

n° 008911-01

Mai 2013

Evolution de la constructibilité dans la zone C du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Roissy

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 008911-01

**Evolution de la constructibilité dans la zone C du
plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Roissy**

établi par

Alain Lecomte

Inspecteur général de l'administration du développement durable
Président de la 3ème section du CGEDD

Jean-Michel Malerba

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

avec la participation de

Christophe Mornon

de la direction générale de l'aviation civile

Mai 2013

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n°008911-01

Date du rapport : Mai 2013

Titre : Evolution de la constructibilité dans la zone C du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Roissy

Commanditaires :

Date de la commande :

Auteurs du rapport (CGEDD) : Alain Lecomte, Jean-Michel Malerba

Coordonnateur : Alain Lecomte

Superviseur : Jean-Paul Ourliac

Relecteur : Dominique David

Membres du comité des pairs : *ligne à supprimer s'il n'y a pas eu de comité des pairs*

Nombre de pages du rapport : 62

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

« Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes ».

Sommaire

| | |
|---|------------------|
| Résumé..... | <u>3</u> |
| Introduction..... | <u>5</u> |
| 1 Etat des lieux..... | <u>6</u> |
| 1.1 Textes européens..... | <u>6</u> |
| 1.2 Le contexte législatif et réglementaire français..... | <u>7</u> |
| 1.2.1 <i>Historique de la législation.....</i> | <u>11</u> |
| 1.2.2 <i>La jurisprudence relative à l'article L147-5.....</i> | <u>14</u> |
| 1.2.3 <i>Comment fait-on un PEB ?.....</i> | <u>15</u> |
| 1.3 Le PEB de Paris-CDG..... | <u>16</u> |
| 1.4 Le dispositif d'aide à l'insonorisation pour les riverains..... | <u>21</u> |
| 1.5 Eléments sur les collectivités locales..... | <u>22</u> |
| 1.5.1 <i>Intercommunalités actuelles et futures.....</i> | <u>22</u> |
| 1.5.2 <i>La redistribution fiscale spécifique à l'aéroport.....</i> | <u>23</u> |
| 1.5.3 <i>Les communes du Val-d'Oise les plus concernées.....</i> | <u>23</u> |
| 1.5.4 <i>La situation en Seine-et-Marne.....</i> | <u>25</u> |
| 1.6 Les pratiques actuelles de mise en œuvre du PEB de Paris-CDG..... | <u>25</u> |
| 1.6.1 <i>Les secteurs de renouvellement urbain du PEB.....</i> | <u>25</u> |
| 1.6.2 <i>Les permis de construire.....</i> | <u>27</u> |
| 2 Les enjeux..... | <u>28</u> |
| 2.1 Enjeux nationaux..... | <u>28</u> |
| 2.2 Enjeux régionaux..... | <u>28</u> |
| 2.3 Enjeux communaux et intercommunaux..... | <u>32</u> |
| 2.3.1 <i>Y a-t-il une paupérisation autour de l'aéroport ?.....</i> | <u>32</u> |
| 2.3.2 <i>Les zones ANRU en cours et en projet.....</i> | <u>33</u> |
| 2.3.3 <i>Les autres enjeux communaux.....</i> | <u>33</u> |
| 3 Les hypothèses d'évolution..... | <u>35</u> |
| 3.1 Les marges de manœuvre pour la construction à population constante et à droit constant..... | <u>35</u> |
| 3.2 La fiabilisation juridique de l'interprétation de la loi..... | <u>36</u> |
| 3.3 Les suggestions enregistrées par la mission..... | <u>36</u> |
| 3.4 L'achèvement des travaux d'isolation phonique des logements | <u>37</u> |
| 3.5 Comment procéder à un rééquilibrage financier ?..... | <u>38</u> |
| 3.6 Que pourrait apporter une clarification législative..... | <u>38</u> |
| Conclusion..... | <u>41</u> |

| | |
|---|---------------------------|
| Annexes..... | 42 |
| 1 Lettre de mission..... | 43 |
| 2 Population et logements par commune et par zone dans le PEB..... | 46 |
| 3 Liste des personnes rencontrées..... | 49 |
| 4 Glossaire des sigles et acronymes..... | 51 |
| 5 Amendement (rejeté) déposé par MM. Blazy, Pupponi et Sebaoun | 53 |
| 6 Participants à la table ronde ayant remis une contribution..... | 55 |

Résumé

Dans une première partie, ce rapport présente la législation européenne et française, et en particulier l'article L 147-5 du code de l'urbanisme qui précise les types de constructions actuellement autorisées dans les différentes zones des PEB.

Un historique des textes nationaux intervenus depuis 1977, rappelle comment le législateur a progressivement abouti aux dispositions actuelles, qui limitent davantage, depuis 2002, la constructibilité autour des aéroports, même si des éléments de souplesse ont été introduits grâce à la possibilité de créer des secteurs de renouvellement urbain.

Le rapport décrit ensuite les conditions d'élaboration et les caractéristiques spécifiques du PEB de Roissy, approuvé le 3 avril 2007, qui tient compte d'une infrastructure aéroportuaire composée de 4 pistes, déjà réalisées, et d'une perspective de 680 000 mouvements à l'horizon 2025, à comparer aux 491 000 mouvements de 2012.

Compte tenu de l'importance de l'activité aérienne de Roissy, qui représente environ 40% de celle de tout le pays, le périmètre extérieur de la zone C de son PEB délimite une surface de plus de 22 000 ha réparties principalement entre le Val d'Oise et la Seine-et-Marne. Cette zone comprend 64 500 logements et concerne 170 000 habitants environ, dont 90 % sont situés dans le Val d'Oise.

Ainsi 29 communes du Val d'Oise et de la Seine-et-Marne ont la quasi-totalité de leur territoire à l'intérieur de ce périmètre, qui inclut également plus des deux tiers du territoire de 4 communes du Val d'Oise dont la population est comprise entre 20 000 et 60 000 habitants.

Ces communes sont confrontées à des difficultés multiples :

- une situation sociale souvent difficile, qui se mesure par un taux de chômage largement supérieur, à la moyenne de l'Ile-de-France et des revenus plus faibles, avec un écart qui s'aggrave par rapport à la moyenne départementale ;
- des besoins importants de rénovation urbaine et de certains équipements comme les résidences pour étudiants et résidences pour personnes âgées, qui ne peuvent être satisfaits à proximité compte tenu de la taille de la zone C du PEB;
- un taux élevé de sur-occupation des logements et la présence de marchands de sommeil, dans un contexte de forte tension sur le marché du logement, dont une des conséquences est l'accroissement de fait des nuisances sonores subies globalement par les populations;
- dans une moindre mesure, le devenir des corps de ferme dans des communes rurales qui ne peuvent attirer des activités économiques et se dévitalisent.

De plus les communes se trouvent dans des situations contrastées, certaines ayant pu moderniser leur tissu urbain alors que le PEB était moins contraignant, tandis que d'autres ont vu leur projet de renouvellement urbain stoppé à partir de l'approbation du nouveau PEB de 2007, qui a étendu de 53% le périmètre de la zone C.

Les propositions du rapport consistent, à législation constante, à donner plus de souplesse dans l'application de l'article L 147-5, en prenant en compte d'une part, sur une période de temps suffisante et sur un territoire plus vaste que celui d'une seule commune, l'équilibre entre les démolitions et les constructions de logements dans les secteurs de renouvellement urbain, et d'autre part les besoins de desserrement de la population dans les logements existants au sein des communes rencontrant le plus de difficultés.

Le rapport évoque également la possibilité d'une disposition législative spécifique qui permettrait, pendant une durée limitée, et dans les seules communes dont la situation le justifie, d'inclure un programme de renouvellement urbain dans les futurs contrats de développement territorial, prévues par la loi relative au Grand Paris, et de prévoir les mesures nécessaires d'amélioration de la protection acoustique. Une telle disposition permettrait ainsi de répondre à l'exigence, qu'impose la protection de l'environnement, de proportionner strictement les mesures à prendre au titre du renouvellement urbain aux enjeux sociaux particulièrement élevés autour de Roissy.

Introduction

La ministre de l'égalité des territoires et du logement, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre délégué aux transports ont confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission sur l'évolution de la constructibilité dans la zone C du plan d'exposition au bruit (PEB) de l'aéroport de Roissy et les améliorations possibles du dispositif existant. Les réflexions de la mission serviront pour le rapport au Parlement sur les conditions de constructibilité dans le cadre du PEB de Roissy, prévu par l'article 24 de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

L'article L147-5 du code de l'urbanisme interdit l'extension de l'urbanisation et la création ou l'extension d'équipements publics lorsqu'elles conduisent à exposer immédiatement ou à terme de nouvelles populations aux nuisances de bruit.

Le 5° de cet article précise que, dans la zone C du PEB des secteurs peuvent être délimités pour permettre, au titre du renouvellement urbain de quartiers ou de villages existants, des opérations de réhabilitation et de réaménagement urbain qui n'entraînent pas d'augmentation de la population soumise aux nuisances sonores.

Or, l'application de cette disposition pose aujourd'hui des difficultés au regard des besoins de rénovation des quartiers et centres anciens, de lutte contre la dégradation urbaine et la paupérisation sociale, de desserrement des populations.

L'objectif de la mission est :

- de dresser un état des lieux des textes et des pratiques en vigueur ;
- de préciser et d'évaluer de façon homogène les difficultés rencontrées à ce jour par les collectivités territoriales, ainsi que les services de l'État et les acteurs aéroportuaires ;
- de présenter des propositions pour y répondre avec leurs avantages et inconvénients, notamment en matière de coût et de risques juridiques et économiques.

1 Etat des lieux

1.1 Textes européens

La directive 2002/49/CE du Parlement et du Conseil du 25 juin 2002, relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, introduit trois concepts importants dans la lutte contre les nuisances sonores :

- la prise en compte de tous les bruits indépendamment de leur origine (aérien, routier, ferroviaire et industriel) ;
- des indicateurs uniques : L_{den}^1 et L_n ;
- une cartographie normalisée.

La directive 2002/49/CE a été transposée en droit français par le décret n°2006-361 du 24 mars 2006, relatif à l'établissement des cartes de bruit et des plans de prévention du bruit dans l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme.

Pour le trafic aérien, c'est notamment l'article R.147-5-1 introduit par ce décret qui précise les exigences supplémentaires de cette directive par rapport au droit national.

Elle impose, en complément, une mise à jour des plans tous les cinq ans.

Les cartes de bruit n'imposent pas de restriction d'urbanisation mais comptabilisent les personnes et les établissements sensibles (écoles, hôpitaux...) soumis au bruit. Elles sont associées au plan de prévention du bruit dans l'environnement qui précise les objectifs de réduction du bruit dans les zones les plus exposées et les mesures visant à prévenir ou réduire les nuisances.

A noter que cette directive avait déjà été anticipée dès 2002 pour le bruit aérien en droit français par la prise en compte de l'indice de bruit L_{den} , en lieu et place de l'indice isosophonique précédemment utilisé.

¹ Article 5 - Indicateurs de bruit et leur application

Pour l'établissement et pour la révision des cartes de bruit stratégiques, les États membres utilisent, conformément à l'article 7, les indicateurs de bruit L_{den} et L_{night} définis à l'annexe I.

Level day evening night. Cet indice est déterminé en fonction d'une formule logarithmique intégrant le nombre de mouvements annuels d'avions et leur typologie, ainsi que la répartition des mouvements par type d'avion, par trajectoire, par sens d'atterrissage/décollage pour chacune des trois tranches horaires définies (jour (6 h à 18 h), soirée (18 h à 22 h) et nuit (22 h à 6 h). Les périodes de soirée et de nuit sont affectées de coefficients (de 5 et 10 respectivement) :

$$L_{den} = 10 \times \lg \frac{1}{24} \left[12 \times 10^{\frac{L_d}{10}} + 4 \times 10^{\frac{L_e + 5}{10}} + 8 \times 10^{\frac{L_n + 10}{10}} \right]$$

où L_d , L_e et L_n sont les niveaux pondérés tels que définis dans ISO 1996-2:1987.

Un projet de règlement européen² en cours d'approbation demande une révision rapide de la directive 2002/49, considérant son obsolescence, et précisant qu'afin « de réduire la nécessité d'introduire des restrictions d'exploitation, les plans d'action nationaux décrits dans la directive 2002/49/CE devraient s'ouvrir dans les plus brefs délais à l'adoption de mesures complémentaires de gestion du bruit externes à l'aéroport, telles que l'insonorisation de logements et des plans plus généraux d'isolation acoustique. »

Dans l'attente d'une éventuelle révision, le règlement complète cette directive notamment par l'article 4 : «(b) planification et gestion de l'utilisation des sols et plus particulièrement » qui prévoit :

- «la possibilité de créer des zones autour des aéroports dans lesquelles il est interdit de dépasser les seuils de nuisance sonore fixés dans les plans d'action nationaux ;
- la possibilité de fixer des mesures d'aménagement du territoire, telles que des restrictions à de nouvelles constructions ».

Ce projet de règlement précise que « même si l'aménagement du territoire n'est pas de la compétence de la Communauté, le règlement peut malgré tout introduire une série de recommandations aux États membres en ce sens », ce qui constitue une première notable dans le droit communautaire.

Par ailleurs, ce projet de règlement définit plus précisément le cadre de l'étude d'approche équilibrée, et définit ce qu'est un avion à faible marge de conformité³ : 8 EPNdB⁴ de marge aujourd'hui, 10 EPNdB de marge dans 4 ans.

1.2 Le contexte législatif et réglementaire français

En France, la lutte contre les nuisances au voisinage des aéroports repose sur les quatre piliers de l'approche équilibrée du problème qui été formalisée au niveau mondial⁵ :

- mesures de gestion du territoire (maîtrise de l'urbanisme autour des aéroports, et aide à l'insonorisation pour les riverains exposés au bruit) ;
- réduction du bruit à la source ;

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil

³ Marge cumulée par rapport aux normes du chapitre 3 de la deuxième partie du premier volume de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944, pour la certification acoustique des aéronefs.

⁴ Effective Perceived Noise Level in Decibels : Unité de mesure du niveau effectif de bruit perçu tenant compte de la présence d'irrégularités spectrales et de la durée du bruit perçu telle que définie à l'annexe 16 à la convention relative à l'aviation civile internationale.

⁵ Définie par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et reprise dans le droit communautaire.

- restrictions d'exploitation et des sanctions en cas d'infraction ;
- procédures particulières de navigation aérienne.

Le Plan d'Exposition au Bruit (PEB) est établi dans le but de maîtriser l'urbanisation autour des aérodromes (réglementation de l'usage des sols), de façon à ne pas exposer de nouvelles populations aux nuisances sonores.

