

« Communautés aéroportuaires, rapprochement des procédures PEB/PGS et critère d'antériorité »

Rapport établi par **Monsieur Jean-Pierre BLAZY**,
Député du Val d'Oise, Maire de Gonesse,
Président de l'association « Ville et aéroport »

Remis à **Madame Ségolène ROYAL**,
Ministre de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer,
chargée des relations internationales sur le climat

MARS 2016

Table des matières

Synthèse.....	5
Recommandations	7
Introduction générale	9
I) Les communautés aéroportuaires, un nouveau mode de gouvernance spécifique pour les territoires aéroportuaires. Quelle mise en œuvre? Quelles compétences? Quels moyens d'action?	
1 Historique	15
2 Les raisons d'une absence de mise en œuvre de la loi de 2004.....	16
2.1 Des collectivités territoriales associées par la loi n°2005-357 du 20 avril 2005 à la gouvernance élargie des sociétés aéroportuaires.....	17
2.2 Une organisation qui s'est structurée sans la création des communautés aéroportuaires.....	17
2.2.1 Un dispositif d'aide à l'insonorisation en place	17
2.2.2 Un système de compensation existant déjà pour CdG et Orly.....	20
2.2.3 Des structures de dialogue organisées	21
2.3 Une inadéquation des ressources prévues pour les communautés aéroportuaires avec les projets à mener	22
2.4 Des missions qui ne mettent pas les communautés aéroportuaires au centre des décisions prioritaires des riverains	23
3 Les territoires à proximité des infrastructures aéroportuaires comportent des enjeux spécifiques	24
3.1 Les nuisances aéroportuaires : un impact sociétal à prendre en compte	25
3.1.1 Une dépréciation immobilière difficile à enrayer	25
3.1.2 Une mobilité résidentielle des ménages qui conduit à un phénomène de paupérisation des populations.....	26
3.2 Renouvellement urbain en zone C des PEB, une question majeure pour les élus sur le territoire aéroportuaire	26
3.3 Pouvoir offrir aux populations riveraines une part du bénéfice des retombées économiques et fiscales de l'aéroport.....	30
4 Les communautés aéroportuaires de la loi de 2004 face aux évolutions systémiques....	30
4.1 Rappel des compétences des communautés aéroportuaires dans la loi de 2004	30
4.2 Une nouvelle organisation territoriale qui modifié les compétences des collectivités territoriales	31

4.2.1	Des régions qui reçoivent de nouvelles compétences d'attribution	32
4.2.2	Un nouvel acteur : les métropoles.....	32
4.2.3	Le cas particulier des intercommunalités de la grande couronne en Île-de-France.....	34
4.3	Des acteurs privés intervenant dans la promotion et le développement des territoires aéroportuaires	35
5	Comment repenser les communautés aéroportuaires.....	36
5.1	Les termes du débat	36
5.2	Le maintien du choix d'un établissement public administratif	37
5.2.1	La spécialité des communautés aéroportuaires	37
5.2.2	Une place institutionnelle pour les communautés aéroportuaires.....	38
5.2.3	Une institution synonyme de simplification aux caractéristiques de guichet unique.....	39
5.2.4	Un lieu de rassemblement de tous les acteurs du territoire aéroportuaire	40
5.2.5	Une nouvelle définition du périmètre de l'EPTA	41
5.2.6	Quelles compétences et moyens d'action ?.....	42
6	Budget et ressources	44
6-1	Une structure qui vise à l'économie de moyens de fonctionnement.....	44
6-2	Des ressources dédiées.	45
6-2-1	Le financement de la compensation des nuisances aériennes.	45
6-2-2	Des subventions des collectivités territoriales.	46
6-2-3	Des financements de la part des acteurs privés.	46

II) Rapprochement des procédures PEB/PGS et révision des conditions d'application du critère d'antériorité.

1.	Le rapprochement entre les outils de maîtrise de l'urbanisme au voisinage des aéroports (PEB) et d'aide à l'insonorisation des riverains (PGS).....	51
1.1.	PEB et PGS : des outils différents mais complémentaires pour gérer le bruit au voisinage des aéroports	51
1.2.	Possibilité de rapprochement entre PEB et PGS aux fins de simplification et de meilleure articulation des documents.....	53
1.2.1	Rappel des réflexions précédemment menées.....	53

1.2.2	La question d'une utilisation des cartes de bruit stratégiques autre que celle envisagée par le rapport de 2007	56
1.2.3	Recours aux courbes du PEB comme cartographie unique pour la maîtrise de l'urbanisme et pour l'aide à l'insonorisation.....	59
1.3.	Les évolutions juridiques à effectuer pour permettre ce rapprochement entre PEB et PGS.....	63
2.	Conditions d'application du critère « d'antériorité » dans une perspective de mise en cohérence du dispositif d'aide à l'insonorisation	64
2.1.	Un principe nécessaire	64
2.2.	L'identification de situations problématiques.....	65
2.3.	Un assouplissement de l'application du critère « d'antériorité » dans des cas particuliers.....	67
Annexes	71
	Lettre de mission	71
	Liste des personnes rencontrées	74
	Synthèse des tables rondes.....	76
	Table ronde avec les gestionnaires d'aérodromes	76
	Table ronde avec les compagnies et entreprises de transport aérien.....	78
	Table ronde avec les associations de riverains	79
	Table ronde avec les élus.....	81
	Audition de l'ACNUSA.....	82
	Articulation entre PEB et PGS : tableau comparatif entre les dispositions légales et réglementaires actuellement applicables et celles envisagées.....	84
	Critère « d'antériorité » : analyse des permis de construire d'un échantillon de dossiers de demande d'aide à l'insonorisation refusés par Aéroports de Paris en application de ce critère.....	88
	Critère « d'antériorité » : projet de dispositions réglementaires permettant d'ouvrir la possibilité, pour une période limitée, de redéposer des demandes d'aide précédemment refusées en application de ce critère	89
	Evolutions législatives et réglementaires des dispositions relatives aux PEB et au renouvellement urbain.....	92
	Bibliographie	102
	Glossaire des sigles et acronymes	103

Synthèse

La première partie de ce rapport traite de la nécessité d'offrir une réelle place aux communautés aéroportuaires dans le cadre à la fois de la réparation mais aussi de la compensation des nuisances aéroportuaires aux communes qui se trouvent sur le territoire d'un aéroport. Des actions d'acteurs privés (gestionnaire de l'aéroport, compagnies aériennes, entreprises du secteur aérien directement en prise avec l'aéroport) sont aujourd'hui en place sans que cela soit structuré et piloté pour une meilleure efficacité dans l'intérêt des riverains. L'information, l'accès aux aides spécifiques doivent pouvoir être regroupées pour une meilleure lisibilité des actions portées tant par les acteurs publics que privés. Ce regroupement est aujourd'hui nécessaire pour éviter une dispersion de moyens mais également pour canaliser le dialogue et assurer ainsi la communication qui parfois peut manquer ou être diluée.

Les grands aéroports français sont aujourd'hui confrontés à une concurrence si ce n'est mondiale, en tout cas européenne. L'économie locale dépend souvent de leur capacité à s'adapter à cette concurrence et à conserver au moins leur part de marché, et à se développer. Les communautés aéroportuaires doivent pouvoir assurer l'interface avec les riverains qui souffrent des conséquences de cette activité tout en bénéficiant peu des retombées économiques et fiscales qu'ils pourraient en attendre. Pour cela elles doivent avoir une réelle capacité décisionnelle et apporter, en tant que structure unique de la rationalisation et de la simplification dans les rapports entre l'aéroport, les élus et les riverains. Les réflexions qui figurent dans ce rapport ne visent pas à mettre en cause les principes que la loi de 2004 avait proposés. Elles conduisent à présenter des propositions opérationnelles qui pourraient assurer à ces communautés aéroportuaires un intérêt nouveau qui a manqué lors de leur création.

La deuxième partie du présent rapport s'attache à rechercher une meilleure articulation entre le dispositif de maîtrise de l'urbanisme au voisinage des aérodromes (dont l'outil est le plan d'exposition au bruit – PEB) et le dispositif d'aide financière à l'insonorisation existant en faveur des riverains des principaux aérodromes (dont le périmètre est déterminé par le plan de gêne sonore – PGS). A ce titre, elle aborde, d'une part, l'articulation entre les deux plans précités et, d'autre part, les conditions d'utilisation du PEB en tant que critère d'éligibilité à l'aide à l'insonorisation. Elle propose ainsi tout d'abord la mise en cohérence systématique du PEB et du PGS, notamment à travers l'utilisation de courbes de bruit communes : elle préconise en particulier la prise en compte d'hypothèses de court terme identiques pour l'établissement des deux plans, la synchronisation de l'élaboration de ces derniers dans le cadre d'une procédure unique, sur la base d'une documentation commune et selon une périodicité minimale et, enfin, le recours à des dénominations des plans plus significatives.

Elle préconise ensuite de traiter des situations indésirables atypiques qui peuvent découler de l'application du critère dit « d'antériorité au PEB » : elle propose un mécanisme – limité dans le temps – qui permettrait d'ouvrir l'éligibilité à l'aide, dans des cas problématiques particuliers clairement identifiés, pour des dossiers précédemment refusés en application du critère « d'antériorité ». Les mesures envisagées visent ainsi une simplification et une meilleure lisibilité de la cartographie du bruit aérien et de son usage.

Recommandations

Recommandation n°1 : Réviser le 5°) de l'article L.112-10 du code de l'urbanisme afin de permettre la réalisation d'opérations de renouvellement urbains en zone C des PEB. La possibilité de création de ces opérations est envisageable sur une durée renouvelable de 10 ans une fois à compter de la promulgation de la loi. Elle s'inscrit dans le cadre d'une évaluation et d'un contrôle strict de l'augmentation de la population exposée aux nuisances sonores aux termes d'un contrat négocié entre le représentant local de l'Etat et le maire.

Recommandation n°2 : Remplacer l'appellation « communautés aéroportuaires » qui peut être source de confusion avec les communautés d'agglomération par « établissement public de territoire aéroportuaire » aux articles L.6363-1 à 7 du code des transports.

Recommandation n°3 : Intégrer les CCAR dans l'établissement public lorsqu'il est créé.

Recommandation n°4 : Maintenir le Président de région comme Président du conseil d'administration.

Recommandation n°5 : Créer à l'article L.6363-4 du code des transports trois collèges au sein du conseil d'administration de l'établissement public : un collège des collectivités territoriales, un collège des entreprises dont l'activité s'exerce directement sur la zone aéroportuaire et des associations d'investisseurs privés ou institutionnels intervenant sur le territoire de l'établissement public, un collège des associations de riverains représentatives.

Recommandation n°6 : Définir à l'article L.6363-2 du code des transports le périmètre de l'établissement public de territoire aéroportuaire (EPTA) comme comprenant toutes les communes comprises en toute ou partie dans le plan de gêne sonore. Dans l'hypothèse où des aéroports ont des PGS qui se superposent, une seule communauté aéroportuaire peut être constituée.

Recommandation n°7 : Créer un EPTA unique pour les aéroports Paris-Charles-de-Gaulle et Paris-Le Bourget

Recommandation n°8 : Intégrer au sein des établissements publics de territoire aéroportuaire, lorsqu'ils sont constitués, un « observatoire des autorisations d'urbanisme ».

Recommandation n°9 : Favoriser la mise à disposition de moyens en personnel issus des entités représentées au conseil d'administration.

Recommandation n°10 : Sortir la TNSA du système de plafonnement actuel.

Recommandation n°11 : Instaurer une taxe de compensation de nuisance aéroportuaire (TCNA) de 1% prélevée sur le chiffre d'affaires extra aéronautique des aéroports pour financer les actions des communautés aéroportuaires au bénéfice de la qualité de vie des riverains qui fasse miroir à la TNSA prélevée sur les compagnies aériennes desservant

l'aéroport et sans qu'elle puisse leur être répercutée. En l'absence d'une communauté aéroportuaire constituée, cette taxe serait reversée aux communes selon la répartition instaurée pour le FCNA.

Recommandation n°12 : Retenir les courbes du PEB comme référence unique à l'élaboration du plan servant à la maîtrise de l'urbanisme (PEB) et à l'élaboration du plan servant à l'éligibilité à l'aide à l'insonorisation (courbes de court terme du PEB), tout en maintenant le principe de deux plans distincts.

Recommandation n°13 : Elaborer et réviser conjointement ces deux plans dans le cadre d'une procédure unique.

Recommandation n° 14 : Elaborer, pour les aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 *quater* vicies A du code général des impôts, un rapport de présentation unique pour le PEB et le PGS, permettant alors de rassembler en un dossier unique l'ensemble des documents lié à la cartographie de bruit de l'aérodrome (selon les cas, PEB, PGS, cartes de bruit stratégiques et plan de prévention du bruit dans l'environnement).

Recommandation n° 15 : Prévoir une périodicité minimale pour la révision de ces deux plans, une périodicité décennale pouvant être retenue.

Recommandation n° 16 : Renommer le PEB et le PGS de façon plus immédiatement intelligible (par exemple sous les dénominations respectives de « plan de prévention de l'urbanisme au voisinage des aérodromes » – PPU – et de « plan d'aide à l'insonorisation » des riverains des aérodromes – PAI).

Recommandation n° 17 : Ouvrir, pendant une période de l'ordre de 5 ans maximum, la possibilité aux riverains ayant fait l'objet d'un refus en application du critère « d'antériorité » de redéposer une demande, pour examen par la CCAR et éventuelle acceptation, dans des cas identifiés par le présent rapport comme atypiques.

Recommandation n° 18 : Sensibiliser les préfetures et, par leur biais, les communes, à la réglementation applicable dans les zones du PEB et à ses enjeux ; renforcer le contrôle de légalité des préfetures sur les permis de construire délivrés en zone de bruit d'un PEB, notamment concernant les aérodromes mentionnés à l'article 1609 *quater* vicies A du code général des impôts.

Introduction générale

Par lettre du 24 juillet 2015, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie m'a confié une mission sur le dispositif d'aide financière à l'insonorisation.

L'objet de cette mission est d'examiner le rôle que pourraient jouer les communautés aéroportuaires dans la gestion du dispositif d'aide à l'insonorisation ainsi que d'étudier l'articulation entre le dispositif d'aide à l'insonorisation et le plan d'exposition au bruit (PEB).

La mission a été menée avec l'appui du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). M^{me} Marie-Christine SOULIE, inspectrice générale de l'administration du développement durable et M. Thierry LEMPEREUR, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts pour le CGEDD ont apporté leur concours pour la partie sur les communautés aéroportuaires ; pour la DGAC Mme Aline PILLAN, sous-directrice du développement durable, Mme Emmanuelle PERILLAT, chef du bureau des impacts territoriaux et de l'intermodalité et Mme Sophie KAMAROPOULOS, membre du même bureau, ont apporté leur expertise dans le cadre du rapprochement des plans d'exposition au bruit et de gêne sonore.

Au-delà du champ de l'étude, je souhaite éclairer en premier lieu son contexte par une approche globale nécessaire à la bonne compréhension du sujet. Depuis 25 ans, le transport aérien français fait l'objet de débats passionnés, de controverses sur ce que devrait être son développement. Ses acteurs, des gestionnaires d'aéroports aux compagnies aériennes en passant par les élus des communes riveraines et les responsables associatifs, conviennent de la difficulté de rapprocher des intérêts souvent contradictoires, entre l'économie du secteur aérien d'un côté et la qualité de l'environnement de l'autre. En 1999, suite à l'extension de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle, la réflexion était déjà engagée et je fus l'auteur d'un rapport parlementaire au titre évocateur « Réconcilier développement aéroportuaire et qualité de l'environnement ».

Les enjeux d'hier sont toujours d'actualité et les turbulences du ciel encore plus fortes. A leur origine, la logique de la libéralisation du transport aérien au niveau européen et son accompagnement à l'échelle nationale avec en particulier les lois de 2004 et 2005. On peut alors regretter une forme d'indécision de l'Etat au gré des alternances politiques. Les manifestations de cette indécision sont nombreuses, que l'on se réfère au dossier du troisième aéroport parisien (1993-2003) ou à celui du nouvel aéroport du grand Ouest à Notre-Dame-des-Landes (projet de plus de 40 ans). Quel constat ? Des problèmes jamais réglés de manière satisfaisante. Quel bilan ? De nombreux rapports parlementaires et gouvernementaux ont été produits depuis vingt-cinq ans à aujourd'hui avec des propositions et des recommandations qui n'ont pas ou très peu été suivies d'effets. ¹

¹ Cf. en bibliographie les rapports parlementaires et gouvernementaux sur le transport aérien depuis 1992

Les déséquilibres historiques du système aéroportuaire national se sont accentués. Dans le même temps, le système aéroportuaire francilien s'est fortement déséquilibré. Depuis plus de deux décennies, le développement aéroportuaire du pays n'a pas été suffisamment anticipé si bien que la Cour des comptes dans un rapport thématique « Les aéroports français face aux mutations du transport aérien » paru en 2008, engageait l'Etat à mener au plus tôt une réflexion stratégique sur les différents scénarios de développement. Depuis les années 90, la politique aéroportuaire de la France s'est résumée en une politique de gestion à saturation des capacités aéroportuaires existantes. Devant la difficile optimisation de l'infrastructure aéroportuaire française, il existe aujourd'hui un besoin urgent de planification du développement des capacités aéroportuaires.

Cela pose également la question de la difficile acceptabilité sociale de tout projet d'extension des plates-formes existantes ou de création d'une nouvelle infrastructure. Le cas de Notre-Dame-des-Landes s'inscrit dans une longue série de conflits aéroportuaires. Depuis la déréglementation du transport aérien et l'explosion du trafic à l'échelle mondiale, de tels conflits ont vu le jour entre les populations riveraines, les collectivités locales d'une part et les gestionnaires d'aéroports, compagnies aériennes et pouvoirs publics de l'autre. On assiste à l'opposition de deux logiques : celle du développement économique face à celle de la protection de l'environnement. La sensibilité environnementale des riverains est plus forte aujourd'hui et le seuil de tolérance aux nuisances aériennes moins élevé. Les territoires concernés, et donc les densités de population touchées, sont de plus en plus importants. Rappelons que 60% du trafic national est concentré en Ile de France, région la plus peuplée du pays.

L'acceptabilité sociale d'un nouvel aéroport est donc difficile. En France, les riverains ont réussi à empêcher l'implantation de DHL à Strasbourg (1996). Et il n'est pratiquement pas un projet d'extension (Roissy Charles-de-Gaulle, Lyon Saint-Exupéry) ou de création d'aéroports (Toulouse, Nantes, troisième aéroport parisien) qui ne suscite une forte mobilisation des opposants. Ailleurs en Europe éclatent des conflits similaires, particulièrement au Royaume-Uni et en Allemagne (développement d'Heathrow à Londres et de Francfort). La contestation des projets d'extension des aéroports, en se généralisant, est devenue l'un des facteurs déterminants de l'avenir du secteur aérien. L'article 12 du Grenelle 1 prévoit que toute nouvelle création d'aéroport est possible essentiellement pour des raisons environnementales et dans le seul cas de transfert d'activités. Il s'applique pour Nantes à ce jour puisque les activités de l'actuel aéroport de Nantes Atlantique seront transférées sur le nouveau site de Nantes Notre Dame des Landes.

Les recommandations de la Cour des comptes n'ont pas été entendues pas plus que celles des parlementaires. On peut citer le rapport du député François-Michel Gonnot en 2003 suite à l'abandon du troisième aéroport parisien à Chaulnes. Celui-ci jugeait à juste titre la situation « explosive » en Ile-de-France et parlait de « riverains sacrifiés ». Il proposait la nomination d'un délégué interministériel pour la signature d'un contrat de développement

durable Etat-Elus-Associations sur la question aéroportuaire. Ce contrat ne sera jamais signé tout comme la Charte de développement durable Roissy-Charles-de-Gaulle voulue par le Président de la République en 2007. Le rapport produit par le président du Conseil économique et social Jacques Dermagne en 2008 a été ensuite vite oublié. Faut-il également évoquer l'absence de réponse de l'administration aux recommandations formulées chaque année par l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) ? Cette instance indépendante créée en 1999 et dont je fus rapporteur du projet de loi à l'Assemblée Nationale mériterait de voir ses pouvoirs et ses moyens renforcés, au-delà de la réforme dont elle a fait l'objet dans la loi Grenelle.

En outre, l'Etat s'est progressivement désengagé du groupe Aéroports de Paris devenu société anonyme et des sociétés aéroportuaires qui gèrent les grands aéroports régionaux tels que Toulouse-Blagnac, Nice-Côte-d'Azur ou Lyon-Saint-Exupéry, ce qui suscite des inquiétudes légitimes chez les élus et leurs administrés. C'est une conséquence des réformes du secteur intervenues en 2004 et 2005. Le paysage aéroportuaire français est ainsi bouleversé, en perpétuel changement avec des logiques d'acteurs spécifiques.

En 2016, la conciliation est-elle encore possible entre les enjeux économiques et environnementaux du transport aérien ? Peut-on parler de développement durable du transport aérien ? Force est de constater que l'approche équilibrée nécessaire n'a pas été privilégiée. Si les aéroports sont des pôles de croissance économique, créateurs d'emploi, ils sont aussi générateurs de nuisances pour les populations qui vivent sur le territoire aéroportuaire.

Les territoires aéroportuaires génèrent de fortes inégalités qui ont du mal à être corrigées. Le dispositif d'aide aux riverains dysfonctionne, particulièrement en Ile-de-France. Cela est dû au plafonnement de la TNSA par les lois de finances, révisé à la baisse chaque année. C'est le principe même du droit à réparation issu de la loi Bruit de 1992 qui est remis en question. La situation la nuit à Paris-Charles-de-Gaulle s'est dégradée sur le début et la fin de nuit. Les récentes propositions du rapport Guyot faites à droit constant ne permettront pas de réduire significativement les nuisances aériennes liées au trafic de nuit sans une indispensable limitation des mouvements. Concernant l'impact sanitaire du transport aérien, la France accuse un retard important par rapport à ses voisins européens et les études épidémiologiques sont toujours en cours (DEBATS/SURVOL). Il existe également des problèmes de formation, d'accès à l'emploi sur les plates-formes. La qualité de l'emploi et les conditions de travail se sont dégradées (recours à la sous-traitance, contrats précaires, intérim, main d'œuvre peu qualifiée,...). Enfin, s'agissant de la gestion de l'urbanisme en zone C des plans d'exposition au bruit (PEB), l'enjeu est de simplifier un article du code de l'urbanisme (anciennement L.147-5 recodifié L.112-10 et L.112-9) qui a été complexifié à souhait depuis la loi SRU votée en 2000. ² Des situations d'exception pour l'autorisation

² Cf. en Annexe l'historique de la législation sur la question du renouvellement urbain en zone C de PEB

d'opérations de renouvellement urbain autour d'Orly (loi 2009 de « mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion ») et de Roissy uniquement pour les communes incluses dans un CDT (article 166 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR). Concernant le domaine de l'immobilier, l'association Ville et Aéroport a commandé en 2010 une étude auprès de l'Université de Cergy-Pontoise. L'enjeu était d'objectiver scientifiquement l'impact du transport aérien sur le marché foncier et l'immobilier (phénomène de décote). Les conclusions de ce travail publiées en 2015 proposent notamment la création d'Observatoires des valeurs immobilières et des parcours résidentiels autour des principaux aéroports français.³

Si la gouvernance à elle seule ne peut pas résoudre les inégalités, une bonne gouvernance peut néanmoins y contribuer. C'est tout l'intérêt des communautés aéroportuaires. Quel rôle pourraient-elles jouer dans la gestion du dispositif d'aide aux riverains ? Le rapport devra « (...) analyser et évaluer les raisons pour lesquelles aucune communauté aéroportuaire n'a été créée à ce jour ; décliner ses compétences dans le cadre fixé par la loi ; réfléchir à l'articulation de ces structures avec les compétences des intercommunalités, en tenant compte du contexte spécifique du Grand Paris ; déterminer leurs conditions de fonctionnement, tant sur plan financier qu'organisationnel ; poser les conditions et modalités de gestion du dispositif d'aide aux riverains par les communautés aéroportuaires ». Les compétences de cet établissement public présidé par la présidence de région a été fixée par la loi du 23 février 2004 portant création des communautés aéroportuaires : « soutenir les actions territoriales et les projets permettant de favoriser la correction des atteintes aéroportuaires à l'environnement et à la qualité de vie urbaine et rurale, l'accès des riverains aux emplois et aux équipements collectifs, et l'information relative aux impacts de l'aéroport sur son territoire et aux actions menées pour en corriger les effets ». (article 2) Ces communautés aéroportuaires devaient voir le jour autour des aéroports dits « acnés ». A ce jour, il n'en existe aucune.

La loi inspirée par les conclusions du rapport du sénateur Jean-François Legrand remis au gouvernement en 2003 intitulé « Pour un développement durable et équitable des grands aéroports parisiens » a été en réalité vidée de sa substance financière. Les ressources prévues par la loi (article 5) étaient insuffisantes puisqu'elles reposaient pour l'essentiel sur les contributions volontaires des acteurs (entreprises bénéficiant de l'activité aéroportuaire, gestionnaires d'aéroport, collectivités territoriales ou leurs groupements). Je veux rappeler que le projet mort-né des communautés aéroportuaires est dû à une loi de circonstance pré-électorale début 2004. De ce fait, les ressources financières suffisantes n'ont pas été prévues pour qu'elles puissent voir le jour. Surtout, les acteurs du transport aérien et l'Etat n'ont pas soutenu cette création d'un nouveau modèle de gouvernance adapté au territoire aéroportuaire.

³ Cf. Thèse de Mme Noëlvia Sedoarisoa intitulée « Les impacts des nuisances sonores aériennes : dépréciation immobilière et inégalité sociale ? Cas des aéroports de Paris-CDG, Paris-Orly, Lyon-Saint-Exupéry et Toulouse-Montaudou », septembre 2015, Laboratoire MRTE, Université de Cergy-Pontoise

Dans la même période le paysage aéroportuaire français a été profondément modifié. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a transféré aux collectivités territoriales ou à leur groupement la propriété et la gestion de 150 aérodromes civils appartenant à l'Etat et ne présentant pas d'intérêt national ou international (19 régions, 29 départements, 61 EPCI, 41 communes). Par la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports, Aéroports de Paris est devenue société anonyme et les sociétés aéroportuaires ont été créées afin d'établir le nouveau cadre de gestion des douze grands aéroports régionaux.

Cependant aucune réponse n'est aujourd'hui encore apportée à ce qui constituait la finalité envisagée pour les communautés aéroportuaires, comme le souligne le récent rapport d'information parlementaire sur les nuisances aéroportuaires des députés Jacques-Alain Bénisti et Christophe Bouillon : « Il est urgent que ces communautés soient mises en œuvre, puisque leurs missions portent à la fois sur les aspects économiques et environnementaux des aéroports ; elles permettraient de dépasser la sempiternelle opposition entre les deux types d'objectifs ». ⁴ Force est de constater que les conseils de surveillance des sociétés aéroportuaires régionales n'exercent en aucun cas les missions dévolues aux communautés aéroportuaires dont ils n'ont pas les compétences. Il en est de même en Ile-de-France où la promesse d'une charte de développement durable de l'aéroport de Roissy annoncée en 2007 est demeurée lettre morte. Le rapport confié à Jacques Dermagne prévoyait dans ses propositions la mise en place de « communautés de territoires » et les assises du Grand Roissy. Seules ces dernières ont été créées en 2011 sous l'autorité du Préfet de région mais ce fut un faux semblant de réponse et depuis la démarche a été interrompue. Au même moment à l'inverse une démarche ascendante à l'initiative des deux conseils généraux concernés dite des « assises du pôle d'Orly » a vu le jour. Bien que plus stimulante elle n'est pas plus susceptible de satisfaire à la recherche de toutes les réponses utiles.

Le deuxième sujet de la mission concerne l'articulation entre le dispositif d'aide à l'insonorisation (PGS) et le plan d'exposition au bruit (PEB), qui vise à prévenir l'urbanisme au voisinage des aéroports. Compte tenu des approches différentes mais complémentaires des PGS et des PEB, le rapport envisagera l'articulation des procédures de révision de ces deux documents. La mise en cohérence de leurs zonages devra être réalisée sur la base des études déjà menées sur ce thème. Cela renvoie essentiellement au groupe de travail « Rapprochement des procédures PEB et PGS » présidé par Gilles Rouquès en 2007.

Par ailleurs, le rapport examinera « (...) les conditions de mise en œuvre du critère d'antériorité et identifiera les catégories de situations qui pourraient justifier d'adapter ponctuellement l'application du principe d'antériorité ». Aujourd'hui, seuls les logements situés à l'extérieur du PEB en vigueur au moment de la délivrance du permis de construire et

⁴ Rapport d'information parlementaire sur les nuisances aéroportuaires, Jacques-Alain Bénisti et Christophe Bouillon, députés, page 207, Assemblée Nationale, Mars 2016.

