérimentation visant à lutter contre les ruptures d’approvisionnement de certains médicaments, prévoyait que les entreprises de distribution et de vente de médicaments déclarent à un organisme, agissant en qualité de tiers de confiance, les quantités de médicaments et produits non consommés en France. Faute d’avoir identifié en amont de l’expérimentation, en lien étroit avec ces acteurs, le tiers de confiance éligible, elle a été abandonnée dès les premières semaines de sa mise en œuvre.

- **Le pilotage et le suivi de l'expérimentation sont mal assurés**

Il arrive que la mobilisation des principaux acteurs concernés dans le pilotage soit insuffisante, les moyens financiers, humains ou techniques mobilisés ne soient pas à la hauteur des objectifs...

Exemple :

Amélioration de la qualité de vie au travail

→ *Un comité de suivi jamais réuni*

L'accord national interprofessionnel du 19 juin 2013 sur la qualité de vie au travail prévoyait le lancement de plusieurs expérimentations destinées à favoriser l'expression directe des salariés sur leur travail, améliorer le cadre de fonctionnement des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Un comité de suivi de ces expérimentations a été mis en place, qui ne s'est, à ce jour, jamais réuni.

- **L'évaluation de l'expérimentation est négligée**

On note souvent que les évaluations interviennent trop tôt ou ne sont pas assez rigoureuses.

Exemple :

Port de caméras mobiles pour les contrôles d'identité

→ *Une évaluation partielle*

La direction générale de la police nationale (DGPN) a conduit entre 2017 et 2018 une expérimentation sur le port de caméras mobiles par les policiers et gendarmes à l'occasion de contrôles d'identité. Cette dernière n'a été évaluée que sur la base des retours d'expérience des policiers volontaires, sans intégrer les observations du public cible, c'est-à-dire les personnes dont l'identité était contrôlée dans les 26 zones de sécurité prioritaires (ZSP) expérimentatrices.

- **Les suites de l'expérimentation ne sont pas décidées sur la base de résultats**

Le Conseil d'État alerte sur le trop grand nombre d'expérimentations qui sont encore généralisées avant même que l'administration ne dispose d'un bilan suffisant sur leur mise en œuvre. Cette pratique est d'autant plus critiquable qu'elle concerne souvent des expérimentations de grande ampleur, portant sur des politiques nationales à forts impacts économiques et sociaux (RSA, Garantie Jeunes, rythmes scolaires...).

Exemple :

Généralisation du revenu de solidarité (RSA)

→ *Une généralisation avant évaluation*

L'expérimentation du revenu de solidarité active (RSA), destinée à lutter contre les « trappes à inactivité » auxquelles les bénéficiaires de minima sociaux pouvaient être confrontés, a été menée entre 2007 et 2009. Si la méthodologie retenue présentait deux aspects remarquables (un échantillonnage se rapprochant de la méthode aléatoire et un test simultané de plusieurs modalités d'exécution de la mesure), la mesure a toutefois été généralisée à l'échelle du territoire au 1er juin 2009, avant son évaluation définitive.

L'ensemble de ces mauvais usages et pratiques ont pour conséquence :

- Un coût élevé pour les finances publiques,
- Une instabilité du droit injustifiée,
- Des résultats faussés qui peuvent induire en erreur et biaiser l'appréciation des décideurs publics et des citoyens.

IV – De bonnes pratiques à souligner

Si beaucoup d'expérimentations ne respectent encore pas un cadré méthodologique rigoureux, d'autres ont pu adopter de bonnes pratiques, qui méritent d'être citées.

En amont du lancement :

Exemple :

Subventionnement et accompagnement du permis de conduire
→ *Une démarche pour s'assurer de la pertinence de l'expérimentation*

Avant le lancement de l'expérimentation « 10 000 permis pour réussir », les expérimentateurs avaient identifié 13 dispositifs régionaux, 33 dispositifs départementaux et 111 programmes communaux existant sur la question du lien entre emploi et permis de conduire. L'administration avait ainsi pu apprécier la pertinence du recours à une expérimentation, en analysant les résultats des mesures proches déjà testées.

Lors de la conception de l'expérimentation :

Exemples :

Pass culture
→ *Un large échantillon représentatif*

Pour l'expérimentation de l'application « Pass culture », un échantillon composé de 12 000 utilisateurs volontaires a été tiré au sort sur un échantillon plus large, en lien avec l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Cette méthode a permis de refléter la diversité territoriale, sociale et économique des futurs utilisateurs de l'application.

C'est également ainsi qu'a procédé la Cour des comptes dans le cadre de l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales en sélectionnant des collectivités, parmi celles volontaires, de toutes les catégories, de petite comme de grande taille.

Publication des résultats des contrôles sanitaires officiels réalisés dans les restaurants
→ *Un appui sur un échantillon volontaire*

L'expérimentation de la publication de ces contrôles sanitaires a été conduite entre 2015 et 2016, à Paris et Avignon, où les services compétents dans ces deux villes se sont portés volontaires pour publier les résultats de leurs contrôles sur un site et une application dédiés. L'échantillonnage fondé sur le volontariat doit être encouragé, car il permet aux participants de s'investir pleinement dans la mise en œuvre de l'expérimentation.