Il s'impose aux documents d'urbanisme qui doivent être compatibles avec ses dispositions (article L147-1, arrêt de la CAA de Bordeaux du 6 juillet 2000, commune de Cugnaux).

Les conditions de son établissement sont prévues par l'article L147-3 et les articles R147-5 et suivants du code de l'urbanisme. La Commission Consultative de l'Environnement (CCE) se prononce tous les 5 ans sur les hypothèses du PEB.

Un PEB est constitué d'un rapport de présentation et d'une carte au 1/25 000 délimitant trois zones (A,B et C) ou quatre zones (la zone D n'étant obligatoire que pour les aérodromes visés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts). C'est à l'intérieur des trois premières zones de bruit que vont s'appliquer les restrictions d'urbanisme.

Depuis 2002⁶, c'est l'indice de bruit Lden qui est utilisé pour délimiter les zones de bruit des PEB :

- Zone de bruit fort A : Zone comprise à l'intérieur de la courbe d'indice Lden 70 ;
- Zone de bruit fort B : Zone comprise entre la courbe d'indice Lden 70 et la courbe d'indice choisie entre 62 et 65 ;
- Zone de bruit modéré C : Zone comprise entre la limite extérieure de la zone B et la courbe d'indice choisie entre 57 et 55 ;
- La zone de bruit D : Zone comprise entre la limite extérieure de la zone C et la courbe d'indice Lden 50.

L'indice de bruit et les zones sont définis par les articles R147-1 et R147-2 du code de l'urbanisme.

Dans toutes les zones, des normes d'isolation acoustique s'appliquent aux constructions neuves⁷ (article L147-6 du code de l'urbanisme) et une obligation d'information sur la zone de bruit doit figurer dans les contrats de location (article L147-5 dernier alinéa) et dans les certificats d'urbanisme (article L147-6).

⁶ Décret n°2002-626 du 26 avril 2002, fixant les conditions d'établissement des PEB et des PGS des aérodromes et modifiant le code de l'urbanisme.

⁷ Pour les constructions à usage d'habitation exceptionnellement admises en zone C, l'isolation acoustique doit être égale à 35 dB (article 2 de l'arrêté du 6 octobre 1978). Dans les zones A, B et D, l'isolation acoustique doit être égale respectivement à 45, 40, et 30 dB (circulaire du 19 janvier 1988, relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes - annexe).

Dans les zones A, B et C, différentes restrictions à l'urbanisation s'appliquent, comme le prévoit l'article L147-5 :

Article L 147-5 du code de l'urbanisme

« Dans les zones définies par le plan d'exposition au bruit, l'extension de l'urbanisation et la création ou l'extension d'équipements publics sont interdites lorsqu'elles conduisent à exposer immédiatement ou à terme de nouvelles populations aux nuisances de bruit. A cet effet :

1° Les constructions à usage d'habitation sont interdites dans ces zones à l'exception :

- de celles qui sont nécessaires à l'activité aéronautique ou liées à celle-ci ;
- 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 ;
- en zone C, des constructions individuelles non groupées situées dans des secteurs 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 et des opérations de reconstruction 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.

2° La rénovation, la réhabilitation, l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes peuvent être admises lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances ;

3° Dans les zones A et B, les équipements publics ou collectifs ne sont admis que lorsqu'ils sont nécessaires à l'activité aéronautique ou indispensables aux populations existantes ;

4° Les plans d'exposition au bruit peuvent délimiter une zone D à l'intérieur de laquelle les constructions sont autorisées mais doivent faire l'objet des mesures d'isolation acoustique prévues à l'article L147-6. La délimitation d'une zone D est obligatoire pour les aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts ;

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 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 arrêté préfectoral pris après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

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.

Le contrat de location d'immeuble à usage d'habitation ayant pour objet un bien immobilier situé dans l'une des zones de bruit définies par un plan d'exposition au bruit comporte une clause claire et lisible précisant la zone de bruit où se trouve localisé ledit bien. »

1.2.1 Historique de la législation

Le premier texte que l'on peut citer n'a pas un caractère législatif puisqu'il s'agit d'une 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. 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.

La 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 ».

La loi 85-696 du 11 juillet 1985, relative à l'urbanisme au voisinage des aéroports succède à la directive nationale, comme l'indique la circulaire du 19 janvier 1988, relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes, qui commente cette loi.

La loi de 1985 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.

La loi 99-588 du 12 juillet 1999, portant création de l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, joute 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.

Elle crée, par ailleurs, la zone D dans lesquelles les constructions sont autorisés, dès lors qu'elles font l'objet de mesures d'isolation acoustique.

Elle prévoit en outre que : « Le contrat de location d'immeuble à usage d'habitation ayant pour objet un bien immobilier situé dans l'une des zones de bruit définies par un plan d'exposition au bruit comporte une clause claire et lisible précisant la zone de bruit où se trouve localisé ledit bien. »

La loi 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, 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).

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

Mais, surtout, l'article 36 (amendement présenté par Jean-Pierre Blazy, député du Val-d'Oise, 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.

L'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 ».

Le décret 2002-626 du 26 avril 2002 fixe de nouvelles conditions d'établissement des PEB par l'application du nouvel indice Lden.

La 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 (amendement de la commission mixte paritaire après amendement de suppression du 5° par la commission des affaires économiques du Sénat), supprime le qualificatif « significative » au 5° de l'article L147-5, tel que créé en 2000, ce qui empêche dès lors toute augmentation de la population soumise aux nuisances sonores dans les opérations de renouvellement urbain qui sont autorisées par le 5°.

La 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 publique². Cette disposition résulte d'un amendement présenté en deuxième lecture à l'Assemblée nationale par François Scellier, député du Val-d'Oise.

Il faut signaler que 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.

La loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement 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 ».

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion précise en son article 41 :

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 aéroports 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 aéroports 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. 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.

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, 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.

Enfin, 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 ».

1.2.2 La jurisprudence relative à l'article L147-5

Dans la jurisprudence du Conseil d'Etat et des autres juridictions administratives sur l'application de l'article L147-5, on ne retiendra que les arrêts ayant un lien direct avec l'objet de la mission.

Il faut d'abord observer que, semble-t-il, il n'y a aucune jurisprudence sur le 5° de l'article L147-5. En revanche, plusieurs arrêts portent sur la notion de « faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances » telle qu'elle figure au 1° ou a figuré au 2° du même article :

- Dans un arrêt n° 87133 du 21 juillet 1989, commune de Villeneuve-Saint-Georges, le Conseil d'Etat considère que l'extension d'un pavillon de 24 m² à 99,1 m² situé en zone C d'un PEB ne constitue pas un faible accroissement de la capacité d'accueil et n'était donc pas conforme à l'article L147-5.

- La Cour administrative d'appel de Bordeaux, par un arrêt du 20 février 2007, Consorts X, et par un arrêt du 4 mai 2009, commune de Saint-Jean d'Illac, juge de même respectivement pour le doublement du nombre d'habitations dans une partie de commune en zone C très faiblement urbanisée et pour un ensemble de constructions individuelles groupées dans un secteur déjà urbanisé et desservi par des équipements publics.
- En revanche, dans un arrêt du 28 juillet 1998, commune de Villeneuve-le-Roi, la cour administrative d'appel de Paris considère que l'édification d'une maison individuelle non groupée dans un secteur de la zone C déjà urbanisé et desservi par des équipements publics constitue un faible accroissement de la capacité d'accueil et est donc conforme à l'article L147-5.

Il faut aussi signaler deux autres arrêts concernant le 3° de l'article L147-5 sur les équipements publics ou collectifs :

- Dans un arrêt n° 117991 du 25 mars 1994, le Conseil d'Etat juge que l'extension d'une résidence pour personnes âgées portant sur un pavillon supplémentaire de 41 lits en zone B d'un PEB aurait entraîné une augmentation de la population exposée au bruit et n'était pas indispensable aux populations existantes, et donc qu'elle n'est pas conforme à l'article L. 147-5.
- Dans un arrêt n° 0700477 du 31 juillet 2007, le tribunal Administratif de Bordeaux a considéré qu'une résidence de tourisme de 288 logements dans la zone C d'un PEB n'était pas conforme à l'article L. 147-5 du code de l'urbanisme, « l'essentiel du projet ayant pour objet la création de bâtiments d'habitation, et entraînant un très fort accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances ».

Enfin, dans un avis n° 355 197 du 16 novembre 1993, le Conseil d'Etat (section des travaux publics), saisi par le ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, considère que le projet de reconstruction de l'hôpital de Perpignan, avec extension de 20% de sa SHON, est conforme au 2° de l'article L. 147-5 dans la mesure où il conduit à réduire la capacité d'accueil des habitants exposés aux nuisances de 673 personnes. Il est intéressant de citer une phrase de l'avis sur la capacité d'accueil : « Il ressort des termes mêmes de la loi, éclairés notamment par ses travaux préparatoires, que la notion de capacité d'accueil doit être appréciée au regard du nombre d'habitants susceptibles d'être hébergées dans les constructions envisagées, pour lesquels la surface hors œuvre nette bâtie n'est qu'un élément qui peut être modulé par des variations de confort et d'habitabilité des bâtiments ».

1.2.3 Comment fait-on un PEB ?

Le PEB est élaboré à partir d'une modélisation du bruit aérien reposant sur :

- les infrastructures (caractéristiques des pistes, emplacement des points de décollage et d'atterrissage, aides à la navigation...);
- le trafic, (volumes, types d'avion, par trajectoire et tranche horaire, réparti par piste selon les conditions d'exploitation de l'aérodrome...);

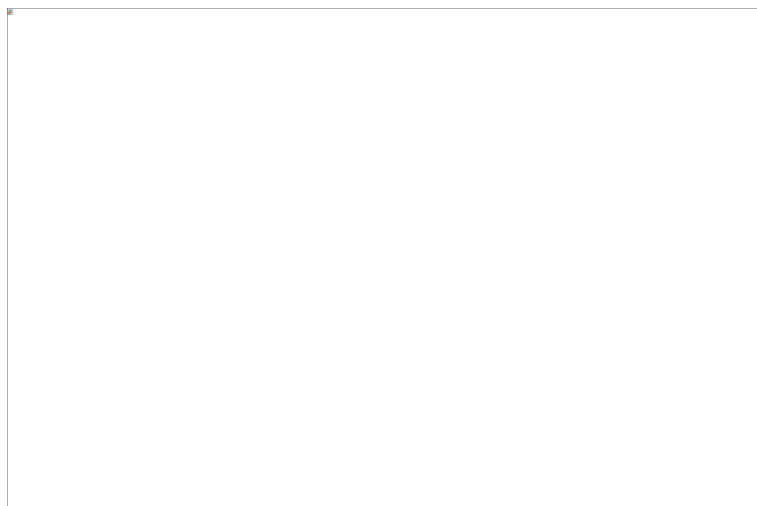
- les trajectoires et les profils de vol (IFR, VFR, arrivée, départ, tours de pistes, circuits particuliers d'entraînement...) ;
- la météorologie, la topographie, la population ;
- les données cartographiques.

Le PEB doit prendre en compte l'ensemble des hypothèses de développement et d'utilisation de l'aérodrome à court, moyen et long terme, le PEB étant « l'enveloppe » des courbes établies pour les trois horizons d'étude.

1.3 Le PEB de Paris-CDG

Le PEB de Paris-CDG a été approuvé par arrêté interpréfectoral du 3 avril 2007⁸. La limite de la zone C du PEB de Paris-CDG a été fixée au niveau de la courbe Lden 56 et celle de la zone B au niveau de la courbe Lden 65.

Il n'a pas été envisagé de modification du système de pistes actuel (2 doublets, utilisés en configuration face à l'ouest pour environ 220 jours par an, et en configuration face à l'est pour le reste de l'année). Les décollages sont effectués sur les pistes 09R-27L (piste 1) et 08L-26R (piste2) avec un seuil décalé de 600 m. Les atterrissages sont effectués sur les pistes 09L-27R (piste 3) et 08R-26L (piste 4).



Le scénario à long terme est établi sur la base de 680 000 mouvements annuels, répartis de la façon suivante :

⁸ Un premier plan d'exposition au bruit de Paris – CDG avait été approuvé le 9 juin 1989. Etabli à l'horizon de 1995, il tenait compte de l'avant-projet de plan masse de 1970 qui prévoyait deux doublets de pistes nord et sud, parallèles et indépendants, orientés est-ouest et une piste secondaire orientée nord-sud soit cinq pistes en service. Suite aux engagements du ministre de l'équipement, des transports et du logement, d'abandonner le projet de la 5ème piste, orientée nord-sud, et de réviser le PEB lors de la construction des doublets, le PEB de CDG a été mis en révision par arrêté interpréfectoral du 7 mars 2002.

| Paris-CDG | 2004 | 2025 | croissance annuelle moyenne |
|------------------|---------|---------|-----------------------------|
| vols mixtes | 486 000 | 635 000 | 1,30% |
| emport moyen | 105 | 150 | 1,70% |
| vols fret | 40 000 | 45 000 | 0,60% |
| Total mouvements | 526 000 | 680 000 | 1,20% |

| | Jour | Soirée | Nuit | Total |
|-----------------|--------|--------|--------|---------|
| Gros porteurs | 17,10% | 4,70% | 3,10% | 24,90% |
| Moyens porteurs | 47,50% | 12,30% | 5,20% | 65,00% |
| Petits porteurs | 6,30% | 1,90% | 1,90% | 10,20% |
| Total | 70,90% | 18,80% | 10,30% | 100,00% |

Répartition de la flotte du scénario long terme par types d'avions

A titre de comparaison, le trafic passagers a atteint 61,6 millions de passagers en 2012, en augmentation de 1,1% par rapport à l'année précédente, et le nombre de mouvements d'avions s'est élevé à 491 000, en légère baisse par rapport à 2011.

Dans ses dernières prévisions à moyen terme, la DGAC prévoyait pour Paris-CDG une croissance en passagers de 2,7 % par an, le nombre de mouvements passant de 492 000 en 2011 à 625 000 en 2030, et l'emport moyen progressant de 127 à 163 au rythme moyen de 1,3 % par an du fait de l'arrivée de très gros porteurs (Roissy est actuellement le premier aéroport d'Europe pour l'accueil des A 380, qui remplacent avantageusement les B 747 en matière de nuisances).

Par ailleurs, le gouvernement avait procédé sur cet aéroport à un retrait progressif des avions les plus bruyants du chapitre 3. La suppression de ces appareils est totale entre 23 heures 30 et 6 heures sur Paris-CDG.