à l'intérieur d'un PGS sont éligibles à l'aide à l'insonorisation. Cette catégorie de riverains peut donc bénéficier d'une aide pour réduire des nuisances qui n'existaient pas lors de leur installation. Tel n'est pas le cas des habitations dont la construction a été autorisée, à l'encontre des règles d'urbanisme, à l'intérieur des périmètres de PEB en vigueur. Il convient de corriger cette injustice dans certains cas et d'adapter ce critère d'antériorité qui touche plusieurs centaines de logements sur le territoire national (Art.R.571-86 du code de l'environnement). Il n'est pas logique que des riverains qui subissent de la même façon les nuisances sonores de Roissy puissent ou non bénéficier de l'aide en fonction de cette règle. Enfin, il faudra démontrer « (...) l'utilité et l'opportunité d'une fusion entre PEB et PGS, en tenant compte toutefois de leurs objectifs respectifs. », et en veillant à ce que « les évolutions proposées s'inscrivent dans la démarche de simplification voulue par le Gouvernement ».

Les propositions formulées sur les deux sujets de la mission ont l'ambition modeste d'apporter des réponses pragmatiques afin de simplifier les dispositifs existants (PEB et PGS) avec en même temps le souci d'améliorer la gouvernance et donc la démocratie environnementale autour des grands aéroports français, conformément à ce que souhaitent élus et populations riveraines et dans l'intérêt bien compris des acteurs du transport aérien.

**I) Les communautés aéroportuaires, un nouveau mode de gouvernance
spécifique pour les territoires aéroportuaires.
Quelle mise en œuvre? Quelles compétences? Quels moyens d'action?**

1 Historique

Créées par la loi n°2004-172 du 23 février 2004⁵, les communautés aéroportuaires étaient une nouvelle catégorie d'établissement public à caractère administratif rattaché à la région et doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière (article 1^{er}). Le décret n°2005-1282 du 11 octobre 2005 (modifié par décret n°2013-938 du 18 octobre 2013) est venu préciser la composition et les règles de fonctionnement de leurs conseils d'administration.

Aucune communauté aéroportuaire n'a été créée.

L'instauration de cette catégorie d'établissements publics était l'aboutissement d'un travail mené par le sénateur Jean-François Legrand dans le cadre de la « mission d'évaluation et de propositions pour un développement durable et équitable des grands aéroports parisiens » qui lui avait été confiée par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin au printemps 2003.

Partant du principe qu'une plate-forme aéroportuaire représente une force d'attraction économique générant la création d'un bassin d'emplois qui s'étend notamment sur les axes de transport terrestre conduisant à l'aéroport, elle constitue alors un vecteur majeur dans le domaine de l'aménagement et du développement durable du territoire. A ce titre, il pouvait être considéré qu'économiquement et sociologiquement les communautés aéroportuaires existaient déjà et qu'il suffisait de mettre en place un cadre juridique qui permette le dialogue entre les différents acteurs concernés par l'aéroport qu'ils soient publics (gestionnaire d'aéroport, collectivités territoriales) ou privés (compagnies aériennes, entreprises, riverains).

L'objectif du texte législatif était de constituer un organe de gouvernance territoriale pour la zone aéroportuaire dotée d'un plan de gêne sonore - PGS⁶ - (les communes dont tout ou partie du territoire est compris dans ce plan) avec une triple vocation :

⁵ Cette loi a été abrogée lors de sa codification dans la partie législative du code des transports par ordonnance n°2010-1307 du 28/10/2010. Elle y figure désormais aux articles L.6363-1 à 7. Par simplification de langage, le présent rapport continue de faire référence à la loi initiale de 2004 qui a instaurée les communautés aéroportuaires.

⁶ Plan prévu par l'article L. 571-15 du code de l'environnement pour les aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts, soit :

- d'une part, les aérodromes pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé vingt mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes.
- et d'autre part, les aérodromes pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à deux tonnes a dépassé cinquante mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes, si les plans d'exposition au bruit ou de gêne sonore de cet aérodrome possèdent un domaine

- gérer avec les acteurs intéressés les questions d'environnement et de qualité de vie afin de prévenir, si possible, les litiges en amont ;
- faire bénéficier les populations riveraines des retombées économiques de la plate-forme ;
- faire apparaître une solidarité territoriale et constituer une source d'information crédible pour la population.

Dans ce cadre, un certain nombre de missions avaient été répertoriées :

- la correction des atteintes aéroportuaires à l'environnement (gestion du bruit) ;
- l'accès aux emplois et aux équipements collectifs (désenclavement des riverains des aéroports, amélioration des déplacements transversaux, participation à l'accès aux emplois aéroportuaires par la formation).

12 communautés aéroportuaires avaient ainsi vocation à être créées au droit des aérodromes disposant d'un PGS, à savoir dès l'origine dans l'environnement de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly, Nice-Côte d'Azur, Marseille-Provence, Lyon-Saint Exupéry, Toulouse-Blagnac, Bâle-Mulhouse, Nantes-Atlantique, Bordeaux-Mérignac, Strasbourg-Entzheim, puis à compter de 2012 de Beauvais-Tillé et de Paris-Le Bourget⁷.

2 Les raisons d'une absence de mise en œuvre de la loi de 2004

La mise en place effective des communautés aéroportuaires, conformément à la loi de 2004 relevait d'une initiative des présidents de régions ou bien, à défaut, des préfets de régions. Dans les faits, aucune procédure de création effective n'a été menée à son terme.

Néanmoins, plusieurs présidents de régions (Ile-de-France pour CDG et Orly en 2005, PACA pour l'aéroport de Nice, et Midi Pyrénées s'agissant de l'aéroport de Toulouse) avaient engagé une réflexion relative à l'intérêt de ces établissements publics dans leur région et à leur faisabilité.

Les conclusions de ces différents travaux n'ont pas incité les présidents de région à concrétiser ces projets.⁸ Elles mettaient principalement en avant l'insuffisance des ressources budgétaires qui leur étaient allouées.

d'intersection avec les plans d'exposition au bruit ou de gêne sonore d'un aérodrome remplissant le critère précédemment cité.

⁷ Ces aérodromes ont, dès lors qu'ils ont remplis les critères visés à l'article 1609 quater vices A du code général des impôts, été dotés de PGS (PGS approuvés en décembre 2011 pour les deux aérodromes).

⁸ Voir notamment « rapport sur la faisabilité des communautés aéroportuaires d'Orly et de Roissy », Jean-Pierre Blazy, 2005

2.1 Des collectivités territoriales associées par la loi n°2005-357 du 20 avril 2005 à la gouvernance élargie des sociétés aéroportuaires

Dès l'année suivant la création des communautés aéroportuaires, la loi du 20 avril 2005 a fait évoluer le statut juridique des aéroports. Cette loi s'inscrit dans l'esprit de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a constitué une première étape en transférant la propriété et la gestion de 150 infrastructures aéroportuaires aux collectivités locales ; Les aéroports parisiens et les grands aéroports régionaux étant demeurés la propriété de l'Etat, la loi du 20 avril 2005 a complété l'évolution du cadre juridique en confiant les deux plates-formes parisiennes Orly et CDG à une société anonyme ADP, dans le capital de laquelle l'Etat demeure présent et en prévoyant la création de sociétés de droit privé pour l'exploitation des plates-formes régionales les plus importantes.⁹

Par exception aux dispositions du CGCT, les collectivités territoriales peuvent participer à ces sociétés. On constate aujourd'hui que les conseils régionaux, les conseils de départements, les métropoles, les communautés d'agglomération voire des communes sont représentées dans les conseils de surveillance de ces sociétés, aux côtés des CCI, de l'Etat et d'acteurs privés.

Cette nouvelle gouvernance des grands aéroports régionaux offre aux collectivités territoriales un lieu de concertation avec les principaux acteurs du développement économique et territorial lié à l'activité aéroportuaire. Cette voie d'évolution limitait l'intérêt des communautés aéroportuaires pressenties comme des espaces de dialogue et d'impulsion du développement économique et durable du territoire.

2.2 Une organisation qui s'est structurée sans la création des communautés aéroportuaires

2.2.1 Un dispositif d'aide à l'insonorisation en place

Reposant sur des plans de gêne sonore institués par l'article 19-1 de la loi n°92-1444 du 31 décembre 1992¹⁰, le dispositif d'aide à l'insonorisation des riverains des principaux aérodromes français fonctionne depuis bien avant l'instauration des communautés aéroportuaires.

⁹ Il s'agit des aéroports de Nice, Lyon, Marseille-Provence, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, Nantes, Montpellier, s'agissant de la métropole.

¹⁰ Désormais codifié à l'article L. 571-15 du code de l'environnement.

Le processus mis en place est le suivant :

- Financement intégral par une taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) due par les exploitants d'aéronefs de plus de 2 tonnes décollant depuis un des 12 aérodromes énumérés ci-avant (1, p7);
- Perception de cette taxe par les gestionnaires d'aérodrome ;
- Instruction technique et administrative des demandes d'aide par les exploitants d'aérodrome ;
- Attribution des aides à l'insonorisation par les gestionnaires d'aérodromes en substitution à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) depuis 2004, après avis conforme de la commission consultative d'aide aux riverains (CCAR) de l'aérodrome ;

La TNSA est une taxe dont le produit est affecté, et plafonné en application de l'article 46 de la loi de finances n°2011-1977 du 28 décembre 2011 modifiée. Le plafonnement n'a cependant été introduit qu'en 2014 et a été fixé à 49 M€. Dans le cadre du budget triennal 2015-2017, l'Etat a décidé d'appliquer une baisse de 2% annuelle à ce plafond, le portant à 48 M€ pour 2015 et 47 M€ pour 2016. Ce plafond s'applique à la totalité des aéroports concernés sauf à Bâle Mulhouse¹¹. Le produit annuel excédant le plafond est reversé au budget général. Ceci conduit la DGAC avec les aéroports à exercer un suivi fin du montant de la taxe afin de ne pas dépasser ce plafond et ne pas pénaliser les compagnies aériennes inutilement. Une telle régulation ne peut s'effectuer qu'au niveau national et ne saurait être de la compétence d'une communauté aéroportuaire.

Le tableau qui suit montre le niveau de TNSA par aérodrome affecté à l'aide à l'insonorisation sur les huit dernières années

MONTANTS DE LA TNSA DEPUIS de 2008 à 2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Paris - Charles de Gaulle	29 818 279 €	27 037 644 €	25 215 512 €	21 154 508 €	22 513 996 €	21 045 060 €	19 465 226 €	22 814 101 €
Paris - Orly	18 556 995 €	20 351 852 €	20 050 755 €	21 063 646 €	20 525 565 €	16 202 428 €	13 170 887 €	14 749 799 €
Nice - Côte d'Azur	1 494 743 €	1 407 780 €	1 213 615 €	1 291 473 €	1 288 927 €	933 349 €	822 222 €	556 627 €
Marseille - Provence	1 569 014 €	1 605 794 €	1 577 361 €	1 477 702 €	1 382 350 €	1 279 837 €	1 261 624 €	1 105 660 €
Lyon - Saint Exupéry	1 675 047 €	1 780 113 €	1 590 760 €	1 524 866 €	1 458 247 €	1 428 455 €	1 386 002 €	963 200 €
Toulouse - Blagnac	4 841 934 €	4 695 094 €	4 588 373 €	4 896 205 €	4 809 835 €	4 544 454 €	4 415 633 €	3 421 941 €
Nantes - Atlantique	1 463 135 €	1 819 033 €	1 719 333 €	1 826 567 €	1 665 860 €	1 620 375 €	1 787 269 €	1 231 948 €
Bordeaux - Mérignac	566 133 €	657 773 €	486 784 €	537 158 €	530 094 €	540 626 €	544 148 €	436 459 €
Paris - Le Bourget				0 €	475 308 €	569 992 €	558 573 €	886 488 €
Strasbourg - Entzheim	23 842 €	19 988 €	17 892 €	18 692 €	17 748 €	19 647 €	15 738 €	7 404 €
Beauvais - Tillé				144 541 €	229 933 €	234 376 €	229 768 €	211 976 €
Total	60 009 122 €	59 375 071 €	56 460 385 €	53 935 358 €	54 897 863 €	48 418 599 €	43 657 090 €	46 385 603 €

La loi de 2004 sur les communautés aéroportuaires prévoit qu'elles arrêtent les programmes d'aide financière à l'insonorisation prévus à l'article L.571-14 du code de l'environnement aux riverains de l'aérodrome concerné. A ce titre, il est intéressant de considérer le stock de logements restant à insonoriser pour déterminer la pérennité de cette mission dans le temps. Sur la base d'un coût moyen de 12 000 € d'insonorisation par logement, le tableau qui suit montre qu'aujourd'hui, à part les aéroports de Lyon-Saint Exupéry et Strasbourg-Entzheim qui ont pratiquement terminé leur programme d'insonorisation, la mission demeure importante et actuelle.

Aérodrome	Recettes TNSA 2014	Nb de logements restant à insonoriser ¹² en 2014	Nb d'années de TNSA moyen
Paris-CdG	19,5 M€	31 322	19 ans
Paris-Orly	13,2 M€	15 982	15 ans
Nice-Côte d'Azur	0,8 M€	2251	34 ans
Marseille-Provence	1,3 M€	1500	14 ans
Lyon-Saint Exupéry	1,4 M€	106	1 an
Toulouse -Blagnac	4,4 M€	5000	14 ans
Bâle-Mulhouse	Non concerné		
Nantes-Atlantique	1,8 M€	1000	7 ans
Bordeaux-Mérignac	0,5 M€	639	15 ans
Paris-Le Bourget	0,6 M€	11 285	226 ans
Strasbourg-Entzheim	15 738 €	0	0
Beauvais-Tillé	0,2 M€	424	21 ans

Il convient de noter que cette fonction de programmation est actuellement assurée par les gestionnaires d'aérodromes dans le processus décrit précédemment.

2.2.2 Un système de compensation existant déjà pour Paris-CdG et Paris-Orly

Ce système est issu d'un engagement ministériel portant sur un meilleur partage des fruits de l'activité aéroportuaire lors de la décision de réalisation en 1997 de deux nouvelles pistes sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle. C'est pourquoi la loi de finances rectificative n°99-1173 du 30 décembre 1999 a instauré deux fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (FCNA) pour les communes riveraines des seuls aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly et dont le territoire se situe en totalité ou en partie dans le plan de gêne sonore (PGS).

¹² Chiffres issus du rapport du CGEDD n°009392-01 sur l'optimisation de l'insonorisation des locaux au voisinage des aéroports

Avant la suppression de la taxe professionnelle, ces fonds étaient alimentés par :

- une attribution correspondant à 40 % de la dotation à répartir par le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle ;
- une contribution annuelle volontaire de l'établissement public Aéroports de Paris, sur délibération de son conseil d'administration.

Depuis la suppression de la taxe professionnelle, ces fonds sont abondés par :

- une dotation fixe de l'État arrêtée par la loi de finances n°2012-1509 du 29 décembre 2012 qui dispose en son article 33 qu'à compter de 2013 son montant est fixé à 6 550 076 € pour le fonds de l'aéroport de Charles de Gaulle et à 271 847 € pour le fonds de l'aéroport d'Orly ;
- la reconduction sans actualisation du montant initial de la contribution arrêtée par Aéroports de Paris, soit 4,37 M€.

Ces fonds sont aujourd'hui, en l'absence de communauté aéroportuaire en région parisienne, redistribués aux communes éligibles au prorata :

de la totalité de la population communale incluse dans le PGS ;

et du quart de la population communale située hors du PGS

Cette répartition prend également en compte le potentiel fiscal moyen par habitant des communes situées dans le PGS. Cette prise en compte suit deux étapes :

- l'exclusion des communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes concernées par le PGS ;
- une pondération correspondant à l'écart du potentiel fiscal de chaque commune au potentiel fiscal moyen.

C'est le préfet de la région Île-de-France qui est chargé d'arrêter les attributions versées aujourd'hui aux communes. Remettre en question la répartition qui existe aujourd'hui entre les communes qui jouissent de cet abondement par une décision relevant du conseil d'administration de la communauté aéroportuaire ajouterait de l'incertitude sur le bénéfice qu'une commune en retirerait.

Le tableau ci-après trace l'évolution de ces deux fonds depuis leur création

MONTANTS DU FCNA de 2000 à 2015

	ETAT			ADP			TOTAL	PART ADP		
	ORLY	ROISSY	Total	ORLY	ROISSY	Total		% ORLY	% ROISSY	% TOTAL PART ADP
2000	1 388 987,70 €	2 548 730,81 €	3 937 718,51 €	2 613 539,23 €	1 959 931,57 €	4 573 470,80 €	8 511 189,31 €	65%	43%	54%
2001	457 681,00 €	3 021 936,00 €	3 479 617,00 €	2 613 539,46 €	1 960 265,54 €	4 573 805,00 €	8 053 422,00 €	85%	39%	57%
2002	684 870,00 €	3 187 590,00 €	3 872 460,00 €	2 613 540,00 €	1 959 931,00 €	4 573 471,00 €	8 445 931,00 €	79%	38%	54%
2003	631 855,00 €	3 570 078,00 €	4 201 933,00 €	2 613 540,00 €	1 959 931,00 €	4 573 471,00 €	8 775 404,00 €	81%	35%	52%
2004	671 236,00 €	3 915 159,00 €	4 586 395,00 €	2 613 540,00 €	1 959 931,00 €	4 573 471,00 €	9 159 866,00 €	80%	33%	50%
2005	624 065,00 €	4 095 077,00 €	4 719 142,00 €	1 727 812,00 €	2 805 418,00 €	4 533 230,00 €	9 252 372,00 €	73%	41%	49%
2006	645 158,00 €	4 838 707,00 €	5 483 865,00 €	1 768 053,00 €	2 805 418,00 €	4 573 471,00 €	10 057 336,00 €	73%	37%	45%
2007	399 100,00 €	4 931 405,00 €	5 330 505,00 €	1 768 053,00 €	2 805 418,00 €	4 573 471,00 €	9 903 976,00 €	82%	36%	46%
2008	399 100,00 €	4 931 405,00 €	5 330 505,00 €	1 768 053,00 €	2 805 418,00 €	4 573 471,00 €	9 903 976,00 €	82%	36%	46%
2009	399 100,00 €	4 733 455,00 €	5 132 555,00 €	1 768 053,00 €	2 805 418,00 €	4 573 471,00 €	9 706 026,00 €	82%	37%	47%
2010	271 848,00 €	6 523 515,00 €	6 795 363,00 €	1 768 053,00 €	2 805 418,00 €	4 573 471,00 €	11 368 834,00 €	87%	30%	40%
2011	271 847,00 €	6 550 076,00 €	6 821 923,00 €	1 768 053,00 €	2 805 418,00 €	4 573 471,00 €	11 395 394,00 €	87%	30%	40%
2012	271 847,00 €	6 496 781,00 €	6 768 628,00 €	1 768 063,00 €	2 805 418,00 €	4 573 481,00 €	11 342 109,00 €	87%	30%	40%
2013	271 847,00 €	6 550 076,00 €	6 821 923,00 €	1 768 053,00 €	2 805 418,00 €	4 573 471,00 €	11 395 394,00 €	87%	30%	40%
2014	271 847,00 €	6 550 076,00 €	6 821 923,00 €	1 690 011,00 €	2 681 460,00 €	4 371 471,00 €	11 193 394,00 €	86%	29%	39%
2015	271 847,00 €	6 550 076,00 €	6 821 923,00 €	1 690 784,00 €	2 682 687,00 €	4 373 471,00 €	11 195 394,00 €	86%	29%	39%

Il est à noter que depuis 2005, la participation de l'Etat dépasse celle d'AdP, mais ce dernier assure la compensation de l'écart introduit par l'Etat dans le versement de sa dotation entre les aéroports d'Orly et de Roissy.

2.2.3 Des structures de dialogue organisées

Les Commissions consultatives de l'environnement (CCE)

Créées de droit pour les aéroports entrant dans le champ d'application du dispositif d'aide à l'insonorisation et sur demande d'une commune dont une partie du territoire est couverte par un plan d'exposition au bruit, elles sont consultées sur toute question d'importance relative à l'aménagement ou à l'exploitation de l'aéroport qui pourrait avoir une incidence sur l'environnement. Elles peuvent également, de leur propre initiative, émettre des recommandations sur ces questions qui sont transmises à l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA). Les commissions consultatives de l'environnement coordonnent, bien souvent, la rédaction des documents écrits qui formalisent les engagements pris par les différentes parties intéressées à l'exploitation de l'aéroport en vue d'assurer la maîtrise des nuisances liées à cette exploitation. Ce sont notamment des chartes de qualité de l'environnement, pour lesquelles elles assurent le suivi de leur mise en œuvre. En matière de bruit dû au transport aérien, elles peuvent saisir l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires de toute question relative au respect de ces chartes et de toute demande d'étude ou d'expertise.

Les moyens de fonctionnement de la commission sont mis à sa disposition par l'exploitant de l'aérodrome concerné.

Cette commission comprend :

- pour un tiers de ses membres, des représentants des professions aéronautiques ;
- pour un tiers, des représentants des collectivités locales intéressées ;
- pour un tiers, des représentants des associations de riverains de l'aérodrome et des associations de protection de l'environnement et du cadre de vie concernées par l'environnement aéroportuaire.

Elle est présidée par le représentant de l'Etat.

Elle comprend en son sein un comité permanent présidé par le président de la CCE et composé de membres de chacune des trois catégories citées plus haut dans les mêmes proportions.

Les commissions consultatives d'aide aux riverains (CCAR)

Pour chaque aérodrome entrant dans le champ d'application du dispositif d'aide aux riverains, il est institué une commission qui est consultée sur le contenu du plan de gêne sonore et sur l'affectation des aides destinées à atténuer les nuisances subies par les riverains. C'est le comité permanent de la CCE qui constitue cette commission, des représentants de l'Etat y siégeant également avec voix délibérative.

Ces structures, même si elles peuvent être décriées par les riverains car étant seulement consultatives et lourdes en raison de l'intervention de nombreux acteurs, fonctionnent plutôt bien. Elles sont un lieu d'échanges et de communication privilégiés qui conduisent les compagnies aériennes et les exploitants d'aérodrome à considérer qu'une communauté aéroportuaire risquerait d'amener de la complexité et de la confusion dans les prérogatives de chacun.

2.3 Une inadéquation des ressources prévues pour les communautés aéroportuaires avec les projets à mener

La loi de 2004 liste en son article 5 les ressources sur lesquelles une communauté aéroportuaire peut s'appuyer pour son action. Elles sont au nombre de 6 :

- le produit des sanctions administratives prononcées par l'ACNUSA (l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires) à la suite des manquements constatés sur l'aérodrome concerné ;
- les contributions volontaires des gestionnaires d'aéroports ;
- les contributions volontaires des entreprises bénéficiant de l'activité aéroportuaire ;

- les contributions volontaires des collectivités territoriales ou de leurs groupements ;
- les attributions et les contributions versées au titre du FCNA des communes riveraines de l'aéroport concerné (CdG et Orly) ;
- le cas échéant, les ressources affectées par les lois de finances.

- En ce qui concerne les ressources issues des sanctions prononcées par l'ACNUSA : le tableau ci-après en donne une estimation sur la base des dix dernières années (2005 à 2014).

	Moyenne sur 10 ans du montant annuel total des amendes	Min	Max
Paris - Charles de Gaulle	2 298 275 €	911 000 €	4 232 500 €
Paris - Orly	203 100 €	72 000 €	441 000 €
Nice - Côte d'Azur	190 200 €	10 000 €	278 500 €
Marseille - Provence	93 500 €	35 500 €	183 000 €
Lyon - Saint Exupéry	59 650 €	4 500 €	175 000 €
Toulouse - Blagnac	108 300 €	9 000 €	369 500 €
Bâle - Mulhouse	48 315 €	9 000 €	112 000 €
Nantes - Atlantique	129 625 €	8 000 €	282 500 €
Bordeaux - Mérignac	70 590 €	14 000 €	186 700 €
Paris - Le Bourget	11 150 €	0 €	23 000 €
Strasbourg - Entzheim	non concerné	non concerné	non concerné
Beauvais - Tillé	1 700 €	0 €	10 500 €

Un facteur de 6 à 41 peut affecter les montants perçus d'une année à l'autre quand pour certains aérodromes il peut n'être attendu aucune recette. Ceci montre l'imprédictibilité de cette ressource qui ne peut être considérée comme une ressource stable.

- En ce qui concerne les ressources volontaires : prévues par la loi, elles n'ont aucune force de prédictibilité, ce qui conduit à ne pas pouvoir tabler sur elles.

- Le FCNA : il est aujourd'hui a priori la ressource stable, mais il ne concerne que les aéroports d'Orly et de Roissy. De plus ce fonds, si la communauté aéroportuaire était créée, ne serait reversé qu'aux communes ou groupements de communes acceptant de faire partie de la communauté aéroportuaire. Elle n'est pas identifiée, à juste titre, comme une ressource de la communauté aéroportuaire en tant que telle, étant obligatoirement redistribuée. De ce fait cette ressource offre peu de souplesse à la capacité d'action de la communauté aéroportuaire.

- En ce qui concerne les ressources affectées par les lois de finances : bien qu'il soit difficile de projeter ce qui pourrait intervenir dans les futures lois de finance si une communauté voyait le jour, il est peu probable que l'Etat, dans le contexte économique actuel, introduise une nouvelle dépense à son budget.

Au global, la communauté aéroportuaire n'a donc aucun moyen de financement stable lui permettant d'avoir une politique propre. Ceci est un élément essentiel au fait qu'aucune n'ait pu voir le jour.

2.4 Des missions qui ne mettent pas les communautés aéroportuaires au centre des décisions prioritaires des riverains

Du point de vue des riverains, l'amélioration technologique portée sur les avions de manière à ce qu'ils soient à la fois moins bruyants et moins polluants contribue certes à l'amélioration de la qualité de vie, mais avec des effets à long terme. Les mesures considérées aujourd'hui comme à impact immédiat résident en fait dans les restrictions d'exploitation (par exemple la restriction d'accès des aérodromes aux avions les plus bruyants ou à certaines périodes les plus sensibles), dans le renforcement des procédures de navigation aérienne à moindre bruit (telles que la généralisation des descentes continues ou l'instauration de volumes de protection environnementale - VPE). Décidées dans le cadre des CCE et au travers de chartes de qualité environnementale, ces mesures n'ont pas eu besoin des communautés aéroportuaires pour être mises en œuvre. En outre, les mesures à effet curatif centrées sur l'insonorisation des logements situés dans le plan de gêne sonore sont traitées directement par les gestionnaires d'aéroports, et validées en CCAR.

3 Les territoires à proximité des infrastructures aéroportuaires comportent des enjeux spécifiques

Un aéroport est pourvoyeur d'emplois et contribue à l'émergence de diverses activités dans la mouvance du trafic aérien (logistique, service de fret, à titre d'exemple). C'est un moteur socio-économique.

Parallèlement, les territoires situés à proximité d'une infrastructure aéroportuaire de dimension internationale sont des lieux de débats tendus entre les exploitants des aéroports, les riverains, les collectivités territoriales voisines.

Les termes du débat ont migré de la question des émissions sonores aériennes à celle des effets du bruit sur les populations (affections sanitaires, troubles du sommeil...) et sur les territoires (contraintes urbanistiques, modification des dynamiques spatiales...) auxquels s'ajoute désormais une perspective de développement durable, en particulier dans le domaine de la mixité sociale des banlieues aéroportuaires et de l'urbanisme.

Si la spécificité de ces territoires a pour fondement la réparation des nuisances, le champ s'élargit à une demande de concertation renforcée s'agissant du développement durable de l'aéroport. Selon leurs habitants, ces autres spécificités seraient le plus souvent ignorées et

écartées des réflexions au profit des seules nuisances sonores aériennes qu'il conviendrait de réparer.¹³

Aussi la poursuite du développement économique des aéroports ne peut se dissocier de la manière dont sont traitées leur insertion territoriale et leur acceptabilité. Savoir informer et associer les riverains au choix des actions d'amélioration et de compensation des gênes que cette activité économique suscite est un enjeu de croissance pour le transport aérien français.

3.1 Les nuisances aéroportuaires : un impact sociétal à prendre en compte

3.1.1 Une dépréciation immobilière difficile à enrayer

De nombreuses études ont été menées en France et dans d'autres pays qui mettent en évidence la dépréciation immobilière liées à l'existence de nuisances sonores aéroportuaires. Malgré l'échantillon des aéroports choisis dans ces études et les villes à proximité desquelles ils se situent, les conclusions font le constat d'une forte corrélation entre les nuisances sonores et la chute de la valeur immobilière des biens localisés dans des zones affectées.

Les enquêtes et analyses économiques conduites mettent en évidence l'existence d'un taux de dépréciation de la valeur des biens immobiliers corrélé à la gêne sonore. Il semblerait d'ailleurs que le taux de dépréciation immobilière lié à l'exposition au bruit des avions augmente au cours du temps¹⁴. Les conclusions de l'étude de Mme Sedoarisoa montrent que l'exposition au seul bruit des avions a bien un effet négatif et significatif sur le prix des logements autour des aéroports. Le coût social du transport aérien est réel à partir d'un indice Lden 55 en zone C de PEB. Il faut souligner la disparité des situations et impact social et environnemental plus marqué en Ile-de-France autour des aéroports parisiens.

La finalité opérationnelle de ce travail scientifique est la création d'observatoires indépendants des valeurs immobilières, des parcours résidentiels et des inégalités sociales et environnementales en zone de bruit (PEB).

¹³ Voir notamment sur la question du déni de reconnaissance de la spécificité des territoires LARTIGUE S., BERTHONNE E. (2003), *l'impact socio-économique des aéroports parisiens*, IAURIF, juin 2003 .

