



Amélioration du dispositif d'aide à l'insonorisation des logements autour des aéroports

Propositions de Monsieur Didier Gonzales,
député du Val-de-Marne
maire de Villeneuve-le-Roi

à Madame Nathalie Kosciusko-Morizet
ministre de l'Ecologie et des Transports

Octobre 2011

...

Par lettre en date du 5 mai 2011, Madame la Ministre confiait à Didier Gonzales le soin de lui faire des propositions sur l'amélioration du dispositif d'aide à l'insonorisation des logements situés autour des aéroports.

Car si ce dispositif a connu de sérieuses avancées depuis 2007 (doublement de l'enveloppe financière pour Orly notamment, mise en place des opérations groupées, de l'avance des fonds et de la prise en compte de l'isolation de la toiture), force est de constater que ce système reste largement perfectible.

En témoigne le nombre de dossiers individuels potentiellement éligibles mais qui ne sont pas déposés.

L'amélioration de l'aide à l'insonorisation autour des aéroports doit être l'occasion de participer aux efforts nécessaires réclamés par le Grenelle de l'Environnement (l'article 41 de la loi « Grenelle I » du 3 août 2009 dispose en effet qu'*« en vertu du principe pollueur-payeur, l'insonorisation des bâtiments existant autour des aéroports bénéficiera de moyens supplémentaires et sera traitée de façon accélérée »*).

Aussi, dans le droit fil des souhaits gouvernementaux issus du Plan national de lutte contre les nuisances sonores du 8 juillet 2010 et réaffirmés lors du déplacement de Madame Kosciusko-Morizet à Limours en juin 2011, ce rapport entend contribuer à l'évolution nécessaire de l'aide à l'insonorisation.

Au-delà de la réglementation commune (articles R571-66 et suivants), l'aide à l'insonorisation est gérée de manière différente selon l'aéroport concerné puisque les exploitants d'aérodrome sont les gestionnaires de ce dispositif (article L 571-14 du code de l'environnement). Par ailleurs, il est à noter que deux nouveaux aéroports viennent d'entrer dans ce dispositif : Paris-Le Bourget et Beauvais-Tillé. Les recommandations issues de ce présent rapport ont vocation à concerner l'ensemble du dispositif notamment en cas de modification de la réglementation commune. D'autres aspects seront plus particulièrement destinés aux riverains des aéroports parisiens qui, en 2010, bénéficiaient de 82 % des recettes totales de la Taxe sur les Nuisances Sonores Aériennes.

Suite aux différents entretiens menés par Didier Gonzales dans le cadre de cette mission, il apparaît nécessaire d'améliorer la procédure d'aide à l'insonorisation (1), d'adapter les critères d'éligibilité à ce dispositif (2), de simplifier le versement de l'aide financière accordée (3) afin d'obtenir une isolation de qualité (4).

...

1- La procédure

Pour reprendre le constat d'une personne auditionnée, la procédure d'aide à l'insonorisation est aujourd'hui « *trop longue, trop complexe et trop méconnue* ».

. Réduire les délais de traitement

Selon Didier Hamon (Aéroports de Paris), le délai moyen en région parisienne se situe aux alentours de 12 mois. L'autorisation d'effectuer des travaux d'isolation intervient après avis de la Commission Consultative d'Aide aux Riverains (CCAR). Pour de nombreux riverains, cet avis intervient très en aval de la procédure alors que leur programme de travaux est déjà prêt.

Il s'agit bien souvent d'un avis purement formel. Mais la Commission se réunissant à intervalle plus ou moins long (exemple : tous les trois mois pour l'aéroport d'Orly), les riverains doivent artificiellement attendre la convocation de la commission, retardant la mise en oeuvre de leurs travaux.

La CCAR regroupe des représentants du transport aérien, des associations de riverains et des élus. Elle a la légitimité pour se prononcer sur l'éligibilité d'un dossier de demande d'aide. Elle devrait donc examiner tous les dossiers reçus par le gestionnaire de l'aide notamment pour pouvoir trancher sur les cas limites.

Le passage en commission serait ainsi avancé. A l'aide du dossier simplifié (date de construction, localisation du bien à insonoriser), la Commission donnerait un avis conforme ou non conforme pour l'ensemble de la procédure. La suite du traitement administratif du dossier (diagnostic, programme des travaux, paiement...) serait effectuée par le gestionnaire de l'aide. Cet accord de départ de la CCAR serait valable sans limitation de temps. Seuls les diagnostics et les devis auraient une date de péremption de deux ans.

La fin des opérations groupées devrait également aller dans le sens d'une simplification de la procédure, de même que l'harmonisation à un taux unique de 100 % (*voir plus loin*).