Environ 620 000 habitants sont concernés par le PEB, dont plus de 170 000 par les zones A, B ou C. Ceux-ci sont situés très majoritairement dans le Val-d'Oise.

| | Zone D – Lden 50 | | Zone C – Lden 56 | | Zone B – Lden 65 | | Zone A – Lden 70 | |
|-------------------|------------------|----------|------------------|----------|------------------|----------|------------------|----------|
| | Population | Logement | Population | Logement | Population | Logement | Population | Logement |
| Seine-et-Marne | 29 853 | 11 115 | 14 203 | 5 338 | 385 | 148 | | |
| Seine-Saint-Denis | 33 133 | 13 479 | 370 | 149 | 0 | 0 | | |
| Val d'Oise | 557 602 | 217 914 | 157 744 | 59 015 | 1 257 | 493 | 3 | 1 |
| Total | 620 588 | 242 508 | 172 317 | 64 502 | 1 642 | 641 | 3 | 1 |

Nombre d'habitants et de logements en zone A, B, C et D du PEB

En termes de surfaces, la répartition est équilibrée entre le Val-d'Oise et la Seine-et-Marne, moins urbanisée dans l'axe des pistes. La Seine-Saint-Denis représente 5% des surfaces concernées par les zones A, B et C du PEB.

| Département | Ancien PEB de 1989 | Zones A, B et C ⁹ | Zone D ¹⁰ |
|-------------------|--------------------|------------------------------|----------------------|
| Seine-et-Marne | 7 453 | 10 777 | 13 185 |
| Seine-Saint-Denis | 365 | 1 179 | 913 |
| Val-d'Oise | 6 737 | 10 383 | 16 458 |
| Oise | 0 | 0 | 706 |
| Yvelines | 0 | 0 | 51 |
| Total | 14 555 | 22 339 | 31 313 |

Surfaces impactées par le PEB (en ha) par département

Dans le Val-d'Oise, 30 communes sont concernées par la zone C, dont 14 pour l'essentiel de leur territoire¹¹. En Seine-et-Marne, 18 communes sont concernées par la zone C, dont 15¹² pour l'essentiel de leur territoire.

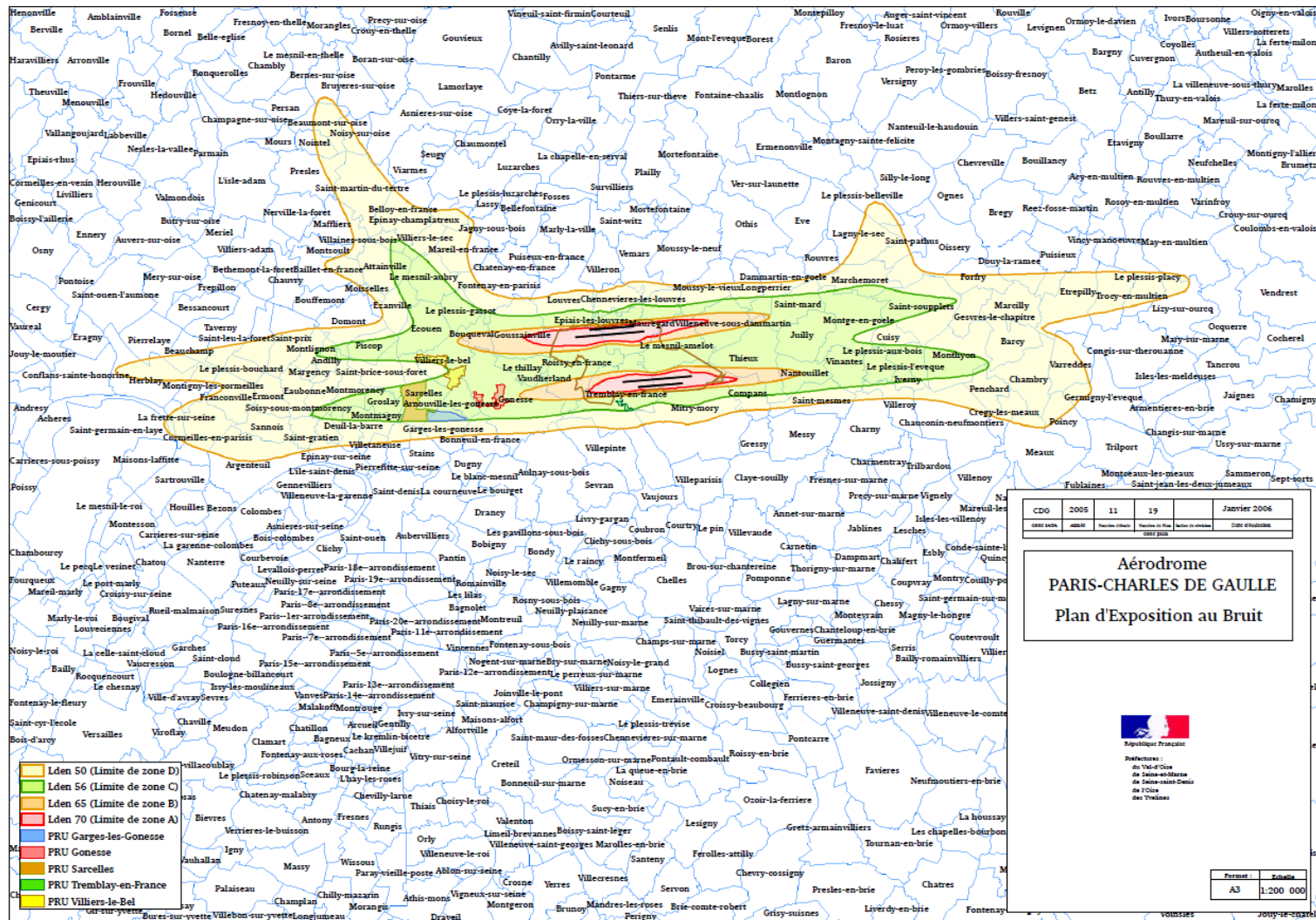
L'augmentation de 53% de la surface délimitée par le périmètre extérieur de la zone C, par rapport au précédent PEB, se situe essentiellement dans l'axe des pistes au niveau des extrémités de courbes et dans les zones entre les axes des doublets. Il libère de toute contrainte à l'urbanisation des territoires situés au nord et au sud de la plate-forme du fait de l'abandon du projet de piste nord-sud qui avait été pris en compte dans le PEB en vigueur. L'agrandissement de la surface du PEB s'explique essentiellement par la prise en compte de la nouvelle réglementation mise en place en avril 2002 sur la base des recommandations de l'ACNUSA en faveur de valeurs d'indice plus protectrices pour délimiter les zones du PEB. Par conséquent les valeurs fixées dans le décret n°2002-626 correspondent à de s niveaux de bruit plus faibles que dans l'ancienne réglementation.

⁹ L'emprise de l'aérodrome a été déduite.

¹⁰ Hors zones A, B, et C.

¹¹ Arnouville-lès-Gonesse, Bouqueval, Ecouen, Epiais-lès-Louvres, Gonesse, Groslay, La Mesnil-Aubry, Piscop, Le Plessis-Gassot, Roissy-en-France, Sarcelles, Le Thillay Vaudherland, et Villiers-le-Bel. Voir détail en annexe, [page 36](#).

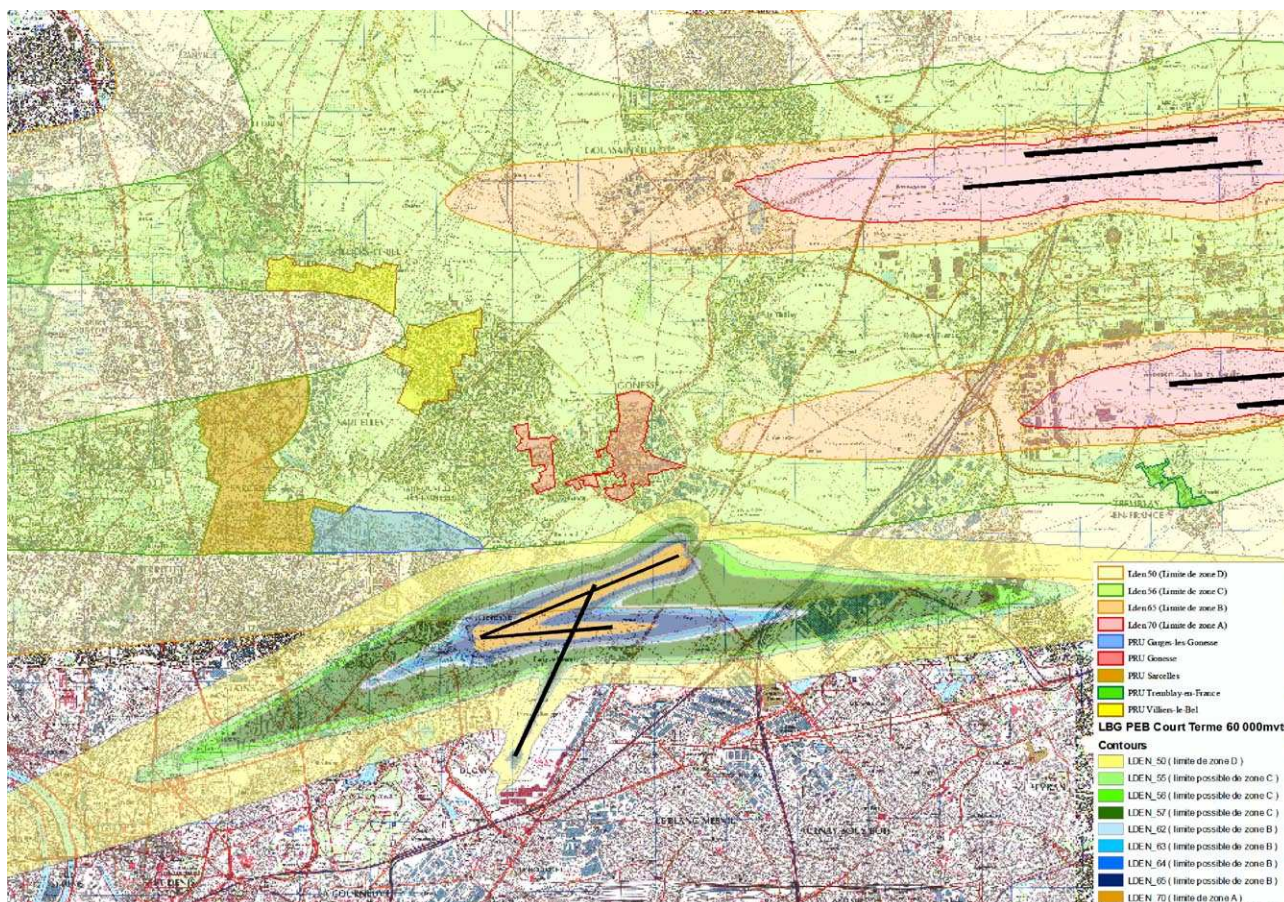
¹² Compans, Iverny, Jully, Mauregard, Le Mesnil-Amelot, Montgé-en-Goële, Monthyon, Nantouillet, Le Plessis-aux-Bois, Le Plessis-l'Evêque, Saint-Mard, Saint-Soupplets, Thieux, Villeneuve-sous-Dammartin, Vinantes. Voir le détail en annexe, [page 35](#).



Le futur PEB de Paris-Le Bourget

L'aéroport de Paris-Le Bourget dispose d'un plan de gêne sonore (PGS), et devrait prochainement disposer d'un PEB, en cours de préparation.

Ce PEB devrait concerner, notamment, la partie sud du triangle de Gonesse, le site PSA Peugeot Citroën d'Aulnay-sous-Bois et une partie de Stains, de façon plus ou moins importante selon le niveau sonore qui sera choisi pour les limites des zones B et C.



Assemblage du PEB de Paris-CdG et du projet de PEB de Paris-Le Bourget¹³

L'IGMP en complément du PEB

Paris-CDG fait l'objet d'un plafonnement de l'énergie sonore globale¹⁴, adopté par arrêté du 8 janvier 2003 (Indice Global Mesuré Pondéré, sur la base de la moyenne 1999-2001).

C'est l'aéroport d'Europe où il y a le plus de vols entre 22h et 6h (170 par jour, comparé à 133 à Francfort, et 75 à Heathrow entre 23h et 7h). Mais Roissy est aussi

¹³ Cette représentation graphique ne prend pas en compte la multi-exposition. Mais, son effet n'est vraiment sensible que sur de petites zones de recouvrement.

¹⁴ Les associations s'interrogent à son sujet, la méthode de calcul ayant changé en 2010, et les points de mesures étant situés à proximité de l'aéroport tandis que les contraintes proviennent à 70% des atterrissages, et sont, de ce fait, plus éloignées.

l'aéroport où les restrictions de vol la nuit sont les plus fortes. Ainsi, les mouvements en « cœur de nuit », de 0h à 5h, sont plafonnés en nombre par an, et les créneaux non utilisés ou abandonnés ne peuvent être réalloués. De plus, les avions du chapitre 3 avec une marge inférieure à 5 EPNdB sont totalement interdits, et, depuis 2012, ceux avec une marge inférieure à 8 sont interdits de 22h à 6h. En 2014, cette restriction touchera également les avions dont la marge est inférieure à 10 EPNdB. Enfin, de 00h00 à 05h30, des interdictions touchent les avions dont le niveau de bruit certifié au décollage ou à l'atterrissage dépasse une certaine valeur, afin de supprimer les émergences sonores les plus fortes. Les trajectoires nocturnes sont spécifiques.

1.4 Le dispositif d'aide à l'insonorisation pour les riverains

Le dispositif d'aide à l'insonorisation aux riverains¹⁵ a pour objet d'allouer aux riverains de l'aéroport une aide financière pour l'insonorisation de leur habitation.

L'aide financière est attribuée à l'intérieur d'un périmètre défini par le plan de gêne sonore¹⁶ (PGS).

Elle concerne :

- les logements¹⁷, les établissements d'enseignement et les locaux à caractère sanitaire ou social ;
- qui sont situés à l'intérieur du périmètre défini par le plan de gêne sonore (PGS) de l'aérodrome ;
- et qui ont été construits à l'extérieur du PGS et du PEB en vigueur au moment de leur construction.

Les aides, gérées par Aéroports de Paris, sont financées par la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), dont le produit est intégralement affecté à leur financement.

Cette taxe, payée par les compagnies aériennes pour les avions qui utilisent l'aéroport, met en œuvre le principe de pollueur-payeur : elle est fortement modulée en fonction de la nature du vol (facteur de 1 à 10 entre un vol de jour et un vol de nuit et de 1 à 6 entre un vol de jour et un vol de soirée) et du niveau de bruit certifié de l'aéronef concerné (dans une proportion de 1 à 24 selon les performances acoustiques des aéronefs).