¹⁴ Voir in *développement durable des territoires ; dossier 9/2007 ; G.Faburel et I.Maleyre, le bruit des avions comme facteur de dépréciations immobilières, de polarisation sociale et d'inégalités environnementales. Le cas d'Orly. Cf. également la thèse de Mme Noëlvia Sedoarisoa intitulée « Les impacts des nuisances sonores aériennes : dépréciation immobilière et inégalité sociale ? Cas des aéroports de Paris-CDG, Paris-Orly, Lyon-Saint-Exupéry et Toulouse-Blagnac », septembre 2015, Laboratoire MRTE, Université de Cergy-Pontoise*

3.1.2 Une mobilité résidentielle des ménages qui conduit à un phénomène de paupérisation des populations

Confrontés à cette situation, les ménages déploient des stratégies résidentielles qui contribuent au renforcement de la spécificité de ces territoires. Les stratégies résidentielles des ménages révèlent leurs choix environnementaux et façonnent une géographie sociale des espaces contribuant à la valorisation ou à la dévalorisation des biens immobiliers.

Ainsi, les analyses portant sur des échantillons de mutations immobilières dans des communes situées à proximité d'infrastructures aéroportuaires soulignent que la proportion des acquéreurs appartenant à la catégorie des « cadres et professions intellectuelles supérieures » est en baisse sensible dans les communes où la décote est la plus forte, tandis, qu'inversement, la proportion cumulée des ménages acquéreurs des catégories « employés et ouvriers » est en hausse sensible dans ces mêmes communes.¹⁵ Ces données confirment que le renouvellement des populations ne s'opèrent pas socialement à l'identique. Une polarisation sociale est à l'œuvre. On assiste au départ de populations aisées et âgées qui font place à l'arrivée de jeunes couples, issus du locatif aidé, disposant de peu de moyens et attiré par une accession à la propriété rendue possible du fait de la dévalorisation immobilière.

3.2 Renouvellement urbain en zone C des PEB, une question majeure pour les élus sur le territoire aéroportuaire

Les territoires situés à proximité d'infrastructures aéroportuaires font l'objet de dispositions législatives et réglementaires visant à limiter les effets des nuisances sonores aériennes sur les populations. L'Etat s'est de fait engagé dans la voie d'une maîtrise de l'urbanisation aux abords des aéroports et a institué des contraintes fortes en matière immobilière.

Outre les servitudes aéronautiques destinées à assurer la sécurité des vols en approche ou au décollage et éviter les obstacles aux abords des aérodromes, d'autres servitudes administratives affectent l'utilisation des sols dans ces territoires. La loi n°85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes¹⁶ a ainsi conforté au niveau législatif la création de « plans d'exposition au bruit » (PEB), plans précédemment prévus par une circulaire du 30 juillet 1973 relative à la construction dans les zones de bruit des aérodromes. Ces plans ont pour objet de maîtriser le développement de l'urbanisation des communes situées à proximité des aérodromes afin d'éviter d'exposer de nouvelles populations aux nuisances sonores aériennes.

¹⁵ Dossier 9/2007, Etudes de G.Faburel et I.Maleyre précitée.

¹⁶ Aujourd'hui codifiée aux articles L. 112-3 à L. 112-17 et R. 112-1 à R. 112-17 du code de l'urbanisme au sein d'un chapitre intitulé « servitudes d'urbanisme ».

Ces plans distinguent plusieurs zones dans lesquelles les constructions à usage d'habitation sont :

- interdites (zone A, B et C) sous réserve d'exceptions ;
- limitées au développement d'un habitat individuel diffus et soumis à des prescriptions acoustiques dès lors que ces constructions entraînent seulement un faible accroissement de la capacité d'accueil des habitants exposés aux nuisances.(zone C) ;
- soumises uniquement à des contraintes d'isolation acoustique (zone D).

La loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 dite « engagement national pour le logement » autorise les opérations de reconstruction d'habitation rendues nécessaires par des démolitions opérées en zones A ou B sous le respect d'une double condition qu'elles n'entraînent pas un accroissement de la population exposée aux nuisances et que les normes d'isolation phonique soient respectées ; Le coût de ces mesures techniques est à la charge du constructeur.

Ces contraintes d'urbanisme limitent les possibilités d'action des élus locaux au moyen d'opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant. Ainsi, en zones A et B, les opérations de rénovation et de réhabilitation de l'habitat existant ne doivent pas induire une augmentation de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances ; en zone C la loi SRU du 13 décembre 2000 permet au PEB de délimiter des secteurs dans lesquels des opérations de réhabilitation et de réaménagement urbain peuvent être autorisés. Toutefois, la loi n°2002-3 du 3 janvier 2002 en rendant plus stricte ce dispositif prohibe toute augmentation de population.

Enfin, s'agissant des communes relevant du Grand Paris, la loi n° 2010-597 prévoit la mise en place de contrats de développement territorial (CDT) qui peuvent répondre aux enjeux spécifiques de renouvellement urbain qu'ils identifient. Dans un but de mixité sociale et d'amélioration de la qualité de la vie des populations, ils peuvent prévoir des opérations de réhabilitation ou de réaménagement urbain de la zone C des PEB. De plus, ces opérations peuvent entraîner une augmentation de population soumise aux nuisances sonores sans que celle-ci puisse être significative. Cette disposition ne peut s'appliquer que sur le territoire aéroportuaire de Paris-Charles-de-Gaulle.

Sur ce sujet, il subsiste une incompréhension de la puissance publique par rapport à la situation des territoires autour des aéroports. L'enjeu demeure de simplifier un texte que l'on a complexifié à souhait depuis 2002. Il faut regretter l'obstination des ministres successifs à ne pas vouloir apporter la solution qu'attendent de nombreux élus, solution qui avait été trouvée en 2000 avec la loi SRU puis remise en cause deux ans plus tard.

La proposition que ce rapport formule est plus équilibrée et plus équitable. Il s'agit de préconiser une disposition d'ensemble applicable sur tous les territoires aéroportuaires de la

république pour les zones C de PEB des aéroports acrusés. Elle modifie l'ancien article L.147-5 du code de l'urbanisme recodifié en L.112-10 (nouvelle version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016) sans remettre en question le principe même du PEB qui vise à prévenir l'urbanisme au voisinage des aéroports. L'enjeu est d'instaurer un assouplissement raisonnable en zone C des PEB des aéroports acrusés, dans les secteurs de renouvellement urbain visés au 5° de l'article L.112-10 du code de l'urbanisme. La définition des limites de chacune des opérations sera négociée entre le maire et le préfet local, représentant l'Etat, au regard des enjeux de développement durable et de mixité sociale. Il est précisé que « ces opérations peuvent être autorisées à condition qu'elles entraînent un très faible accroissement de la population soumise aux nuisances sonores ». Il n'y a pas d'insécurité juridique à formuler les choses comme cela. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel avait validé cette rédaction dans une décision publiée en décembre 2000 suite au vote de la loi SRU.

On peut ainsi regretter la position constante des administrations concernées (DHUP et DGAC) qui considèrent que l'expression « augmentation non significative de la population » ne sécurise pas le dispositif. En 2000 dans le cadre de la loi SRU, cette objection n'avait pourtant pas été soulevée.

Afin d'encadrer au mieux ces opérations de renouvellement, il est prévu que la possibilité de les réaliser est portée sur une durée renouvelable de 10 ans une fois à compter de la promulgation du texte de loi. D'autres gardes fous sont nécessaires tels qu'une évaluation et un suivi de ces opérations de renouvellement urbain à l'intérieur des zones C de PEB au niveau local en amont et en aval par le représentant de l'Etat. Une évaluation précise et un suivi de l'augmentation de la population est indispensable dans le cadre de cette évolution législative. A ce titre, les observatoires des autorisations de construire pourraient être encouragés au niveau national de manière à mesurer effectivement l'évolution de la population dans les zones de bruit mais aussi à maîtriser les risques d'accroissement excessif des populations. L'ACNUSA pourra également jouer un rôle de d'observation et de contrôle.

Actuellement, le code de l'urbanisme tel qu'il est rédigé constitue un véritable frein aux opérations de renouvellement urbain : une opération de démolition d'un bâtiment dégradé en vue de réaliser une construction neuve ne peut trouver une faisabilité économique que si le nombre de logements reconstruits est supérieur au nombre de logements démolis. La règle du 1 pour 1 du PEB (1 m² construit pour 1 m² démoli) est incompatible avec la logique des opérations de renouvellement urbain. Celles qui ont pu être réalisées l'ont été grâce à des subventions publiques pour équilibrer les bilans de ZAC. Les collectivités territoriales n'ont pas les capacités pour accompagner financièrement ces opérations. Pour accompagner la réalisation des opérations de renouvellement urbain en zone C du PEB, un soutien financier par la communauté aéroportuaire serait prévu.

La réforme proposée favorise l'égalité des territoires, la lutte contre la dégradation urbaine et sociale, la mixité sociale et le développement durable. Par ailleurs, elle n'aurait aucune incidence sur les comptes publics.

Recommandation n°1 : Réviser le 5°) de l'article L.112-10 du code de l'urbanisme afin de permettre la réalisation d'opérations de renouvellement urbains en zone C des PEB. La possibilité de création de ces opérations est envisageable sur une durée renouvelable de 10 ans une fois à compter de la promulgation de la loi. Elle s'inscrit dans le cadre d'une évaluation et d'un contrôle strict de l'augmentation de la population exposée aux nuisances sonores aux termes d'un contrat négocié entre le représentant local de l'Etat et le maire.

La réforme porte sur le 5°) de l'article L.112-10 du code de l'urbanisme ainsi rédigé :

5° Dans les zones C, les plans d'exposition au bruit peuvent délimiter des secteurs où, pour permettre le renouvellement urbain des quartiers ou villages existants, des opérations de réhabilitation et de réaménagement urbain peuvent être autorisées, à condition qu'elles entraînent un très faible accroissement de la population soumise aux nuisances sonores. Postérieurement à la publication des plans d'exposition au bruit, à la demande de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de tels secteurs peuvent également être délimités par l'autorité administrative compétente de l'Etat après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre 1er du code de l'environnement.

Ces opérations sont définies dans l'acte de création de ces secteurs et motivée au regard des enjeux liés à l'égalité des territoires, au développement durable et à la mixité sociale.

La création de ces opérations est possible sur une durée renouvelable de 10 ans une fois à compter de la promulgation de la loi.

Une évaluation et un suivi de ces opérations de renouvellement urbain à l'intérieur des zones C est assuré au niveau local en amont et en aval par un contrat négocié entre le représentant local de l'Etat et le maire. Le suivi de ces opérations est défini au regard notamment de l'augmentation de la population, en précisant l'augmentation de la capacité de logement résultant de ces opérations, et en prévoyant des mesures permettant de limiter l'impact des nuisances sonores sur la qualité de vie des populations exposées.

L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires présente un rapport annuel de la mise en œuvre du présent article. »

3.3 Pouvoir offrir aux populations riveraines une part du bénéfice des retombées économiques et fiscales de l'aéroport

Un aéroport d'intérêt national ou régional est un vecteur indispensable pour favoriser le développement économique. S'il est porteur d'emplois directs, indirects et catalytiques, son activité n'est pas dénuée de nuisances. Cette infrastructure, reliée à la métropole et au tissu économique prend peu en compte les populations qui vivent à proximité et qui subissent directement leurs nuisances. Les précautions prises pour que ne s'accroissent pas les populations qui pourraient en souffrir, rendent les investissements difficiles. En effet, la faible attractivité de ces territoires conduit à une paupérisation des populations et par suite à des dynamiques d'abandon que ce soit d'un point de vue des moyens de transport fin qui pourraient permettre l'accès de ces populations aux emplois de l'aéroport, que ce soit en matière de formation, que ce soit également en matière de renouvellement urbain du parc des logements sociaux. L'isolation acoustique, financée à 80%, nécessite une contribution individuelle complémentaire que tous ne peuvent pas se permettre. Tout ceci est porteur de mécontentements qui ne peuvent qu'aller grandissants avec l'expansion du trafic aérien, quand bien même l'impact sonore puisse rester contenu.

4 Les communautés aéroportuaires de la loi de 2004 face aux évolutions systémiques

4.1 Rappel des compétences des communautés aéroportuaires dans la loi de 2004

La loi portant création des communautés aéroportuaires crée une catégorie d'établissement public administratif de niveau régional « *chargé de soutenir des actions territoriales et des projets permettant de favoriser la correction des atteintes aéroportuaires à l'environnement et à la qualité de vie urbaine et rurale, l'accès des riverains aux emplois et aux équipements collectifs et l'information relative aux impacts de l'aéroport sur son territoire et aux actions menées pour en corriger les effets* ». (article 1^{er} de la loi précitée).

Le champ de sa mission est complété par l'article 7 qui dresse la liste des domaines dans lesquels les projets pourraient être éligibles au financement de la communauté aéroportuaire. Il s'agit des secteurs de l'environnement, de l'urbanisme, des transports, de l'emploi, de l'information. Le financement porte sur l'investissement.

La création de cette nouvelle catégorie d'établissement public répondait à plusieurs préoccupations et faisait suite aux réflexions exprimées dans le rapport Legrand (2003) qui étudiait la situation des seuls aéroports parisiens. En effet, le développement du transport aérien rend nécessaire la régulation et la compensation des nuisances (d'où la création de

l'ACNUSA en 1999, et la fixation des conditions d'établissement du PEB/PGS par le décret du 26 avril 2002). On sait, par ailleurs, que les zones proches des infrastructures aéroportuaires deviennent au fil du temps des espaces de conflits, de dialogue difficile ou impossible entre les exploitants et les riverains (individus et collectivités). Le rôle économique positif de ces implantations, souvent mal connu, ne suffit pas à apaiser les tensions.

Dans ce contexte, la communauté aéroportuaire était définie par les concepteurs du texte comme un organe de gouvernance territoriale. Elle devait permettre aux différents acteurs publics et privés « sous l'influence aéroportuaire »¹⁷ de se parler et se voulait le cadre juridique de ce dialogue renoué. Elle faisait apparaître l'existence de solidarités territoriales et la volonté de recherche de solutions consensuelles dès lors que la communauté d'intérêt aurait été perçue et acceptée de tous.

Toutefois, dès la présentation du texte adopté par le Sénat devant l'Assemblée nationale, plusieurs critiques naissaient. L'absence d'articulation avec le projet de loi relatif aux responsabilités locales, précité, était déplorée, de même que des interrogations au sujet de l'adéquation entre les ressources à disposition de la communauté aéroportuaire et les projets relevant de son champ d'action.

Aujourd'hui, la question de la nécessité ou au moins de l'intérêt d'une reconfiguration juridique des communautés aéroportuaires se pose au regard des dernières évolutions de l'organisation administrative de l'Etat, de la gouvernance actuelle des plateformes aéroportuaires, du fonctionnement actuel des dispositifs de compensation des nuisances sonores et de la disparité de situation marquée entre les infrastructures de la région Ile-de-France et celle des grands aéroports régionaux.

4.2 Une nouvelle organisation territoriale qui modifié les compétences des collectivités territoriales

La loi n° 2014-58 relative à la Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, la loi n° 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral du 16 janvier 2015 et la loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 ont considérablement modifié l'organisation territoriale de l'État et la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration locale décentralisée. La réflexion relative aux communautés aéroportuaires doit nécessairement s'inscrire dans ce nouveau paysage administratif.

¹⁷ Voir rapport n°91 fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur la proposition de loi de M. Jean-François LEGRAND portant création des communautés aéroportuaires ; session ordinaire de 2003-2004 ; p.6.

Les deux catégories de collectivités territoriales à prendre en considération sont les régions et les métropoles, dont l'imbrication des compétences se révèle complexe, en particulier dans le domaine du développement économique.

4.2.1 Des régions qui reçoivent de nouvelles compétences d'attribution

La loi NOTRe entend affirmer une sorte de « leadership » de la région vis-à-vis des autres catégories de collectivités territoriales (dans la limite des principes constitutionnels)¹⁸. Elle dispose d'un pouvoir élargi envers les habitants de la région dans le cadre classique de la répartition des compétences administratives. La région connaît un élargissement de ses compétences en matière de développement économique. Dans ce domaine, comme dans les autres domaines d'action qui lui reviennent, elle gère le présent ainsi que les futurs développements compte tenu de son rôle dominant dans le travail de programmation, puisqu'elle élabore les schémas régionaux dont l'ampleur est très importante. Ainsi la région définit les orientations en matière de développement économique. De même, dans le secteur de l'emploi, elle coordonne les actions des intervenants au service public de l'emploi.

Par ailleurs, au sein de la région, est créée une « conférence d'action territoriale de l'action publique » (CTAP) présidée par le président du Conseil régional qui rassemble les représentants de l'ensemble des exécutifs locaux - régions, départements, métropoles, agglomérations - et les délégués des maires et des communautés de communes. Cette conférence établit un pacte de gouvernance territoriale au niveau de la région.

Cette CTAP peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements.

On notera que les infrastructures aéroportuaires participent inévitablement au développement régional dont elles peuvent constituer un levier majeur comme dans la région Ile-de-France.

4.2.2 Un nouvel acteur : les métropoles.

L'évolution administrative la plus remarquable est la création des métropoles.

Le 1^{er} janvier 2015 ont été créées 10 métropoles de droit commun, auxquelles s'ajoutent Nice Métropole ainsi qu'une collectivité territoriale à statut particulier la Métropole de Lyon.

¹⁸ Les régions orientent l'exercice des compétences des autres catégories de collectivités territoriales au moyen des schémas régionaux plus ou moins contraignants. Elle se présente de fait comme assurant la direction.

Au 1^{er} janvier 2016, ont également été créés deux métropoles à statut particulier : Aix-Marseille-Provence et Grand Paris.

L'ensemble de cette nouvelle catégorie de collectivités territoriales détient dans ses domaines de compétence « le développement, aménagement économique, social et culturel. Il s'agit de compétences d'attribution qui doivent s'articuler avec celles de la région. S'agissant du développement, l'article L.5217-2 du CGCT issu de la loi MATPAM¹⁹, précise notamment:

« Article L5217-2

1.- La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :

a) Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;

.....

2° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain :

a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document en tenant lieu ou carte communale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières ;

b) Organisation de la mobilité au sens des articles L.1231-1, L.1231-8 et L.1231-14 à L.1231-16 du code des transports ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains ;

.....

3° En matière de politique locale de l'habitat :

a) Programme local de l'habitat ;

b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;

c) Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;

.....

¹⁹ Il s'agit de l'article L.521961 pour la métropole du Grand Paris, Marseille, Lyon ?

6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

a) Gestion des déchets ménagers et assimilés ;

b) Lutte contre la pollution de l'air ;

c) Lutte contre les nuisances sonores ;

..... »

Force est de constater que des compétences désormais dévolues aux métropoles dans le domaine du développement et l'aménagement des zones aéroportuaires comme dans celui de la lutte contre les nuisances sonores devront donner lieu à une articulation avec les compétences qui sont ou seront dévolues aux communautés aéroportuaires.

Par ailleurs, s'agissant de l'organisation territoriale proprement dite, la métropole du Grand Paris sera composée de 12 établissements publics territoriaux (EPT) qui succèdent aux intercommunalités à fiscalité propres qui existaient auparavant. Ils sont sans fiscalité propre (sauf de 2016 à 2020 où ils percevront la Contribution foncière des Entreprises-CFE). Parmi ces territoires se trouvent des EPT concernant des aéroports : pour les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Le Bourget l'EPT T7 « Territoires des aéroports » situé au nord de la métropole, créé par décret n°2015-1660 du 11 décembre 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est situé à Aulnay-sous-Bois ; pour l'aéroport de Paris-Orly, l'EPT 12, créé par le décret n° 2015-1665 du 11 décembre 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est à Vitry-sur-Seine.

4.2.3 Le cas particulier des intercommunalités de la grande couronne en Île-de-France

La loi NOTRe (article L.5210-1-1-III-1° du CGCT) a rationalisé la carte intercommunale et augmenté le seuil de constitution des EPCI à fiscalité propre (à 150 000 habitants).

S'agissant des intercommunalités franciliennes, toutes les communes se situant à proximité des plates-formes aéroportuaires n'ont pas intégré la métropole du Grand Paris. Un certain nombre d'entre elles se sont regroupées au sein de deux communautés d'agglomération : La communauté d'agglomération Val d'Yerres Val de Seine et la communauté d'agglomération Roissy Pays de France intéressent plus particulièrement la réflexion relative aux communautés aéroportuaires. Ces deux communautés d'agglomération ont été créées à compter du 1^{er} janvier 2016.

Le périmètre de la communauté d'agglomération de Roissy Pays de France a été déterminé en considération des interactions entre la zone aéroportuaire et les communes concernées

par son activité.²⁰ Elle repose aussi sur le constat d'une communauté d'enjeux, de développement et d'aménagement, en particulier s'agissant du maillage en transports en commun comme d'une relation plus étroite entre habitat et emploi. Ainsi, parmi ses compétences obligatoires est inscrite, notamment, la gestion des demandes et offres d'emploi et la mise en œuvre de la formation professionnelle d'intérêt communautaire.

L'articulation entre cette communauté d'agglomération et l'EPTA devra être assurée concernant les compétences en termes d'emploi.

4.3 Des acteurs privés intervenant dans la promotion et le développement des territoires aéroportuaires

Souvent à l'initiative de la société aéroportuaire, les acteurs privés s'emploient à promouvoir l'attractivité et le dynamisme de la zone située dans le champ d'influence de l'aéroport.

Plusieurs illustrations de cette réalité peuvent être fournies.

- Des entreprises et acteurs privés soucieux de l'attractivité du territoire au bénéfice de l'image de leur entreprise

- L'aéroport Charles de Gaulle se trouve dans une situation très spécifique mais présente le mérite de mettre en évidence les initiatives des acteurs privés pour contribuer activement au développement de la plate-forme et du territoire environnant soit seul, soit conjointement avec des collectivités territoriales du même périmètre géographique.

Conscients du fait que CDG forme un secteur géographique stratégique pour le développement de l'économie francilienne les acteurs publics et privés se sont regroupés afin d'engager des actions ciblées dans le domaine de l'offre de formation ou de promotion économique du territoire.

-L'aéroport de Toulouse a fait le choix de développer son activité domaniale au bénéfice de sociétés du secteur aéronautique (Airbus et Sabena Technics notamment) ; tandis que l'aéroport de Lyon participe à la construction d'immeubles de bureaux et à l'implantation de complexes d'activité tertiaire et hôtelier.

²⁰ Voir arrêté inter préfectoral portant fusion des communautés d'agglomération « Roissy porte de France » et « Val de France » et extension du périmètre à dix-sept communes de la communauté de communes plaines et monts de France au 1^{er} janvier 2016 du 9 novembre 2016 ; RAA n°121 du 24 novembre 2015.

- Des activités éparses pour améliorer la formation et l'accès au marché de l'emploi

Pour CDG, dès le début des années 2000, les acteurs publics et privés ont entrepris des actions coordonnées et conjointes afin de développer les formations en lien avec les activités aéroportuaires après analyse de la répartition sectorielle des offres d'emplois enregistrées. Il s'agissait d'offrir aux entreprises déployant leur activité sur le territoire de la plate-forme aéroportuaire (directement ou à proximité) de pouvoir disposer d'un vivier des compétences qu'elles recherchent. Il s'agissait dans le même temps de contribuer au développement de l'employabilité des populations proches de l'infrastructure et de leur offrir en quelque sorte une autre forme de compensation aux nuisances, en particulier, pouvant affecter leur cadre de vie.²¹

Des initiatives comparables ont été mises en place autour des grands aéroports régionaux. Les aéroports de Lyon ont créé Satoemplois en collaboration avec pôle emploi afin de favoriser l'accès des riverains aux métiers aéroportuaires. (Organisation du forum « semaine de l'emploi » par exemple). Lors de ces initiatives, 36 % des emplois offerts ont été pourvus par des riverains. Des partenariats actifs se sont ainsi créés.

5 Comment repenser les communautés aéroportuaires

5.1 Les termes du débat

L'imbrication des compétences des catégories de collectivités dont la mise en place est en cours complexifie considérablement la réflexion sur la place qui pourrait revenir aux communautés aéroportuaires.

Compte tenu de l'ensemble des éléments analysés dans ce qui précède, les points suivants se dégagent :

- La réforme territoriale ne conduit pas à une véritable simplification organisationnelle et la création (ou l'activation) d'une structure supplémentaire ne répond pas aux attentes généralisées de simplification et d'efficacité ;
- La compétence en matière de création, d'aménagement et de gestion des zones d'activité aéroportuaire est attribuée aux métropoles. Celles-ci reçoivent également compétence s'agissant des nuisances sonores. L'exercice de ces compétences devra d'ailleurs respecter le contenu des schémas régionaux de développement économique (SRDEII et les SRADDET) ;

²¹ Dans le cadre de la création et d'offres d'emplois, on peut citer concernant l'aéroport CDG : Roissy Développement, Hubstart Paris Région, Aérotopolis, Aireemploi, l'association Jeremy, FACE 93 (Fondation agir contre l'exclusion), Caravane de l'emploi et de l'entrepreneuriat, Planèt'Airport – AéroCompétences, Fondation Aéroports de Paris .

Dans le cadre de la formation : Aero-emploi-formation (AFMAé), GIP Emploi Roissy-CdG,

- La diversité des acteurs déployant des efforts de promotion et de développement des territoires aéroportuaires ne cesse de croître affectant la lisibilité des dispositifs et leur intérêt.

De plus, les actions engagées portent sur des segments de problématique tels que la formation et l'emploi, l'attractivité du territoire, l'aménagement urbain. Elles ont pu donner lieu à la mise en place de structures de coordination comme le GIP formation de Roissy, ou l'Etablissement d'aménagement Plaine de France. Ces observations valent principalement pour la situation des aéroports parisiens.

L'absence de pilotage de cette palette d'initiatives en faveur du développement économique et de la répartition des retombées positives de l'activité aéroportuaires a déjà été dénoncée. Elle témoigne d'une absence de vision stratégique globale et du manque d'un lieu de débat et d'expertise capitalisant informations et expériences relatives aux zones d'activités aéroportuaires.

Cette observation vaut avec une acuité plus forte s'agissant de la région Ile-de-France. Si la gouvernance des grands aéroports régionaux issue de la loi de 2005 a favorisé, semble-t-il, l'émergence d'un pilotage stratégique local à travers les conseils d'administration des sociétés d'aéroports qui rassemblent les collectivités locales, l'État et les acteurs privés, elle n'a pas nécessairement réduit le foisonnement de ce type d'initiatives.

Les nouvelles compétences locales comme l'éparpillement des actions des acteurs privés avec ou en dehors d'une collaboration avec les collectivités publiques avoisinantes laissent la place à un établissement public coordonnateur et qui pourrait constituer un guichet unique dans certains domaines et concourir utilement à une visibilité et une efficacité accrues de l'ensemble des actions.

5.2 Le maintien du choix d'un établissement public administratif

Aux termes de la loi de 2004, les communautés aéroportuaires sont des établissements publics administratifs. Sous réserve d'adaptations limitées, il semble que ce choix demeure pertinent malgré les évolutions décrites ci-avant.

5.2.1 La spécialité des communautés aéroportuaires

L'objet des communautés aéroportuaires est centré sur la correction des atteintes aéroportuaires à l'environnement, à la qualité et au cadre de vie urbain et rurale, à l'accès aux emplois et équipements collectifs à l'information.

L'établissement public de territoire aéroportuaire (EPTA) a vocation à soutenir des actions territoriales et des projets visant à compenser les nuisances aériennes subies par les

riverains (les personnes physiques et les collectivités territoriales, principalement les communes avoisinantes).

Or la compensation peut prendre soit la forme d'une aide financière ayant directement pour effet de réparer le dommage subi (aide à l'insonorisation), soit la forme d'une compensation indirecte en permettant aux riverains de bénéficier des retombées positives du dynamisme des activités aéroportuaires (accès aux emplois générés par cette activité notamment).

Les nouvelles compétences des métropoles ou celles revenant communément à la région ou aux communes ne remettent pas en cause l'intérêt de la spécialité de cet établissement public. Les compétences des métropoles visent la création et le développement des zones d'activités aéroportuaires tandis que la région à travers ses responsabilités planificatrices fixe les orientations du développement économique de la région.

Par ailleurs, si la structuration juridique des plates-formes aéroportuaires issue de la loi de 2005 a contribué à une plus forte implication des collectivités locales dans le déploiement de l'activité aérienne au bénéfice de la région et des communes riveraines, elle ne répond pas complètement à la création d'un espace de dialogue entre tous les acteurs.

Centré sur les questions propres aux territoires aéroportuaires, l'EPTA sera à même de développer une connaissance, une capacité d'observation et d'analyse des problématiques liées aux nuisances aériennes et aux particularités de ces territoires.

Enfin, la nécessité d'un pilotage et d'une impulsion de la gouvernance demeure indispensable comme le soulignait déjà le préfet de région lors des Assises du Grand Roissy en juillet 2011. L'EPTA offre un cadre juridique approprié à ce besoin de pilotages.

5.2.2 Une place institutionnelle pour les communautés aéroportuaires

Lors des tables rondes et des entretiens organisés, des voix se sont élevées dénonçant l'ajout inutile au « millefeuilles administratif territorial » et une source de complexité contraire à la volonté de simplification exprimée par les pouvoirs publics.