. Renforcer l'information des riverains

Selon l'enquête de la DGAC (menée auprès de 4 000 riverains en janvier 2009) :

- . plus d'un tiers des personnes interrogées ne connaissent pas l'existence du dispositif d'aide ;
- . seulement 54 % des personnes qui ont fait ou font des travaux en ont bénéficié ;

Le contrat de location d'un bien immobilier comme le certificat d'urbanisme mentionnent l'appartenance à une zone du Plan d'Exposition au Bruit (articles L 147-5 et L 147-6).

En parallèle, ces documents devraient faire mention de l'appartenance du bien immobilier au Plan de Gêne Sonore tout en précisant que cette situation donne droit à une aide à l'insonorisation sous conditions.

2. L'éligibilité

. Isolation des équipements administratifs et culturels

Les équipements publics nécessaires à la vie des populations déjà installés dans les zones de bruit doivent pouvoir être isolés pour protéger les employés travaillant dans ces équipements au service de la population ou pour une meilleure qualité du service rendu à la population (ex : isolation d'un espace culturel).

Modifier l'article R 571-85 du code de l'environnement

*Cette aide est accordée pour l'insonorisation des locaux affectés en tout ou partie au logement, autres que les hôtels, des établissements d'enseignement, des locaux à caractère sanitaire ou social, et **des équipements administratifs et culturels nécessaires aux populations existantes**, dans les conditions précisées aux articles R 571-85-1 à R 571-87-1.*

. Assouplissement du critère d'antériorité pour les équipements publics

Aujourd'hui, si l'on détruit un ancien équipement public éligible pour le remplacer par un équipement moderne, l'isolation phonique de ce dernier est à la charge de la collectivité et donc des populations existantes. De même, l'aide financière n'est pas accordée aux nouveaux équipements publics correspondant à des besoins qui n'existaient pas auparavant comme les crèches. L'engagement 140 du Grenelle recommande de renforcer l'isolation intérieure des crèches. A tout le moins convient-il d'aider les collectivités à isoler les crèches par rapport au bruit extérieur des avions.

Modifier l'article R 571-86 du code de l'environnement

*Les opérations d'insonorisation mentionnées au deuxième alinéa de l'article R. 571-85 n'ouvrent droit à cette aide financière que si elles concernent des locaux ou établissements existants ou autorisés, situés en tout ou partie dans les zones I, II ou III des plans de gêne sonore à la date de leur publication. Sont toutefois exclus de ce dispositif d'aide les locaux **affectés au logement** qui, à la date de la délivrance de l'autorisation de construire, étaient compris dans les zones définies par le plan d'exposition au bruit en vigueur à cette date.*

. Mieux insonoriser les logements collectifs

Un bailleur social ne peut supporter l'effort d'insonorisation sauf à reporter les frais sur les locataires qui par définition ont des moyens financiers très limités.

Dans ce cas-là, la prise en charge serait de 100 % comme pour les locaux à caractère sanitaire et social dans le cas où ces bâtiments font l'objet d'un programme d'amélioration de l'habitat.

Modifier l'article R 571-87 du code de l'environnement

*I.-Pour les établissements d'enseignement, les locaux à caractère sanitaire ou social **et les logements locatifs sociaux faisant l'objet d'un programme d'amélioration de l'habitat**, l'aide financière à l'insonorisation est de 100 % du montant des prestations éligibles à l'aide réellement exécutées.*

. Prendre en compte l'évolution des familles

Pour répondre aux besoins des familles, les règles du PEB permettent la réalisation d'extension aux pavillons construits (en zone C). Ces travaux devraient pouvoir bénéficier d'une aide à l'isolation acoustique lorsque cette extension ne représente pas plus de 25 % de la surface initiale.

Modifier l'article R 571-86 du code de l'environnement

*Les opérations d'insonorisation mentionnées au deuxième alinéa de l'article R. 571-85 n'ouvrent droit à cette aide financière que si elles concernent des locaux ou établissements existants ou autorisés, situés en tout ou partie dans les zones I, II ou III des plans de gêne sonore à la date de leur publication. Sont toutefois exclus de ce dispositif d'aide les locaux **affectés au logement** qui, à la date de la délivrance de l'autorisation de construire, étaient compris dans les zones définies par le plan d'exposition au bruit en vigueur à cette date. **Les extensions des constructions antérieures à l'entrée en vigueur du plan d'exposition au bruit bénéficient néanmoins de l'aide financière si elles ne représentent pas plus de 25 % de la surface de ladite construction.***

. Etre ou ne pas être dans le PGS

En raison du tracé artificiel du Plan de Gêne Sonore, des maisons d'un même quartier n'ont pas toujours les mêmes droits à l'insonorisation. La DGAC a considéré devant la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les nuisances sonores qu'une modification des textes serait souhaitable de manière à mettre un terme à une situation absurde car « *ces indemnités sont décidées d'après des cartes sonores qui ne laissent aucune marge de manoeuvre.* »

L'Acnusa évoque la possibilité d'accorder l'aide à toute personne qui prouve par des mesures qu'elle subit une gêne supérieure ou égale à la limite extérieure du Plan de Gêne Sonore. C'est le cas à l'aéroport de Liège grâce à l'application du principe d'égalité.