Il resterait aujourd'hui 40 000 logements à insonoriser à Paris-CDG. Un arrêté du 23 février 2011 a augmenté l'enveloppe de l'aide, notamment pour faciliter la réalisation de postes de travaux particulièrement lourds tels que la ventilation dans l'habitat collectif ou le traitement de la toiture par l'extérieur.

¹⁵ Créé par la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 modifiée relative à la lutte contre le bruit, il a été généralisé, par la loi de finances pour 1999 à tous les aérodromes connaissant un trafic annuel supérieur à 20 000 mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage (MMD) d'au moins 20 tonnes. Ce dispositif est régi notamment par les articles L. 571-14 à L. 571-16 et R. 571-85 à R. 571-90 du code de l'environnement.

¹⁶ Le PGS délimite 3 zones : une zone I (Lden 70) et une zone II (Lden 65) considérées comme des zones de gêne forte et une zone III (Lden 55) considérée comme une zone de gêne modérée. Le PGS de Paris-CDG a été approuvé par arrêté du 12 juillet 2004.

¹⁷ Par un décret du 28 décembre 2011, le taux de l'aide à l'insonorisation pour toutes les demandes déposées entre cette date et le 31 décembre 2013 a été porté à 100 %. Jusque-là, le taux était de 80 % pour les demandes déposées à titre individuel et de 95 % pour les demandes groupant plusieurs locaux.

Depuis le début du dispositif, près de 26 000 locaux autour de la plate-forme aéroportuaire de Paris-CdG ont été insonorisés, pour un montant total de l'ordre de 263 M€. Les recettes de TNSA perçues au titre de Paris-CdG s'élèvent à près de 23 M€ par an¹⁸ :

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| Recette de TNSA (€) | 22 229 557 | 25 812 349 | 25 215 512 | 21 154 508 | 22 513 996 |
| Nombre de locaux ayant fait l'objet d'une autorisation d'aide | 2 466 | 2 988 | 2 816 | 1 762 | 3 131 |

1.5 Éléments sur les collectivités locales

1.5.1 Intercommunalités actuelles et futures

Gonesse et Bonneuil doivent, selon l'arrêté du préfet du Val-d'Oise du 14 décembre 2012, rejoindre, au premier janvier 2014, la communauté d'agglomération Val de France, qui comprend actuellement Arnouville, Garges-les-Gonesse, Sarcelles et Villiers-le-Bel.

Goussainville vient tout juste d'intégrer (1er janvier 2013) la communauté de communes de Roissy Portes de France, qui devient à cette occasion communauté d'agglomération.

Le Bourget, Dugny et Drancy sont regroupées dans la communauté d'agglomération de l'aéroport du Bourget (92 000 ha).

En Seine-et-Marne, un arrêté préfectoral du 16 avril 2012 regroupe les communautés de communes du Pays de la Goële et du Multien, de la Plaine de France, des Portes de la Brie et la commune de Le Pin (1200 habitants) afin de délimiter une nouvelle intercommunalité de 60 000 habitants à l'échéance de 2013. La communauté de communes Plaine de France (12 000 habitants) regroupe 8 communes¹⁹ dont 5 concernées par la zone C du PEB. La communauté de communes Pays de la Goële et du Multien (26 000 habitants) regroupe 13 communes²⁰ dont 6 concernées par la zone C, et la communauté de communes des Portes de la Brie (23 000 habitants) regroupe 13 communes²¹ dont 2 concernées par la zone C.

D'autres communes (Compans et Mitry-Mory, concernées par la zone C, Villeparisis...) pourraient éventuellement rejoindre l'intercommunalité, de sorte que celle-ci regrouperait la plupart des communes concernées par la zone C du PEB en Seine et Marne.

Enfin, de nombreuses collectivités situées autour de l'aéroport se sont regroupées en 2011 au sein d'une « association des collectivités du Grand Roissy » qui projette d'élaborer un SCOT à l'échelle du Grand Roissy.

¹⁸ Air France paie 50% de la TNSA pour 52% environ du trafic.

¹⁹ Juilly, Le Mesnil-Amelot, Mauregard, Moussy-le-Vieux, Nantouillet, Othis, Rouvres, Vinantes.

²⁰ Cuisy, Dammartin-en-Goële, Le Plessis-l'Évêque, Longperrier, Marchémoret, Montgé-en-Goële, Moussy-le-Neuf, Oissery, Saint-Mard, Saint-Pathus, Thieux, Villeneuve-sous-Dammartin.

²¹ Claye-Souilly, Annet-sur-Marne, Villevaudé, Charny, Messy, Gressy, Précly-sur-Marne, Villeroy, Fresnes-sur-Marne, Ivorny, Saint-Mesmes, Charmentray, Le Plessis-aux-Bois.

1.5.2 La redistribution fiscale spécifique à l'aéroport

Un fonds de compensation des nuisances aériennes (FCNA) alimente depuis 2000²² le budget des communes dont le développement est contraint par la présence de l'aéroport. Il est alimenté par des ressources versées par l'Etat et ADP.

La contribution d'ADP s'élève à 4,5 M€ pour les deux aéroports de Paris-CDG et Paris-Orly, montant qui n'a pas varié depuis 2000. Aucune actualisation n'est prévue dans les textes de référence. La dotation de l'Etat a été établie plus récemment, en remplacement d'un prélèvement de 40%, perçu sur l'écrêtement du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle des établissements exceptionnels situés dans les communes comprises dans les limites territoriales de l'aéroport. Elle reconduit, sans dispositif d'indexation, la somme allouée au FCNA sur la base de la dernière année de fonctionnement du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle. La loi de finances pour 2013, n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 en a fixé le montant annuel à 6 550 076 € pour le fonds de l'aéroport Roissy -CDG et à 271 847 € pour le fonds de l'aéroport d'Orly.

L'allocation du FCNA se fait selon une logique de compensation mais également de péréquation. Les ressources sont attribuées aux communes dont le territoire se situe en totalité ou en partie, y compris minime, dans le PGS et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes dans le PGS.

Les ressources des fonds sont réparties entre les 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 ;
- et en proportion de l'écart du potentiel fiscal par habitant de chaque commune par rapport au potentiel fiscal moyen des communes situées dans le PGS.

Au vu de ces modalités de répartition, le FCNA apparaît aujourd'hui comme un dispositif de redistribution fiscale en faveur de toutes les communes concernées par les zones A, B et C du PEB, mais d'un montant relativement modeste pour chacune des communes bénéficiaires.

Il s'ajoute cependant à la solidarité fiscale entre communes qui résulte de la généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre.

1.5.3 Les communes du Val-d'Oise les plus concernées

La direction départementale des territoires du Val-d'Oise a rassemblé, dans une note transmise à la mission, les données disponibles sur les communes considérées comme doublement défavorisées tant par une situation sociale difficile que par le système de contraintes du PEB, pesant sur la constructibilité.

²² Prévu par l'article 37 de la loi de finances rectificative pour 1999, n° 99-1173 du 30 décembre 1999, créant l'article 1648 AC du code général des impôts. Un décret d'application n° 2000-903 du 18 septembre 2000 précise les modalités de gestion des fonds de compensation des nuisances aéroportuaires.

Ces communes possèdent des quartiers ANRU²³ considérés comme difficiles et une superficie en zone urbanisée (U au PLU) impactée à plus de 50% par le PEB, principalement par les zones C et B :

| | | |
|-----------------|--|--|
| Gonesse | CDT Val de France Gonesse | 72% en zone C |
| Goussainville | CA Roissy Portes de France CDT Cœur économique Roissy Terre de France | 1% en zone A, 30% en zone B, 32% en zone C, et 31% en zone D |
| Sarcelles | CDT Val de France Gonesse | 70% en zone C et 30% en zone D |
| Villiers-le-Bel | CDT Val de France Gonesse | 66% en zone C et 34% en zone D |

Plus de la moitié des valdoisiens habitant en zone C résident dans ces 4 communes : 24 714 habitants à Gonesse, 10 112 à Goussainville, 42 080 à Sarcelles et 16 040 à Villiers-le-Bel, soit un total de 92 946 habitants.

De même, le nombre de logements en zone C est de 9328 à Gonesse, 3850 à Goussainville, 14 193 à Sarcelles et 6105 à Villiers-le-Bel, soit un total de 33 476 logements représentant plus de la moitié du parc du Val d'Oise en zone C.

Les taux de croissance de la population de ces 4 communes entre 1999 et 2009 sont positifs et proches des taux départementaux.

| | Population en 1982 | Population en 1990 | Population en 1999 | Population en 2009 | Évolution population 1982-1990 | Évolution population 1990-1999 | Évolution population 1999-2009 |
|------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Gonesse | 22 896 | 23 152 | 24 701 | 26 361 | 1,12 | 6,69 | 6,7 |
| Goussainville | 23 543 | 24 812 | 27 350 | 30 990 | 5,39 | 10,2 | 13,3 |
| Sarcelles | 53 630 | 56 833 | 57 851 | 59 421 | 5,97 | 2,71 | 2,7 |
| Villiers-le-Bel | 24 808 | 26 110 | 26 143 | 27 013 | 5,25 | 0,13 | 3,3 |
| Moyenne des 4 communes | 124 877 | 130 907 | 136 045 | 143 785 | 4,8 | 5,3 | 5,7 |
| Val-d'Oise | 920 598 | 1 049 598 | 1 105 224 | 1 168 892 | 14,01 | 5,30 | 5,8 |
| Ile-de-France | 10 073 059 | 10 660 554 | 10 951 136 | 11 728 240 | 5,83 | 2,73 | 7,1 |

Evolution de la population entre 1982 et 2009

Par ailleurs, la taille moyenne des ménages est supérieure aux moyennes départementales.

²³ Quartiers faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine prévue à l'article 10 de la loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Si un desserrement est observé en Ile-de-France et plus encore dans le Val-d'Oise, ce n'est pas le cas dans les communes étudiées.

| | Taille moyenne des ménages en 2009 | Taille moyenne des ménages en 1999 | Évolution nombre ménages entre 1999 et 2009 |
|------------------------|------------------------------------|------------------------------------|---|
| Gonesse | 2,84 | 2,76 | 4,3% |
| Goussainville | 3,13 | 3,07 | 10,9% |
| Sarcelles | 3,13 | 3,15 | 3,3% |
| Villiers-le-Bel | 2,84 | 2,95 | 6,9% |
| Moyenne des 4 communes | 3,02 | 3,02 | 5,7% |
| Val d'Oise | 2,63 | 2,74 | 10,4% |
| Ile-de-France | 2,33 | 2,38 | 9,4% |

Evolution de la taille des ménages

1.5.4 La situation en Seine-et-Marne

A l'inverse du Val-d'Oise, le territoire de Seine-et-Marne concerné par le PEB est essentiellement agricole.

Bien souvent, les conditions de desserte sont insuffisamment attractives pour l'implantation d'activités économiques, et les bâtiments disponibles comme une partie des corps de ferme, enclavés et inadaptés à l'activité agricole moderne, ou remarquables comme une ancienne école privée de plus de 1000 m², ne peuvent pas davantage être transformés en logements. Une quinzaine de corps de ferme seraient concernés actuellement et autant pourraient être concernés en plus à terme, représentant un potentiel de 150 à 300 logements, soit 1 à 2% du parc des communes concernées.

L'attractivité économique de ces communes pourrait s'améliorer à terme, après la réalisation du contournement de l'aéroport, mais pour l'instant, et à moyen terme, le bâti de certains centre bourgs se dégrade, et il est difficile de maintenir des activités de service à la population, et d'attirer de nouvelles activités économiques.

La commune de Saint-Mard dispose d'une gare, reliée à la gare du Nord en 30 minutes.

En raison du desserrement, certaines communes ne peuvent maintenir leur population, faute de pouvoir autoriser des constructions groupées.

1.6 Les pratiques actuelles de mise en œuvre du PEB de Paris-CDG

1.6.1 Les secteurs de renouvellement urbain du PEB

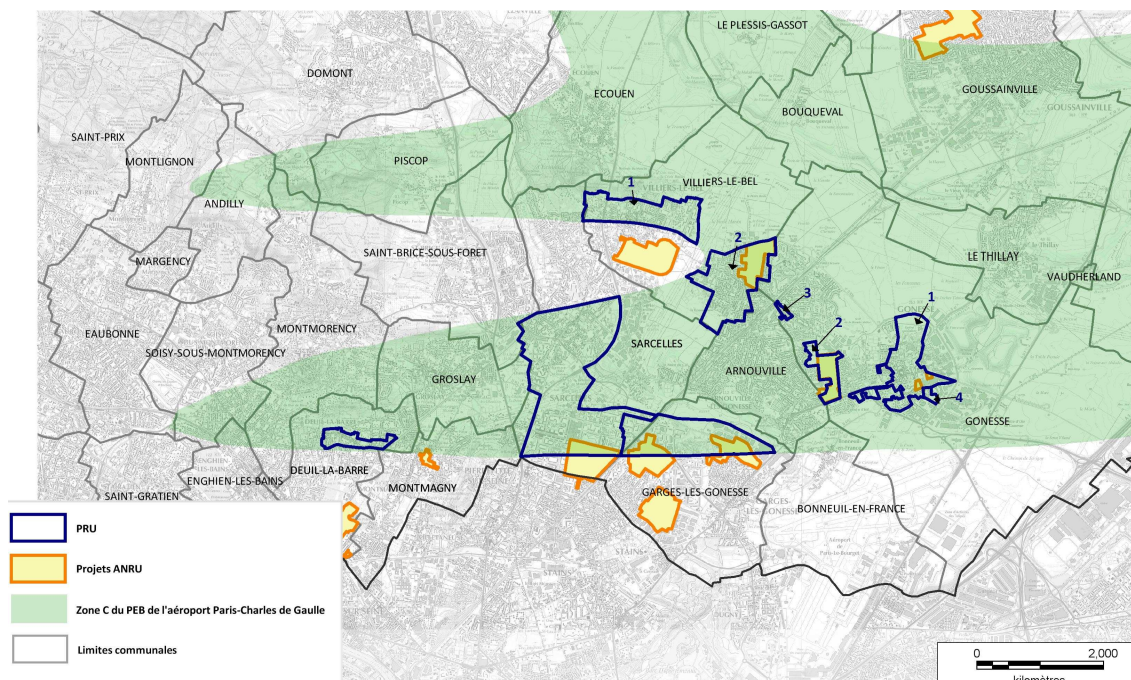
Un secteur de renouvellement urbain a été instauré à Gonesse par arrêté préfectoral du 5 mars 2004 et modifié en 2009. Trois autres, sur les communes de Villiers-le-Bel,

Garges-lès-Gonesse et Sarcelles ont été instaurés en 2006 et incorporés également dans le PEB par arrêté interpréfectoral du 3 avril 2007.