S'il est exact que la récente réorganisation territoriale présente des éléments de complexité et d'imbrication de compétences, il ne saurait être soutenu que les communautés aéroportuaires ajoutent à ce dispositif, et ce pour plusieurs raisons.

Contrairement aux affirmations, l'EPTA ne s'ajoute pas aux collectivités territoriales existantes du fait de son objet et de l'origine de ses membres. S'il comprend parmi ses membres des collectivités territoriales il comprend aussi des associations de riverains, des gestionnaires d'aéroports, et des entreprises du secteur privé exerçant leur activité sur ce territoire.

D'autre part, en application du principe de spécialité, la compétence des communautés aéroportuaires est strictement délimitée et totalement différentes de celles des collectivités territoriales.

Cependant, afin d'éviter une confusion liée à la dénomination de « communauté » il est proposé de modifier le nom de ces établissements publics.

Recommandation n°2 : Remplacer l'appellation « communautés aéroportuaires », qui peut être source de confusion avec les communautés d'agglomération, par « établissement public de territoire aéroportuaire » aux articles L.6363-1 à 7 du code des transports.

5.2.3 Une institution synonyme de simplification aux caractéristiques de guichet unique

L'exposé des nombreuses actions engagées par les personnes publiques comme par le secteur privé témoigne d'un manque de lisibilité des dispositifs et des responsabilités. La création de cet EPA serait l'occasion de regrouper diverses structures actuellement éparpillées et de renforcer ainsi le pilotage public. L'EPA pourrait ainsi :

- regrouper l'ensemble des structures mises en place afin de favoriser l'expansion des emplois spécifiques à l'activité aéroportuaire (organismes s'occupant de formation ou bien visant à rapprocher offre et demande d'emplois) ;
- Absorber les CCAR. Actuellement celles-ci sont constituées par le comité permanent des CCE. Dès lors que le nouvel établissement public devient compétent s'agissant de l'attribution des aides à la compensation des nuisances sonores, l'intégration de ces commissions répond à cette logique. L'article L571-16 du code de l'environnement qui en pose le principe ne fait pas obstacle à un autre rattachement que celui existant à ce jour. Toutefois, compte tenu des termes de l'article R.571-78 du même code qui établit un lien entre le comité permanent de la CCE et la CCAR (le comité permanent constituant cette dernière) une modification réglementaire de cet article devrait être prévue. Cependant, les membres du conseil d'administration de l'EPA correspondent en pratique aux catégories de membres dont elles doivent être composées au regard de la disposition législative.

Recommandation n°3 : Intégrer les CCAR dans l'établissement public lorsqu'il est créé.

- intégrer les observatoires des autorisations d'urbanisme en zones de bruit ;
- coordonner l'ensemble des dispositifs de transports fins mis en place par les personnes travaillant sur les zones d'activités aéroportuaires.

Dans ces conditions, la communauté aéroportuaire s'inscrirait dans une démarche de simplification et d'amélioration de la lisibilité d'actions conjointes assurées par les collectivités locales et les entreprises du secteur aérien implantées dans leur zone géographique.

De nombreuses chartes de partenariat ayant été signées entre les aéroports et les collectivités territoriales, elles pourraient servir de base de départ en vue de nouveaux partenariats favorable à une meilleure vision prospective en ce qui concerne le développement économique local et le développement durable des aéroports.

Les communautés aéroportuaires, de par leur organisation en collèges, est capable de mettre tous les acteurs en présence au sein de son conseil d'administration pour une meilleure gouvernance. Cette idée de guichet unique qui avait présidé avec la création par la loi de ces établissements mérite d'être relancée en essayant de convaincre de leur intérêt toutes les parties prenantes.

5.2.4 Un lieu de rassemblement de tous les acteurs du territoire aéroportuaire

La loi de 2004 avait parmi ses objectifs celui de rassembler au sein de l'EPTA l'ensemble des acteurs publics et privés intervenant sur le territoire aéroportuaire. Aussi, dès l'origine, ont été membres de la structure les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunales relevant du territoire de la communauté aéroportuaire ; les entreprises bénéficiant de l'activité de l'aéroport, parmi lesquelles le gestionnaire de l'aéroport, les compagnies aériennes et les entreprises situées sur l'emprise de l'aéroport ou à proximité de celle-ci. Les associations de riverains sont également membres mais leurs trois représentants disposent d'une voix consultative seulement.

Par ailleurs, la loi faisait le choix d'un pilotage régional. L'initiative de la création de l'EPTA comme la présidence de son conseil d'administration était confiée au président du Conseil régional. Malgré l'évolution du périmètre de compétence des régions et des métropoles et le choix de maintenir une structure fondée sur un établissement public à caractère régional, le maintien du président du conseil régional comme président du conseil d'administration de cet établissement reste pertinent.

Recommandation n°4 : Maintenir le Président de région comme Président du conseil d'administration.

Les entretiens qui se sont déroulés tant avec les associations représentatives des riverains ont souligné leur souhait d'être entendu lors des débats et lors des décisions. L'octroi d'une voix délibérative aux représentants des associations a été revendiqué. Un consensus se

dégage parmi l'ensemble des parties prenantes pour leur attribuer une voix délibérative. En conséquence, une proposition d'amendement du texte législatif est proposée consistant à ajouter aux deux collèges du conseil d'administration inscrits dans la loi de 2004 un troisième collège comprenant les représentants des associations représentatives des riverains.

Pour le reste des membres du conseil d'administration, la rédaction en vigueur mérite d'être conservée les évolutions récentes n'impliquant pas d'amendements rédactionnels.

Recommandation n°5 : Créer à l'article L.6363-4 du code des transports trois collèges au sein du conseil d'administration de l'établissement public : un collège des collectivités territoriales, un collège des entreprises dont l'activité s'exerce directement sur la zone aéroportuaire et des associations d'investisseurs privés ou institutionnels intervenant sur le territoire de l'établissement public, un collège des associations de riverains représentatives.

5.2.5 Une nouvelle définition du périmètre de l'EPTA

Le deuxième alinéa de l'article L.6363-2 du code des transports prévoit la consultation des collectivités locales intéressées et des établissements publics de coopération intercommunale concernés pour définir le périmètre de l'EPTA. Il peut être ultérieurement modifié.

Compte tenu de la spécialité de l'EPTA qui est consacré à la réparation des effets des nuisances aériennes, il semble opportun d'arrêter clairement son périmètre afin d'éviter que cette clause ne soit pas un frein à sa création. Son périmètre pourrait être défini à partir du plan de gêne sonore. L'arrêté préfectoral prévu au L.6363-3 du code des transports interviendrait sur proposition du président du conseil régional, après consultation des communes et des EPCI entrant, en tout ou partie, dans le territoire couvert par le plan.

Il est proposé de créer un EPTA unique pour Paris-Charles-de-Gaulle et Paris-Le Bourget. Ces aéroports étant proches l'un de l'autre, et dans un souci de simplification, il apparaît opportun de traiter ensemble les problématiques et de permettre une gouvernance partagée entre la métropole de Paris et la Communauté d'agglomération Roissy Pays de France.

Recommandation n°6 : Définir à l'article L.6363-2 du code des transports le périmètre de l'établissement public de territoire aéroportuaire (EPTA) comme comprenant toutes les communes comprises en toute ou partie dans le plan de gêne sonore. Dans l'hypothèse où des aéroports ont des PGS qui se superposent, une seule communauté aéroportuaire peut être constituée.

Recommandation n°7 : Créer un EPTA unique pour les aéroports Paris-Charles-de-Gaulle et Paris-Le Bourget

5.2.6 Quelles compétences et moyens d'action ?

Les compétences prévues par la loi de 2004 et codifiées aux articles L6363-2 (article 2 de la loi) et L 6363-6 (article 7 de la loi) consistent dans le soutien d'actions territoriales et de projets permettant de favoriser la correction des atteintes aéroportuaires à l'environnement à la qualité de vie urbaine et rurale, l'accès aux riverains aux emplois et aux équipements collectifs et l'information relative aux impacts de l'aéroport et aux actions menées pour en corriger les effets. Ces projets peuvent intervenir dans les domaines suivants : environnement, urbanisme, transports, emploi, information.

Compte tenu de ce qui précède, un certain nombre d'actions peuvent être mises en exergue et confiées à l'EPTA.

En matière d'urbanisme

L'un des enjeux particulier des territoires proches des aéroports réside dans les contraintes de construction très fortes.

a- Considérant que les nuisances aériennes sonores affectent considérablement le marché immobilier des communes riveraines d'un aéroport, les élus locaux constatent de la part de promoteurs potentiels des hésitations à investir dans des programmes de rénovation urbaine. Les prescriptions relatives à l'insonorisation des bâtiments situés dans ces zones renchérissent par ailleurs le coût de la construction. L'EPTA serait tout à fait fondé à prendre en charge, selon des critères et dans une proportion à définir par son conseil d'administration, le surcoût financier résultant de ces contraintes techniques particulières.

b- Dans la continuité du financement de ces projets, l'EPTA devrait se voir également confier une mission d'expertise dans le domaine acoustique et être en mesure de procéder à des évaluations du niveau d'insonorisation nécessaire aux constructions, en disposant par exemple de stations de mesure de bruit mobiles, et d'être à même d'apprécier l'efficacité des réalisations produites.

c- Au-delà de normes acoustiques visant à limiter les nuisances sonores, des contraintes en matière d'urbanisme ont été précédemment évoquées (voir §3.2). La maîtrise du risque d'accroissement des populations dans les zones proches des aéroports, malgré les servitudes imposées par les PEB, conduit d'ores et déjà à mettre en place des « observatoires des autorisations d'urbanisme »²² en zone de bruit. Ces observatoires se voient assigner plusieurs objectifs parmi lesquels :

L'identification des secteurs les plus sensibles à la pression urbaine et aux nuisances sonores ;

La mesure de l'évolution du nombre d'habitants dans les différentes zones concernées ;

Le suivi du nombre des permis de construire en zone de bruit.

L'intégration et la généralisation de ces actions au sein des communautés aéroportuaires paraît souhaitable.

Recommandation n°8 : Intégrer au sein des établissements publics de territoire aéroportuaire, lorsqu'ils sont constitués, un « observatoire des autorisations d'urbanisme ».

En matière d'emploi

Le constat a été fait (voir §4.3) de la diversité des initiatives dans le secteur de l'emploi que ce soit de la part d'intervenants privés ou publics.

Pour autant, il y a lieu de préciser les attentes en matière de qualifications propres aux métiers du monde aéroportuaire pour développer une offre de formation au bénéfice des riverains des aéroports leur assurant l'acquisition de compétences attendues dans ces secteurs d'activité. Cela suppose de disposer à la fois d'une bonne connaissance du marché du travail spécifique à la zone aéroportuaire que de bien viser les catégories socio-professionnelles en recherche d'emploi. L'EPTA pourrait regrouper l'ensemble des initiatives et mutualiser les données disponibles. Ainsi, une plate-forme internet, alimentée et animée par l'EPTA, pourrait constituer une sorte de guichet unique qui produirait de l'information relative aux emplois disponibles, aux formations, aux organismes à contacter (entreprises, pôle emplois...), aux démarches administratives à accomplir. Il offrirait un espace à l'échelle de la zone d'activité dépassant les limites de la géographie administrative qui constituent souvent des obstacles aux synergies.

Cette compétence pourrait donner lieu à contractualisation avec les collectivités publiques titulaires de compétences en matière d'emploi à l'échelon local dans le cadre de ces actions.

²² C'est le cas à Bordeaux et à Toulouse

En matière de transports

La particularité des conditions de travail notamment en termes d'horaires décalés, l'étendu des espaces aéroportuaires fait de la question du « transport fin » un sujet d'importance. Plusieurs zones aéroportuaires ou à proximité de celles-ci ont développé, par exemple, des services de véhicule à la demande qui visent à compenser les vides laissés par les transports collectifs. Les plans de déplacement d'entreprises pourraient également être intégrés dans une mutualisation que proposerait l'EPTA en assurant l'information sur l'offre de transport en un point d'accès unique et partageant une approche commune et globale de l'offre de transport pouvant conduire à une efficacité accrue.

En matière d'environnement et d'information

L'EPTA pourrait constituer un observatoire des impacts territoriaux des plates-formes aéroportuaires²³. L'objectif de cet outil serait de suivre en temps réel les données relatives au contexte local et de produire de l'information à destination des responsables locaux, des gestionnaires d'aérodromes ou à tout autre acteur dans le périmètre de l'EPTA.

Les acteurs publics, les décideurs, les responsables locaux disposeraient ainsi d'un outil proposant une connaissance globale du territoire ce qui permettrait d'anticiper les évolutions et ainsi d'être en mesure de prévenir les risques potentiels notamment sociaux ou environnementaux.

6 Budget et ressources

Le budget de l'EPTA dépend bien évidemment de ses modalités de fonctionnement et des actions d'investissement et de fonctionnement qui seront décidées par son conseil d'administration en application des compétences que la loi lui a confiées. Aussi, à ce stade une simulation pertinente s'avère difficile, ce qui n'empêche pas de proposer des pistes concernant les diverses ressources destinées au financement de ses missions.

6-1 Une structure qui vise à l'économie de moyens de fonctionnement

Guichet unique, et principalement structure de coordination et d'animation, l'EPTA pourrait fonctionner à coût réduit. Dans cette perspective, il pourrait être envisagé que son personnel soit composé d'agents salariés des membres du Conseil d'administration mis à disposition dont la rémunération serait prise en charge par ces membres. De même, les locaux nécessaires à l'activité de l'EPTA pourraient être situés dans ceux d'une des collectivités territoriales membres.

23 Voir la proposition développée dans la thèse de Mme SEDOARISOA NOELVIA, 26 juin 2015, p.268 et suivantes.

Recommandation n°9 : Favoriser la mise à disposition de moyens en personnel issus des entités représentées au conseil d'administration.

6-2 Des ressources dédiées

6-2-1 Le financement de la compensation des nuisances aériennes

- La Taxe sur les nuisances aéroportuaires (TNSA)

Il s'agit d'une taxe affectée, instaurée par la loi de finances rectificative de 2003 et intégralement consacrée à l'aide à l'insonorisation des logements situés dans le PGS des aéroports qui en sont dotés. Le rapport Legrand (2003) avait proposé que son produit soit versé à la communauté aéroportuaire qui l'utiliserait exclusivement pour son objet. En l'absence d'existence de ces EPA au moment de la création de la taxe, sa perception et sa gestion ont été attribuées aux gestionnaires d'aérodromes, l'affectation de ces aides intervenant après consultation de la Commission consultative d'aide aux riverains (CCAR).

On s'interroge sur la pertinence du pourcentage prélevé par les gestionnaires aux fins d'une rétribution de la gestion de cette taxe assurée par leur personnel que l'on peut estimer trop élevée. Le fonctionnement actuel du dispositif peut paraître satisfaisant en apparence mis à part l'insatisfaction due aux délais très longs d'instruction des dossiers notamment en Ile-de-France autour de Paris-Charles-de-Gaulle et Paris-Orly. La modification éventuelle de l'entité percevant et gérant le produit de cette taxe nécessiterait bien évidemment une disposition inscrite dans une loi de finances, un texte législatif particulièrement contraint dans son calendrier et distinct du texte législatif qui pourrait être envisagé pour modifier la loi relative aux communautés aéroportuaires.

Dans ces conditions, il semblerait préférable de laisser inchangé le dispositif actuel de perception et de gestion de la TNSA tout en renforçant le rôle de l'EPA dans l'affectation des aides (intégration de la CCAR au sein de l'EPA²⁴), le gestionnaire de l'aéroport est membre du CA et l'EPA contrôle la gestion.

Par contre, la logique du plafonnement de cette taxe affectée crée de l'incompréhension. Afin de favoriser la compétitivité des compagnies aériennes, on remet en question le principe pollueur-payeur en plafonnant cette taxe qui représente un faible coût au regard de ceux liés à la sécurité et à la sûreté aérienne. De plus, le plafond de la TNSA est révisé à la baisse chaque année (-2%) dans le cadre de la loi de finance et les recettes qui dépasseront ce plafond seront reversées au budget général de l'Etat.

Recommandation n°10 : Sortir la TNSA du système de plafonnement actuel.

24 Voir §5.2.3

- Le Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (FCNA)

La logique de redistribution du FCNA prévue par la loi de 2004 au sein des communautés aéroportuaires parisiennes est de nature à favoriser leur création et l'adhésion des communes qui en bénéficient. Cette disposition mérite d'être maintenue.

- Les amendes administratives

La disposition relative à la perception par l'EPTA du produit des amendes administratives inscrite dans la loi 2004 n'a pas de raison d'être remise en question.

6-2-2 Des subventions des collectivités territoriales

Le champ d'intervention transversal de l'EPTA, son rattachement à la région et son rassemblement des acteurs publics intéressés par les activités aéroportuaires légitiment la participation financière des collectivités territoriales en vue du financement des actions autres que le dédommagement des nuisances sonores aériennes. La région, la métropole, le département, les communes et les EPCI riverains sont concernés.

La loi de 2004 prévoit seulement des contributions volontaires versées par les collectivités territoriales. Un tel dispositif n'est pas de nature à assurer un fonctionnement pérenne de l'organisme. Par ailleurs, il ne garantit pas l'utilisation des subventions versées en vue de projets présentant un intérêt pour la collectivité contributrice.

Prenant en considération ce qui précède et en vue de favoriser un engagement actif des collectivités territoriales dans l'exercice de ses missions par l'établissement public, il devrait être possible de concevoir un dispositif de convention pluriannuelle d'objectifs conclue entre ces partenaires de sorte que le montant des subventions pourrait être a priori garanti, tandis que les personnes publiques seraient assurées d'un emploi des financements aux fins de l'intérêt général sélectionné et en synergie avec leurs actions ou projet.

Le volume de la contribution des différentes collectivités territoriales membres du Conseil d'administration serait variable selon leur capacité contributive et le lien entre leurs champs de compétence et les actions attendues de l'EPTA dans ses différents domaines d'intervention.

Un tel dispositif permettrait d'éviter le recours à une disposition inscrite dans une loi de finance.

6-2-3 Des financements de la part des acteurs privés

Si les communautés aéroportuaires avaient pu démontrer qu'elles étaient capables d'assurer le rôle qui était à l'initiative de leur création, à savoir d'offrir le moyen d'améliorer l'acceptabilité sociale des nuisances induites par la proximité d'un aéroport et de son activité associée grâce à une dynamique de retour permettant en contrepartie d'offrir des perspectives de croissance équilibrée, il n'y aurait pas à se poser la question de leur utilité. Les équilibres obtenus grâce aux différentes démarches qui ont été menées jusqu'à présent vont montrer rapidement leurs limites. Il faut donc réfléchir dès à présent sur les moyens nouveaux à mettre en place pour assurer une croissance économique du secteur acceptée.

Les synergies que peuvent apporter ces communautés aéroportuaires sont probablement un axe que les entreprises du secteur aérien ne doivent pas négliger. Leur participation à des actions qui les rapprochent des populations locales est essentielle. Les compagnies aériennes participent déjà à des actions de réparation par l'insonorisation des logements situés dans le PGS des aéroports. Si ce sont effectivement les gestionnaires des aéroports qui gèrent ces redevances, ils n'en sont pas les payeurs. Les compagnies aériennes sont également amenées à faire des efforts importants dans le rajeunissement de leur flotte afin de répondre aux règles d'amélioration acoustiques, tout comme les aéroports sont de leur côté soumis à des normes de limitation de leur pollution. Or leur présence est synonyme de concentrateur de nuisances qu'il n'est pas inconcevable de taxer à l'instar de ce qui est fait pour les compagnies.

Dans le texte actuel de l'article 5 de la loi de 2004 figurent les contributions volontaires des entreprises bénéficiant de l'activité aéroportuaire.

A ce titre, deux catégories d'entreprises méritent d'être distinguées: d'une part les gestionnaires des plateformes, d'autre part les autres entreprises qui profitent d'une implantation à proximité de l'infrastructure.

- S'agissant des gestionnaires d'aérodromes

Il n'est pas légitime de vouloir ajouter des charges directes ou indirectes sur les compagnies aériennes qui pourraient compromettre à la fois leur pérennité mais également leurs choix sur leur politique de correspondances et par suite avoir un impact sur le développement des aéroports. Cependant il n'est pas interdit d'imaginer d'autres solutions. Les grands aéroports ont aujourd'hui des recettes aéronautiques et extra aéronautiques. L'équilibre des charges aéronautiques est en principe assuré par les produits aéronautiques (redevances). Les produits extra aéronautiques qui ne correspondent pas au cœur de leur activité sont, en règle générale, en progression. L'équilibre financier est bénéficiaire et il serait concevable de prélever une part du chiffre d'affaires sur les produits extra aéronautiques aux fins d'une participation des aéroports dans un dispositif de compensation qui serait cogéré par les

communautés aéroportuaires. Cette taxe ne pourrait en aucun cas être couverte comptablement par les compagnies aériennes.

Le tableau ci-après donne un aperçu des montants en jeu (chiffres en k€ tirés du rapport sur l'activité des aéroports français de l'État de 2012 publiés par la DGAC) :

Aéroport	CA total	Produits extra-aéronautiques	% du CA
AdP	2 606 800	1 055 000	40,5%
Nice-Côte d'Azur	204 804	89 058	43,5 %
Marseille-Provence	123 469	53 009	42,9 %
Lyon-Saint Exupéry	152 871	62 896	41,1 %
Toulouse-Blagnac	114 864	45 643	39,7 %
Bâle-Mulhouse	106 514	57 098	53,6 %
Nantes-Atlantique	54 757	21 945	40,1 %
Bordeaux-Mérignac	59 001	26 839	45,5 %
Strasbourg-Entzheim	21 730	8 530	39,3 %
Beauvais-Tillé	68 431	46 847	68,5 %

A titre d'idée, une taxe de compensation pour nuisances aéroportuaires (TCNA) de 1 % prélevée sur le chiffre d'affaires extra aéronautique des aéroports serait suffisante pour permettre la création des communautés aéroportuaires mais également, en combinant les différentes subventions qui pourraient intervenir de la part des collectivités territoriales au travers de conventions d'objectifs, de lancer des actions intéressant les populations locales.

Ainsi, par exemple pourrait être développé un service de type Autolib à partir de véhicules électriques rechargeables sans permis offrant un usage aux riverains des aéroports leur permettant de se rendre sur leur lieu de travail pendant des horaires où les transports en commun sont quasi inexistantes. Ce transport fin écologique viendrait compléter ainsi Fileo qui existe autour de Paris-CdG. D'autres actions visibles par la population pourraient être mises en place qui favoriseraient la qualité de vie.

Afin de se rendre compte de l'impact d'une telle taxe, voici ce qu'elle représenterait au regard de la capacité d'autofinancement des aéroports ainsi que de leur résultat net (chiffres en k€ de 2012) :

Aéroport	CAF	Résultat net	TCNA
ADP (CDG+Orly)	Nd	271600	10550
Nice-Côte d'Azur	57038	12893	890
Marseille-Provence	34519	8163	530
Lyon-Saint Exupéry	40890	9130	629
Toulouse-Blagnac	27998	2827	456
Bâle-Mulhouse	36942	15961	571
Nantes-Atlantique	13184	8056	219
Bordeaux-Mérignac	16715	7929	268

Strasbourg-Entzheim	3177	800	85
Beauvais-Tillé	5771	1027	468

Il est bien évident qu'une telle décision est de nature politique car nécessitant une inscription dans une loi de finance par le gouvernement. Cette initiative doit s'envisager dans le cadre d'une rationalisation et d'une simplification des actions qui existent aujourd'hui au bénéfice des riverains et qui serait une des missions clairement affichée des communautés aéroportuaires.

Pour favoriser la création des communautés aéroportuaires, il est important que cette taxe puisse être instaurée même en l'absence de création de celles-ci. Les aéroports contributeurs auront ainsi tout intérêt d'être acteurs au sein des communautés aéroportuaires pour en être les co-gestionnaires. Il faut donc prévoir malgré tout, en cas d'absence de communauté aéroportuaire constituée, à qui le bénéfice pourrait en être distribué. Le dispositif retenu pour le FCNA en Ile-de-France et constitué par le reversement aux communes éligibles par le préfet de région selon la même répartition paraît la solution la plus logique et la moins critiquable (cf. chapitre 2.2.2).

En tout état de cause, ce prélèvement, s'il devenait obligatoire, relèverait d'une disposition de la loi de finances. Inversement, si ces versements résultaient d'une contribution volontaire mais inscrite dans une convention d'objectifs passée une telle disposition législative serait inutile.

Recommandation n°11 : Instaurer une taxe de compensation de nuisance aéroportuaire (TCNA) de 1% prélevée sur le chiffre d'affaires extra aéronautique des aéroports pour financer les actions des communautés aéroportuaires au bénéfice de la qualité de vie des riverains qui fasse miroir à la TNSA prélevée sur les compagnies aériennes desservant l'aéroport et sans qu'elle puisse leur être répercutée. En l'absence d'une communauté aéroportuaire constituée, cette taxe serait reversée aux communes selon la répartition instaurée pour le FCNA.

- **Un raisonnement similaire peut-être tenue à l'égard des entreprises du secteur privé** dont la proximité et l'activité attestent d'une synergie avec l'activité de l'aéroport. Une contribution, notamment de la part de celles membres de l'EPTA et siégeant au conseil d'administration pourrait être sollicitée. Volontaire, elle pourrait résulter d'une relation conventionnelle (service rendu par l'EPTA). Un tel dispositif suppose que les partenaires trouvent un avantage à adhérer à l'EPTA dont les missions et interventions constituent un progrès incontestable comparé à la situation préexistante à sa création. A titre d'exemple, on peut citer une mutualisation par l'EPTA des initiatives éparpillées de transports fins destinés aux salariés des entreprises concernées et dont les conditions de travail rendent les transports publics inadapés, en particulier du fait des horaires décalés.

Ces propositions, qui évitent volontairement toute création de taxe additionnelle devraient de nature à permettre à l'EPTA de remplir ses missions. L'encadrement conventionnel des relations financières et le partenariat actif entre l'ensemble des parties prenantes de l'établissement demeurent toutefois les conditions de la viabilité du dispositif.

II) Rapprochement des procédures PEB/PGS et révision des conditions d'application du critère d'antériorité

I. **Articulation entre le dispositif d'aide à l'insonorisation en faveur des riverains d'aérodromes et le dispositif de maîtrise de l'urbanisme au voisinage de ces derniers**

Concernant la question de l'articulation entre ces deux dispositifs, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie souhaite, aux termes de sa lettre du 24 juillet 2015, que la réflexion porte sur l'utilité et l'opportunité d'une fusion entre plan d'exposition au bruit (PEB) et plan de gêne sonore (PGS), en tenant compte toutefois de leurs objectifs respectifs et en prenant en considération, le cas échéant, les réflexions déjà menées en la matière ; la ministre souhaite, d'autre part, qu'une analyse soit menée sur les conditions de mise en œuvre du critère d'éligibilité à l'aide à l'insonorisation dit « d'antériorité », afin, sans remettre en cause ce principe, d'identifier les catégories de situations qui pourraient justifier d'en adapter ponctuellement l'application.

1. Le rapprochement entre les outils de maîtrise de l'urbanisme au voisinage des aérodromes (PEB) et d'aide à l'insonorisation des riverains (PGS)

1.1. PEB et PGS : des outils différents mais complémentaires pour gérer le bruit au voisinage des aérodromes

La gestion du bruit lié à l'aviation civile sur les territoires autour des principaux aérodromes français²⁵ se fait aujourd'hui à travers deux outils, **aux vocations différentes**, mais néanmoins complémentaires : le **plan d'exposition au bruit** - instauré par la circulaire du 30 juillet 1973 relative à la construction dans les zones de bruit des aérodromes puis conforté par la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes -, qui concerne la maîtrise de l'urbanisme autour des aérodromes (approche préventive), et le **plan de gêne sonore** - instauré par la loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit -, qui concerne l'aide à l'insonorisation des riverains des principaux aérodromes français (approche correctrice).²⁶

²⁵ Il s'agit des aérodromes répondant aux critères définis par l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts, soit : Bâle-Mulhouse, Beauvais-Tillé, Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d'Azur, Paris-Charles de Gaulle, Paris-Le Bourget, Paris-Orly, Toulouse-Blagnac.

²⁶ Les PEB et les PGS s'inscrivent en effet dans l'« approche équilibrée » du bruit lié à l'aviation civile (concept élaboré par l'organisation internationale de l'aviation civile, et repris au niveau européen par une directive du 26 mars 2002) qui décline, en quatre piliers, un ensemble de mesures complémentaires :

- réduction à la source du bruit généré par les avions ;

Le plan d'exposition au bruit (PEB) est un document d'urbanisme qui limite, concernant environ 250 aérodromes, la constructibilité autour des aérodromes afin d'éviter que de nouvelles personnes soient soumises aux nuisances sonores aériennes. Il est régi, à ce titre, par le code de l'urbanisme où ont été codifiées les dispositions de la loi du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes²⁷.

Le PEB obéit à une logique préventive et donc de long terme : il « définit, à partir des prévisions de développement de l'activité aérienne, de l'extension prévisible des infrastructures et des procédures de circulation aérienne, des zones diversement exposées au bruit engendré par les aéronefs » (article L. 112-7 du code de l'urbanisme). Il « prend en compte l'ensemble des hypothèses à court, moyen et long terme de développement et d'utilisation de l'aérodrome concerné » (article R. 112-4 du code de l'urbanisme).

