



MISSION D'INFORMATION PARLEMENTAIRE « NUISANCES AÉROPORTUAIRES »

Mercredi 16 décembre 2015
à 11 heures
101 rue de l'Université – Assemblée Nationale

INTERVENTION DE M. JEAN-PIERRE BLAZY

Député-Maire de Gonesse - Président « Ville et Aéroport »

Mesdames, Messieurs les député(e)s, Cher(e)s collègues,

Je commencerai par un rappel historique. Le paysage aéroportuaire français a été profondément bouleversé depuis 20 ans, soumis à des turbulences et des conflits. A leur origine, l'indécision de l'État au gré des alternances politiques et son désengagement progressif.

Il y a quelques années Ville et Aéroport mettait en avant un rapport thématique de la Cour des Comptes paru en 2008 et intitulé « Les aéroports français face aux mutations du transport aérien ». Celui-ci engageait déjà l'État à mener au plus tôt une réflexion stratégique sur les différents scénarios de développement.

Aujourd'hui plus qu'avant, et devant la difficile optimisation de l'infrastructure aéroportuaire française, il existe un besoin urgent de planification du développement des capacités aéroportuaires.

Or, depuis vingt ans la politique aéroportuaire de la France s'est résumée en une politique de gestion à saturation des capacités aéroportuaires existantes. Depuis l'abandon en 2002 suite à l'alternance politique de la décision d'un 3ème aéroport parisien à Chaulnes prise en novembre 2001 par Lionel Jospin, c'est le statu quo.

Le rapport parlementaire du député Gonnot paru en 2003 proposait en substitution un troisième réseau aéroportuaire (Vatry, Beauvais, Châteauroux) mais qui est resté virtuel. Pourtant la situation était déjà jugée « explosive » en Ile-de-France et on parlait de « riverains sacrifiés ». Le rapport proposait la nomination d'un délégué interministériel pour la signature d'un contrat de développement durable État-Élus-Associations sur la question aéroportuaire mais celui-ci ne sera jamais signé.

Ce statu quo a conduit à l'aggravation du déséquilibre de notre système aéroportuaire national et parisien.

Sur le volet environnemental qui nous occupe aujourd'hui, je voudrais également faire un rappel historique.

L'Autorité indépendante de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA, 1999) et dont j'ai été le rapporteur du texte à l'Assemblée Nationale peine à faire valoir ses recommandations. Il faut lui donner plus de moyens et de pouvoirs, au-delà de sa réforme prévue dans la loi Grenelle.

Après l'extension de Roissy, on a connu une première séquence avec les PGS, l'aide aux riverains géré par l'ADEME et la création des Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (FCNA) autour d'Orly et de Roissy.

La seconde séquence est intervenue après l'abandon de Chaulnes : plafonnement du nombre de créneaux entre 0h et 5h à Roissy qui a dégradé la situation entre 22h et 0h et entre 5h et 6h, et des mesures techniques DGAC : mise en place d'un IGMP (Indicateur Global Mesuré Pondéré) derrière lequel le développement sans contraintes de Roissy est permis, des Volumes de Protection Environnementale (= zone de concentration des nuisances pour les communes riveraines des aéroports), les groupes de travail successifs sur les vols de nuit dont le dernier vient de rendre ses conclusions qui ne sont pas à la hauteur des attentes (rapport Guyot), ...

J'en viens maintenant au bilan sur le volet environnemental et territorial qui est très négatif :

1) Le dispositif d'aide aux riverains dysfonctionne en Ile de France, la liste des dossiers d'insonorisation s'allonge. Cela est dû à un plafonnement de la TNSA par les lois de finances alors qu'elle ne met pas en péril la compétitivité des entreprises. L'aide aux riverains est désormais planifiée autour d'Orly et de Roissy selon des critères de priorité (niveau d'exposition au bruit, date de la demande, etc.). C'est le principe même du droit à réparation issu de la loi Bruit de 1992 qui est remis en question.

Ce dispositif complexe est à bout de souffle. Il y a la nécessité de le repenser totalement, de le refonder.