A la différence de celui de Deuil-la-Barre, instauré en 2012, ces dispositifs ne permettent pas de s'assurer totalement du strict respect du principe de non augmentation de la population puisque le contrôle porte sur la surface construite et sur le nombre de logements autorisés, permis par permis.

| Ville | Approbation | dispositifs de contrôle |
|---|-------------|--|
| Gonesse (1: Centre ancien, 2: Saint-Blain) | 05/03/2004 | SRU inclus dans le PEB approuvé en 2007 Pas de convention de suivi Examen par le contrôle de légalité systématique au cas par cas des permis de construire. Décision de la préfecture du 27 mars 2013 de ne plus vérifier les permis d'extension de maisons individuelles. |
| Gonesse (3: Les Marronniers, 4: Extension centre ancien) | 13/08/2009 | Bilan global de l'opération démolition-reconstruction dans le cadre d'une ZAC multisites |
| Sarcelles | 03/03/2006 | idem GONESSE SRU 1 et 2 |
| Garges-lès-Gonesse | 03/03/2006 | Idem GONESSE SRU 1 et 2 |
| Villiers-le-Bel (1) et (2) | 03/03/2006 | Idem GONESSE SRU 1 et 2 |
| Deuil-la-Barre | 04/06/2012 | Contrôle de légalité préfecture Convention de suivi prévoyant : -bilan annuel du nombre d'autorisations et du nombre de logements produits, -bilan triennal en 2015 ajoutant une vérification de la règle de non augmentation de la population |

Secteurs de renouvellement urbain, Département du Val-d'Oise



1.6.2 Les permis de construire

Les permis de construire sont délivrés par les maires et, pour les plus grosses communes, instruits par les services de la commune qui consultent néanmoins spontanément la direction départementale des territoires (DDT) pour les constructions en zone de PEB, comme le font également les services de la préfecture, chargés du contrôle de légalité sur ces permis.

Pour éviter à ses agents d'éventuelles critiques d'arbitraire dans leurs avis, la DDT 95 a établi en 2006 une doctrine locale²⁴. Néanmoins les agents font remonter de nombreux dossiers à la direction²⁵.

²⁴ Sont autorisées en zone C dans les secteurs déjà urbanisés et desservis par des équipements publics :

- les divisions en 2 lots, chacun permettant la construction d'un logement ;
- les maisons individuelles comportant 2 logements ;
- les maisons de retraite médicalisées au regard de leur intérêt (indispensables aux populations et ne peuvent trouver ailleurs une localisation mieux appropriée) ;
- les foyers de jeunes travailleurs dont les occupants travaillent sur la plateforme aéroportuaire ;
- les résidences hôtelières ;
- les immeubles où chaque logement dispose d'un accès particulier.

Les PRU font l'objet :

- de l'instauration du permis de démolir ;
- d'un suivi en SHON des démolitions et constructions ;
- d'un équilibre en nombre des logements construits et démolis.

Les changements de destination sont traités comme les constructions neuves.

²⁵ Le cas des résidences de tourisme qui peuvent être louées pour des durées atteignant 3 ans reste posé.

2 Les enjeux

2.1 Enjeux nationaux

L'aéroport de Paris-CDG offre un grand nombre de dessertes notamment internationales, et de correspondances (qu'utilisent 51% des passagers), favorable au développement d'activités économiques et touristiques. Son trafic aérien a atteint 61,6 millions de passagers en 2012, et 2,25 millions de tonnes de fret et de trafic postal.

Son enjeu économique est majeur : les 700 entreprises situées sur la plate-forme fournissent 86 000 emplois, dont 50% sont pourvus par des habitants des trois départements voisins (77, 93 et 95), auxquels s'ajoutent les emplois indirects et induits, ce qui représente 248 000 emplois au total. Avec 47 000 salariés, Air France est le premier employeur privé de la région.

Paris-CDG a été la principale source d'emplois nouveaux en Île-de-France au cours des 10 dernières années.

Selon une étude du BIPE, pour chaque million de passagers supplémentaire la plate forme génère 1000 emplois directs, et autant par tranche de 100 000 T de fret, auxquels s'ajoutent deux fois plus d'emplois indirects et induits.

Paris-CDG est en concurrence avec les grands aéroports européens et bénéficie d'une position concurrentielle favorable qui repose en grande partie sur ses possibilités de développement du trafic.

Le potentiel de Paris-CDG est un atout national qu'il convient de protéger.

Depuis la mise en place de l'IGMP, ce développement s'est effectué à niveau de bruit globalement constant. Cependant, les deux associations rencontrées (FNE et ADVOCNAR) ont plaidé pour une réduction plus forte des nuisances à la source, notamment de nuit sur une période de 8 h.

Par ailleurs, la Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) s'inquiète de l'avenir du pavillon français, qui serait particulièrement frappé par une augmentation de la TNSA.

Elle préconise, par ailleurs, une vigilance plus grande à l'encontre de l'augmentation de population permanente, et souligne que l'hébergement de personnes occupant leur premier emploi sur la plateforme aiderait à résoudre la problématique du transport, sans soulever de contestation à l'encontre de l'activité aéronautique de Paris-CDG.

2.2 Enjeux régionaux

L'étude d'orientations et schéma d'aménagement durable du grand territoire de Roissy, pilotée par la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) visait à proposer un cadre de coopération et des instruments pour orienter l'aménagement du territoire dans une perspective durable. L'étude a abouti à des propositions pour un projet de charte d'orientations d'aménagement autour de 4 objectifs cadre :

- renforcer l'usage des transports en commun et les pratiques de mobilité durable;
- assurer la cohérence spatiale du développement économique ;
- améliorer l'équilibre habitat/activités en développant l'offre de logement ;
- mieux gérer les ressources foncières en valorisant les espaces agricoles.

Un projet de SCOT est également proposé à l'échelle du Grand Roissy.

Les principales possibilités de construction de nouveaux logements sont situées au nord de l'aéroport, par exemple à Louvre-Puiseux (3500 logements) mais elles restent sensiblement inférieures à la croissance prévisible de l'emploi autour de Roissy²⁶.

Les communes au sud et à l'Ouest de Roissy présentent un fort taux de logements locatifs sociaux, et un important besoin de rénovation urbaine :

L'objectif de mixité sociale est particulièrement difficile à atteindre compte tenu du manque d'attractivité d'une partie du territoire pour les promoteurs. Ces communes présentent peu de services et espaces publics urbains (formation, santé, culture) de nature à améliorer leur attractivité et favoriser la mixité sociale. La présence de la zone C n'est pas la difficulté principale à surmonter. Cependant elle ne facilite pas les choses, notamment sur le plan financier, dans les zones les plus attractives comme Gonesse ou le secteur gare et le village de Sarcelles;

L'objectif de relogement à proximité, à l'occasion des démolitions de logements locatifs sociaux, est également difficile à satisfaire, compte tenu de l'étendue des besoins et de l'importance de la surface concernée par la zone C du PEB : pour progresser en termes de mixité, il conviendrait de réduire le nombre de logements sociaux dans le PEB et densifier en dehors du PEB. Mais le relogement est difficilement envisageable dans les communes proches et urbanisées situées au sud de l'aéroport, hors zone C, qui présentent un taux de logements sociaux élevé, et dans les communes rurales au nord et à l'est, où on limite les constructions nouvelles pour éviter le mitage.

Un des objectifs est donc de tirer le meilleur parti des possibilités de construction en zone C offertes par la loi sans augmenter les nuisances auxquelles sont soumises les populations.

En particulier, la densification autour des gares principales des réseaux de transports en commun (Goussainville, Villiers-le-Bel, et dans une moindre mesure Saint-Mard, Mitry...) est un enjeu en matière de déplacements et de développement durable.

Périmètre et avancement des contrats de développement territorial

Plusieurs projets de contrats de développement territorial²⁷ (CDT) partagent les enjeux du grand territoire de Roissy :

- CDT Val de France - Gonesse - Bonneuil-en-France ;

²⁶ Air France, premier employeur privé d'Île-de-France, du fait de son hub de Roissy, indique que beaucoup de ses salariés habitent dans l'Oise.

²⁷ Prévus par la loi n°2010-597 du 3 juin 2010, relative au Grand Paris.

- Cœur économique Roissy Terres de France (Goussainville, Le Thillay, Roissy-en-France, Tremblay-en-France, Villepinte) ;
- Est Seine-Saint-Denis ;
- Le Bourget.

Pour Val de France - Gonesse- Bonneuil-en-France, une convention cadre a été signée en janvier 2012. Le projet de CDT est pratiquement rédigé.

La convention-cadre prévoit les actions suivantes en matière de logement et de renouvellement urbain :

- « S'inscrire dans un scénario de croissance d'environ 5000 habitants à l'horizon 2030 (hors zone C du PEB) et réaliser 14 200 logements sur 20 ans (sur l'ensemble du territoire) ;
- Privilégier la densification du tissu urbain existant à l'étalement urbain ;
- Poursuivre le renouvellement urbain, selon quatre axes :
- Achever la rénovation des grands ensembles inscrits dans le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) 2005-2013 ;
- Engager la requalification de nouveaux quartiers de grands ensembles ;
- Réhabiliter les centres anciens ;
- Intervenir sur les copropriétés et les secteurs pavillonnaires dégradés. »

A cette fin, un dispositif d'application du PEB sera intégré au CDT : mise en place d'un périmètre de renouvellement urbain intercommunal, mécanisme de gestion conventionnelle, suivi/évaluation pour l'ensemble des communes. Les maires ont aussi exprimé le vœu d'une évolution de l'article L147-5 pour faciliter la construction de logements.

La DDT 95 a proposé, en annexe au CDT, un protocole, d'une durée identique au CDT, portant sur les modalités d'application de l'article L147-5 qui tient compte à priori et forfaitairement du desserrement et comportant un dispositif de suivi²⁸. Un bilan serait fait tous les 3 ans.

La construction de 710 logements par an, permettant d'atteindre les 14 200 logements sur 20 ans prévus par la convention cadre, se répartit entre 303 logements pour le desserrement en zone C²⁹, 150 pour le renouvellement urbain en zone C et le solde hors zone C. Un nouveau secteur de renouvellement urbain, intercommunal, se substituerait aux secteurs existants. Il est précisé que « les collectivités s'engagent à répondre aux seuls besoins de la population en place, en veillant à maintenir la population soumise aux nuisances de bruit ».

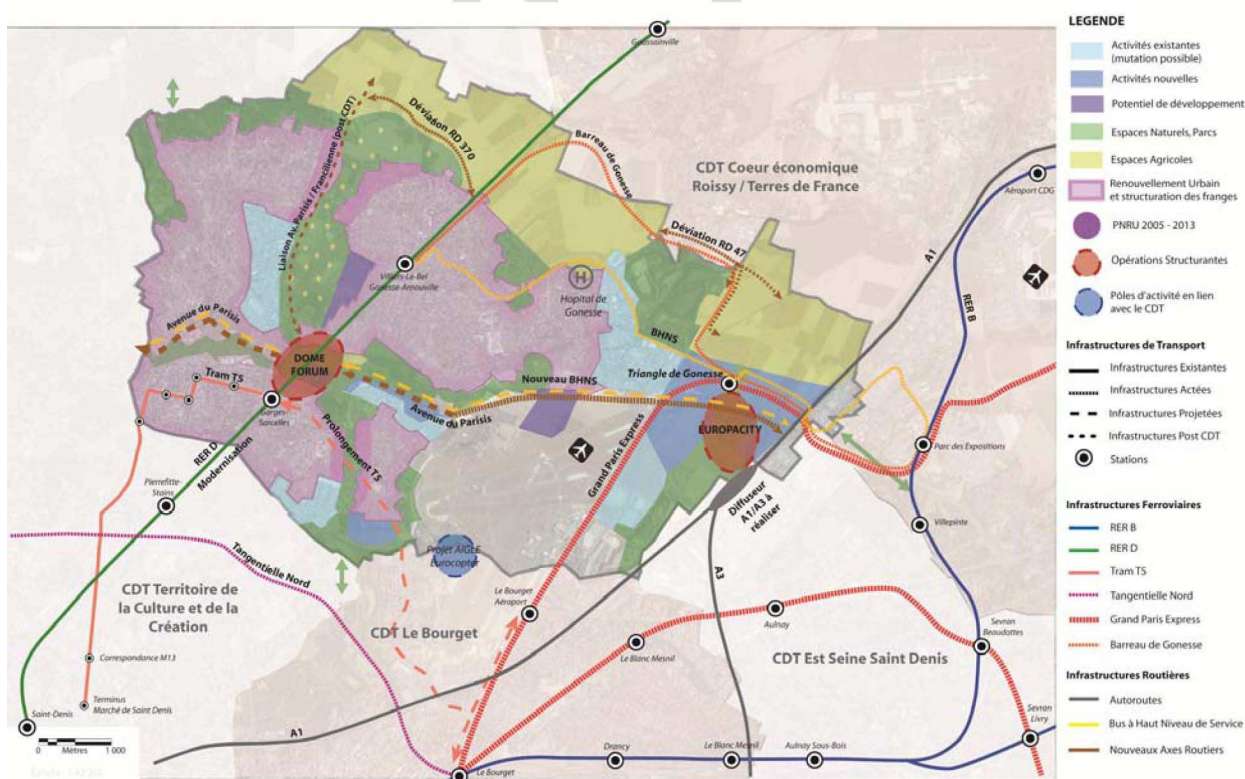
M. Blazy, député-maire de Gonesse, a indiqué à la table ronde que le nombre prévu pour Gonesse (294 logements en 20 ans au titre de la décohabitation) était faible. De plus il craint les risques juridiques et notamment la possibilité de blocage des projets au bout de 3 ans si une augmentation de la population est constatée. Il a refusé de signer le protocole. Les autres élus du territoire seraient d'accord.

²⁸ L'objectif est de veiller à ce que la programmation soit compatible avec le maintien de la population résident dans le nouveau secteur de renouvellement urbain intercommunal.