Des mesures de bruit individuelles sont ainsi menées chez le demandeur sur une période de 14 jours. Si, pour une durée d'au moins 4 jours, les niveaux de bruit atteints sont supérieurs ou égaux à ceux du Plan de Gêne Sonore, le logement est réputé éligible à l'aide à l'insonorisation. Un tel dispositif pourrait s'appliquer en France.

3. Le montant de l'aide financière

. Mettre en place un taux de remboursement unique de 100 %

Aujourd'hui co-existent 4 taux de remboursement (80, 90, 100 et 95 % pour les opérations groupées).

S'agissant d'une mise aux normes phoniques des habitations, les recettes issues de la TNSA n'ont pas besoin de s'adapter aux revenus des propriétaires.

L'harmonisation se ferait à hauteur des 100 % du plafond, pour plus de lisibilité et moins de complexité. Il s'agit d'ailleurs d'une recommandation de l'ACNUSA.

La Cour des Comptes appuie dans le même sens : *« Il en va de même pour l'absence de couverture intégrale des dépenses d'insonorisation. La reconnaissance de la nuisance supportée et de la justification d'une réparation pourrait logiquement s'accompagner d'une prise en charge intégrale »*.

Néanmoins, être remboursé à 100 % du plafond ne supprime pas le « ticket modérateur » constitué par le dépassement du plafond qui reste bien souvent à la charge du riverain.

Modifier l'article R 571-87 du code de l'environnement

*II.-Pour les autres locaux affectés en tout ou partie au logement, l'aide financière mentionnée à l'article R 571-85-1 **est de 100 % du montant des prestations éligibles à l'aide** sans toutefois pouvoir dépasser un plafond fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie, des transports, du logement et du budget, en fonction des caractéristiques du logement et de la zone du plan de gêne sonore où il est situé.*

L'objectif des opérations groupées, en majorant le taux de remboursement de 80 à 95 %, est atteint avec le taux commun de 100 %. Cette procédure particulière, qui s'est révélée complexe à mettre en oeuvre pour certaines co-propriétés et pour les pavillons individuels, n'a donc plus de raison de perdurer.

Supprimer l'article R 571-87-1 du code de l'environnement

. L'avance des fonds

Afin de faciliter le dépôt d'une demande d'aide, les sommes en jeu étant importantes (moyenne de 10 000 euros par logement), il est primordial que le riverain n'ait pas à avancer d'argent pour payer les travaux.

Car le riverain doit aujourd'hui avancer l'argent. Et la Cour des Comptes de noter dans son rapport de 2008 (Les aéroports français face aux mutations du transport aérien) : *« cette disposition, qui décourage les demandes d'insonorisation, justifierait une modification du dispositif »*.

Le décret du 25 mai 2010 est une première étape qu'il convient de renforcer en donnant un caractère automatique à ce mécanisme d'avance des fonds et en prévoyant des versements anticipés pour les acomptes à tous les bénéficiaires de l'aide.

. Le versement direct aux entreprises

On peut également imaginer que les factures soient adressées par l'entreprise au gestionnaire de l'aide qui règle alors directement l'entrepreneur. Aucun argent au titre de l'aide financière ne transite par le riverain (dans certains cas extrêmes, l'argent n'était pas reversé aux entreprises par certains bénéficiaires).

Le riverain restant bien entendu redevable des sommes correspondant au dépassement éventuel du plafond de l'aide.

Modifier l'article R 571-87 du code de l'environnement

V. — A l'achèvement de l'ensemble des travaux dûment attesté par **le riverain, les entreprises reçoivent la somme correspondant au montant de l'aide financière attribuée au riverain**, sous réserve de fournir à l'exploitant les factures **correspondant aux travaux effectués** et, le cas échéant, toute précision utile demandée par l'exploitant.

VI. — Dès la notification de la décision d'attribution de l'aide, **l'exploitant verse aux entreprises les sommes correspondant aux acomptes, soit au maximum 30 % du montant du devis.**

. Renforcer l'isolation de la toiture

L'aide financière étant déterminée en fonction d'un montant plafonné par pièce, il est indispensable de faire évoluer la réglementation dans le cas où l'isolation de la toiture est rendue nécessaire. D'autant plus que l'isolation de la toiture contribue fortement à la lutte contre la déperdition thermique.