Il se traduit par un document cartographique comportant entre deux et quatre zones de bruit (A, B, C et D), selon les aérodromes, délimitées par des courbes correspondant à des valeurs (exprimées en dB(A)) de l'indice de bruit L_{den} (Level day, evening, night)²⁸ qui instaurent des servitudes d'urbanisme :

- une zone de bruit fort A comprise à l'intérieur de la courbe d'indice L_{den} 70 ;
- une zone de bruit fort B comprise entre la courbe d'indice L_{den} 70 et la courbe d'indice L_{den} 62. Toutefois, pour les aérodromes mis en service avant la publication du décret n° 2002-626 du 26 avril 2002, la valeur de l'indice servant à la délimitation de la limite extérieure de la zone B est comprise entre 65 et 62 ;
- le cas échéant, une zone de bruit modéré C comprise entre la limite extérieure de la zone B et la courbe correspondant à une valeur de l'indice L_{den} choisie entre 57 et 55 ;
- le cas échéant, une zone D comprise entre la limite extérieure de la zone C et la courbe d'indice L_{den} 50.

Seules les zones de bruit A, B et C du PEB sont assorties de contraintes en matière d'utilisation des sols au voisinage de l'aérodrome concerné. La zone D, facultative sur la majorité des aérodromes, mais obligatoire sur les aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts, n'impose pas de limitation en matière de construction ; elle oblige toutefois mettre en œuvre, à la construction, une isolation acoustique renforcée.

-
- **planification et gestion de l'utilisation des sols** (avec en France, un volet préventif concernant la maîtrise de l'urbanisation par l'instauration d'un PEB et un volet curatif concernant l'aide à l'insonorisation des riverains des douze principaux aéroports français qui sont alors dotés d'un PGS) ;
 - procédures d'exploitation dites « à moindre bruit » ;
 - restrictions d'exploitation locales liées à des problèmes de bruit.

²⁷ Articles L. 112-3 à L. 112-17, ainsi que R. 112-1 à R. 112-17 depuis le 1^{er} janvier 2016 suite à la recodification du code de l'urbanisme et anciennement articles L. 147-1 à L. 147-8 et articles R. 147-1 à R. 147-11.

²⁸ L'indice L_{den} est un indicateur du niveau de bruit global pendant la journée, la soirée et la nuit utilisé pour qualifier la gêne liée à l'exposition au bruit. Il est calculé à partir des indicateurs "Lday", "Levening", "Lnight", niveaux sonores moyennés sur les périodes 6h-18h, 18h-22h et 22h-6h. Une pondération de +5 dB(A) est appliquée à la période du soir et de +10 dB(A) à celle de la nuit, pour tenir compte de la plus grande sensibilité au bruit au cours de ces périodes.

Le plan de gêne sonore (PGS) définit quant à lui, pour les aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts les zones dans lesquelles les riverains peuvent bénéficier d'une aide à l'insonorisation de leur local²⁹ dans le cadre du dispositif prévu par les articles L. 571-14 à L. 571-16 et R. 571-85 à R. 571-90 du code de l'environnement. Il est régi à ce titre par le code de l'environnement³⁰ où ont été codifiées les dispositions de la loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit.

Le PGS, à l'inverse du PEB, obéit à une logique curative et donc de court terme : il constate une gêne sonore réelle. Il est ainsi établi « *sur la base du trafic estimé, des procédures de circulation aérienne applicables et des infrastructures qui seront en service dans l'année suivant la date de publication de l'arrêté approuvant le PGS* » (article R. 571-66 du code de l'environnement).

Il se traduit par un document cartographique comportant trois zones de bruit, délimitées (comme le PEB) par des courbes correspondant à des valeurs de l'indice de bruit L_{den} :

- une zone I comprise à l'intérieur de la courbe d'indice L_{den} 70 ;
- une zone II comprise entre la courbe d'indice L_{den} 70 et la courbe d'indice L_{den} 65. Toutefois, dans le cas où la courbe extérieure de la zone B du PEB de l'aérodrome est fixée à une valeur d'indice L_{den} inférieure à 65, cette valeur est retenue pour la limite extérieure de la zone II du PGS ;
- une zone III comprise entre la limite extérieure de la zone II et la courbe d'indice L_{den} 55.

Ces plans, aux logiques différentes et élaborés sur la base d'hypothèses différentes (hypothèses de court terme pour le PGS afin de constater une gêne actuelle et intégration d'hypothèses de long terme pour le PEB afin d'intégrer les prévisions maximales de développement de la plateforme), sont établis aux termes de procédures différentes : un PGS est établi après consultation des communes concernées, de la commission consultative d'aide aux riverains de l'aérodrome et de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)³¹ ; un PEB fait l'objet de la consultation des communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés, de la commission consultative de l'environnement de l'aérodrome et de l'ACNUSA, mais fait également l'objet d'une enquête publique régie par le code de l'environnement³².

Néanmoins, le PEB et le PGS se traduisent tous deux par une cartographie du bruit, utilisant l'indice de bruit L_{den} et des plans composés essentiellement de trois zones de bruit identifiées à partir d'hypothèses qui, si l'élaboration intervient au même moment, sont pour parties communes (a contrario, des dates de révisions différentes et le choix d'indices L_{den}

²⁹ Logement (autre que hôtel) ; établissement d'enseignement ; local à caractère sanitaire ou social.

³⁰ Articles R.571-66 et suivants du code de l'environnement

³¹ Article R. 571-68 du code de l'environnement.

³² Article L. 112-16 du code de l'urbanisme (anciennement article L. 147-3).

pour les limites extérieures éventuellement divergents peuvent introduire des disparités entre le PEB et le PGS d'un même aéroport).

Par ailleurs, complémentaires de par leur vocation - préventive pour les PEB et corrective pour les PGS -, l'existence d'un critère dit « d'antériorité » au PEB pour bénéficier d'une aide à l'insonorisation introduit un lien direct entre ces deux outils. Ainsi, conformément aux dispositions de l'article R. 571-86 du code de l'environnement, seuls sont éligibles à une aide à l'insonorisation les locaux, situés en tout ou partie dans les zones I, II ou III du PGS d'un aéroport à la date de leur publication, qui n'ont pas été construits dans une zone de bruit d'un PEB en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation de construire.

1.2. Possibilité de rapprochement entre PEB et PGS aux fins de simplification et de meilleure articulation des documents

1.2.1 Rappel des réflexions précédemment menées

Des réflexions concernant un possible rapprochement entre plan d'exposition au bruit et plan de gêne sonore ont été déjà menées, notamment dans le cadre du groupe de travail confié au Conseil général des ponts et chaussées et à l'inspection générale de l'environnement. Ces réflexions ont donné lieu au rapport du groupe de travail « Rapprochement des procédures PEB et PGS » en date de juin 2007, qui est néanmoins resté sans suite.

Ce rapport rappelait le manque de lisibilité et de compréhension de ces différents documents pour les parties prenantes. Il excluait néanmoins de prendre comme zonage pour l'aide à l'insonorisation le zonage du PEB, rappelant à cet égard que les PEB intègrent des hypothèses de long terme et qu'une aide « ne peut être attribuée en fonction d'une situation future quelle qu'en soit la probabilité future ».

Le rapport de 2007 proposait alors un nouveau zonage d'éligibilité à l'aide à l'insonorisation, en retenant l'intersection entre la limite extérieure du PEB (L_{den} compris entre 55 et 57) et la limite extérieure du plan correspondant à la situation de référence retenue pour l'élaboration des cartes stratégiques de bruit (alors nouvel outil créé par la directive européenne 2002/49/CE du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement).

L'objectif de la directive du 25 juin 2002, comme le rappelait le rapport de 2007 précité, était de définir « une approche commune destinée à éviter, prévenir ou réduire en priorité les effets nuisibles, y compris la gêne, de l'exposition au bruit dans l'environnement ». Elle a prévu à cette fin deux instruments complémentaires :

- **des cartes de bruit stratégiques** - établies en utilisant les indicateurs de niveau sonore L_{den} et L_{night} ³³ et rendues obligatoires pour tous « grands aéroports » situés sur le territoire des Etats membres (c'est-à-dire tous les aéroports civils désignés par les Etats membres qui enregistrent plus de 50 000 mouvements par an, à l'exception des mouvements effectués exclusivement à des fins d'entraînement sur des avions légers³⁴) - afin de déterminer l'exposition au bruit dans l'environnement grâce à une cartographie du bruit selon des méthodes d'évaluation communes aux Etats membres et garantir l'information du public en ce qui concerne le bruit dans l'environnement ;
- **des plans d'actions**, les plans de prévention du bruit dans l'environnement, adoptés par les Etats membres **sur la base des résultats de la cartographie du bruit**, afin de prévenir et de réduire, si nécessaire, le bruit dans l'environnement, notamment lorsque les niveaux d'exposition peuvent entraîner des effets nuisibles pour la santé humaine, et de préserver la qualité de l'environnement sonore lorsqu'elle est satisfaisante.

La directive a été transposée en droit français dans le code de l'environnement en 2004, aux articles L. 572-1 à L. 572-11. Les dispositions de transposition concernant les « grands aéroports » ont quant à elle été dissociées pour être intégrées au code de l'urbanisme, à l'article R. 112-5 (ancien article R. 147-5-1). L'article R. 112-5 du code de l'urbanisme prévoit que les cartes de bruit stratégiques (comme le plan de prévention du bruit dans l'environnement) sont annexées au rapport de présentation du PEB ; ils sont « réexaminés en cas d'évolution significative des niveaux de bruit identifiés et, en tout état de cause, au moins tous les cinq ans » ; « après leur réexamen et s'il y a lieu, ils sont actualisés ».

En pratique, les cartes de bruit stratégiques (CBS) prennent la forme de quatre documents cartographiques comprenant des courbes isophones tracées de 5 en 5 dB à partir du niveau de bruit de 55 dB pour l'indice L_{den} et de 50 dB pour l'indice L_{night} , permettant de comparer les zones exposées au bruit à long terme par rapport à une situation de référence :

- **une carte de la situation de référence** en L_{den} , établie sur la base des hypothèses de court terme ;
- **une carte de la situation de référence** en L_{night} , établie sur la base des hypothèses de court terme ;
- **une carte de la situation à long terme** en L_{den} , établie sur la base des hypothèses de long terme ;

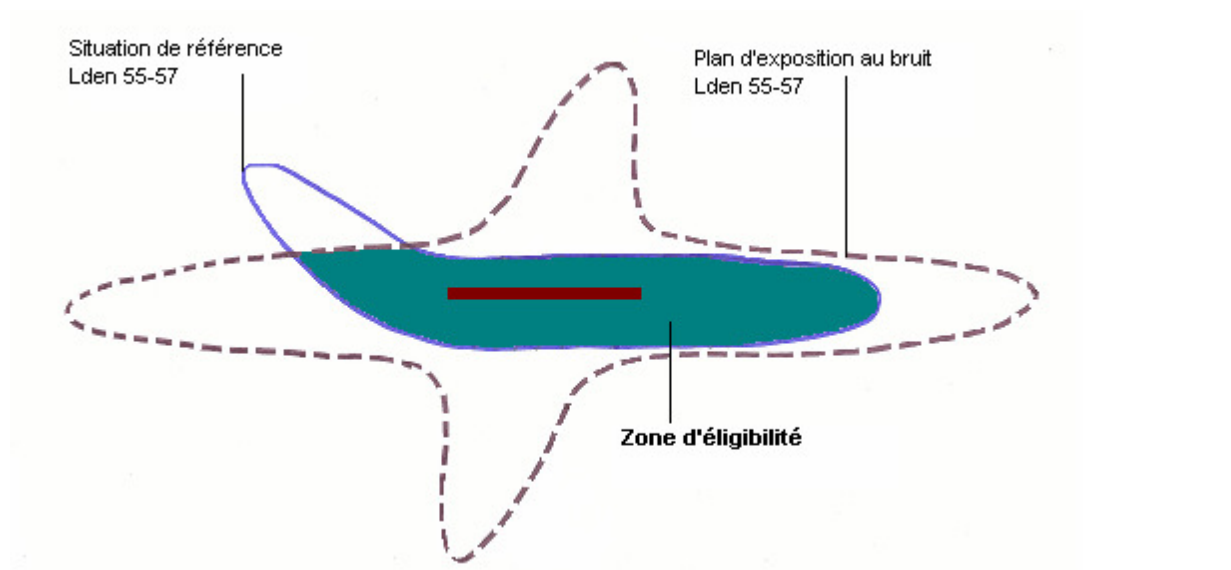
³³ L'indice L_{night} représente la composante « nuit » de l'indice L_{den} . Il permet de qualifier les perturbations du sommeil

³⁴ L'ensemble des aéroports mentionnés au I de l'article 1609 quaterbis A du code général des impôts ne sont pas tous des « grands aéroports » au sens de la directive du 25 juin 2002. Aux termes de l'arrêté du 3 avril 2006, 9 aéroports sont concernés par les cartes de bruit stratégiques et les PPBE (Bâle-Mulhouse, Bordeaux-Mérignac, Lyon - Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nice-Côte d'Azur, Paris - Charles-de-Gaulle, Paris-Le Bourget, Paris-Orly, Toulouse-Blagnac), ce qui exclut les aéroports de Nantes-Atlantique et Beauvais-Tillé. Le rapport de 2007 proposait alors d'intégrer à la liste des « grands aéroports » l'ensemble des aéroports mentionnés au I de l'article 1609 quaterbis A du code général des impôts.

- **une carte de la situation à long terme** en L_{night} établie sur la base des hypothèses de long terme.

Pour permettre le croisement entre la situation de référence établie sur la base des courbes isophones tracées à partir du L_{den} 55 dB dans les CBS et la limite extérieure du PEB comprise entre le L_{den} 55 et le L_{den} 57, le rapport de 2007 préconisait de compléter les CBS par la courbe tracée à partir de l'indice retenu pour la limite extérieure du PEB, s'il était différent du L_{den} 55 (p.27).

Figure 1 – définition de la zone d'éligibilité à partir d'un exemple fictif



L'idée du rapport de 2007 était de favoriser une révision fréquente des PEB car, en retenant l'intersection entre le PEB et la situation de référence illustrée dans les cartes stratégiques de bruit, la zone d'éligibilité à l'aide à l'insonorisation serait établie pour une période de 5 ans automatiquement modifiée lors des mises à jour des cartes stratégiques de bruit, dès lors qu'une évolution significative interviendrait (y compris avant les 5 ans), et sa pertinence serait obligatoirement réexaminée tous les 5 ans.

Mais cette proposition du rapport de 2007 ne va pas sans soulever plusieurs questions :

- cela amène à mélanger des hypothèses de court terme actualisées, celles des cartes de bruit stratégiques, avec d'autres hypothèses de court terme non actualisées voire anciennes, celles des PEB, en raison des différences entre les dates d'établissement ou de révision des PEB et des cartes de bruit stratégiques ;
- cela amène à réduire la zone d'éligibilité à l'aide (problème relevé par le rapport de 2007 lui-même) dès lors que :
 - la surface même de l'intersection est susceptible d'être plus restreinte que le PGS ;
 - la limite extérieure du PEB peut varier entre la courbe isophone L_{den} 55 et la courbe isophone L_{den} 57 (à titre d'exemple, la limite extérieur du PEB de l'aérodrome de

Paris-Charles de Gaulle actuellement en vigueur a été fixée au L_{den} 56) ; or la limite extérieure du PGS permettant l'aide à l'insonorisation se situe invariablement au niveau du L_{den} 55.

Par ailleurs, la mise en œuvre de cette préconisation ne résoudrait pas :

- **le cas particulier de l'aérodrome de Paris-Orly**, dont le PEB est dépourvu de zone C depuis le 20 février 2009 (en vertu de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (article 41) ayant introduit un nouvel article L. 147-4-1 au code de l'urbanisme - devenu l'article L.112-9 depuis) :
 - si on appliquait la préconisation du rapport de 2007 à Paris-Orly, sur cet aérodrome on n'aurait quasiment plus de zone d'éligibilité d'aide à l'insonorisation ;
 - si on appliquait ladite préconisation sur l'ensemble des aérodromes, sauf à Paris-Orly, on renforcerait la spécificité de Paris-Orly, sans qu'il soit véritablement possible de justifier cette différenciation ;
- **le critère d'antériorité par rapport au PEB** n'ayant pas vocation à être remis en cause, on ne résoudrait pas les cas problématiques posés par l'application de ce critère dans l'examen de la recevabilité des demandes d'aide à l'insonorisation.

Des situations particulières ne plaident également pas en faveur d'un rapprochement des cartes de bruit stratégiques avec le PEB. On peut ainsi citer, à titre d'exemple :

- le cas de Paris-Orly, dont le PEB a été approuvé en 2012 avec des hypothèses de court terme fixées à 2012, dont les cartes de bruit stratégiques retiennent une situation de référence datant de 2008 et dont le PGS a été approuvé en 2013 sur des hypothèses de 2014 ;
- le cas de Paris-Charles de Gaulle, dont le PEB a été approuvé en 2007 avec des hypothèses de court terme fixées à 2005 (hypothèses du PGS de 2004), dont les CBS prennent comme situation de référence l'année 2012 et dont le PGS a été approuvé en 2013 sur des hypothèses de 2014.

Par ailleurs, retenir l'intersection entre la situation de référence illustrée dans les cartes de bruit stratégiques et la limite extérieure du PEB apparaît un peu arbitraire ; il semble difficile de justifier qu'on se fonde, pour définir les zones d'éligibilité à l'aide à l'insonorisation, sur un document ancien pour limiter l'effet d'une cartographie en théorie récente et qui reflète donc mieux la réalité du bruit.

C'est ainsi que le recours aux cartes de bruit stratégiques en tant que cartographie croisée avec celle des PEB existants paraît à la fois compliqué, le cas échéant injuste, et en tout état de cause pas forcément nécessaire. Il apparaît que le recours dans de telles conditions aux cartes de bruit stratégiques ne pourrait être réellement satisfaisant sur le fond que si le PEB lui-même était mis à jour régulièrement ; or les hypothèses du PEB étant réexaminées tous les 5 ans par la commission consultative de l'environnement, c'est au moins à cette périodicité que le PEB doit d'ores et déjà être révisé si nécessaire. Aussi, se pose la question

de l'utilité des cartes stratégiques de bruit dans leur utilisation telle qu'envisagée par le rapport de 2007.

1.2.2 La question d'une utilisation des cartes de bruit stratégiques autre que celle envisagée par le rapport de 2007

Si le rapport de 2007 proposait d'utiliser les cartes de bruit stratégiques en les superposant au PEB afin de définir les zones d'éligibilité à l'aide à l'insonorisation, on peut par ailleurs se poser la question d'une utilisation d'une cartographie unique sur la base des cartes de bruit stratégiques, en remplacement des PEB et des PGS, pour définir à la fois les zones où l'utilisation des sols est contrainte et les zones d'éligibilité à l'aide à l'insonorisation.

En effet, les cartes de bruit stratégiques, les PEB et les PGS présentent un certain nombre de points communs :

- les cartes de bruit stratégiques, les PEB et les PGS ont tous recours à des hypothèses de court terme ;
- ils utilisent tous également l'indicateur de bruit L_{den} ;
- les PEB comme les cartes de bruit stratégiques ont en outre recours à des hypothèses de long terme (le PGS par contre n'est construit qu'au regard du court terme) ;
- les PEB comme les cartes de bruit stratégiques font l'objet d'un réexamen obligatoire, tous les 5 ans, des hypothèses ayant présidé à leur établissement et, si nécessaire, d'une révision consécutive (pour les PGS, aucune périodicité minimale n'est prévue par les textes).

Mais à l'inverse, il existe aussi des différences entre ces documents cartographiques :

- les cartes de bruit stratégiques introduisent un indicateur supplémentaire, le L_{night} , par rapport aux PEB et PGS, qui n'utilisent que l'indicateur L_{den} ; l'indicateur L_{night} n'est pas utile pour définir les zones où l'utilisation des sols est contrainte et les zones d'éligibilité à l'aide à l'insonorisation ;
- les cartes de bruit stratégiques, en revanche, n'ont pas recours à la notion de moyen terme, alors que les hypothèses de moyen terme sont utilisées pour l'élaboration des PEB ;
- les limites extérieures de ces différents documents cartographiques sont distinctes : la limite extérieure de la zone C du PEB est comprise entre les courbes isophones de 55 dB(A) et de 57 dB(A) (exprimés selon l'indice L_{den}) ; la limite extérieure du PGS est la courbe isophone de 55 dB(A) (exprimés selon l'indice L_{den}) ; les cartes de bruit stratégiques sont limitées, pour celles élaborées selon l'indice L_{den} , par la courbe isophone de 55 dB(A) et, pour celles élaborées selon l'indice L_{night} , par la courbe isophone de 50 dB(A) ;

- si les PEB et les PGS se composent de 3 (ou éventuellement 4) zones, les cartes de bruit stratégiques ne se caractérisent pas par la notion de zones mais se composent des courbes isophones tracées par pas de 5 dB ;
- les cartes de bruit stratégiques sont une juxtaposition de 4 cartes différentes, ces cartes n'étant pas combinées entre elles ; les délimitations des différentes zones du PEB correspondent quant à elles à l'enveloppe globale résultant de la superposition des courbes isophones de court, moyen et long terme ;
- concernant enfin les procédures respectives d'élaboration, elles sont relativement différentes : les PEB introduisant des servitudes d'urbanisme, l'approbation de tout PEB est soumis, conformément à l'article L. 112-16 du code de l'urbanisme, à une procédure lourde incluant une enquête publique régie par le code de l'environnement et un certain nombre de consultations obligatoires (communes intéressées, commission consultative de l'environnement et ACNUSA pour les principaux aéroports) ; les cartes de bruit stratégiques font l'objet d'une simple consultation du public aux termes de l'article R. 572-9 du code de l'environnement (*« Le projet de plan comprenant les documents prévus à l'article R. 572-8 est mis à la disposition du public pendant deux mois. »*) ; la procédure d'élaboration des PGS, quant à elle, si elle est moins lourde que celle concernant les PEB, connaît néanmoins un certain formalisme, avec une consultation obligatoire des communes concernées, de la commission consultative d'aide aux riverains et de l'ACNUSA, conformément aux dispositions de l'article R. 571-68 du code de l'environnement.

Dès lors, les cartes de bruit stratégiques ne correspondent pas à l'ensemble des caractéristiques des PEB et des PGS et ne répondent pas à toutes leurs conditions d'élaboration. Elles ne peuvent donc pas être utilisées en remplacement des PEB et des PGS et l'idée d'une cartographie unique pour la maîtrise de l'urbanisme et l'aide à l'insonorisation autour de la cartographie stratégique du bruit ne peut qu'être abandonnée.

Néanmoins, si les PEB, PGS et cartes de bruit stratégiques étaient révisés simultanément, les hypothèses retenues pour leur élaboration étant dès lors identiques, les documents résultant de ces trois démarches pourraient en pratique constituer les déclinaisons d'une même base.

D'ailleurs, il convient de rappeler que la mise en œuvre en France de la directive européenne 2002/49/CE du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement a parfois consisté, pour établir les courbes de long terme des cartes de bruit stratégiques, à retenir les courbes de long terme du PEB, et, pour établir les courbes de court terme des cartes de bruit stratégiques, à retenir les courbes de court terme du PGS. Puis sur la base des hypothèses ainsi retenues, ont été tracées les courbes isophones par pas de 5 dB et les courbes selon l'indicateur L_{night} .

1.2.3 Recours aux courbes du PEB comme cartographie unique pour la maîtrise de l'urbanisation et pour l'aide à l'insonorisation

Une simplification de la situation existante et une meilleure articulation entre PEB et PGS (certes dans des logiques différentes) pourrait être recherchée autrement qu'en suivant les préconisations du rapport de 2007, et sans se référer automatiquement aux cartes de bruit stratégiques, à travers un rapprochement des données cartographiques des PEB et PGS (pour les aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts dotés d'un PEB).

** Des courbes d'utilisation commune*

Selon cette démarche, il est proposé, pour déterminer les zones d'éligibilité au dispositif d'aide à l'insonorisation, d'utiliser les courbes construites à partir des hypothèses de court terme retenues dans le cadre de l'élaboration du PEB.

Une première approche pourrait consister à produire un document cartographique unique à la fois aux fins de maîtrise de l'urbanisme au voisinage des aérodromes et aux fins d'aide à l'insonorisation des locaux situés dans ce voisinage. Mais une telle solution, séduisante de prime abord pour sa simplicité apparente, s'avère en pratique difficile à mettre en œuvre : les zones A, B et C du PEB pouvant être différentes de celles construites sur la base des hypothèses de court terme, dans un tel cas, cette solution conduirait à faire apparaître, sur un même document cartographique, au moins 6 zones différentes dont la superposition rendrait la lecture malaisée ; et surtout, cette solution ne permettrait finalement pas d'éviter la coexistence de deux plans qu'il s'agit de pouvoir distinguer selon que l'on considère la maîtrise de l'urbanisme (PEB) ou que l'on considère l'éligibilité à l'aide à l'insonorisation (courbes de court terme du PEB).

Aussi, sans remettre en cause le principe d'une simplification administrative et d'une amélioration de l'information pour les différentes parties prenantes, il apparaît plus opportun de maintenir deux plans distincts. Ces plans seraient en tout état de cause très étroitement liés puisque le plan définissant les zones d'éligibilité à l'aide à l'insonorisation serait désormais construit sur la base du PEB.

** Une procédure commune d'élaboration et de révision des plans*

Cette imbrication induirait d'ailleurs une procédure d'approbation commune des deux plans.

En effet, lors de la procédure d'approbation ou de révision du PEB, les différents acteurs ayant à rendre un avis – communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés, ACNUSA et CCE - ou participant à l'enquête publique doivent

être clairement informés que les hypothèses retenues pour le PEB servent également pour définir les zones d'éligibilité d'aide à l'insonorisation.

Dans ces conditions, le maintien de deux procédures séparées devient inutile ; au contraire, l'existence d'une procédure unique à la fois pour l'approbation ou la révision des PEB et pour l'approbation ou la révision des PGS s'impose avec force.

D'évidence, entre les deux procédures existant actuellement, celle qu'il convient de retenir pour en faire la procédure commune est celle applicable en matière d'approbation ou de révision du PEB.

En effet, si cette procédure est plus lourde, ne serait-ce que parce qu'elle inclut une enquête publique, cette dernière est en tout état de cause incontournable pour le PEB car il instaure des servitudes d'urbanisme qui limitent l'utilisation des sols.

D'autre part, les différentes étapes de la procédure d'approbation ou de révision du PEB (consultation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés, enquête publique, consultation de la commission consultative de l'environnement – CCE - de l'aérodrome, consultation de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires – ACNUSA -, approbation préfectorale) permettent de couvrir l'intégralité des étapes actuellement prévues pour l'approbation ou la révision du PGS (consultation des communes concernées, consultation de la commission consultative d'aide aux riverains – qui émane de la CCE -, consultation de l'ACNUSA, approbation préfectorale).

Pour répondre à cette approche, il conviendrait alors de prévoir dans les textes que, s'agissant des aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 *quater* vicies A du code général des impôts, la consultation des communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés, de l'ACNUSA et de la CCE porte non seulement sur le projet de PEB mais également sur le projet de PGS et les hypothèses retenues pour son élaboration (soit les hypothèses de court terme retenues pour l'élaboration du PEB). De même, il conviendrait de prévoir que le dossier soumis à l'enquête publique doit comporter à la fois les éléments relatifs au PEB et ceux relatifs au PGS.

Enfin, la logique globale d'un tel dispositif, qui induit une **révision simultanée des deux plans**, porterait tous ses fruits si était, en complément, définie une périodicité minimale de révision. **Une révision décennale pourrait raisonnablement être envisagée**, comme compromis acceptable entre besoins de réactualisation de la cartographie et complexité de la révision, notamment des PEB. Il convient de noter qu'il ne s'agirait pas pour autant de mettre en cause la faculté laissée à la CCE de réexaminer périodiquement la pertinence des prévisions ayant servi à l'établissement du PEB.

* Un dossier unique regroupant l'ensemble des documents liés à la cartographie du bruit de l'aérodrome

En pratique, **une telle solution conduirait à l'établissement d'un rapport de présentation unique pour les deux plans, permettant alors de rassembler autour du plan d'exposition au bruit** - sans toutefois passer par une fusion totale des plans - **l'ensemble des documents liés à la cartographie du bruit de l'aérodrome, soit :**

- un rapport de présentation présentant d'une part les éléments liés à la maîtrise de l'urbanisme et d'autre part les éléments liés à l'aide à l'insonorisation ;
- des documents cartographiques, dont une carte représentant les zones de limitation de la construction et correspondant à l'actuel PEB et une carte représentant les zones d'éligibilité à l'aide à l'insonorisation et correspondant à l'actuel PGS ;
- des annexes : notamment les cartes de bruit stratégiques et le plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aérodrome.