²⁹ L'hypothèse retenue est une baisse de la taille moyenne des ménages de 0,02 point par an, qui passerait de 3,02 à 2,61 en 20 ans.

| Communes | Population 2006 | Emplois 2006 | Taux d'emploi 2006 |
|-------------------------|-----------------|--------------|--------------------|
| Arnouville | 12 833 | 2 139 | 0,35 |
| Garges-les-Gonesse | 39 672 | 8 474 | 0,50 |
| Gonesse | 26 152 | 13 943 | 1,09 |
| Sarcelles | 58 654 | 14 500 | 0,56 |
| Villiers-le-Bel | 27 130 | 5 310 | 0,42 |
| Val de France - Gonesse | 164 441 | 44 367 | 0,60 |
| Val-d'Oise | 1 157 054 | 433 303 | 0,75 |
| Ile-de-France | 11 532 409 | 5 513 246 | 0,93 |

Le territoire de Val de France - Gonesse



Carte de synthèse du projet de CDT val de France - Gonesse

L'évolution de la desserte aussi bien en direction de Paris que de l'aéroport est un enjeu majeur sur ce territoire. Elle repose en partie sur le réseau futur du Grand Paris mais également sur de nouvelles voies routières (avenue du Parisis) et sites propres de transports en commun (tramway, bus à haut niveau de service...).

2.3 Enjeux communaux et intercommunaux

2.3.1 Y a-t-il une paupérisation autour de l'aéroport ?

Le projet de contrat de développement territorial Val de France – Gonesse - Bonneuil-en-France fait apparaître comme caractéristique du territoire « une population fragile dans un parc de logements insuffisamment diversifié ».

Le taux de chômage est de près de 20%, soit plus du double de la moyenne départementale. Le revenu moyen est en 2008 de 18 642 €, contre 30 198 € en Ile-de-France. Le pourcentage d'habitat social est de 42,5% pour 26,3% dans le Val-d'Oise.

Selon l'étude de la DDT du Val d'Oise, on constate bien une évolution moins favorable autour de l'aéroport dans trois des 4 communes examinées.

| | Revenu net déclaré moyen des foyers fiscaux en 2006 | Revenu net déclaré moyen des foyers fiscaux en 2009 | Évolution annuelle des revenus | Revenu médian par unité de consommation en 2009 | Taux de chômage 15-64 ans en 1999 | Taux de chômage 15-64 ans en 2009 |
|------------------------|---|---|--------------------------------|---|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Gonesse | 19 564 | 18 986 | -3,0 | 15 108 | 14,7 | 15,2 |
| Goussainville | 18 491 | 18 269 | -1,2 | 14 465 | 13,3 | 16,6 |
| Sarcelles | 16 505 | 16 844 | 2,0 | 11 906 | 20,9 | 22,5 |
| Villiers-le-Bel | 16 374 | 16 045 | -2,1 | 12 014 | 19 | 17,8 |
| Moyenne des 4 communes | 17 734 | 17 536 | -1,1 | 12 651 | 22,7 | 23,7 |
| Val-d'Oise | 25 260 | 25 271 | 0,04 | 19 742 | 12 | 11,4 |
| Île-de-France | 29 979 | 29 908 | -0,2 | 21 457 | 11,6 | 10,9 |

Evolution du revenu moyen

Une valeur immobilière plus basse autour des aéroports de Paris-CDG et Paris-Orly a également été notée dans certaines études³⁰.

La DDT du Val-d'Oise ne constate pas de décrochage pour le prix des appartements. En revanche il semblerait que l'écart se creuse pour le prix des maisons individuelles dans l'ancien.

| | 2009 | | | 2010 | | | 2011 | | |
|------------------------|------------------|------------------------|-----------------|------------------|------------------------|-----------------|------------------|------------------------|-----------------|
| | Nombre de ventes | Prix m ² /€ | Surface moyenne | Nombre de ventes | Prix m ² /€ | Surface moyenne | Nombre de ventes | Prix m ² /€ | Surface moyenne |
| Gonesse | 16 | 2 347 | 93 | 22 | 2 210 | 105 | 36 | 2 419 | 103 |
| Goussainville | 23 | 2 448 | 84 | 23 | 2 378 | 83 | 68 | 2 275 | 102 |
| Sarcelles | 14 | 2 243 | 93 | 14 | 2 637 | 88 | 16 | 2 636 | 125 |
| Villiers-le-Bel | 9 | 2 222 | 91 | 18 | 2 413 | 78 | 17 | 2 412 | 93 |
| Moyenne des 4 communes | 16 | 2 315 | 90 | 19 | 2 410 | 89 | 34 | 2 436 | 106 |
| Val-d'Oise | 2 154 | 2 512 | 99 | 3 500 | 2696 | 105 | 3 890 | 2 824 | 107 |

³⁰ Evaluation interdisciplinaire des impacts territoriaux du bruit des avions : mobilité résidentielle, dépréciations immobilières et coût social. Guillaume Faburel -Isabelle Maleyre. Etudes foncières, 2002.

La DDT du Val-d'Oise signale également la multiplication de découpes de maisons individuelles par des marchands de sommeil dans les communes situées autour de l'aéroport, pratique dont la presse s'est fait récemment l'écho.

Le projet de CDT Val de France – Gonesse - Bonneuil-en-France indique que la taille des ménages dans ce territoire est de 2,99 pour 2,63 dans le Val-d'Oise. Elle provient pour partie d'un taux de sur-occupation élevé.

| | % des ménages en sur-occupation | % des ménages en sur-occupation lourde |
|------------------------|---------------------------------|--|
| Gonesse | 8,86 | 2,92 |
| Goussainville | 10,66 | 4,46 |
| Sarcelles | 13,22 | 5,34 |
| Villiers-le-Bel | 12,66 | 4,90 |
| Moyenne des 4 communes | 11,35 | 4,41 |
| Val-d'Oise | 6,22 | 2,80 |
| Ile-de-France | 8,12 | 3,48 |

Taux de suroccupation des logements

2.3.2 Les zones ANRU en cours et en projet

La poursuite des opérations de rénovation urbaine de grande ampleur, déjà engagées³¹ est un enjeu important signalé notamment dans la convention cadre du CDT Val de France – Gonesse – Bonneuil-en-France, auquel s'ajoutent la réhabilitation des centres anciens et une intervention sur les copropriétés.

Les quatre grandes communes les plus concernées du Val-d'Oise présentent toutes des besoins de renouvellement urbain, mais qui sont différents selon la nature de leur parc de logements :

le territoire de Sarcelles est presque entièrement en zone ANRU, à l'exception du vieux village. Les opérations programmées sont avancées à 50% en moyenne;

l'opération ANRU de Saint Blain-La Madeleine à Gonesse est en cours d'achèvement ;

Villiers-le-Bel a deux gros quartiers ANRU et un plus réduit à traiter, ainsi que de grosses copropriétés ;

Garges-lès-Gonesse est aussi très largement en zone ANRU, mais n'a qu'un tiers de son territoire en zone C du PEB.

2.3.3 Les autres enjeux communaux

La commune de Goussainville (32 700 hab) dispose de 2 gares sur le RER D, dont l'une est située en zone B et l'autre en limite nord de la zone C. La municipalité avait commencé à densifier son centre-ville, notamment sur un axe parallèle aux pistes en remplaçant le pavillonnaire par des collectifs. Mais le chantier, à peine entrepris, a été stoppé à partir de 2003 à cause de l'évolution de la réglementation et du nouveau

³¹ Les Carreaux et la Cerisaie à Villiers-le-Bel, Lochères 1 à Sarcelles, la Dame Blanche Ouest, Doucette/Basse Bauve et La Muette à Garges-lès-Gonesse, et Saint Blain/La Madeleine à Gonesse.

PEB, conduisant à la paupérisation de la ville. La ville est confrontée, par ailleurs, à un phénomène de suroccupation des logements et au développement des marchands de sommeil. Le maire souhaite pouvoir recréer une centralité à la limite des zones C et D.

La partie sud du « vieux pays » de Goussainville est située principalement en zone B du PEB. Les logements achetés par ADP, qui n'a pas pu les démolir à cause de la proximité de l'église classée, ont été rétrocédés à la commune.

Gonesse est presque entièrement située en zones A, B et C du PEB. La réalisation d'une gare du métro automatique et du barreau ferré de Gonesse, entre les RER B et D, permettrait la poursuite du développement économique du territoire et bénéficierait à l'intercommunalité. En particulier, le seul cœur du triangle de Gonesse permettrait une urbanisation nouvelle sur plus de 200 ha. Par ailleurs, 20 ha devraient être libérés à Gonesse par PSA, et un établissement devrait également être libéré par Presstalis. En matière de logements, la densification de l'habitat autour de la gare actuelle est un enjeu communal, ainsi que le renouvellement urbain de différents secteurs de la commune qui ont été identifiés. Les possibilités de renouvellement urbain ouvertes grâce à une ZAC multi-sites sont maintenant épuisées.

A Sarcelles, les principales demandes concernant le PEB ont trait à la construction de logements pour étudiants et pour personnes âgées, afin de rééquilibrer le parc de logement. Le projet du Dôme, salle multifonctionnelle de 20 000 places vise à combler un besoin important en matière culturelle et sportive, et à fédérer un pôle d'activités et de services, à proximité du pôle d'échanges de la gare du RER D.

A Villiers le Bel, le parc de logements est principalement composé de logements collectifs sociaux ou en copropriétés. Le territoire subit de fortes contraintes, liés aux lignes haute tension, aux canalisations souterraines de gaz qui s'ajoutent à celles du PEB.

L'amélioration de l'accessibilité, aussi bien par les transports en commun que par la route (avenue du Parisis) permettrait de renforcer l'attractivité du territoire et faciliterait le rééquilibrage du parc de logements. Dans un premier temps, l'enjeu est de permettre aux habitants du territoire de poursuivre leur parcours résidentiel sur le territoire.

Plusieurs villages du Val-d'Oise sont frappés par l'interdiction de toute construction résidentielle nouvelle liée à leur localisation dans les zones A et B du plan d'exposition au bruit, qui correspond à un niveau sonore moyen supérieur à 60 décibels. Ainsi, Épiais-lès-Louvres, Vaud'herland, le « vieux pays » de Goussainville, Bouqueval et Le Plessis-Gassot portent clairement les marques de dévalorisation.

Les communes de Seine-et-Marne, incluses dans la zone C du PEB, sont de petites communes, essentiellement rurales. Leur problème est d'éviter la « dévitalisation » de leurs territoires. L'impossibilité de transformer des fermes en logements a notamment été évoquée, dans un contexte actuellement peu favorable pour l'installation d'activités liées à l'aéroport, en raison des conditions de desserte.

Sans densification, l'équilibre financier des opérations est plus difficile

L'EPA Plaine de France étudie l'aménagement de la partie sud du triangle de Gonesse, urbanisable au Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) sous conditions de desserte, une gare optionnelle du métro automatique étant prévue. Pour une des ZAC, l'EPA signale un déficit de l'ordre de 2,8 M€ qu'une augmentation de la constructibilité pourrait entièrement compenser.

3 Les hypothèses d'évolution

3.1 Les marges de manœuvre pour la construction à population constante et à droit constant

La question des indicateurs se pose d'abord. La loi vise à ne pas augmenter la population soumise aux nuisances et ne prend pas en compte les indicateurs relatifs aux permis de construire que sont la SHON et le nombre de logements.

De plus, la loi ne semble pas interdire un raisonnement dans le temps et sur une zone géographique relativement large qui permettrait de disposer de marges de manœuvre plus ou moins grandes pour autoriser des constructions sans augmenter la population située en zone C :

1. L'interprétation la plus restrictive de la loi consiste à raisonner à minima, c'est à dire à SHON constante, sur une seule opération de rénovation, et de n'autoriser les constructions de logements en zone C qu'après démolition de ceux qu'ils remplacent.

Il semble que ce soit la pratique la plus fréquente des services de l'Etat.

Cela permet, notamment, une augmentation du nombre de logements, dans certaines opérations où les logements anciens à démolir sont de grande taille et les logements reconstruits de taille inférieure.

2. Une extension du champ géographique de la notion d'opération a déjà été pratiquée sur Gonesse, avec une formule de ZAC multisites (qui arrive à terme), dans laquelle la baisse de SHON dans un des sites de la commune, par exemple liée aux démolitions d'une opération du PNRU donne un droit à augmenter la SHON sur les autres sites de la ZAC. Cependant l'ANRU s'efforce désormais de densifier les quartiers rénovés, tant pour des raisons financières que pour améliorer la mixité sans déplacer les populations, ou tout au moins de conserver la densité en PEB, ce qui ne donne plus de marge pour le reste des communes concernées.

3. Par extension de ce principe, on pourrait raisonner à SHON constante sur plusieurs années, sur l'ensemble des secteurs d'une commune retenus au titre du 5° du de l'article L 147-5. Pour cela, un mode de comptabilisation spécifique et non contestable devrait être mis en place par la commune, ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) chargé de délivrer les permis de construire si ce n'est pas la commune.

4. La baisse de l'occupation des logements existants, phénomène le plus fréquemment constaté, lié notamment à la diminution de la taille des familles, à l'allongement de la durée de vie et à l'augmentation des familles monoparentales, pourrait donner, au sens de la loi une marge de manœuvre supplémentaire. Mais elle est difficile à mesurer avec précision. En particulier, la mission s'est laissé dire que le recensement général de population (RGP) de 1999 était considéré comme peu fiable, et pouvait sous-estimer sensiblement la population de certaines communes³².

³² Un projet de protocole annexé au CDT Val de France-Gonesse a été préparé, reposant sur la constatation d'un desserrement estimé à 0,02 point par an en moyenne au cours des 20 dernières années.

Néanmoins, la constatation d'une augmentation de la population et d'une absence de desserrement, telle que vient de la faire la DDT du Val-d'Oise, pour la période plus récente, pose la question de la

5. Enfin, on pourrait franchir une étape supplémentaire, en considérant que ce desserrement est mesuré au niveau intercommunal, sur le territoire situé en zone C du PEB d'un EPCI compétent en matière d'urbanisme et de permis de construire.

Ceci pourrait permettre à Gonesse de bénéficier du desserrement des communes voisines, et lui donner une raison supplémentaire d'entrer dans l'intercommunalité de Val de France.

Pour disposer au mieux de ces marges de manœuvre, tout en respectant la loi, un suivi plus précis mériterait d'être mis en place, sous forme d'un observatoire des constructions en zone de bruit.

Dans tous ces cas, et à population constante, en raison du niveau d'une meilleure qualité des nouvelles constructions, en matière d'isolation sonore mais également de confort d'été, les habitants seraient globalement mieux protégés en toutes saisons, les nuisances subies diminueraient et les revendications à l'encontre du trafic aérien ne seraient pas accrues, bien au contraire.

3.2 La fiabilisation juridique de l'interprétation de la loi

Une telle interprétation pourrait faire l'objet :

- d'une circulaire adressée aux préfets;
- d'une information par la Chancellerie aux procureurs;

et fonder des contrats entre la commune (ou l'EPCI) et l'Etat.