Si l'on prend l'exemple des aéroports parisiens, les besoins demeurent très importants suite à cet effet de ciseau. Par ailleurs, l'aide à 100% n'a pas été prolongée au-delà du 31 décembre 2014. Ce recul avec un retour à 80% de financement pour les opérations individuelles et 95% pour les opérations groupées est inacceptable pour les riverains d'aéroports qui subissent au quotidien les nuisances sonores aériennes. La reconnaissance de la nuisance supportée et de la justification d'une réparation pourrait logiquement s'accompagner d'une prise en charge intégrale. Cette disposition, qui décourage les demandes d'insonorisation, justifierait une modification du dispositif.

Compte-tenu de ce bouchon et des milliers de dossiers en souffrance, l'aide aux riverains est désormais planifiée selon des critères de priorité liés notamment au niveau d'exposition au bruit des logements, la date de la demande, etc. C'est une remise en cause indirecte du droit à réparation prévu dans la loi Royal relative à la lutte contre le bruit de 1992. Ce programme de priorisation des aides à l'insonorisation pour l'année 2015 a été adopté.

Au-delà des préconisations formulées par le rapport du CGEDD (2014) sur l'évaluation du dispositif d'aide aux riverains, il y a lieu de prolonger ce travail au travers de pistes novatrices qui prennent en compte l'ensemble des nécessités.

Certains points n'ont pas été explorés :

Il conviendrait de procéder à une évaluation de la qualité de l'environnement sonore une fois les travaux effectués ; Sur ce volet de l'efficacité technique, en quoi le diagnostic acoustique établi et les travaux d'insonorisation réalisés permettent-ils d'atténuer les nuisances sonores pour les riverains ?

Par ailleurs, il s'agirait de simplifier le dispositif d'aide aux riverains par le couplage isolation thermique-isolation acoustique. Le dispositif d'aide aux riverains alimenté par la TNSA est complexe et purement déclaratif. Cette complexité entraîne des erreurs de liquidation de la part des compagnies aériennes.

Dans le cadre de la transition énergétique, il semble pertinent de faire converger les économies d'énergie et l'insonorisation des logements. Il faut imaginer cette articulation des travaux acoustiques (TNSA-Aide aux riverains) et thermiques (ANAH) et mettre en place un dispositif unique simplifié et spécifique à guichet unique.

Il convient de procéder à la réalisation de diagnostics systématiques de l'ensemble des logements, établis par une méthode unique mise en œuvre par des groupements conventionnés de professionnels. Ces diagnostics seraient entièrement pris en charge et concerneraient à la fois l'isolation thermique et l'isolation phonique. Il y aurait une coordination des travaux avec les opérations collectives d'amélioration du cadre de vie conduites par ailleurs.

Il faudrait confier la gestion du nouveau dispositif aux communautés aéroportuaires. La gestion du dispositif ne serait alors plus confiée aux gestionnaires d'aéroports (ADP ou sociétés aéroportuaires) mais à la communauté aéroportuaire. Elle s'occuperait notamment de l'instruction des dossiers et de la répartition des recettes de TNSA. Outre la correction des atteintes à l'environnement, les communautés aéroportuaires aurait comme autre champ de compétences l'emploi, l'urbanisme, les transports et l'information auprès des riverains.

En ce sens, la loi du 23 février 2004 portant création des communautés aéroportuaires devra être renforcée. En effet, c'est un texte préélectoral qui avait été présenté avant les élections régionales de 2004. Personne n'en a rien fait, ni les Présidents de région ni les Préfets de région concernés et appelés à les présider. Pourtant, il y avait un rapport du Sénateur Le Grand remis à JP Raffarin en novembre 2003 qui prévoyait un bon niveau de ressources pour ces futures communautés aéroportuaires. J'y reviendrai plus loin.