L'arrêté du 23 février 2011 constitue en cela une avancée importante qui reste toutefois insuffisante au regard du coût de l'isolation d'une toiture. Il convient donc de prévoir une majoration du forfait toiture.

Modifier l'arrêté du 23 février 2011

III. – Dans le cas où l'isolement acoustique de la toiture est nécessaire et requiert un traitement par l'extérieur, cette opération peut faire l'objet d'une aide spécifique, le montant total de ces travaux admis au bénéfice de l'aide ne pouvant être supérieur à une valeur forfaitaire de **10 000 €**.

4. Une isolation de qualité

. Du bruit « rose » au bruit « route »

Depuis 2003, l'ACNUSA et plusieurs associations réclament que les normes d'isolement du bruit des avions soient fixées par rapport à un bruit « route » et non par rapport à un bruit « rose ». Ce changement permettrait, selon l'Autorité, un gain de 3 dB.

Vérifier la mise en oeuvre de la nouvelle version de l'arrêté du 30 mai 1996 relatif « aux modalités de classement des infrastructures de transports terrestres et à l'isolement acoustique des bâtiments d'habitation dans les secteurs affectés par le bruit des transports terrestres et aériens. »

. Assistance à maîtrise d'ouvrage

L'assistance à maîtrise d'ouvrage reste facultative. Tous les riverains doivent avoir la liberté de choisir les bureaux d'étude (acousticiens et AMO) comme les entreprises chargées des travaux d'isolation.

En contrepartie, les bureaux d'étude et entreprises devraient signer un charte de qualité élaborée conjointement par le gestionnaire après avis de la CCAR.

. Mutualiser l'isolation acoustique et thermique

Les travaux réalisés grâce à l'attribution d'une aide financière à l'isolation phonique des locaux autour des aéroports sont l'occasion de mener à bien la rénovation thermique de ces logements.

Des expérimentations étaient programmées dans ce sens autour de plusieurs aéroports de province, dont Lyon. Aujourd'hui, elles n'ont pas été menées jusqu'à leur terme.

A tout le moins, à chaque dépôt de demande d'aide à l'insonorisation, le riverain devrait être informé des procédures d'aide à l'isolation thermique.

On pourrait également réfléchir à la signature d'une convention entre le gestionnaire de l'aide à l'insonorisation, l'ANAH et l'ADEME, afin de mutualiser les coûts et les subventions (TNSA, programme Habiter mieux, éco-prêt à taux zéro) et de trouver les matériaux qui conviennent à une bonne isolation acoustique mais également thermique.

Car comme le souligne le rapport parlementaire sur les nuisances sonores (mission Meunier-Bouillon), « *il existe des isolants thermiques favorables à l'acoustique, encore faut-il les utiliser.* »

15 propositions pour améliorer l'aide à l'insonorisation

1/ La CCAR est saisie au dépôt du dossier simplifié. Elle statue (avis conforme) sur l'éligibilité de tous les dossiers reçus par le gestionnaire.

2/ L'acte de vente et le contrat de location mentionnent l'appartenance du bien immobilier au Plan de Gêne Sonore et la possibilité de bénéficier d'une aide à l'insonorisation.

3/ Elargir l'éligibilité des équipements publics aux équipements administratifs et culturels nécessaires aux populations existantes.

4/ L'insonorisation des bâtiments publics ne dépend pas de leur date de construction.

5/ Prise en charge à 100 % des travaux d'isolation pour les logements sociaux faisant l'objet d'un programme d'amélioration de l'habitat.

6/ Verser l'aide à l'insonorisation aux extensions de logements existants dans la limite de 25 % de la surface initiale du bâtiment éligible.

7/ Assouplir la coupure nette de la limite extérieure du PGS grâce au principe d'égalité déjà mis en oeuvre dans les aéroports wallons.

8/ Taux de remboursement unique de 100 % pour tous les dossiers de demande d'aide (au lieu de 80 %) et suppression des opérations groupées au taux de 95 %.

9/ Rendre l'avance des fonds automatique pour tous les demandeurs.

10/ Verser directement l'argent aux entreprises.

11/ Majorer le plafond en cas d'isolation de la toiture.

12/ Passer de la norme en bruit « rose » au bruit « route » pour les nuisances aériennes.

13/ Rendre l'assistance à maîtrise d'ouvrage facultative pour tous.

14/ Signature obligatoire par les acousticiens, AMO et entreprises d'une charte de qualité avec le gestionnaire de l'aide, après avis de la CCAR. Le riverain choisit librement les prestataires au sein de cette liste.

15/ Mener conjointement des travaux d'isolation acoustique et thermique en vertu d'une convention à signer entre le gestionnaire de l'aide, l'ANAH et l'ADEME pour un traitement commun des dossiers.