Un décret, donnant plus de garanties juridiques, mais probablement plus long à adopter, pourrait apporter les mêmes précisions.

Quelle que soit la solution retenue pour l'évolution de la constructibilité, une comptabilisation informatisée des permis de construire en zone de bruit (observatoire des constructions) serait également de nature à fiabiliser les décisions prises, dans la perspective de contentieux éventuels.

La perspective d'une contractualisation avec les collectivités territoriales pose la question des contreparties que pourrait demander l'Etat en termes d'isolation phonique et thermique renforcée (rafraîchissement) des logements, de mixité et de rééquilibrage du parc de logements des communes (logements étudiants, résidences pour personnes âgées) et aussi de densification autour des gares, car si une interprétation moins rigide de la loi est adoptée, c'est bien en raison de l'intérêt général qui est associé à ces évolutions.

3.3 Les suggestions enregistrées par la mission

Les architectes qui ont réalisé la plaquette sur le Grand Roissy diffusée en janvier 2013 par la DRIEA évoquent d'autres hypothèses :

- une répartition des gains acoustiques, procurés par le niveau réduit de bruit des nouveaux avions, partagée pour moitié entre les riverains (réduction progressive de la zone C) et le développement de l'aéroport (augmentation du nombre de mouvements aériens) ;

crédibilité de ce type de mesure.

- l'autorisation de « pastilles » dans lesquelles une augmentation chiffrée du nombre de logements serait admise par le préfet après enquête publique. Elle est pratiquée à Orly, aéroport où l'évolution technologique des avions bénéficie intégralement aux riverains, en raison du plafonnement du nombre d'avions et du couvre-feu en vigueur ;
- une concentration plus grande des trajectoires des avions. Elle pourrait présenter cependant des risques en matière de contrôle et de sécurité aérienne, dont l'appréciation dépasse le champ et les compétences de la mission.

Le président de l'ACNUSA évoque une hypothèse qui consisterait à laisser une totale liberté de construction jusqu'à la courbe LDEN 60, comme c'est le cas aux Etats-Unis, et obligerait l'Etat ou ADP à racheter les logements situés en zone A et B.

Jean-Pierre Blazy, député maire de Gonesse, voudrait une marge de manœuvre plus explicite pour les logements et fiabilisée juridiquement, car il craint que les modalités prévues par le protocole ne puissent fonctionner sur la durée du CDT.

A l'inverse, les associations (FNE et AVOCNAR) souhaitent une application stricte de la loi et proposent une évolution de la gestion des vols aériens à Roissy :

- La FNE indique que la réduction de moitié des vols de nuit (au même niveau qu'à Londres-Heathrow, Amsterdam-Schiphol et Francfort) permettrait d'augmenter la population dans l'actuelle zone C grâce à une réduction de sa surface;
- L'ADVOCNAR ne croit pas que la suroccupation des logements se résorbera grâce à un desserrement tant qu'on constatera une pénurie globale de logements.

3.4 L'achèvement des travaux d'isolation phonique des logements

Au rythme actuel, les logements éligibles devraient être pratiquement tous insonorisés d'ici 15 ans, soit environ l'échéance du CDT³³.

Le projet de contrat Val de France - Gonesse- Bonneuil-en-France traite de l'isolation phonique :

« L'isolation phonique de la plupart des logements est un enjeu fondamental, non seulement pour la qualité de vie des habitants résidant actuellement sur le territoire mais aussi pour les habitants souhaitant s'installer sur le territoire. Ainsi, à l'horizon 2025, le CDT prévoit que 90 % du nombre total de logements éligibles (c'est-à-dire construits avant la mise en application du PEB), bénéficiera de travaux d'insonorisation grâce au financement d'une aide visant à diminuer sensiblement la pollution auditive générée par les flux aéroportuaires perpétuels, comme préconisé dans le Plan de Gêne Sonore. Il est à noter également que ces travaux constituent une opportunité d'agir également sur les performances thermiques des logements. »

³³ Rapport Dermagne, proposition n°7 : Environ 50 000 logements sont encore à insonoriser dans le périmètre du PGS. L'Etat pourrait fixer comme objectif l'insonorisation de l'ensemble des logements concernés dans un délai de 5 ans.

3.5 Comment procéder à un rééquilibrage financier ?

La mission est convaincue que le problème posé par les principales communes à l'ouest de Roissy est d'abord celui de leur paupérisation qui appelle un véritable développement économique. Il est même probable que, pour un certain nombre de leurs habitants, leur condition sociale est une préoccupation qui passe avant celle des nuisances aériennes.

Pour une partie d'entre elles, et notamment celles qui sont les mieux desservies par la route, en direction de Roissy, les communes concernées peuvent accueillir des activités économiques nouvelles, améliorant leur équilibre habitat-emploi et la situation financière des collectivités territoriales.

Aussi, la mission a-t-elle jugé nécessaire que le développement économique et social de ce territoire soit favorisé, notamment par la réalisation d'infrastructures de transports³, et l'implantation de grand équipements.

Ainsi, l'essor économique de l'aéroport, et le développement de l'intercommunalité seront de nature à permettre aux collectivités de financer des opérations de renouvellement urbain qui le nécessitent⁴.

Dans une moindre mesure, d'autres dispositions ont été envisagées pour aider financièrement les communes :

- dans sa proposition de loi du 21 novembre 2003, relative à la création des communautés aéroportuaires, le sénateur Jean-François Legrand avait envisagé que ces structures nouvelles puissent accompagner financièrement les opérations d'aménagement et de rénovation dont la rentabilité serait compromise par l'existence de l'aéroport. Néanmoins, ces communautés, créées par la loi 2004-172 du 23 février 2004, n'ont jamais vu le jour. De plus, une augmentation de la TNSA dans ce but mériterait aujourd'hui une attention particulière, alors que le gouvernement a annoncé des allègements fiscaux spécifiques pour restaurer la compétitivité des compagnies aériennes ;
- l'augmentation de la « contribution volontaire » d'ADP au FCNA permettrait d'apporter quelques recettes supplémentaires, mais ADP est aujourd'hui sollicité pour le financement des importants travaux d'amélioration de la desserte ferrée de Paris-CDG ;
- la région, qui aide déjà les communes qui dépassent le point mort logement, pourrait-elle aider également les communes situées en zone C pour leurs opérations de renouvellement urbain ?

3.6 Que pourrait apporter une clarification législative

La question de l'interprétation du L 147-5 est un casse tête pour bon nombre d'aéroports, d'autant qu'aucun décret n'est venu en préciser les termes.

La loi repose sur la comptabilisation de la population alors que chaque opération de logement se mesure en SHON et en nombre de logements.

En raison des marges de manœuvre faibles, l'optimisation des possibilités constructives, notamment pour prendre en compte le desserrement, supposerait des prévisions et des conditions de mesure des populations résidentes sur un territoire plus précises et plus fiables qu'elles ne le sont aujourd'hui.

Par ailleurs la question de la compatibilité des équipements avec la loi n'a jamais été évoquée avec les élus. La notion d'équipements publics est actuellement interprétée de la façon suivante :

- ont été acceptés des résidences hôtelières, considérant qu'elles sont occupées par des gens travaillant sur l'aéroport, un Foyer de Jeunes Travailleurs en zone B, comme logements de fonction lié aux activités industrielles et commerciales situées sur la plateforme ;
- mais refusés un lycée hôtelier avec internat, des maisons de retraite, des logements étudiants, des résidences pour personnes âgées, une résidence de tourisme de plus de 200 places ;
- quel serait le sort d'un projet d'équipement de spectacle multifonctionnel à Sarcelles qui attirerait des personnes ne résidant pas dans la zone C ?

Les propositions de la mission en cas d'évolution législative

Un assouplissement serait accepté à des conditions particulières et explicites, permettant de justifier que, dans l'intérêt général, l'augmentation de la population soumise aux nuisances sonores ne peut être évitée, qu'elle est réduite au maximum, et que des mesures compensatoires adaptées sont mises en place.

En effet, dans la zone sud-ouest de Roissy, les enjeux de renouvellement urbain sur un périmètre vaste, la nécessité de progresser dans l'atteinte d'une plus grande mixité sociale, l'impossibilité de remplacer des logements sociaux par des logements non aidés sans déplacer les populations concernées sur de grandes distances, le manque de certains équipements publics de proximité liés à la population et aux emplois offerts sur la plate-forme aéroportuaire, l'intérêt économique social et environnemental d'une valorisation des abords des gares du réseau ferré principal et des centres-ville, pourraient conduire à accepter, à certaines conditions validées par le représentant de l'Etat⁵, une augmentation modérée de la population et des équipements en zone C.

En compensation :

- les collectivités devraient s'engager, au niveau intercommunal et au travers d'un contrat spécifique avec l'État, à garantir que les conditions prévues pour ces constructions favorisent explicitement la mixité sociale dans l'ensemble de la zone concernée, le rééquilibrage en termes d'équipements de proximité, la valorisation des transports ferrés et la rénovation de l'habitat dégradé dans les centres-ville;
- les nouveaux logements construits seraient davantage isolés et comporteraient notamment un dispositif de rafraîchissement de l'air, offrant un meilleur confort acoustique aux occupants en période estivale.

De plus, la mission considère qu'un tel assouplissement ne devrait concerner que les logements collectifs, en privilégiant ceux dont l'occupation n'est que temporaire (internat scolaire, logements étudiants) ou qui font particulièrement défaut (résidences pour personnes âgées afin de ne pas trop éloigner les populations de leur environnement actuel), et la partie de la zone C où le niveau sonore est le moins élevé.

Elle s'interroge même sur la mesure compensatoire qui consisterait à durcir, par ces contrats, les conditions d'autorisation des permis de construire pour les maisons d'habitation individuelles, dont les jardins ne peuvent être protégés du bruit, et qu'une partie des dépendances autorisées se transforment en parties habitables

(constructions nouvelles non groupées dans des secteurs déjà urbanisés et desservis par des équipements publics de la zone C, et extension modérée en zone B).

La circonstance particulière qui justifie un tel assouplissement n'est rencontrée qu'en Île-de-France aux abords de Roissy, compte tenu :

- de la superficie exceptionnelle de la zone C de cet aéroport ;
- de l'importance du nombre de logements qui y sont situés et des besoins de rééquilibrage en termes de mixité notamment ;
- de l'impossibilité pour de grandes communes, voire des EPCI entiers de trouver des solutions en dehors de la zone C ;
- des problèmes économiques et sociaux auxquels ces collectivités sont confrontées.

La loi 2010-597 du 3 juin 2010, relative au Grand Paris, prévoit explicitement des contrats de développement territorial entre l'Etat et les collectivités, devant faire l'objet d'une enquête publique, d'une évaluation environnementale et d'un avis de l'autorité environnementale avant approbation.

Il est donc proposé qu'une disposition législative, qui permettrait aux CDT d'inclure un régime spécial limitée dans le temps et dans l'espace nonobstant les dispositions générales de l'article L147-5 du code de l'urbanisme, intervienne à l'occasion d'une révision des dispositions relatives au Grand Paris, par exemple dans l'acte III de décentralisation en cours de préparation.

Ainsi, le projet de contrat soumis à l'enquête publique prévoirait le niveau de l'augmentation du nombre d'habitants en zone C du PEB au niveau intercommunal, la localisation des constructions, privilégiant les secteurs desservis par les transports ferrés et les centres-ville, ainsi que les mesures de compensation. Chacune de ces opérations de constructions nouvelles, qui ont un impact en termes d'environnement, devrait faire l'objet d'une démarche « éviter, réduire, compenser » (ERC), détaillée dans le projet de contrat.


Au cas où le CDT de Val de France - Gonesse - Bonneuil-en-France serait engagé selon le calendrier souhaité, il pourrait ensuite être complété par un avenant, utilisant les nouvelles dispositions présentées ci-dessus, qui ferait l'objet d'une enquête publique complémentaire.

Conclusion

Il est nécessaire d'apporter une réponse concrète, en termes de développement durable, aux problèmes sociaux des communes de la zone C du PEB qui sont les plus confrontées à une exigence de renouvellement urbain, en tenant compte de l'enjeu économique majeur que représente l'aéroport de Roissy pour l'Île-de-France et plus largement l'ensemble de la collectivité nationale, tout en recherchant une amélioration globale de la protection des habitants vis-à-vis de la nuisance sonore.

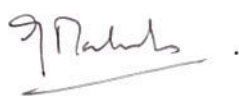
Si l'option législative était retenue, elle permettrait aux élus des communes concernées de débattre avec l'Etat des modalités d'un programme de renouvellement urbain, précisément adapté au contexte urbain et à la situation socio-économique de chaque commune, et proportionné aux enjeux environnementaux.

Alain Lecomte



Inspecteur général de
l'administration du développement durable

Jean-Michel Malerba



Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Annexes

1 Lettre de mission



Ministère de l'Égalité des
Territoires et du Logement

Ministère de l'Écologie,
du Développement durable et
de l'Énergie

Ministère délégué chargé
des Transports,
à la Mer et à la Pêche

Paris, le

La ministre de l'égalité des territoires
et du logement

La ministre de l'écologie, du développement
durable et de l'énergie

Le ministre délégué chargé des transports, à la
mer et à la pêche

À

Monsieur le Vice-président du Conseil général
de l'environnement et du développement durable

Objet : Evolution de la constructibilité dans le cadre du Plan d'Exposition au Bruit de Roissy

La loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, en cours d'examen au Parlement, introduit une disposition (article 24) prévoyant la remise par le gouvernement d'un rapport sur les conditions de constructibilité dans le cadre du plan d'exposition au bruit de Roissy, dans un délai de cinq mois à compter de la promulgation de la loi.

Le plan d'exposition au bruit (PEB), annexé aux documents d'urbanisme, a pour objet de définir, "*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.147-4 du code de l'urbanisme).

Ce plan, avec lequel les documents d'urbanisme doivent être compatibles, a ainsi pour rôle de

délimiter les zones exposées au bruit engendré par le trafic aérien¹ et de réglementer en conséquence l'utilisation des sols aux abords des aérodromes en encadrant l'urbanisation. L'objectif est donc double : d'une part, éviter l'installation de nouvelles populations autour des aérodromes au regard des nuisances sonores susceptibles d'être perçues, mais également, faciliter les activités aéroportuaires en limitant les conflits liés aux nuisances sonores avec la population.

S'agissant de la zone C, l'article L. 147-5 du code de l'urbanisme pose le principe selon lequel les constructions à usage d'habitation sont interdites et précise les exceptions à ce principe, limitativement énumérées, ne pouvant conduire à une augmentation de la population soumise au bruit. Les opérations de rénovation urbaine entrent dans ce régime d'exception (article L.147-5).