Une refonte globale du financement et notamment du système de la TNSA est nécessaire, en vue de raccourcir les circuits financiers et d'améliorer la gestion des fonds par la communauté aéroportuaire. Il faudrait élargir la contribution financière aux gestionnaires d'aéroports. En 2013, le gouvernement a fait le choix de réduire le produit de la TNSA au nom de la compétitivité d'Air France. Aujourd'hui, on observe que les compagnies aériennes sont en difficulté du fait de cette fiscalité (écologique, sûreté et sécurité, redevances) alors que les aéroports sont en bonne santé financière. On peut prendre comme exemple ADP et son système de double caisse, unique au monde, qui voit ses recettes liées aux activités extra-aéronautiques explosées (commerces, etc.). Il faut donc procéder à un rééquilibrage dans le financement du dispositif et celui-ci passe par un élargissement des contributeurs TNSA aux aéroports. Il n'y a rien d'inconcevable à leur demander, car ils participent à la pollution générée par l'activité aéroportuaire. D'ailleurs, une loi permet déjà cette contribution si l'on prend l'exemple du Fonds de Compensation des Nuisances Aéroportuaires (FCNA) qui est redistribué aux communes riveraines des aéroports parisiens et auquel ADP contribue.

L'hypothèse imaginée par la DGAC d'avances remboursables par les exploitants d'aéroports (aujourd'hui seuls les conseils régionaux peuvent le faire) n'a pas été jugée recevable par Bercy dans le cadre de la préparation des dernières lois de finances. Il faut donc bien imaginer autre chose.

On peut également imaginer une nouvelle TNSA assise sur la contribution du passager et par tonne de fret transportée (inscrite sur le billet d'avion avec un montant à définir). Si l'on retient le tarif d'un euro par passager à Paris-CDG par exemple, cela permettrait de dégager un produit annuel de 60 millions d'euros pour ce seul aéroport.

Enfin il faudra s'interroger sur comment concilier ce qui pourrait être financé par la transition énergétique (ANAH) et par la TNSA ?

Il faut prendre des mesures visant à accélérer l'insonorisation des **70 000** logements restant à insonoriser en Ile-de-France (60 000 logements, 180 établissements d'éducation et de santé) et en Province (10 000 logements dont 5000 à Toulouse et 5000 autour des autres aérodromes).

L'insonorisation des habitations et des équipements publics dans les zones du Plan de Gêne Sonore (PGS) constitue un impératif, qui conditionne le développement des activités aéroportuaires. Sa réalisation passe par la planification, la simplification et la mobilisation des moyens financiers nécessaires. Environ **70 000** logements sont encore à insonoriser dans le périmètre des PGS. L'État pourrait fixer comme objectif l'insonorisation de l'ensemble des logements concernés dans un délai de 5 ans.

Concernant les PEB et les PGS, il convient de rapprocher les procédures et de supprimer la règle d'antériorité. Seuls les logements situés à l'extérieur du PEB en vigueur au moment de la délivrance du permis de construire et 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 lutter contre 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 et de supprimer cette règle d'antériorité qui touche un peu plus de 700 logements au niveau 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 puissent ou non bénéficier de l'aide en fonction de cette règle aujourd'hui inappropriée.

Compte tenu des approches différentes mais complémentaires des PGS et des PEB, il convient de veiller à l'articulation des procédures de révision de ces deux documents. La mise en cohérence de leurs zonages devrait être réalisée sur la base des études déjà menées sur ce thème.

2) La situation la nuit sur Paris-CDG s'est dégradée sur le début et la fin de nuit

Les propositions du rapport Guyot faites à droit constant ne permettent pas de réduire significativement les nuisances aériennes liées au trafic de nuit qui passe par une baisse des mouvements (mesure de restrictions opérationnelles).

Je regrette l'absence de volonté des opérateurs (Air France, FedEx, Europe Airpost) et de mesures concrètes visant à réduire les mouvements de nuit sur les plages horaires les plus sensibles pour les populations entre 22h00 et minuit et entre 05h00 et 06h00.

L'unique proposition des compagnies aériennes concernées et notamment Air France porte sur l'amélioration de la ponctualité des vols sur le début et la fin de nuit. Cinq cent vols de début de nuit au décollage seront opérés à l'heure avant 22h00 alors qu'actuellement ils sont opérés en retard après 22h00. De même, cinq cent vols de fin de nuit à l'atterrissage seront opérés à l'heure après 06h00 alors qu'actuellement ils sont opérés en avance avant 06h00. Cela représente 1000 mouvements seulement sur les 39 000 enregistrés sur la période 22h-0h et 5h-6h, et sur les près de 60 000 enregistrés sur l'ensemble de la nuit 22h00-06h00.