Il ne semble pas utile de consacrer formellement l'existence de ce dossier unique en lui attribuant une appellation propre et en le prévoyant expressément dans les textes. Tout d'abord, l'ajout d'un nouveau type de document à ceux existants (PEB, PGS, PPBE et CBS) contreviendrait à l'objectif de simplification poursuivi dans le présent rapport. Par ailleurs, l'existence de deux codes – urbanisme et environnement – avec chacun ses logiques spécifiques pour régir respectivement les PEB et les PGS rendrait d'autant plus difficile l'exercice d'articulation entre les documents. Enfin, dans la mesure où les aérodromes devant être dotés d'un PEB (de l'ordre de 250) ne relèvent pas tous de l'obligation d'être dotés d'un PGS (de l'ordre d'une dizaine), la création d'un nouveau document introduirait une distinction artificielle entre les différents PEB et une nouvelle source de complexité.

En revanche, il conviendrait, afin de s'assurer de la bonne mise en œuvre de cette mesure, de se rapprocher des services élaborant les documents des futurs PEB et PGS pour les informer de manière précise afin qu'ils réalisent effectivement, pour les aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts, un rapport de présentation unique incluant à la fois la dimension « maîtrise de l'urbanisme » et la dimension « aide à l'insonorisation ».

* Une harmonisation des situations rendue nécessaire

Il convient de souligner que le rapprochement proposé entre le plan visant à la maîtrise de l'urbanisme et celui à l'aide à l'insonorisation induit un **choix identique pour le niveau d'indice de bruit retenu pour la courbe extérieure des zones C du PEB et III du PGS**. Compte tenu de la latitude existant pour le PEB (valeur de l'indice L_{den} choisie entre 57 et 55 pour la limite de la zone C) et de l'absence actuelle de latitude pour le PGS (valeur de l'indice L_{den} égale à 55 pour la limite de la zone III), ceci peut, le cas échéant, signifier soit un resserrement du PGS soit un agrandissement du PEB.

Par ailleurs, la mise en place d'une telle solution implique que **les PEB soient effectivement dotés de zones A, B et C** ; à ce titre, l'aérodrome de Paris-Orly (où n'existe plus, comme précisé précédemment, que des zones A et B depuis 2009) devrait faire l'objet d'un retour au droit commun.

Enfin, un tel dispositif suppose que les aérodromes devant être dotés d'un PGS sont effectivement dotés d'un PEB. Actuellement, un aérodrome doté d'un PGS n'est pas doté d'un PEB, l'aérodrome de Paris-Le Bourget ; mais ce PEB est en cours d'élaboration.

* Des dénominations renouvelées

Toujours dans un souci de simplification et de lisibilité de l'action publique, le PEB pourrait être renommé « plan de prévention de l'urbanisme » au voisinage des aérodromes (PPU) et le PGS « plan d'aide à l'insonorisation » des riverains des aérodromes (PAI), afin que les objets respectifs de ces deux plans soient immédiatement compréhensibles par les parties prenantes.

➔ **La solution préconisée aboutirait donc à une véritable mise en cohérence des outils visant d'une part à la maîtrise de l'urbanisme et d'autre part à l'aide à l'insonorisation ; elle permettrait aussi une simplification des procédures. Elle garantirait ainsi une meilleure lisibilité et une plus grande efficacité du dispositif dans son ensemble.**

Recommandation n° 12 : Retenir les courbes du PEB comme référence unique à l'élaboration du plan servant à la maîtrise de l'urbanisme (PEB) et à l'élaboration du plan servant à l'éligibilité à l'aide à l'insonorisation (courbes de court terme du PEB), tout en maintenant le principe de deux plans distincts.

Recommandation n° 13 : Elaborer et réviser conjointement ces deux plans dans le cadre d'une procédure unique.

Recommandation n° 14 : Elaborer, pour les aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 *quater* du code général des impôts, un rapport de présentation commun pour le PEB et le PGS, permettant alors de rassembler en un dossier unique l'ensemble des documents liés à la cartographie du bruit de l'aérodrome (PEB, PGS et, le cas échéant, cartes de bruit stratégiques et plan de prévention du bruit dans l'environnement).

Recommandation n° 15 : Prévoir une périodicité minimale pour la révision de ces deux plans, une périodicité décennale pouvant être retenue.

Recommandation n° 16 : Renommer le PEB et le PGS de façon plus immédiatement intelligible (par exemple sous les dénominations respectives de « plan de prévention de l'urbanisme au voisinage des aérodromes » – PPU – et de « plan d'aide à l'insonorisation » des riverains des aérodromes – PAI).

1.3. Les évolutions juridiques à effectuer pour permettre ce rapprochement entre PEB et PGS

Ce rapprochement entre PEB et PGS nécessiterait alors des évolutions législatives et réglementaires afin d'adapter les dispositions du code de l'urbanisme relatives au PEB et celles du code de l'environnement relatives au PGS.

1) Pour l'alignement du PEB sur le PGS, seraient nécessaires :

- une modification de l'article L.571-16 du code de l'environnement afin de supprimer l'avis rendu des CCAR sur le contenu des PGS (en pratique remplacé par l'avis de la commission consultative de l'environnement) ;
- une modification de l'article R. 571-60 du code de l'environnement, afin que, pour les aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts, le dossier soumis à l'enquête publique contienne également les éléments relatifs au plan de gêne sonore établi sur la base des hypothèses de court terme du plan d'exposition au bruit ;
- une modification de l'article R.571-66 du code de l'environnement qui précise les limites des zones du PGS et les hypothèses à retenir pour élaborer ce plan ;
- la suppression de l'article D. 571-67 du code de l'environnement, qui désigne les préfets coordonnateurs pour l'élaboration des PGS ;
- une modification de l'article R. 571-68 du code de l'environnement, qui prévoit la procédure d'établissement du PGS, et de l'article L. 112-16 du code de l'urbanisme, qui prévoit la procédure d'établissement du PEB ;
- une modification de l'article R. 571-78 du code de l'environnement relatif aux attributions du comité permanent de la CCE, afin de supprimer l'avis sur les PGS.

2) Pour la révision décennale des PEB / PGS, seraient nécessaires :

- une modification de l'article R.112-8 du code de l'urbanisme qui fixe les conditions de révision des PEB ;
- une modification de l'article R. 571-68 du code de l'environnement, qui prévoit la procédure de révision du PGS.

3) Pour la réintroduction d'une zone C dans le PEB d'Orly, serait nécessaire :

- une modification de l'article L.112-9 du code de l'urbanisme.

4) Pour la renomination des PEB et PGS, il serait nécessaire de modifier les articles du code de l'environnement et du code de l'urbanisme comportant les appellations actuelles, notamment :

- code de l'environnement : articles L. 571-11, L. 571-13, L. 571-15, L. 571-16, R. 571-58 à R. 571-64, R. 571-66 à R. 571-69, R. 571-73, R. 571-78, R571-85 à R. 571-88 et R. 571-90 ;
- code de l'urbanisme : articles L. 112-6, L. 112-7, L. 112-9, L. 112-10, L. 112-11, L. 112-14 à L. 112-17, R. 112-2, R. 112-4 à R. 112-17 (dispositions relatives aux PEB) ; article R. 151-52 (liste des annexes au plan local d'urbanisme).

=> L'ensemble des modifications décrites aux points 1 à 3 ci-dessus et des propositions de rédaction correspondantes est récapitulé en annexe.

2. Conditions d'application du critère « d'antériorité » dans une perspective de mise en cohérence du dispositif d'aide à l'insonorisation

2.1. Un principe nécessaire

Comme vu précédemment, le code de l'environnement prévoit, en ses articles L. 571-14 à L. 571-16 et R. 571-85 à R. 571-90, un dispositif d'aide à l'insonorisation des locaux (logements, établissements d'enseignements, établissements à caractère sanitaire ou social) situés au voisinage des aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts (soit aujourd'hui les onze principaux aérodromes français).

Les aides financières à l'insonorisation sont attribuées aux riverains par l'exploitant de l'aérodrome, sur avis conforme de la commission consultative d'aide aux riverains (CCAR) de l'aérodrome, commission composée des membres du comité permanent de la commission consultative de l'environnement de l'aérodrome. Lors de l'examen des demandes d'aide concernant des locaux ou des établissements situés en limite des zones I, II ou III du plan de gêne sonore, l'avis de la commission peut également porter notamment sur l'appartenance de ceux-ci à ces zones (article R. 571-90 du code de l'environnement).

L'article R. 571.86 du code de l'environnement pose deux conditions cumulatives à la recevabilité d'un dossier de demande d'aide déposé dans le cadre de ce dispositif d'aide à l'insonorisation. Il faut que la demande concerne un local :

- situé en tout ou partie dans les zones I, II ou III du PGS de l'aérodrome à la date de sa publication ;
- qui n'ait pas été construit dans une zone de bruit d'un PEB en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation de construire (critère dit « d'antériorité »).

En effet, les constructions autorisées, à titre exceptionnel, en zone de bruit doivent obligatoirement faire l'objet d'une isolation acoustique renforcée conformément aux dispositions de l'article L. 112-12 du code de l'urbanisme³⁵. Aussi, ayant fait l'objet d'une isolation acoustique à la construction, ces logements ne sont ensuite plus éligibles à une aide financière à l'insonorisation.

Dans ces conditions, le critère « d'antériorité » ne peut être remis en cause dans son principe, sous peine d'instaurer un principe de prescription et donc un droit de tirage illimité sur l'aide à l'insonorisation, qui ne correspond pas à l'esprit du dispositif d'aide actuel et ne serait financièrement pas supportable.

2.2. L'identification de situations problématiques

Pour autant, l'application du critère « d'antériorité » est parfois critiquée car considérée comme pouvant créer des situations difficilement compréhensibles, voire injustes.

Afin d'éclairer cette question, une étude a été menée à partir des données des exploitants d'aérodromes, chargés de gérer le dispositif d'aide à l'insonorisation sur leur plateforme.

Au total, le nombre de dossiers refusés en application du critère « d'antériorité » est de l'ordre d'un millier, dont plus précisément :

- 740 dossiers en Ile-de France, répartis sur 53 communes (diversement touchées), dont :
 - 486 dossiers pour l'aérodrome de Paris-Charles de Gaulle ;
 - et 254 dossiers pour l'aérodrome de Paris-Orly ;
- 3 dossiers pour l'aérodrome de Nantes-Atlantique ;
- 7 dossiers (concernant 17 logements) pour l'aérodrome de Bordeaux-Mérignac ;
- 169 dossiers pour l'aérodrome de Marseille-Provence ;
- 121 dossiers pour l'aérodrome de Toulouse-Blagnac.

A l'analyse de ces dossiers, des cas de refus problématiques ont effectivement pu être identifiés.

- ➔ Il s'agit tout d'abord des cas où une construction à usage de logement a été autorisée en zone C du PEB mais dont le permis de construire n'a pas été assorti de prescriptions particulières d'insonorisation contre le bruit des avions, en méconnaissance de l'article L. 112-12 du code de l'urbanisme.

³⁵ Selon l'article L. 112-12 du code de l'urbanisme (anciennement article L. 147-6), « Toutes les constructions qui sont autorisées dans les zones de bruit conformément aux dispositions de l'article L. 112-10 font l'objet de mesures d'isolation acoustique, dans les conditions prévues par les dispositions législatives et réglementaires en matière d'urbanisme, de construction ou d'habitation. »

Il ressort en effet de l'analyse détaillée d'un échantillon de permis de construire³⁶ concernant des dossiers refusés par Aéroports de Paris au titre du critère d'antériorité qu'un nombre non négligeable de ces permis n'était pas assorti de prescriptions d'urbanisme en matière d'isolation acoustique des constructions (le tableau en annexe II indique le détail de cette analyse).

De tels cas se rencontrent également en province, concernant par exemple l'aérodrome de Toulouse-Blagnac.

Or l'impossibilité de venir au dispositif d'aide à l'insonorisation tire précisément sa justification du fait que le logement a déjà fait l'objet d'une obligation d'isolation acoustique renforcée à sa construction.

- ➔ Il peut également s'agir de dossiers situés dans les « zones grisées » du PEB de 1975 de l'aérodrome de Paris-Orly³⁷, où les services instructeurs des permis de construire ont pu avoir une approche différenciée concernant ces zones.

En effet, certains services instructeurs ont pu considérer qu'il n'y avait pas de PEB dans les « zones grisées » et dès lors ne pas assortir les permis de construire de prescriptions particulières en matière d'isolation acoustique, tandis que la doctrine actuelle considère qu'il y avait bien un PEB dans ces zones et analyse comme inéligibles à l'aide, au titre du critère « d'antériorité », les locaux construits dans ces zones.

Toutefois, la question de savoir si le critère d'antériorité trouvait à s'appliquer dans ces « zones grisées » n'a jamais été tranchée par les tribunaux. Elle devrait l'être bientôt, un tel litige étant actuellement pendant devant la juridiction administrative.

Si la justice administrative considérait, par une future décision de justice devenue définitive, que le critère « d'antériorité » trouve bien à s'appliquer dans les « zones grisées » du PEB de 1975 de l'aérodrome de Paris-Orly et si des permis de construire à l'intérieur de ces zones ont été délivrés sans être assortis des prescriptions d'urbanisme en matière d'isolation acoustique des constructions, ces dossiers constitueront effectivement des cas tout à fait atypiques.

- ➔ Il peut enfin s'agir de cas où les évolutions successives³⁸ inverses du PEB, induites par l'évolution dans le temps des hypothèses retenues pour l'élaboration de ce dernier, ont abouti à des configurations particulièrement complexes.

³⁶ L'échantillon considéré était composé de 12 permis de construire délivrés sur les communes de Gonesse, Limeil-Brévannes, Goussainville et Villeneuve-le-Roi. Sur ces 12 permis, 6 ne contenaient pas de prescriptions d'urbanisme en matière d'isolation renforcée.

³⁷ En raison des incertitudes sur les diverses hypothèses, des variations dans les conditions de propagation et de réception du son et des approximations inévitables dans une méthode de calcul intégrant des sons de nature très variée, le zonage déterminé pour le PEB de 1975 de Paris-Orly était de plus en plus approximatif à mesure que l'on s'éloignait de l'aéroport. Cette approximation s'est alors traduite par des zones grisées sur le document cartographique du PEB, représentant les incertitudes sur les limites des différentes zones.

Une telle situation se rencontre notamment au voisinage de l'aérodrome de Paris-Charles de Gaulle, l'évolution des PEB successifs ayant créé des zones très circonscrites à l'intérieur desquelles des bâtiments sont inéligibles en application du critère « d'antériorité », alors que des bâtiments pourtant construits plus récemment sont éligibles et que d'autres bâtiments voisins, encore plus récents, ne le sont à nouveau plus.

Ainsi, concernant plus particulièrement la commune de Gonesse située dans le Val d'Oise au voisinage de l'aérodrome de Paris-Charles de Gaulle, la totalité des 49 demandes d'aide refusées en application du critère d'antériorité correspond à des logements situés à l'intérieur de la zone C du PEB du 7 mars 1977 mais à l'extérieur du PEB du 9 juin 1989 (le PEB s'étant alors fortement rétracté au niveau de Gonesse) et à nouveau à l'intérieur du PEB depuis 2002. Ces évolutions successives du PEB ont alors abouti à la situation suivante, à l'intérieur d'un secteur restreint très circonscrit :

- les logements construits sur la base d'un permis de construire délivré avant le PEB de 1977 sont éligibles à une aide à l'insonorisation ;
- les logements construits sur la base d'un permis de construire délivré après le PEB de 1977 mais avant celui de 1989 ne sont pas éligibles à une aide à l'insonorisation ;
- les logements construits sur la base d'un permis de construire délivré après le PEB de 1989 mais avant celui de 2002 sont éligibles à une aide à l'insonorisation ;
- enfin, les logements construits sur la base d'un permis de construire délivré après le PEB de 2002 ne sont pas éligibles à une aide à l'insonorisation.

Une telle situation se rencontre également, peut-être dans une moindre mesure, à Toulouse-Blagnac où différents PEB, aux périmètres variables et parfois inverses, ont été adoptés entre 1974 et 2007.

2.3. Un assouplissement de l'application du critère « d'antériorité » dans des cas particuliers

Afin de remédier aux situations atypiques induites par l'application du critère d'antériorité, il est proposé de donner la possibilité aux riverains dont la demande a précédemment été rejetée en application du « critère d'antériorité » de redéposer leur demande pendant une durée limitée ; cette dernière serait de l'ordre de 5 ans maximum - à compter de la date de publication du texte ouvrant cette possibilité ou à compter d'une date ultérieure fixée par ce même texte (par exemple 3 mois plus tard) afin de permettre une bonne information des

³⁸ Plusieurs PEB ont en général été successivement adoptés autour des aérodromes relevant du dispositif d'aide à l'insonorisation. C'est ainsi que pour Paris-Charles de Gaulle, des PEB ont été adoptés le 7 mars 1977, le 9 juin 1989, le 7 mars 2002 puis le 3 avril 2007 ; pour Toulouse-Blagnac, des PEB ont été adoptés le 5 décembre 1974, le 2 octobre 1989, par anticipation le 22 mars 2002 pour une durée de 2 ans - renouvelé en 2004 pour une nouvelle durée de 2 ans- et le 21 août 2007.

riverains concernées par cette mesure temporaire. La date butoir de dépôt et de refus des demandes concernées doit par ailleurs être clairement déterminée : il est proposé de retenir la date du 1^{er} janvier 2016.

La commission consultative d'aide aux riverains (CCAR) de l'aérodrome, dans l'esprit de son rôle d'appréciation au cas par cas³⁹, serait alors chargée d'examiner le dossier et de rendre un avis sur le versement d'une aide au riverain, après une appréciation au cas par cas ou sur la base de critères prédéfinis au préalable par la CCAR.

La CCAR pourrait ainsi choisir d'accepter, dans des conditions qu'elle fixerait, les dossiers concernant les cas susmentionnés (logements construits en zone C d'un PEB sans que leurs permis de construire n'aient été assortis de prescription particulière en matière d'isolation acoustique ; logements construits dans les « zones grisées » du PEB de 1975 de Paris-Orly ; cas atypiques induits par des évolutions successives inverses des PEB). Une note du ministère chargé des transports reprenant ces éléments fournirait des orientations aux CCAR pour l'exercice de ce pouvoir d'appréciation.

Cette possibilité d'assouplissements de l'application du critère « d'antériorité » pourrait être introduite par décret en Conseil d'Etat, non codifié au code de l'environnement, qui viendrait alors déroger pour une durée limitée à l'article R. 571-86 du code de l'environnement. Un projet de décret en ce sens est présenté en annexe III.

Par ailleurs, il conviendrait, pour l'avenir, d'éviter la reproduction de telles situations qui privent ensuite les riverains de la possibilité de bénéficier d'une aide à l'insonorisation. Un travail en ce sens pourrait être mené avec les préfetures selon deux axes :

- d'une part, en leur demandant de sensibiliser à la réglementation en vigueur et à ses enjeux les communes couvertes par un PEB d'un aérodrome mentionné au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts ;
- d'autre part, en leur demandant de renforcer le contrôle de légalité opéré sur les permis de construire délivrés en zones de bruit, afin qu'elles veillent très attentivement au respect de cette obligation par les communes.

Pour ce faire, une circulaire pourrait être adressée par le ministère de l'intérieur aux différentes préfetures concernées (Gironde, Bouches-du-Rhône, Loire-Atlantique, Rhône, Alpes-Maritimes, Oise, Haute-Garonne, Val-de-Marne, Essonne, Val d'Oise, Seine-Saint-Denis, Seine-et-Marne, Yvelines) ; une solution intermédiaire pourrait consister en l'envoi d'une lettre d'information de la direction générale de l'Aviation civile (DGAC) aux préfetures concernées.

³⁹ Voir par exemple les dispositions de l'article R.571-90 du code de l'environnement : « Les aides sont attribuées par l'exploitant de l'aérodrome sur avis conforme de la commission consultative d'aide aux riverains. Lors de l'examen des demandes d'aides concernant des locaux ou des établissements situés en limite des zones I, II ou III du plan de gêne sonore, l'avis de la commission porte notamment sur l'appartenance de ceux-ci à ces zones. ».

Recommandation n° 17 : Ouvrir, pendant une période de l'ordre de 5 ans maximum, la possibilité aux riverains ayant fait l'objet d'un refus en application du critère « d'antériorité » de redéposer une demande, pour examen par la CCAR et éventuelle acceptation, dans des cas identifiés par le présent rapport comme atypiques.

Recommandation n° 18 : Sensibiliser les préfetures et, par leur biais, les communes, à la réglementation applicable dans les zones du PEB et à ses enjeux ; renforcer le contrôle de légalité des préfetures sur les permis de construire délivrés en zone de bruit d'un PEB, notamment concernant les aérodromes mentionnés à l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts.

Annexes

Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

La ministre

Paris, le

24 JUL. 2015

Monsieur le Député,

Le dispositif d'aide financière à l'insonorisation en faveur des riverains d'aérodrome constitue l'un des outils de la politique de lutte contre les nuisances sonores, au même titre que l'amélioration de la performance acoustique des aéronefs, l'amélioration des trajectoires comme les descentes continues et l'introduction de restrictions d'exploitation sur les aérodromes.

La gestion de ce dispositif connaît actuellement des difficultés conjoncturelles, principalement en Ile-de-France. Les propositions d'améliorations formulées récemment sur ce sujet par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont commencé à être mises en œuvre : la loi de finances rectificatives pour 2014 a permis une évolution des tarifs de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) et une instruction est venue préciser les conditions de programmation de l'aide et de priorisation des demandes. Si ces actions ne permettent pas de résorber immédiatement les listes d'attente, elles améliorent la gestion du dispositif. Il convient de laisser ces mesures produire leur plein effet, notamment l'évolution des tarifs de TNSA qui n'est entrée en vigueur qu'au 1er avr 2015.

D'autres propositions du CGEDD, comme celle d'un couplage de l'isolation acoustique et de l'isolation thermique, sont en cours d'approfondissement au plan technique. Le CGEDD étudie actuellement les modalités concrètes de mise en œuvre d'une telle approche conjointe.

Monsieur Jean-Pierre BLAZY
Député du Val-d'Oise
Maire de Gonesse
Président de l'association « Ville et aéroport »
126 rue de l'Université
75335 PARIS CEDEX 07

Au-delà des mesures déjà lancées, il apparaît intéressant d'examiner le rôle que pourraient jouer les communautés aéroportuaires dans la gestion du dispositif d'aide à l'insonorisation. Par ailleurs, la question du lien entre l'aide à l'insonorisation et le plan d'exposition au bruit (PEB) mérite d'être approfondie. Je souhaite vous confier cette mission.

S'agissant des communautés aéroportuaires, vous analyserez et évaluerez :

- les raisons pour lesquelles aucune communauté aéroportuaire n'a été créée à ce stade, et le degré d'implication que pourraient présenter les différentes collectivités locales concernées dans la création et le fonctionnement de ces communautés aéroportuaires ;
- la déclinaison détaillée des compétences dont doivent disposer les communautés aéroportuaires dans le cadre fixé par la loi ;
- l'articulation de ces structures avec les compétences des intercommunalités, en tenant compte du contexte spécifique du Grand Paris ;
- les conditions de fonctionnement de ces communautés aéroportuaires, tant sur un plan financier qu'organisationnel, sans créer de charge financière supplémentaire significative pour les compagnies aériennes (notamment au travers de la TNSA) dans un contexte de nécessaire préservation de la compétitivité des entreprises aériennes ;
- pour ce qui concerne l'aide à l'insonorisation, les conditions et modalités de gestion du dispositif par les communautés aéroportuaires.

S'agissant de l'articulation entre le dispositif d'aide à l'insonorisation et le PEB, vous examinerez :

- les conditions de mise en œuvre du critère d'antériorité : cette condition d'éligibilité consiste à refuser les demandes d'aide portant sur des constructions sises sur un terrain, qui, au moment de la délivrance de l'autorisation de construire, était déjà inclus dans une zone de bruit du PEB régie par des contraintes à l'urbanisation et des obligations d'isolation acoustique ; le critère d'antériorité ne peut pas être entièrement remis en cause dans son principe, sous peine d'instaurer une prescription totale et donc un droit de tirage illimité sur l'aide à l'insonorisation, qui ne correspond pas à l'esprit du dispositif d'aide actuel et ne serait financièrement pas supportable. En revanche, je vous demande d'identifier les catégories de situations qui pourraient justifier d'adapter ponctuellement l'application du principe d'antériorité, notamment pour les situations présentant un intérêt social collectif ou individuel ; vous mettrez en lumière les contraintes existantes et dégagerez des pistes d'évolution permettant de résoudre les difficultés ponctuelles ainsi identifiées, sans remettre en cause le dispositif dans son ensemble ;
- l'utilité et l'opportunité d'une fusion entre PEB et plan de gêne sonore (PGS), en tenant compte toutefois de leurs objectifs respectifs - le 1er visant à éviter l'urbanisation eu égard au développement à terme de l'aérodrome et le 2ème à compenser une nuisance immédiate. Vous pourrez, le cas échéant, prendre en compte les réflexions déjà menées en la matière et veillerez à ce que les évolutions proposées s'inscrivent dans la démarche de simplification voulue par le Gouvernement.

Sur chacun de ces sujets, vous me ferez des propositions d'évolutions juridiques permettant de mettre en œuvre vos recommandations.

Cette étude pourra donner lieu au recueil de l'avis de l'ensemble des parties prenantes, notamment les collectivités locales, les associations de riverains, les exploitants d'aéroports et les transporteurs aériens, ainsi que des services de l'Etat concernés.

Dans vos travaux, vous pourrez vous appuyer sur les services de l'Etat et en particulier sur ceux de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et du CGEDD.

Je souhaite que vous puissiez me remettre vos conclusions et recommandations d'ici fin 2015.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de mes salutations les meilleures.



Ségolène ROYAL

Liste des personnes rencontrées

Nom	Organisme	Fonction	Date
Pierre-Olivier BANDET	Air France	Directeur général adjoint cabinet de la présidence et Affaires publiques	25/11/2015
Patricia MANENT	Air France	Directrice adjointe Affaires publiques	25/11/2015
Nathalie SIMMENAUER	Air France	Directrice Environnement et Développement durable	25/11/2015
François CHAUVIN	Air France	Direction Environnement et Développement durable	25/11/2015
Yves EZANNO	BAR France	Secrétaire général	25/11/2015
Philippe GUITTET	ASL Airlines France	Directeur des Relations aéroportuaires et du Développement durable	25/11/2015
Julien DUCOUP	FEDEX	Directeur général Hub de CdG	25/11/2015
Frédéric FOUCHET	FNAM	Délégué général adjoint	25/11/2015
Mildred DAUPHIN	FNAM	Responsable Développement durable et Territoires	25/11/2015
Laurent GIROMETTI	MEDDE/DHUP	Directeur	
Dominique LAZARSKI	UFCNA	Vice-Président	02/12/2015
Patrick KRUISSEL	UFCNA	Vice-Président	02/12/2015
Luc OFFENSTEIN	UFCNA		02/12/2015
Françoise BROCHOT	ADVOCNAR	Présidente	02/12/2015
Jean-Paul HUNAULT	AREC Plaine de France	Vice-Président	02/12/2015
Claude CARSAC	FCNA		02/12/2015
Gérard BOUTIER	AVEVY		02/12/2015
Fanny MIETLICKI	BRUITPARIF	Directrice	02/12/2015
Jean-Michel VERNHES	UAF	Président	09/12/2015
Youssef SABEH	UAF	Directeur SNC LAVALIN	09/12/2015
Franck GOLDNADEL	AdP	Directeur de l'aéroport de Paris-CdG	09/12/2015
Jacques HERISSON	SA Nice-Côte-d'Azur	Directeur Environnement	09/12/2015
Jacques-Alain BENISTI	Mairie de Villiers-sur-Marne	Député-maire du Val de Marne Vice-Président Ville et Aéroport	19/01/2016
Patrick QUERO	Mairie d'Abon-sur-Seine	Adjoint au maire	19/01/2016
Rita CECCHERINI	Communauté d'agglomération de Roissy-Pays-de-France	Directrice adjointe	19/01/2016
Patrick RENAUD	Communauté d'agglomération Roissy-Pays-de-France	Président	19/01/2016
Jacques LEPELTIER	Mairie de Longjumeau	Adjoint au maire	19/01/2016
Gérard STEMMER	Mairie de Dammartin	Conseiller technique Trans.Aérien	19/01/2016

Jacky GERARD	Communauté d'agglomération du Val d'Yerres	Vice-Président	19/01/2016
Gérard BOUTHIER	Communauté d'agglomération du Val d'Yerres	Conseiller communautaire	19/01/2016
Pascal BOUREAU	Mairie de Blagnac	Adjoint au maire de Blagnac, membre du conseil de surveillance de l'aéroport de Toulouse, VP Ville et Aéroport	19/01/2016
Nicolas PAVIL	Communauté d'agglomération Val-de-France	Directeur général des services	19/01/2016
Stéphane DELABRE	Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé (SMABT)	Directeur	19/01/2016
Victor HAÏM	ACNUSA	Président de l'ACNUSA	19/01/2016
Eric GIRARD-REYDET	ACNUSA	Secrétaire général	19/01/2016
Anne FLORETTE	CGEDD		09/12/2015

Synthèse des tables rondes

Table-ronde avec les gestionnaires d'aérodromes

Les gestionnaires d'aéroports ont rappelé le contexte de 2004 lors de la création par la loi des communautés aéroportuaires. Les grands aéroports étaient majoritairement sous statut chambres de commerce, à part AdP qui était un établissement public. Les esprits étaient à cette époque mobilisés par une évolution de la gouvernance des aéroports traitée sous l'égide du Comité d'Actions pour la mise en place des Sociétés Aéroportuaires (CASA) de l'UCCEGA (Union des Chambres de Commerce et des Établissements Gestionnaires d'Aéroports, future Union des aéroports français - UAF). Cette évolution, qui a abouti en 2005, était une préoccupation majeure pour les exploitants d'aérodrome qui a pris forme au moment de la décentralisation. Ceci a probablement contribué à mettre un voile sur le texte de 2004 sur les communautés aéroportuaires, même si Nice et Toulouse se sont posés la question de les mettre en œuvre.