Programmes d'accompagnement de demandeurs d'emploi
→ *Une méthode randomisée, dite « double aveugle », pour assurer des résultats robustes*

Pendant l'année 2007 et le premier trimestre 2008, deux programmes d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi avaient été expérimentés : l'un mis en œuvre par des opérateurs privés de placement et l'autre mis en œuvre par l'ANPE (ancêtre de Pôle Emploi). 40 000 demandeurs d'emploi avaient été répartis par tirage au sort dans chacun des dispositifs, et ce, sans qu'ils soient informés des modalités de l'expérimentation. L'expérimentation a permis de conclure que le dispositif d'accompagnement de l'ANPE était le plus efficace.

Durant l'évaluation

Exemple :

La mallette des parents

→ *Une évaluation scientifique, confiée à des chercheurs*

Menée entre 2008 et 2009, l'expérimentation « La mallette des parents » cherchait à impliquer davantage les parents d'élèves dans la vie scolaire de leurs enfants, afin de prévenir notamment l'absentéisme et l'indiscipline, par l'organisation d'ateliers entre les parents et les représentants du collège. L'évaluation de l'expérimentation avait été confiée à des chercheurs de l'École d'économie de Paris, qui a conclu aux effets bénéfiques du dispositif et proposé sa généralisation, intervenue à la rentrée 2010.

V - Propositions pour faciliter les expérimentations et améliorer leur pratique

Pour le Conseil d'État, l'enjeu des prochaines années consistera certainement à conduire moins d'expérimentations, mais de manière plus rigoureuse. Leur développement nécessitera également un écosystème plus favorable pour les administrations expérimentatrices et des financements appropriés.

Favoriser la rigueur méthodologique des futures expérimentations

Dans son étude, le Conseil d'État propose un « guide méthodologique des expérimentations », qui identifie les principes méthodologiques essentiels à leur succès et dresse une série de questions que les expérimentateurs doivent se poser avant de débiter une expérimentation.

Cette méthode propose plutôt des bonnes pratiques qui peuvent être adaptées selon l'expérimentation et la taille de l'administration, qu'il s'agisse d'une petite commune ou d'une grande administration centrale.

Favoriser et accompagner les expérimentations des collectivités territoriales

Le Conseil d'État recommande de :

- simplifier l'entrée des collectivités territoriales dans les expérimentations de l'article 72,
- permettre la généralisation de la ou des mesures expérimentée(s) à seulement une partie des collectivités territoriales, dans le respect du principe d'égalité,
- donner aux collectivités territoriales compétentes davantage de marges de manœuvre et de responsabilités, en modifiant les dispositions de la loi régissant l'exercice de la compétence objet de l'expérimentation,
- susciter des projets d'expérimentations des collectivités territoriales par la mise en place d'un guichet permanent destiné à faire remonter leurs propositions.

Inciter les ministères à construire des stratégies favorables à l'expérimentation

Le Conseil d'État recommande de :

- cartographier les services et organismes ressources ayant un rôle à jouer,
- confier à une structure administrative existante le recensement et la diffusion des résultats des expérimentations, sur le modèle des What Work Centres britanniques,
- allouer un budget dédié aux expérimentations dans chaque ministère.

La méthode de l'expérimentation

Seule une méthodologie rigoureuse peut assurer l'obtention de résultats robustes et pertinents, à même d'éclairer les décideurs publics. Le suivi d'une méthode rigoureuse est d'autant plus nécessaire dans le cas où l'expérimentation déroge à une loi ou un règlement, et induit une instabilité du droit et une rupture d'égalité.

5 étapes clés :

1. Envisager l'expérimentation et la décider

Il convient à cette étape d'identifier les objectifs de l'expérimentation, les éléments d'incertitude et de certitudes existants, de définir la mesure à tester, de mettre en balance les avantages et inconvénients de l'expérimentation et d'examiner si elle peut être conduite sans dérogation au droit.

2. Concevoir l'expérimentation

Avant le lancement de l'expérimentation, il est nécessaire de déterminer les moyens qui seront mobilisés à son soutien, identifier ses parties prenantes en vue de les associer à sa conception et son déroulé, choisir éventuellement le périmètre et l'échantillon de l'expérimentation, fixer sa durée, ses modalités d'évaluation et les données nécessaires à collecter.

3. Piloter l'expérimentation

Après avoir défini les modalités de pilotage en amont du lancement de l'expérimentation, il convient d'associer ses parties prenantes tout au long de son déroulé et de communiquer régulièrement sur l'existence et les objectifs de l'expérimentation.

4. Evaluation les résultats

Durant l'expérimentation, il est nécessaire de choisir qui évaluera l'expérimentation, selon quel calendrier et quelle méthode. Une attention particulière doit être accordée à la communication de l'évaluation à l'ensemble des parties prenantes de l'expérimentation, sous réserve des secrets légalement protégés.

5. Décider des suites de l'expérimentation

A la lumière des résultats de l'évaluation, l'autorité en charge de l'expérimentation doit faire un choix entre la généralisation ou la pérennisation de la mesure testée, le prolongement de l'expérimentation ou son abandon.