Par ailleurs, l'idée d'une exploitation alternée des doublets de pistes sur le cœur de nuit entre 00h00 et 05h00 a été retenue. Une expérimentation par ADP sur une période de cinq mois devrait avoir lieu dans les mois qui viennent.

La contrainte opérationnelle liée à la logique du Hub et la rentabilité économique ont été le plus souvent mises en avant sans prendre suffisamment en compte la contrainte environnementale et l'enjeu sanitaire posés par la thématique. J'ai pourtant démontré, données à l'appui, que l'émergence sonore de certains mouvements était de nature à dégrader le cadre de vie des riverains et leur santé (perturbation du sommeil).

Plusieurs mesures qui vont au-delà du sous-groupe et même du mandat donné pour le GT Vols de Nuit, permettraient de réduire les nuisances sonores aériennes liées au trafic de nuit :

- La réalisation du projet Euro Carex, réseau express ferroviaire européen qui doit permettre le report modal d'une partie du trafic fret avionné (express, postal).

- Il faut décider la mise en place immédiate de restrictions opérationnelles du trafic de nuit entre 00h00 et 05h00 (vols de fret et poste) et allant plus loin que l'extension des interdictions d'atterrissages et de décollages des avions les plus bruyants. La mise en place d'un Observatoire « cœur de nuit » à l'instar de ce qui a été fait pour l'aéroport Toulouse-Blagnac est à encourager ;

- Aucun vol commercial ne doit être autorisé sur le cœur de nuit entre 00h00 et 05h00
- Il faut une action plus forte de la France au niveau européen pour réduire les nuisances liées aux vols de nuit en proposant d'aller plus loin que le futur règlement qui considère le chapitre 4 comme seuil de qualité acoustique au-delà duquel un avion ne peut faire l'objet d'une restriction d'exploitation la nuit ;
- Il faut accélérer le renouvellement des flottes des principaux opérateurs de nuit (Air France, La Poste, FedEx) comme le propose l'ACNUSA ;
- Il faut optimiser les procédures de décollage et d'atterrissage pour aboutir à des trajectoires moins agressives et donc moins bruyantes (mise en place de la descente continue ou descente « douce ») ;
- Il faut étudier la mise en œuvre d'une exploitation alternée des doublets de pistes la nuit à Paris-CDG ;
- Il faut promouvoir un système d'attribution des créneaux horaires qui prennent mieux en compte les critères environnementaux tels que les niveaux de bruit nocturnes ;
- Il faut moduler encore de façon plus marquée les taxes aéroportuaires en fonction des horaires de décollage et d'atterrissage des avions et des densités de population ;
- Il faut renforcer et étendre le système d'amendes pour non-respect de la réglementation (ex : décollages non programmés à Paris-CDG après minuit) ;
- Il faut limiter le trafic de nuit. Actuellement, celui-ci représente 10% du trafic total de la plate-forme de Paris CDG

3) Sur la santé, les études épidémiologiques sont toujours en cours (DEBATS/SURVOL), l'impact sanitaire du transport aérien doit être enfin évalué (retard de la France par rapport à ses voisins européens). Elles figuraient pourtant déjà en 1997 notamment dans le plan d'accompagnement Gayssot à l'extension de Roissy CDG.... et n'ont été mises en œuvre qu'en 2006 par Mme Bachelot.

4) Sur la création des communautés aéroportuaires et la loi de 2004 inappliquée

La loi du 23 février 2004 créait des communautés aéroportuaires, établissements publics présidés par les présidents de régions, dont la mission était « de 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 « acnésés ». A ce jour, il n'en existe aucune.

La loi inspirée par les conclusions d'un rapport remis au gouvernement en 2003 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).

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'État 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. D'une part 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. D'autre part, 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 alors président du Conseil économique et social 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 elles ne peuvent suppléer à l'absence d'une véritable gouvernance de la problématique de la correction des atteintes aéroportuaires. 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.

Onze ans après l'échec de la loi du 23 février 2004 restée virtuelle, une évolution législative est nécessaire pour favoriser l'organisation, les compétences et les moyens propres des communautés aéroportuaires. Leur création réelle est indispensable pour promouvoir une gouvernance des territoires aéroportuaires plus cohérente, plus solidaire et plus partagée.