La rédaction de la loi de 2004 est considérée comme maladroite vis-à-vis des exploitants d'aéroports, car son article 2 parle de corriger les effets négatifs des aéroports. Cela jette un discrédit sur les activités aériennes en particulier alors qu'elles génèrent de l'emploi et dynamisent l'activité économique locale. Il est donc difficile d'y adhérer dans ces conditions. Force est de constater également que les collectivités territoriales n'ont pas été motrices non plus dans la mise en place des communautés aéroportuaires.

Depuis, les choses ont énormément évolué. Les collectivités locales sont associées dans la vie des aéroports d'intérêt national au travers de leurs conseils d'administration. Elles ont une minorité de blocage et donc ont une possibilité d'agir pour tout ce qui est lié au territoire. On y parle de plan de déplacement urbain, et, pour Toulouse, d'ouverture d'une 3ème ligne de métro ; un comité stratégique présidé par un élu a été instauré. Le cas de Beauvais est un cas particulier puisque les collectivités territoriales en sont propriétaires. Quant à AdP, l'Etat est présent au sein de son conseil d'administration et il ne peut pas être dit que la société civile n'y est pas représentée. Les systèmes d'aide aux riverains fonctionnent bien (CCAR, CCE) même si il y a eu un creux lors du passage de flambeau de l'ADEME aux gestionnaires d'aéroports sur l'aide à l'insonorisation. Il n'y a pas de récrimination de la part des riverains, mis à part lorsque les ressources ne sont pas suffisantes. A Toulouse a même été mis en place un dispositif d'avance remboursable qui a conduit à avoir un fonds de roulement trop important (12 M€ de trésorerie), ce qui a fait disparaître la liste d'attente de logements à insonoriser et s'est traduit par la baisse du tarif de la TNSA de 30€ à 18€.

Les exploitants d'aéroports estiment qu'il ne faut pas créer avec les communautés aéroportuaires une structure territoriale supplémentaire qui complexifierait le paysage actuel au moment où se créent les métropoles, sauf si cela crée de la valeur ajoutée. Or ces structures ont besoin d'un financement pour exister. Toute démarche qui viserait à faire contribuer de façon volontaire les entreprises de transport aérien conduirait à un renchérissement de leur activité industrielle leur faisant courir un risque de perte de compétitivité. Le marché des passagers sur des plates-formes assurant des correspondances (hubs) présente une grande sensibilité (30 % des passagers peuvent rapidement se reporter sur d'autres aéroports).

Actuellement, les aéroports sont soumis à des pressions économiques énormes dans un marché extrêmement concurrentiel. Leur intérêt consiste à adopter des stratégies de juste équilibre pour maintenir leur capacité à opérer au regard de contraintes environnementales qui s'accroissent au fil des années. Cette gestion des risques doit rester à leur initiative. L'UAF tient à ce propos à signaler comme scandaleux le plafonnement de la TNSA décidé par Bercy.

Les exploitants d'aéroports ne ressentent donc pas le besoin de relancer les communautés aéroportuaires, même s'ils admettent que les CCE ne sont pas particulièrement productives et qu'il existe des pistes de progrès dans ce domaine.

Par ailleurs, les exploitants d'aérodromes, interrogés sur la possibilité d'un rapprochement entre PEB et PGS, n'ont pas rejeté cette idée, bien qu'ils n'en voient pas véritablement l'intérêt, compte tenu des objectifs et procédures d'adoption différents de ces deux outils. Ils se demandent quel serait l'impact final et s'inquiètent d'une éventuelle extension des PGS en cas de fusion des deux documents. Néanmoins, selon eux, s'il fallait mieux articuler ces deux plans, une piste pourrait résider dans leur révision simultanée.

Par ailleurs, Aéroports de Paris a rappelé son attachement à l'application du critère dit « d'antériorité au PEB ». Dans ce contexte, et eu égard aux conséquences en matière d'éligibilité à l'aide à l'insonorisation des logements, l'UAF a, dans la même ligne que le rapport d'activité 2014 de l'ACNUSA, souligné l'importance d'améliorer l'information des riverains, lors de l'achat ou de la location de leur bien immobilier, sur la localisation de ce dernier dans le PEB.

Selon l'UAF, il semble que des permis de construire sont délivrés en zone bruit du PEB y compris dans des cas où le cadre juridique applicable ne l'autorise pas. A Bordeaux, un observatoire des permis de construire a donc été installé pour suivre une éventuelle densification au voisinage de l'aérodrome de Bordeaux-Mérignac ; un tel observatoire est en cours d'installation à Toulouse.

Enfin, interrogés sur un éventuel assouplissement systématique des contraintes de construction en zone C des PEB, pour les besoins du renouvellement urbain, les exploitants d'aérodromes n'ont pas exprimé d'opposition de principe, dès lors qu'un tel

assouplissement serait encadré et répondrait à des cas particuliers de besoin de rénovation urbaine.

Ils ont également évoqué l'intérêt d'une approche conjointe entre les dispositifs d'isolation acoustique et d'isolation thermique.

Table-ronde avec les compagnies aériennes et entreprises du secteur aérien

Les compagnies et entreprises du transport aérien soulignent que si les communautés aéroportuaires n'ont pas été mises en place, cela n'a pas eu pour conséquence que rien n'a été fait. Outre l'aide à l'insonorisation, des sujets comme la formation, l'employabilité, le transport fin sont traités. A priori, il n'y a pas de « trou dans la raquette » au regard de la concertation. Elles considèrent qu'en contrepartie du nombre important d'instances chronophages, les actions mises en place ont pour intérêt de trouver une approche équilibrée visant à compenser les externalités négatives. Elles considèrent qu'il faut éviter à tout prix d'ajouter une couche de complexité supplémentaire. Si les communautés aéroportuaires doivent apporter de la rationalisation et de la simplification, il faut que puisse être démontré en quoi elles amélioreraient le fonctionnement actuel. Il est difficile de trouver aujourd'hui les interlocuteurs qui aient le pouvoir de décision. La complexité apparente de fonctionnement d'une communauté aéroportuaire rend un tel but ambitieux.

Air France donne un exemple de ce qui est déjà fait par son groupe au niveau de l'écosystème local : création de 45 000 emplois directs en comptant Servair, dont 35 000 emplois pour Air France en Île-de-France. Il rappelle les actions qui sont les siennes : travail avec les acteurs locaux, concilier réduction des nuisances et développement, réduction des enveloppes de bruit par l'utilisation d'avions et de moteurs de nouvelle génération, implication dans l'action de l'association Pays de Roissy - CdG ou dans le cadre de la promotion du Grand Roissy. FEDEX complète l'illustration.

Sur le financement d'une telle structure, les compagnies et entreprises du transport aérien rappellent que leur secteur est le seul qui s'acquitte d'une taxe sur les nuisances dans le domaine des transports. La TNSA est un dispositif cohérent qui doit être utilisé à seule fin d'insonorisation, dans une logique de réparation. L'aspect préventif du PEB est complémentaire et permet d'éviter que ne s'installent de nouvelles populations exposées au bruit. Le recours à l'emprunt devrait être possible afin d'accélérer le processus si nécessaire et saisir l'aubaine de taux exceptionnellement bas existant actuellement. Elles estiment que si les communautés aéroportuaires devaient prendre la gestion de la TNSA, il faudrait s'assurer qu'il n'y ait pas de perte de l'expertise acquise, car les équipes des exploitants d'aérodromes chargés de la gestion de l'aide à l'insonorisation ont une expérience appréciée que reflètent les enquêtes de satisfaction publiées.

Elles considèrent que les instances actuelles auxquelles elles participent sont suffisantes (en particulier les CCE et CCAR) et qu'elles n'ont pas de motivation à aller au-delà de cette relation avec les associations de riverains. Le contexte économique actuel ne leur permet pas d'envisager des efforts financiers supplémentaires, le système de la double caisse d'AdP est déjà à lui seul un sujet à polémique.

Quant à la possibilité d'une fusion entre PEB et PGS, les compagnies et entreprises du transport aérien ont indiqué ne pas en distinguer clairement les enjeux.

Elles ont néanmoins souligné les différences d'objectifs de ces deux plans, qui rendent difficile un rapprochement et qui, en même temps, confèrent au dispositif global sa cohérence à travers la complémentarité des deux approches.

Elles ont également indiqué que ce dispositif est désormais bien connu et que les professionnels en ont une lecture claire ; une fusion entre les 2 plans pourrait induire des difficultés de lecture et de la confusion quant à leurs objectifs.

Enfin, elles ont insisté sur l'importance du caractère préventif du PEB : il est essentiel de ne pas installer de nouvelles populations aux abords des aéroports.

Table-ronde avec les associations de riverains

Les associations de riverains estiment que la relance des communautés aéroportuaires pourrait être une opportunité d'avancer sur la relation pollueur-payeur. La valeur de la TNSA est très loin du montant nécessaire à l'indemnisation du préjudice. Son impact est de moins de 50 centimes par passager. Par ailleurs, avec le plafonnement de la TNSA, les montants perçus ont baissé, ce qui a conduit à retarder la gestion des dossiers. Il faudrait que le montant puisse être rehaussé à une valeur d'environ 1€ par passager.

De plus, elles considèrent que les amendes prononcées par l'ACNUSA n'ont pas de raison de revenir au budget de l'État. Ce sont les riverains qui subissent les inconvénients. Le bénéfice devrait leur revenir, la communauté aéroportuaire offre cette possibilité.

Elles souhaitent que la loi de 2004 soit revue de manière à ce qu'elles n'aient pas qu'un strapontin dans ces instances. Il doit leur être proposé un collège à part entière avec voix délibératives dans le conseil d'administration pour que cela présente un intérêt de leur point de vue.

Les communautés aéroportuaires doivent être porteuses de transparence et de confiance. Ces deux réalités ne sont pas réunies au sein des instances actuelles. Les CCE et les CCAR sont des « grandes messes » au cours desquelles il n'est pas possible d'aller au fond des sujets. Elles deviennent des chambres d'enregistrement, sans possibilité pour les riverains de

s'exprimer, d'autant qu'elles ne sont que consultatives. Elles doivent avoir une capacité décisionnaire pour être crédibles. Il faut qu'elles aient accès à des informations indépendantes pour leur permettre de prendre des décisions qui ne génèrent pas de la défiance. Pour mémoire le système VITRIL développé par AdP pour représenter le trafic aérien en Île-de-France et les mesures de bruit associé ne peut être considéré comme une source indépendante. Il lui est prêté d'être un moyen pour AdP de s'acheter une bonne conscience. Bruitparif préconise d'utiliser l'outil développé par EANS, association de riverains allemands qui est utilisée également dans d'autres pays européens.

Beauvais doit être pris comme un cas à part puisque cet aéroport n'est concerné par aucune métropole. Le concessionnaire est un syndicat mixte et non pas une société aéroportuaire, constitué en partie par la CCI de Beauvais. Il s'agit d'un aéroport qui ne repose quasiment que sur Ryanair et ne fonctionne que grâce à des subventions (68 M€).

Concernant la création d'emplois par les aéroports, les associations de riverains contestent les chiffres souvent avancés selon lesquels un accroissement d'un million de passagers crée 1000 emplois directs supplémentaires et au total 4000 emplois induits (par exemple le nombre d'emplois sur Orly a baissé). Avec le développement des vols à bas coûts et la recherche d'une productivité maximale, il ne faut pas compter sur une recherche de financements supplémentaires du côté des aéroports ni sur un financement de la part d'AdP dont la double caisse sert à 60 % à redistribuer des bénéfices à l'État.

En conclusion, il ne faut pas viser sur des moyens de financements nouveaux. Le ministère du Budget est contraint à ne pas augmenter les taxes. Tout impôt nouveau doit être compensé. La solution est de trouver un moyen d'accélérer l'aide à l'insonorisation. En ce qui concerne les aspects nuisances, le vrai moyen de les faire baisser est de compter sur les évolutions technologiques des avions visant à une réduction du bruit à la source et l'interdiction des avions les plus bruyants.

Par ailleurs, les associations de riverains, interrogées sur la possibilité d'un rapprochement entre PEB et PGS, ont indiqué ne pas comprendre la pertinence et la faisabilité de ce rapprochement. Elles se sont ainsi interrogées sur l'utilité de ce rapprochement pour régler les problèmes à la fois de renouvellement urbain et d'éventuels problèmes d'aide à l'insonorisation.

Elles se sont en outre fermement opposées à un assouplissement des règles de construction dans le PEB.

Elles ont en revanche exprimé un avis très favorable au couplage des dispositifs d'isolation acoustique et d'isolation thermique, qui pourrait être une bonne solution pour mieux utiliser les ressources qui se raréfient.

Bruitparif a pour sa part défendu l'idée d'utiliser les cartes de bruit stratégiques en lieu et place des PEB et PGS, en conférant aux cartes de bruit stratégiques la force juridique ad hoc.

Table-ronde avec les élus

Les élus considèrent qu'il y a déjà beaucoup de structures chronophages auxquelles ils doivent participer. Pour que les communautés aéroportuaires aient un réel intérêt, il faut qu'elles aient un vrai pouvoir décisionnel et que les différentes parties concernées soient pleinement associées (gestionnaire de l'aéroport, professionnels du secteur aérien, élus, associations de riverains).. Il faut également que ces structures aient les moyens de fonctionner.

Il est rappelé qu'aux conseils de surveillance des sociétés aéroportuaires siègent déjà les élus des collectivités territoriales, le gestionnaire de l'aéroport. Cet organe est décisionnaire. Cependant, les compagnies aériennes et les associations de riverains n'y sont pas représentées. Les communautés aéroportuaires ont donc un rôle à jouer en tant que lieu de rassemblement de tout ce qui existe (CCE, CCAR, ...).

Pour mémoire, le préfet d'Île-de-France Canépa avait essayé de lancer la communauté aéroportuaire à Paris, associant Air France, Fedex, les élus et les associations de riverains. Une réunion s'était tenue mais était restée sans suite. Il faut cette fois que les choses aboutissent sinon admettre d'en abandonner l'idée. Les élus ont conscience de l'impérieuse nécessité du développement économique de l'aérodrome de Paris-Charles de Gaulle pour les besoins de la région parisienne et au-delà de la France. Les communautés aéroportuaires doivent savoir répondre à ce défi.

En région parisienne, il est rappelé l'importance qu'une telle entité ne soit pas noyée par les établissements territoriaux (par exemple le T12 en ce qui concerne Orly). Certaines communes sont très impactées par les nuisances sonores sans bénéficier des retombées économiques de l'aéroport. Les communautés aéroportuaires doivent pouvoir avoir accès aux éléments d'information prospectifs d'évolution de l'aéroport et il est important qu'elles puissent y jouer un rôle et que leur périmètre soit clairement établi.

Sur ce dernier point, les élus sont d'avis de fixer le périmètre des communautés aéroportuaires comme la limite externe du PGS, voire la zone D du PEB.

L'ensemble des élus confirment le champ d'intervention des communautés aéroportuaires tel que prévu par la loi de 2004 ainsi que la nécessité de renommer les communautés aéroportuaires en établissement public de territoire aéroportuaire afin d'éviter toute ambiguïté avec les EPCI formant des communautés d'agglomérations.

Concernant l'articulation entre PEB et PGS, les élus se sont montrés favorables au rapprochement entre ces deux plans ainsi qu'à la possibilité d'un assouplissement des contraintes en zone C du PEB.

Ils ont rappelé à cet égard que les contraintes en matière de constructibilité en zone de bruit du PEB posent des difficultés aux communes concernées, qui doivent faire face à un dépérissement de leur territoire (par exemple sur certaines communes rurales des corps de ferme tombent en ruine car ils ne peuvent être réhabilités). Ces limitations posent également des problèmes dans les zones en périphérie du PEB : du fait de l'inconstructibilité en zone de bruit du PEB, les communes rurales en périphérie du PEB subissent une densification de leur territoire car on y construit les logements qui ne peuvent être construits ailleurs ; or ces communes n'ont pas toujours les moyens de faire face aux nouvelles obligations induites par cet étalement urbain (connexions aux divers réseaux notamment), ce qui peut créer des problèmes de mobilité et de déséquilibres territoriaux.

Audition de l'ACNUSA

Sur les communautés aéroportuaires, l'ACNUSA considère que remettre en vigueur cette courroie de transmission n'est pas une excellente idée car :

- cela crée une couche supplémentaire au mille feuilles existant dans l'organisation des collectivités territoriales ;
- cela a un coût ;
- cela fait double emploi avec les prérogatives des communautés d'agglomérations couvertes par les PEB et PGS ;
- cela ne règle pas le problème qui va se développer avec la privatisation des sociétés aéroportuaires dans lesquelles l'État était majoritaire et où il pouvait se faire entendre au sein des conseils de surveillance par la voix du Préfet.

L'ACNUSA propose de remplacer plutôt la CCE par un « Conseil économique, social et environnemental » placé auprès des aéroports et dont le président serait élu. Ce conseil aurait vocation à émettre des avis tout aussi bien sur les aspects environnementaux, comme le fait la CCE aujourd'hui mais aussi sur les choix d'investissements de l'aéroport. Cette structure aurait l'avantage de mettre les associations de riverains dans la boucle d'information. Ce type de structure existe en Suisse et fonctionnerait à Zurich.

Sur le sujet PEB/PGS, l'ACNUSA a rappelé les finalités différentes de ces deux outils et ne voit pas clairement l'intérêt d'un rapprochement entre les deux.

Toutefois, s'il était nécessaire de supprimer l'un des deux plans (les Etats étrangers n'ont en général qu'une seule cartographie du bruit), l'ACNUSA préconise que ce soit plutôt le PEB.

Par ailleurs, l'ACNUSA considère que la procédure d'élaboration du PGS doit être la plus simple possible, et exclure des étapes lourdes telles qu'enquêtes publiques, études d'impact, etc).

Pour autant, l'ACNUSA n'est pas opposée à ce que le PGS soit constitué par les courbes de court terme du PEB, sous réserve que cela ne conduise pas à ouvrir l'aide à l'insonorisation à des riverains qui se seraient installés dans le PEB et si bénéficient de l'aide les riverains qui sont effectivement situés sous les trajectoires des avions. Elle relève malgré tout le risque d'une perte de lisibilité du dispositif global qui pourrait découler du rapprochement entre PEB et PGS.

L'ACNUSA a également renouvelée son opposition ferme – déjà exprimée dans d'autres cadres – à une éventuelle augmentation de la population en zone de bruit du PEB.

Articulation entre PEB et PGS : tableau comparatif entre les dispositions légales et réglementaires actuellement applicables et celles envisagées

Code	Numéro article	Rédaction actuelle (au 1 ^{er} janvier 2016)	Nouvelle rédaction
1) Pour l'alignement du PGS sur le PEB			
Code de l'environnement	Article L.571-16	<p>Pour chaque aéroport concerné, il est institué une commission qui est consultée sur le contenu du plan de gêne sonore et sur l'affectation des aides destinées à atténuer les nuisances subies par les riverains.</p> <p>Elle est composée de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales intéressées, des exploitants d'aéronefs, des associations de riverains et du gestionnaire de l'aéroport.</p> <p>La composition et les règles de fonctionnement de cette commission sont définies par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>Pour chaque aéroport concerné, il est institué une commission qui est consultée sur l'affectation des aides destinées à atténuer les nuisances subies par les riverains.</p> <p>Elle est composée de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales intéressées, des exploitants d'aéronefs, des associations de riverains et du gestionnaire de l'aéroport.</p> <p>La composition et les règles de fonctionnement de cette commission sont définies par décret en Conseil d'Etat.</p>
	Article R. 571-60	<p>Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces suivantes :</p> <p>1° Une notice explicative précisant l'objet de l'enquête et la portée des plans d'exposition au bruit ;</p> <p>2° Le projet de plan d'exposition au bruit ;</p> <p>3° L'avis des communes intéressées et, s'il y a lieu, celui des établissements publics de coopération intercommunale compétents ;</p> <p>4° L'avis de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires pour les aéroports mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts ;</p> <p>5° L'avis de la commission consultative de l'environnement, lorsqu'elle existe ;</p> <p>6° La mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative d'établissement du plan d'exposition au bruit considéré.</p>	<p>Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces suivantes :</p> <p>1° Une notice explicative précisant l'objet de l'enquête et la portée des plans d'exposition au bruit ;</p> <p>2° Le projet de plan d'exposition au bruit ;</p> <p>3° L'avis des communes intéressées et, s'il y a lieu, celui des établissements publics de coopération intercommunale compétents ;</p> <p>4° L'avis de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires pour les aéroports mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts ;</p> <p>5° L'avis de la commission consultative de l'environnement, lorsqu'elle existe ;</p> <p>6° La mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative d'établissement du plan d'exposition au bruit considéré.</p> <p>Pour les aéroports mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts, ce dossier comprend également :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une notice explicative précisant la portée du plan de gêne sonore établi sur la base des hypothèses de court terme retenues pour l'élaboration du plan d'exposition au bruit ; - le projet de plan de gêne sonore établi sur la base des hypothèses de court terme retenues pour l'élaboration du plan d'exposition au bruit.
	Article R. 571-66	<p>I.- Le plan de gêne sonore comporte trois zones de bruit délimitées par des courbes correspondant à des valeurs de l'indice de</p>	<p>I.- Le plan de gêne sonore comporte trois zones de bruit délimitées par des courbes correspondant à des valeurs de l'indice de</p>

		<p>bruit Lden calculées comme indiqué à l'article R. 147-1 du code de l'urbanisme :</p> <p>1° Une zone I comprise à l'intérieur de la courbe d'indice Lden 70 ;</p> <p>2° Une zone II comprise entre la courbe d'indice Lden 70 et la courbe d'indice Lden 65. Toutefois, dans le cas où la courbe extérieure de la zone B du plan d'exposition au bruit approuvé de l'aérodrome est fixée à une valeur d'indice Lden inférieure à 65, cette valeur est retenue pour le plan de gêne sonore ;</p> <p>3° Une zone III comprise entre la limite extérieure de la zone II et la courbe d'indice Lden 55.</p> <p>II.- Ces zones sont établies sur la base du trafic estimé, des procédures de circulation aérienne applicables et des infrastructures qui seront en service dans l'année suivant la date de publication de l'arrêté approuvant le plan de gêne sonore.</p>	<p>bruit Lden calculées comme indiqué à l'article R. 147-1 du code de l'urbanisme :</p> <p>1° Une zone I comprise à l'intérieur de la courbe d'indice Lden 70 ;</p> <p>2° Une zone II comprise entre la courbe d'indice Lden 70 et la courbe d'indice Lden 65. Toutefois, dans le cas où la courbe extérieure de la zone B du plan d'exposition au bruit approuvé de l'aérodrome est fixée à une valeur d'indice Lden inférieure à 65, cette valeur est retenue pour le plan de gêne sonore ;</p> <p>3° Une zone III comprise entre la limite extérieure de la zone II et la courbe d'indice Lden 55. Toutefois, dans le cas où la courbe extérieure de la zone C du plan d'exposition au bruit approuvé de l'aérodrome est fixée à une valeur d'indice Lden supérieure à 55, cette valeur est retenue pour le plan de gêne sonore.</p> <p>Ces zones sont établies sur la base des hypothèses de court terme retenues pour l'élaboration du plan d'exposition au bruit de l'aérodrome.</p>
	<p>Article R.571-67</p>	<p>Le préfet coordonnateur pour l'élaboration du plan de gêne sonore pour chaque aérodrome est le suivant :</p> <p>1° Le préfet du Val-d'Oise pour Paris-Charles-de-Gaulle ;</p> <p>2° Le préfet du Val-de-Marne pour Paris-Orly ;</p> <p>3° Le préfet du Rhône pour Lyon-Satolas ;</p> <p>4° Le préfet des Alpes-Maritimes pour Nice-Côte d'Azur ;</p> <p>5° Le préfet des Bouches-du-Rhône pour Marseille-Provence ;</p> <p>6° Le préfet de la Haute-Garonne pour Toulouse-Blagnac ;</p> <p>7° Le préfet du Haut-Rhin pour Mulhouse-Bâle ;</p> <p>8° Le préfet de la Gironde pour Bordeaux-Mérignac ;</p> <p>[...]</p> <p>10° Le préfet de l'Oise pour Beauvais-Tillé ;</p> <p>11° Le préfet de la Seine-Saint-Denis pour Paris-Le Bourget.</p>	<p><i>Suppression</i></p>
	<p>Article R.571-68</p>	<p>Le plan de gêne sonore est élaboré sous l'autorité du préfet coordonnateur.</p> <p>Le projet de plan ainsi que ses hypothèses d'établissement sont transmis aux conseils municipaux des communes concernées par ce projet, qui disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître leurs observations éventuelles.</p>	<p>Le plan de gêne sonore est élaboré et révisé conjointement et selon la même procédure que le plan d'exposition au bruit tel que prévu à l'article L.112-6 du code de l'urbanisme.</p>

		<p>Le projet éventuellement modifié est ensuite soumis à l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, qui émet son avis après avoir recueilli celui de la commission mentionnée à l'article L. 571-16. A l'issue de ces consultations, le plan est arrêté par le préfet, ou les préfets lorsque les communes concernées par le plan de gêne sonore s'étendent sur plusieurs départements.</p> <p>Le plan est révisé à l'initiative du préfet coordonnateur selon les mêmes modalités.</p>	
	<p>Article R.571-78</p>	<p>La commission peut créer en son sein un comité permanent pour exercer tout ou partie des compétences prévues au II de l'article L. 571-13. La création de ce comité permanent est de droit pour les commissions consultatives de l'environnement des aéroports mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts.</p> <p>Le comité permanent est présidé par le préfet ou son représentant et composé de membres de chacune des trois catégories définies à l'article R. 571-73 du présent code, dans les mêmes proportions.</p> <p>Ce comité instruit les questions à soumettre à la commission consultative de l'environnement et délibère sur les affaires qui lui sont soumises par le président de la commission, notamment en raison de leur urgence. Il rend compte de son activité à la commission.</p> <p>Il constitue la commission prévue par l'article L. 571-16 pour émettre un avis sur le contenu du plan de gêne sonore et sur l'affectation des aides destinées à atténuer les nuisances subies par les riverains.</p> <p>Lorsqu'il siège en cette qualité, les représentants de l'Etat et du gestionnaire d'aéroport assistent avec voix délibérative à ses réunions, conformément à l'article L. 571-16. Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, de l'aviation civile et de l'environnement détermine les modalités d'application de cet alinéa.</p>	<p>La commission peut créer en son sein un comité permanent pour exercer tout ou partie des compétences prévues au II de l'article L. 571-13. La création de ce comité permanent est de droit pour les commissions consultatives de l'environnement des aéroports mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts.</p> <p>Le comité permanent est présidé par le préfet ou son représentant et composé de membres de chacune des trois catégories définies à l'article R. 571-73 du présent code, dans les mêmes proportions.</p> <p>Ce comité instruit les questions à soumettre à la commission consultative de l'environnement et délibère sur les affaires qui lui sont soumises par le président de la commission, notamment en raison de leur urgence. Il rend compte de son activité à la commission.</p> <p>Il constitue la commission prévue par l'article L. 571-16 pour émettre un avis sur l'affectation des aides destinées à atténuer les nuisances subies par les riverains.</p> <p>Lorsqu'il siège en cette qualité, les représentants de l'Etat et du gestionnaire d'aéroport assistent avec voix délibérative à ses réunions, conformément à l'article L. 571-16. Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, de l'aviation civile et de l'environnement détermine les modalités d'application de cet alinéa.</p>
<p>Code de l'urbanisme</p>	<p>Article L. 112-16 (ancien article L. 147-3)</p>	<p>Le plan d'exposition au bruit est établi par l'autorité administrative compétente de l'Etat, après consultation :</p> <p>1° Des communes intéressées ;</p> <p>2° De l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires pour les aéroports mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts, qui recueille au préalable l'avis de la commission consultative de l'environnement compétente ;</p>	<p>Le plan d'exposition au bruit est établi par l'autorité administrative compétente de l'Etat, après consultation :</p> <p>1° Des communes intéressées ;</p> <p>2° De l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires pour les aéroports mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts, qui recueille au préalable l'avis de la commission consultative de l'environnement</p>

		<p>3° De la commission consultative de l'environnement compétente, lorsqu'elle existe, pour les autres aérodromes. Il est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. Il est tenu à la disposition du public.</p>	<p>compétente ; 3° De la commission consultative de l'environnement compétente, lorsqu'elle existe, pour les autres aérodromes. Il est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. Il est tenu à la disposition du public.</p> <p>Pour les aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 quatervicies A du code général des impôts, la consultation des communes concernées, de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires et de la commission consultative de l'environnement porte également sur le plan de gêne sonore prévu par l'article L. 571-15 du code de l'environnement et sur les hypothèses retenues pour son élaboration, soit les hypothèses de court terme retenues pour l'élaboration du plan d'exposition au bruit.</p>
2) Pour la révision décennale des PEB / PGS			
Code de l'urbanisme	Article R. 112-8 (ancien article R.147-6)	<p>La décision d'établir ou de réviser un plan d'exposition au bruit est prise par le préfet. Lorsque l'emprise d'un aérodrome où les communes concernées ou susceptibles d'être concernées par le plan d'exposition au bruit d'un aérodrome sont situées sur le territoire de plusieurs départements, la décision est prise conjointement par les préfets de ces départements.</p> <p>Cette décision est prise avec l'accord exprès du ministre chargé de la défense en ce qui concerne les aérodromes affectés à titre exclusif ou principal à ce département ministériel.</p> <p>Elle est prise avec l'accord exprès du ministre chargé de l'aviation civile, en ce qui concerne les aérodromes classés dans la catégorie des investissements d'intérêt national lorsque le ministère de la défense n'en est pas l'affectataire principal, et pour les aérodromes situés en territoire étranger dont les nuisances de bruit affectent le territoire français.</p>	<p>La décision d'établir ou de réviser un plan d'exposition au bruit est prise par le préfet. Lorsque l'emprise d'un aérodrome ou les communes concernées ou susceptibles d'être concernées par le plan d'exposition au bruit d'un aérodrome sont situées sur le territoire de plusieurs départements, la décision est prise conjointement par les préfets de ces départements.</p> <p>Cette décision est prise avec l'accord exprès du ministre chargé de la défense en ce qui concerne les aérodromes affectés à titre exclusif ou principal à ce département ministériel.</p> <p>Elle est prise avec l'accord exprès du ministre chargé de l'aviation civile, en ce qui concerne les aérodromes classés dans la catégorie des investissements d'intérêt national lorsque le ministère de la défense n'en est pas l'affectataire principal, et pour les aérodromes situés en territoire étranger dont les nuisances de bruit affectent le territoire français.</p> <p>En ce qui concerne les aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 quatervicies A du code général des impôts, la mise en révision du plan d'exposition au bruit s'effectue selon une périodicité maximale de dix ans.</p>
Code de l'environnement	Article R. 571-68	<p>Le plan de gêne sonore est élaboré sous l'autorité du préfet coordonnateur.</p> <p>Le projet de plan ainsi que ses hypothèses d'établissement sont transmis aux conseils</p>	<p><i>Voir rédaction proposée au 1 ci-dessus pour l'article R.571-68</i></p>

		<p>municipaux des communes concernées par ce projet, qui disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître leurs observations éventuelles.</p> <p>Le projet éventuellement modifié est ensuite soumis à l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, qui émet son avis après avoir recueilli celui de la commission mentionnée à l'article L. 571-16. A l'issue de ces consultations, le plan est arrêté par le préfet, ou les préfets lorsque les communes concernées par le plan de gêne sonore s'étendent sur plusieurs départements.</p> <p>Le plan est révisé à l'initiative du préfet coordonnateur selon les mêmes modalités.</p>	
3) Pour la réintroduction d'une zone C dans le PEB d'Orly			
Code de l'urbanisme	Article L. 112-9 (anciens articles L. 147-4-1 et L. 147-5 5° alinéa 2)	<p>Le plan d'exposition au bruit des aérodromes dont le nombre de créneaux horaires attribuables fait l'objet d'une limitation réglementaire sur l'ensemble des plages horaires d'ouverture ne comprend que des zones A et B.</p> <p>Toutefois, les dispositions prévues aux 1°, 2° et 5° de l'article L. 112-10 restent applicables à l'intérieur du périmètre défini par la zone C du plan d'exposition au bruit en vigueur au 19 février 2009. En outre, pour l'application à ces aérodromes du 5° de l'article L. 112-10 une augmentation de la capacité de logements et de la population à l'intérieur de ces secteurs est autorisée dans une limite définie dans l'acte de création de ces secteurs ou dans une décision modificative prise dans les mêmes formes.</p>	Pour l'application du 5° de l'article L. 112-10 aux aérodromes dont le nombre de créneaux horaires attribuables fait l'objet d'une limitation réglementaire sur l'ensemble des plages horaires d'ouverture , une augmentation de la capacité de logements et de la population à l'intérieur de ces secteurs est autorisée dans une limite définie dans l'acte de création de ces secteurs ou dans une décision modificative prise dans les mêmes formes.
	Article L. 112-15 (anciennement article L. 147-7-1)	<p>A compter de la publication de l'acte administratif portant mise en révision d'un plan d'exposition au bruit, l'autorité administrative compétente de l'Etat peut décider d'appliquer des dispositions de l'article L. 112-10 concernant la zone C, pour la durée de la procédure de révision, dans les communes et parties de communes incluses dans le périmètre d'un plan de gêne sonore institué en vertu de l'article L. 571-15 du code de l'environnement, mais non comprises dans le périmètre des zones A, B et C du plan d'exposition au bruit jusque-là en vigueur.</p> <p>Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux aérodromes dont le nombre de créneaux horaires attribuables fait l'objet d'une limitation réglementaire sur l'ensemble des plages horaires d'ouverture.</p>	<p>A compter de la publication de l'acte administratif portant mise en révision d'un plan d'exposition au bruit, l'autorité administrative compétente de l'Etat peut décider d'appliquer des dispositions de l'article L. 112-10 concernant la zone C, pour la durée de la procédure de révision, dans les communes et parties de communes incluses dans le périmètre d'un plan de gêne sonore institué en vertu de l'article L. 571-15 du code de l'environnement, mais non comprises dans le périmètre des zones A, B et C du plan d'exposition au bruit jusque-là en vigueur.</p> <p><i>suppression</i></p>

Critère « d'antériorité » : analyse des permis de construire d'un échantillon de dossiers de demande d'aide à l'insonorisation refusés par Aéroports de Paris en application de ce critère

Commune	Localisation	Construction autorisée	Date du permis de construire	Autorité ayant délivré le permis	Présence de prescriptions particulières en matière d'isolation acoustique du logement	Date de la demande d'aide à l'insonorisation
Goussainville	avenue Jacques Potel	Construction neuve	30 juin 2006	Mairie de Goussainville	OUI : « la parcelle étant située en zone de bruit C de l'aéroport de Charles DE GAULLE le pétitionnaire devra prendre toute mesure propre à assurer une protection efficace contre les nuisances afin de permettre une utilisation satisfaisante des locaux conformément à la réglementation en vigueur. L'isolation acoustique des logements sera de 35 dBa ».	31 octobre 2014
	rue J.S. Bach	Maison individuelle	22 mai 1980	Etat – DDE du Val d'Oise	OUI : « la construction devra présenter une isolation acoustique à l'égard des bruits extérieurs engendrés par l'activité de l'aérodrome au moins égale à 35 dBa. La parcelle étant située en zone de bruit de l'aérodrome de ROISSY EN FRANCE le pétitionnaire devra prendre toutes mesures propres à assurer une protection efficace contre les nuisances afin de permettre une utilisation satisfaisante des locaux. »	14 avril 2014
	rue Fernand Pelloutier	Construction neuve	24 mars 1998	Mairie de Goussainville	OUI : « La parcelle étant située en zone de bruit C de l'aéroport de Charles DE GAULLE le pétitionnaire devra prendre toute mesure propre à assurer une protection efficace contre les nuisances afin de permettre une utilisation satisfaisante des locaux conformément à la réglementation en vigueur. L'isolation acoustique des logements sera de 35dBa ».	24 décembre 2013
	rue Barbaroux	Maison individuelle	21 décembre 1983	Etat – DDE du Val d'Oise	OUI : « La parcelle étant située en zone de bruit C de l'aérodrome de ROISSY EN FRANCE, le pétitionnaire devra prendre toutes mesures propres à assurer une protection efficace contre les nuisances afin de permettre une utilisation satisfaisante des locaux conformément à la réglementation en vigueur. La construction devra présenter une isolation acoustique à l'égard des bruits extérieurs au moins égale à 35dBa ».	5 décembre 2014
	avenue de la	Construc	mai 1995	Mairie de	OUI : « La parcelle étant située en	23 décembre 2013

	Haye	tion neuve		Goussainville	<i>zone de bruit C de l'aéroport de Charles DE GAULLE le pétitionnaire devra prendre toute mesure propre à assurer une protection efficace contre les nuisances afin de permettre une utilisation satisfaisante des locaux, conformément à la réglementation en vigueur. L'isolation acoustique des logements sera de 35dBa ».</i>	
	rue Léon Bourgeois	Maison individuelle	7 novembre 1979	Etat – DDE du Val d'Oise	OUI : « <i>NOTA</i> : la parcelle étant située dans la zone de bruit « C » de l'aérodrome de ROISSY EN France le pétitionnaire devra prendre toutes mesures propres à assurer une protection efficace contre les nuisances afin de permettre une habitabilité satisfaisante ».	
Villeneuve-le-Roi	rue Jean Moulin	Edification d'un pavillon	28 juillet 1994	Mairie de Villeneuve-le-Roi	NON	30 mai 2014
Goussainville	rue Cambacérès	Maison individuelle	1989	Mairie de Goussainville	NON	21 mai 2014
Villeneuve-Saint-Georges	rue des Acacias	Construction de deux maisons individuelles / Modification de l'implantation de deux garages	8 juillet 1987	Mairie de Villeneuve-Saint-Georges	NON	9 décembre 2014
Limeil-Brévannes	Rue Edouard Vaillant	Edification d'un pavillon	2005	Mairie de Limeil-Brévannes	NON	
	rue Pasteur	édifier deux pavillons et une clôture	16 septembre 2003	Mairie de Limeil-Brévannes	NON	3 octobre 2013/31 octobre 2014
	rue Richelieu	Maison individuelle	22 juin 2010	Mairie de Limeil-Brévannes	NON	6 août 2012

Critère « d'antériorité » : projet de dispositions réglementaires permettant d'ouvrir la possibilité, pour une période limitée, de redéposer des demandes d'aide précédemment refusées en application de ce critère

Projet de décret relatif à l'aide à l'insonorisation des logements des riverains des aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 quatervicies A du code général des impôts

Publics concernés : riverains des aérodromes.

Objet : possibilité offerte aux riverains s'étant vu opposer un refus en application de l'article R.571-86 du code de l'environnement de redéposer un dossier de demande d'aide à l'insonorisation dans certaines conditions.

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur [à compter du lendemain de sa publication] / [trois mois après sa publication] et est applicable, pendant [3] / [5] ans aux demandes d'aides déposées et refusées avant le 1^{er} janvier 2016.

Notice : les riverains des aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 quatervicies A du code général des impôts ayant, avant le 1^{er} janvier 2016, déposé une demande visant à bénéficier de l'aide prévue au premier alinéa de l'article R. 571-85 du même code, qu'elle soit individuelle ou groupée au sens de l'article R. 571-87-1 dudit code, et s'étant vu opposer, en application de l'article R. 571-86 dudit code, un refus par l'exploitant de l'aérodrome, au motif que leurs logements étaient, à la date de la délivrance de l'autorisation de construire, compris dans les zones définies par le plan d'exposition au bruit en vigueur à cette date, sont autorisés, pendant une durée limitée, à déposer une nouvelle demande visant à bénéficier de l'aide.

Références : le présent décret peut être consulté sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre des finances et des comptes publics ;

Vu le code général des impôts, notamment son article 1609 quatervicies A ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 571-14 et suivants et R. 571-85 et suivants ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

Décrète :

Article 1^{er}

Par dérogation aux dispositions l'article R. 571-86 du code de l'environnement, les riverains ayant, avant le 1^{er} janvier 2016, déposé une demande visant à bénéficier de l'aide prévue au premier alinéa de l'article R. 571-85 du même code et s'étant vu opposer, avant cette même date, un refus en application de l'article R. 571-86 dudit code au motif que leurs locaux étaient, à la date de la délivrance de l'autorisation de construire, compris dans les zones définies par le plan d'exposition au bruit alors en vigueur, peuvent déposer une nouvelle demande visant à bénéficier de l'aide.

Article 2

Les demandes mentionnées à l'article 1^{er} peuvent faire l'objet de l'attribution de l'aide prévue au premier alinéa de l'article R. 571-85 du code de l'environnement, après avis conforme de la commission consultative d'aide au riverain. La commission procédera à un examen au cas par cas selon des critères d'éligibilité qu'elle aura préalablement définis.

Article 3

La faculté prévue à l'article 1^{er} est ouverte pour une période de [3] / [5] ans à compter de l'entrée en vigueur du présent décret.

Article 4

(si entrée en vigueur différée)

Les dispositions du présent décret entreront en vigueur trois mois après sa publication.

Article 5

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre des finances et des comptes publics sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le .

Par le Premier ministre :

La ministre de l'écologie, du développement durable, et de l'énergie,
Le ministre des finances et des comptes publics,

Evolutions législatives et réglementaires des dispositions relatives aux PEB et au renouvellement urbain

→ **1977 : directive d'aménagement national relative à la construction dans les zones de bruit des aérodromes** approuvée par le décret n°77-1066 du 22 septembre 1977 (**premier texte**, sans caractère législatif).

Cette directive distinguait les zones de bruit fort (zones dites A et B lorsqu'il y a un plan), dans lesquelles les constructions nouvelles à usage d'habitation étaient interdites, et les zones de bruit modéré (zones dites C lorsqu'il y a un plan) dans lesquelles il convenait d'interdire les programmes de constructions de logements groupés sous forme de lotissements ou de zones d'aménagement concerté. Seules des constructions individuelles pouvaient être admises sous réserve de se situer en zone urbanisée et d'être desservies à partir d'équipements publics existants.

Les constructions à usage d'habitation nécessaire à l'activité aéronautique civile ou militaire pouvaient, toutefois, être admises en zones de bruit modéré et, à titre exceptionnel, dans les zones de bruit fort, lorsqu'elles ne pouvaient être localisées dans les zones moins bruyantes et à la condition que les bâtiments soient insonorisés.

→ **1981 : modification de la directive par le décret n°81- 533 du 12 mai 1981 ouvre une possibilité de reconstruction au titre du renouvellement urbain : « Lorsque dans les zones de bruit la reconstruction d'immeubles ou de quartiers existants est envisagée et apparaît indispensable pour des raisons d'urbanisme, le ministre chargé de l'urbanisme est saisi par les préfets de demandes de dérogation à la présente directive ».**

→ **1985 : loi 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aéroports** succède à la directive nationale relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes => elle impose la réalisation d'un PEB pour tous les aérodromes de catégorie A, B et C1. Elle a été codifiée dans le code de l'urbanisme par les articles L 147-1 à L 147-8.

Elle prévoit l'interdiction des constructions d'habitation, sauf :

- les constructions nécessaires ou liées à l'activité aéronautique ;
- dans les zones B et C et dans les secteurs déjà urbanisés situés en zone A, des logements de fonction nécessaires aux activités industrielles ou commerciales admises dans la zone et des constructions directement liées ou nécessaires à l'activité agricole ;
- les constructions individuelles non groupées dans des secteurs de la zone C déjà urbanisés et desservis par des équipements publics dès lors qu'elles n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances ;

- les opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi que l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes ; lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances ;
- ou, lorsque, dans les secteurs de la zone C déjà urbanisés et desservis par des équipements publics de la zone C, elles n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances.

→ **1999 : loi 99-588 du 12 juillet 1999 portant création de l'ACNUSA** ajoute une exception en zone C qui porte sur les constructions d'immeubles collectifs à usage d'habitation si elles s'accompagnent d'une réduction équivalente, dans un délai n'excédant pas un an, de la capacité d'accueil d'habitants dans des constructions existantes situées dans la même zone.

→ **2000 : loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU)** => exclut de l'obligation de disposer d'au moins 20% de logements locatifs sociaux, par rapport à leur parc de résidences principales, les communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant d'une zone A, B ou C d'un PEB (article 55).

+ supprime, par ailleurs, la nouvelle exception prévue par la loi précitée de 1999 sur les constructions d'immeubles collectifs d'habitation.

Par ailleurs, l'article 36 de la loi SRU (issu d'un amendement présenté par Jean-Pierre Blazy à l'Assemblée nationale) crée un 5° qui facilite le renouvellement urbain : **« 5° A l'intérieur des zones C, les plans d'exposition au bruit peuvent délimiter des secteurs où, pour permettre le renouvellement urbain des quartiers ou villages existants, des opérations de réhabilitation et de réaménagement urbain peuvent être autorisées, à condition qu'elles n'entraînent pas d'augmentation significative de la population soumise aux nuisances sonores. »**

Cette exception s'ajoute à l'exception d'origine (2° de l'article L147-5) qui porte sur les opérations de rénovation de quartiers et qui est beaucoup plus encadrée.

Cet article 36 a fait l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel de sénateurs qui considéraient que ces dispositions qui auraient pour effet de « soumettre au bruit des populations nouvelles » portaient « délibérément atteinte au droit à la santé », reconnu dans le préambule de la Constitution de 1946. La décision n°2000-436 DC du 7 décembre 2000 n'a pas déclaré inconstitutionnelle l'article 36, dont la rédaction a été jugée « suffisamment précise » et qui porte sur des opérations qui « ne s'accompagneront que d'un très faible accroissement des populations exposées aux nuisances sonores ».

❖ **Extrait de la décision du 7 décembre 2000 Conseil Constitutionnel relative à la loi SRU :**

- Sur l'article 36 :

27. *Considérant que cet article modifie les dispositions de l'article L. 147-5 du code de l'urbanisme qui interdisent l'extension de l'urbanisation des zones exposées au bruit à proximité des aérodromes, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées ; que l'article 36 prévoit qu'" à l'intérieur des zones C ", c'est-à-dire celles qui sont exposées, aux termes de l'article R. 147-2 du code précité, à un " bruit modéré ", les plans d'exposition au bruit " peuvent délimiter des secteurs où, pour permettre le renouvellement urbain des quartiers et des villages existants, des opérations de réhabilitation et de réaménagement urbains peuvent être autorisées, à condition qu'elles n'entraînent pas d'augmentation significative de la population soumise aux nuisances sonores " ;*

28. *Considérant que, selon les sénateurs requérants, ces dispositions, qui ne précisent pas ce qu'il convient d'entendre par " augmentation non significative ", auraient pour effet de " soumettre au bruit des populations nouvelles ", portant ainsi " délibérément atteinte au droit à la santé " ;*

29. *Considérant que la disposition contestée n'a pas l'effet que lui prêtent les requérants ; qu'elle vise seulement à permettre la réhabilitation des immeubles existants et le réaménagement des quartiers et villages situés à l'intérieur des " zones C " ; que ces opérations ne s'accompagneront que d'un très faible accroissement des populations exposées aux nuisances sonores ; qu'il suit de là que la disposition contestée, dont la rédaction est suffisamment précise, ne méconnaît pas les dispositions du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 aux termes desquelles la Nation " garantit à tous. . . la protection de la santé " ;*

→ **2002 : loi 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre ou aérien et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques, en son article 10, supprime le qualificatif « *significative* » au 5° de l'article L. 147-5, tel que créé en 2000 par la loi SRU, ce qui empêche dès lors toute augmentation de la population soumise aux nuisances sonores dans les opérations de renouvellement urbain qui sont autorisés par le 5°.**

→ **2003 : loi 2003-590 du 2 juillet 2003, urbanisme et habitat**, réécrit, article 28, le 2° de l'article dès lors que la rénovation des quartiers est traitée au 5°. Il permet aussi que, postérieurement à la publication des PEB, à la demande de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, des secteurs de renouvellement urbain, tels que prévus au 5°, puissent être délimités par arrêté préfectoral pris après enquête publique. Cette disposition résulte d'un

amendement présenté en deuxième lecture à l'Assemblée nationale par François Scellier, député du Val-d'Oise.

Des amendements présentés par M. Scellier et M. Blazy à l'Assemblée nationale pour faciliter les opérations de renouvellement urbain n'ont pas été adoptés en première lecture.

→ **2006 : loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (loi ENL)** précise en son article 4-X que le quatrième alinéa du 1° de l'article L.147-5 du code de l'urbanisme est complété par les mots : « et des opérations de reconstructions rendues nécessaires par une opération de démolition en zone A ou B dès lors qu'elles n'entraînent pas d'accroissement de la population exposée aux nuisances, que les normes d'isolation phonique fixées par l'autorité administrative sont respectées et que le coût d'isolation est à la charge exclusive du constructeur ».

→ **2009 : loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion** précise en son article 41 (issu de l'amendement Gonzales) : « 1°. Après l'article L. 147-4 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 147-4-1 ainsi rédigé : « Art. L. 147-4-1.-A compter du 20 février 2009, le plan d'exposition au bruit des aérodromes dont le nombre de créneaux horaires attribuables fait l'objet d'une limitation réglementaire sur l'ensemble des plages horaires d'ouverture ne comprend que des zones A et B. « Toutefois, à l'intérieur du périmètre défini par la zone C préalablement au 20 février 2009, les 1°, 2° et 5° de l'article L. 147-5 restent applicables. » 2°. Après le 5° de l'article L. 147-5 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Pour les aérodromes dont le nombre de créneaux attribuables fait l'objet d'une limitation réglementaire sur l'ensemble des plages horaires d'ouverture, une augmentation de la capacité de logements et de la population à l'intérieur de ces secteurs est autorisée dans une limite définie dans l'acte de création de ces secteurs ou dans une décision modificative prise dans les mêmes formes. »

Ce texte résulte d'un amendement de compromis en commission mixte paritaire (CMP). Un amendement, présenté par Didier Gonzales, député du Val-de-Marne, supprimant simplement la zone C pour les aéroports dont le trafic est plafonné avait été adopté par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, puis, contre l'avis du Gouvernement, en séance plénière. La CMP a voulu geler la zone C dans ses limites, y restreindre l'application de l'article L147-5, en permettant notamment une augmentation de la capacité de logements et de la population dans les zones de renouvellement délimitées au titre du 5° du même article. En pratique, ces dispositions sont uniquement applicables à l'aéroport d'Orly.

- ❖ ***Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion***

A

❖ **Article 41 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion**

I. — Après l'article L. 147-4 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 147-4-1 ainsi rédigé :

« Art.L. 147-4-1.-A compter du 20 février 2009, le plan d'exposition au bruit des aérodromes dont le nombre de créneaux horaires attribuables fait l'objet d'une limitation réglementaire sur l'ensemble des plages horaires d'ouverture ne comprend que des zones A et B. « Toutefois, à l'intérieur du périmètre défini par la zone C préalablement au 20 février 2009, les 1°, 2° et 5° de l'article L. 147-5 restent applicables. »

II.-Après le 5° de l'article L. 147-5 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
« Pour les aérodromes dont le nombre de créneaux attribuables fait l'objet d'une limitation réglementaire sur l'ensemble des plages horaires d'ouverture, **une augmentation de la capacité de logements et de la population à l'intérieur de ces secteurs est autorisée dans une limite définie dans l'acte de création de ces secteurs ou dans une décision modificative prise dans les mêmes formes.** »

→ **2012 : Lors des débats à l'Assemblée nationale en septembre 2012 sur le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social** (devenu une fois adopté la loi du 18 janvier 2013), François Pupponi, Jean-Pierre Blazy et Gérard Sebaoun, députés du Val-d'Oise déposent un amendement qui permet des opérations de renouvellement urbain dans le cadre du 5° de l'article L 147-5 à condition qu'elles n'entraînent pas d'augmentation significative de la population soumise aux nuisances sonores, revenant ainsi à la formulation de la loi précitée de 2000. Il y est précisé que ces opérations doivent être « motivées au regard des enjeux de développement durable et de mixité sociale ». Les deux parlementaires soulignent que « Un contrôle et une évaluation de chacune des opérations de renouvellement urbain autorisées dans ce cadre seront effectués en amont et en aval tant au niveau local que national ». Cet amendement n'est pas adopté après avis défavorable du Gouvernement.

Une proposition de loi n° 3575 « Moderniser les règles d'application des plans d'exposition au bruit au regard des objectifs du Grand Paris dans les zones proches des plateformes aéroportuaires » a été déposée à l'Assemblée nationale qui, à ce jour, ne l'a pas examiné. Elle a pour objet de permettre « en zone C, des constructions ou des opérations immobilières situés dans des secteurs desservis par des équipements publics dès lors qu'elles n'entraînent qu'un accroissement modéré de la capacité d'accueil des habitants exposés au bruit ».

→ **2014 : article 166 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à l'urbanisme rénové** (suite au rapport du CGEDD sur l'évolution de la constructibilité dans la zone C du PEB de Roissy) qui prévoit, à titre exceptionnel, et pour une durée limitée, que les contrats de développement territorial (CDT) conclus ou révisés au plus tard un an après la promulgation de la loi ALUR (soit jusqu'au 26 mars 2015) peuvent, pour répondre aux enjeux spécifiques de renouvellement urbain qu'ils identifient et dans un but de mixité sociale et

d'amélioration de la qualité de vie des populations, prévoir des opérations de réhabilitation ou de réaménagement urbain en zone C, lesquelles peuvent entraîner une augmentation de la population soumise aux nuisances sonores, tant qu'elle n'est pas significative (dispositions temporaires et donc non codifiées au sein du code de l'urbanisme).

le contenu de cet article est en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2013

❖ ***Extrait du rapport fait devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale (1^{ère} lecture) sur le projet de loi ALUR – juillet 2013***

Article additionnel après l'article 78 (article 78 ter [nouveau])

préconise le rapport, une disposition législative permettant

Article 166 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové :

« I. - Les contrats de développement territorial, prévus par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, peuvent, pour répondre aux enjeux spécifiques de renouvellement urbain qu'ils identifient et dans un but de mixité sociale et d'amélioration de la qualité de vie des populations, prévoir des opérations de réhabilitation ou de réaménagement urbain en zone C des plans d'exposition au bruit. Par dérogation à la condition posée par le 5° de l'article L. 112-10 du code de l'urbanisme, ces opérations peuvent entraîner une augmentation de la population soumise aux nuisances sonores, sans toutefois qu'il puisse s'agir d'une augmentation significative.

Le contrat de développement territorial précise alors le contenu de ces opérations et délimite les périmètres concernés. Il définit des mesures de suivi de ces opérations, au regard notamment de l'augmentation de la population, précise l'augmentation de la capacité de logement résultant de ces opérations et prévoit des mesures permettant de limiter l'impact des nuisances sonores sur la qualité de vie des populations exposées.

II. - Le contrat de développement territorial est révisé dans les conditions prévues à l'article 15 du décret n° 2011-724 du 24 juin 2011 relatif aux contrats de développement territorial prévus par l'article 21 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris pour inclure les dispositions mentionnées au I du présent article. Ces dernières ne peuvent être incluses que dans les contrats de développement territorial conclus ou révisés au plus tard un an après la promulgation de la présente loi. ».

Bibliographie

Rapports (présentation chronologique)

- **Jacques DOUFFIAGUES**, mission sur la desserte aéroportuaire du grand Bassin Parisien, 1995.
- **Jean-Philippe LACHENAUD**, rapport « Coopération économique et social entre les collectivités locales riveraines de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle », décembre 1997.
- **Jean-Pierre BLAZY**, rapport d'information parlementaire « Réconcilier développement aéroportuaire et qualité de l'environnement », Assemblée Nationale, juin 1999.
- **Mission PLAINE DE FRANCE**, étude d'ensemble du devenir des vieux pays soumis aux nuisances de l'aéroport de Charles-de-Gaulle, novembre 1999.
- **François-Michel GONNOT**, rapport d'information parlementaire « L'avenir du transport aérien français et la politique aéroportuaire », Assemblée Nationale, juillet 2003.
- **Jean-François LE GRAND**, rapport du président du Conseil supérieur de l'aviation marchande à monsieur le Premier Ministre sur la mission d'évaluation et de propositions pour un développement durable et équitable des grands aéroports parisiens, novembre 2003.
- **Jean-Pierre BLAZY**, rapport sur la faisabilité des communautés aéroportuaires d'Orly et de Roissy au président du Conseil régional d'Île-de-France, mai 2005.
- **Gilles ROUQUES**, rapport du groupe de travail « Rapprochement des procédures PEB et PGS », Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, juin 2007.
- **Cour des Comptes**, rapport public thématique « Les aéroports français face aux mutations du transport aérien », juillet 2008.
- **Jacques DERMAGNE**, rapport du président du Conseil économique, social et environnemental de la République au président de la République « Pour un développement durable de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle », novembre 2008.
- **André VIAU**, rapport « L'avenir de l'aéroport de Paris-Orly », Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement, juillet 2012.
- **CGEDD**, rapport n°008911-01 d'Alain LECOMTE et Jean-Michel MALERBA sur l'« évolution de la constructibilité dans la zone C du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Roissy », mai 2013.
- **CGEDD**, rapport n°009392-01 de Christian ASSAILLY et Jean-Pierre DECOURCELLE « Etude pour une optimisation de l'insonorisation des locaux au voisinage des aéroports », mai 2014.
- **Régis GUYOT**, rapport du groupe de travail « Vols de nuit de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle », CCE Paris-Charles-de-Gaulle, Préfecture de région Ile-de-France, décembre 2015.
- **Christophe BOUILLON et Jacques-Alain BENISTI**, rapport d'information parlementaire « Nuisances aéroportuaires », Assemblée Nationale, mars 2016.

Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ACNUSA	Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires
CCAR	Commission consultative d'aide aux riverains
CCE	Commission consultative de l'environnement
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
FNCA	Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires
PGS	Plan de gêne sonore
TNSA	Taxe sur les nuisances sonores aériennes