La politique publique mise en œuvre a en effet pour objectifs premiers, d'une part de protéger les populations susceptibles de s'installer à l'avenir dans ces secteurs, vis-à-vis des nuisances actuelles et futures, d'autre part d'assurer la pérennité des installations aéroportuaires protégées par le PEB, en évitant que l'installation de populations nouvelles ne contribue à long terme à des pressions pour limiter ou arrêter l'activité de l'aéroport qui n'auraient pas eu lieu si les constructions n'avaient pas été autorisées.

Or, force est de constater que cette limitation stricte pose aujourd'hui des difficultés dans sa mise en œuvre pour mener à bien la réalisation d'opérations de renouvellement urbain pourtant indispensable à la rénovation des quartiers et centres anciens existants et pour lutter contre les phénomènes de dégradation urbaine et de paupérisation sociale mais aussi au regard du desserrement des populations².

Ces contraintes se sont notamment manifestées lors de la négociation des contrats de développement territorial prévus par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris et ont suscité des propositions de modifications législatives de parlementaires franciliens.

C'est pourquoi, sans revenir sur le principe même d'un PEB, nous vous confions la mission d'examiner les possibilités de constructibilité dans les zones C de ce plan et les améliorations possibles qui constitueront les réflexions utiles au rapport sollicité dans le cadre de l'examen du projet de loi précité.

Vous dresserez à cet effet un état des lieux de la réglementation et des pratiques en vigueur en matière de constructibilité dans la zone C des PEB en dégagant les aspects positifs et négatifs, au regard des enjeux de développement territorial, sur la base de l'examen du PEB actuel de Roissy mais aussi sur la base d'autres PEB et des dispositifs similaires existant autour des plus grands aéroports de l'OCDE.

Dans un second temps, vous analyserez les perspectives et les possibilités d'évolution du PEB existant afin de répondre aux contraintes développées ci-dessus, dans le sens d'un assouplissement des règles de constructibilité tout en respectant le principe de protection des populations face à l'exposition au bruit qui a prévalu à leur instauration.

Vous examinerez les possibilités d'évolutions, notamment techniques, dans le cadre du droit en vigueur, avant d'envisager d'éventuelles évolutions législatives ou réglementaires. L'analyse des expériences européennes et internationales pourrait à cet égard apporter un éclairage utile.

¹ La définition de ces zones est prévue par l'article R. 147-2 du code de l'urbanisme et les règles applicables à l'intérieur de ces zones sont également définies par le code de l'urbanisme à l'article L. 147-5.

² Le desserrement des populations traduit le fait que, pour accueillir une population identique, le nombre de logements et leur surface augmentent au cours des années (cela est dû, notamment, aux divorces, au fait que des enfants auparavant logés chez leurs parents ne le sont plus...)

Compte tenu de l'impact de ces plans sur les acteurs locaux, je souhaite que vous participiez à la table ronde qui réunira prochainement l'ensemble des partenaires concernés par le PEB de Roissy à l'initiative des trois cabinets et sous la présidence du Préfet de la région Ile-de-France. Vous disposerez de l'appui de la DGALN et de la DGAC. Christophe Mornon, directeur adjoint à la DSAC Sud-Ouest, sera spécialement missionné pour vous appuyer dans vos travaux et servir de lien avec nos trois cabinets.

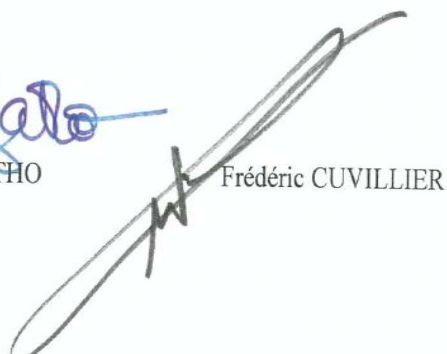
Vos conclusions et votre rapport définitif nous seront remis avant le 31 mai 2013.



Cécile DUFLLOT



Delphine BATHO



Frédéric CUVILLIER

2 Population et logements par commune et par zone dans le PEB

Dans les trois tableaux ci-dessous, les nombres d'habitants et de logements de chaque zone incluent ceux des zones de bruit plus fort.

| Seine-Saint-Denis | Zone D - LDEN 50 | | Zone C - LDEN 56 | | Zone B - LDEN 65 | | Zone A - LDEN 70 | |
|-------------------------|------------------|----------|------------------|----------|------------------|----------|------------------|----------|
| | population | logement | population | logement | population | logement | population | logement |
| Commune | | | | | | | | |
| Aulnay sous Bois | | | | | | | | |
| Epinay-sur-Seine | 8 808 | 4 278 | | | | | | |
| Pierrefitte-sur-Seine | 13 583 | 5 061 | | | | | | |
| Stains | 6 006 | 2 483 | | | | | | |
| Tremblay-en-France | 1 543 | 544 | 370 | 149 | | | | |
| Villepinte | 15 | 6 | | | | | | |
| Villetaneuse | 3 178 | 1 107 | | | | | | |
| Total Seine-Saint-Denis | 33 133 | 13 479 | 370 | 149 | | | | |

Population et logements par commune et par zone du PEB en Seine-Saint-Denis

| Val d'Oise | Zone D -LDEN 50 | | Zone C -LDEN 56 | | Zone B -LDEN 65 | | Zone A -LDEN 70 | |
|--------------------------|-----------------|---------------|-----------------|--------------|-----------------|------------|-----------------|----------|
| | Population | Logement | Population | Logement | Population | Logement | Population | Logement |
| Andilly | 2013 | 762 | 102 | 39 | | | | |
| Argenteuil | 23761 | 9402 | | | | | | |
| Arnouville-lès-Gonesse | 12291 | 4964 | 12291 | 4964 | | | | |
| Asnières-sur-Oise | | | | | | | | |
| Attainville | 1732 | 534 | | | | | | |
| Baillet-en-France | 506 | 192 | | | | | | |
| Beauchamp | 3682 | 1616 | | | | | | |
| Beaumont-sur-Oise | 3621 | 1361 | | | | | | |
| Belloy-en-France | 1531 | 638 | | | | | | |
| Bernes-sur-Oise | 11 | 5 | | | | | | |
| Bonneuil-en-France | 630 | 228 | 60 | 25 | | | | |
| Bouqueval | 293 | 111 | 293 | 111 | 67 | 24 | | |
| Chennevières-lès-Louvres | 218 | 71 | | | | | | |
| Corneilles-en-Parisis | 18475 | 7351 | | | | | | |
| Deuil-la-Barre | 18404 | 8100 | 5776 | 2573 | | | | |
| Domont | 5163 | 2141 | 26 | 9 | | | | |
| Eaubonne | 22882 | 9723 | 6 | 3 | | | | |
| Ecouen | 6761 | 2651 | 5372 | 2168 | | | | |
| Enghien-les-Bains | 10368 | 5657 | 1053 | 564 | | | | |
| Épiais-lès-Louvres | 60 | 29 | 60 | 29 | 1 | 1 | | |
| Épinay-Champlâtreux | 29 | 8 | | | | | | |
| Ermont | 27494 | 11631 | | | | | | |
| Ezanville | 6774 | 2778 | 58 | 21 | | | | |
| Fontenay-en-Parisis | 78 | 22 | | | | | | |
| Franconville | 33238 | 13971 | | | | | | |
| La Frette-sur-Seine | 2865 | 1271 | | | | | | |
| Garges-lès-Gonesse | 37654 | 12386 | 11448 | 3741 | | | | |
| Gonesse | 24716 | 9330 | 24714 | 9328 | 1 | 1 | | |
| Goussainville | 26764 | 9396 | 10112 | 3850 | 1046 | 409 | 3 | 1 |
| Groslay | 7385 | 2773 | 7317 | 2747 | | | | |
| Herblay | 5209 | 1844 | | | | | | |
| Jagny-sous-Bois | | | | | | | | |
| Lassy | | | | | | | | |
| Louvres | 4549 | 1755 | 14 | 5 | 0 | 0 | | |
| Luzarches | | | | | | | | |
| Maffliers | 6 | 3 | | | | | | |
| Mareil-en-France | 102 | 45 | | | | | | |
| Margency | 2587 | 977 | | | | | | |
| Le Mesnil-Aubry | 757 | 291 | 722 | 279 | | | | |
| Moisselles | 891 | 313 | | | | | | |
| Montigny-lès-Corneilles | 8271 | 2826 | | | | | | |
| Montignon | 2427 | 968 | 8 | 3 | | | | |
| Montmagny | 11847 | 4250 | 2431 | 846 | | | | |
| Montmorency | 20599 | 8932 | 6891 | 3045 | | | | |
| Montsoult | 300 | 113 | | | | | | |
| Nointel | 10 | 4 | | | | | | |
| Noisy-sur-Oise | 3 | 1 | | | | | | |
| Pierrelaye | 103 | 39 | | | | | | |
| Piscop | 632 | 237 | 536 | 197 | | | | |
| Le Plessis-Bouchard | 7006 | 2888 | | | | | | |
| Le Plessis-Gassot | 74 | 35 | 74 | 35 | | | | |
| Presles | 7 | 4 | | | | | | |
| Roissy-en-France | 2367 | 1000 | 2367 | 1000 | 142 | 58 | | |
| Saint-Brice-sous-Forêt | 12540 | 4680 | 829 | 239 | | | | |
| Saint-Gratien | 19226 | 8567 | | | | | | |
| Saint-Leu-la-Forêt | 12667 | 4985 | | | | | | |
| Saint-Martin-du-Tertre | 2308 | 853 | | | | | | |
| Saint-Prix | 6761 | 2504 | | | | | | |
| Sannois | 25349 | 10444 | | | | | | |
| Sarcelles | 57871 | 19419 | 42080 | 14193 | | | | |
| Soisy-sous-Montmorency | 16802 | 7191 | 3166 | 1342 | | | | |
| Taverny | 6156 | 2232 | | | | | | |
| Le Thillay | 3665 | 1462 | 3665 | 1462 | | | | |
| Vaudherland | 88 | 39 | 88 | 39 | | | | |
| Vémars | 127 | 57 | | | | | | |
| Villaines-sous-Bois | 583 | 208 | 145 | 53 | | | | |
| Villeron | | | | | | | | |
| Villiers-le-Bel | 26145 | 9565 | 16040 | 6105 | | | | |
| Villiers-le-Sec | 168 | 81 | | | | | | |
| Total | 557602 | 217914 | 157744 | 59015 | 1257 | 493 | 3 | 1 |

Population et logements par commune et par zone du PEB en Val d'Oise

| Seine et Marne | Zone D -LDEN 50 | | Zone C -LDEN 56 | | Zone B -LDEN 65 | | Zone A -LDEN 70 | |
|---------------------------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|
| | Population | Logement | Population | Logement | Population | Logement | Population | Logement |
| Barcy | 213 | 87 | | | | | | |
| Chambry | 841 | 339 | | | | | | |
| Charny | | | | | | | | |
| Compans | 664 | 233 | 602 | 212 | 66 | 19 | | |
| Crégy-lès-Meaux | 2439 | 763 | | | | | | |
| Dammartin-en-Goële | 530 | 266 | | | | | | |
| Douy-la-Ramée | 24 | 14 | | | | | | |
| Etrépilly | 732 | 274 | | | | | | |
| Forfy | | | | | | | | |
| Germigny-l'Evêque | 205 | 73 | | | | | | |
| Gesvres-le-Chapitre | 141 | 43 | | | | | | |
| Ivry | 488 | 171 | 478 | 167 | | | | |
| Jully | | | 1448 | 510 | | | | |
| Lizy-sur-Ourcq | | | | | | | | |
| Longperrier | 651 | 235 | | | | | | |
| Marchémoret | 332 | 133 | 3 | 1 | | | | |
| Marcilly | 353 | 139 | | | | | | |
| Mauregard | 237 | 81 | 222 | 75 | | | | |
| May-en-Multien | | | | | | | | |
| Meaux | 211 | 66 | | | | | | |
| Le Mesnil-Amelot | | | 565 | 220 | 162 | 68 | | |
| Mitry-Mory | 3778 | 1444 | 643 | 285 | | | | |
| Montgé-en-Goële | 633 | 282 | 622 | 276 | | | | |
| Monthyon | 1337 | 497 | 1286 | 478 | | | | |
| Moussy-le-Neuf | | | | | | | | |
| Moussy-le-Vieux | 928 | 350 | | | | | | |
| Nantouillet | | | 264 | 98 | 9 | 2 | | |
| Chauconin-Neufmontiers | 172 | 68 | | | | | | |
| Oissey | | | | | | | | |
| Penchard | 799 | 319 | 10 | 5 | | | | |
| Le Plessis-aux-Bois | | 172 | 73 | | | | | |
| Le Plessis-l'Evêque | 234 | 83 | 234 | 83 | | | | |
| Le Plessis-Placy | 87 | 31 | | | | | | |
| Poincy | 12 | 4 | | | | | | |
| Puisieux | 27 | 10 | | | | | | |
| Rouves | | | | | | | | |
| Saint-Mard | 3445 | 1260 | 3435 | 1256 | | | | |
| Saint-Mesmes | 462 | 153 | | | | | | |
| Saint-Pathus | 989 | 339 | | | | | | |
| Saint-Soupplets | 2890 | 1049 | 2717 | 983 | | | | |
| Thieux | 683 | 299 | 681 | 298 | 14 | 5 | | |
| Trocy-en-Multien | 225 | 93 | | | | | | |
| Varreddes | 1720 | 670 | | | | | | |
| Villeneuve-sous-Dammartin | 534 | 224 | 534 | 224 | 134 | 54 | | |
| Villeroy | 101 | 28 | | | | | | |
| Vinantes | 287 | 94 | 287 | 94 | | | | |
| Total Sein-et-Marne | 27404 | 10386 | 14104 | 5265 | 385 | 148 | | |

Population et logements par commune et par zone du PEB en Seine-et-Marne

3 Liste des personnes rencontrées

| <i>Nom</i> | <i>Prénom</i> | <i>Organisme</i> | <i>Fonction</i> |
|--------------|---------------|--|--|
| Luciani | Pascal | DGAC | sous-directeur du développement durable |
| Leblanc | Lucile | Préfecture de la région Ile-de-France | chargée de mission CDT |
| Maes | Sébastien | Préfecture de la région Ile-de-France | chargé de mission |
| Lafenêtre | Sophie | Direction régionale et interdépartementale de l'aménagement et de l'équipement d'Ile-de-France | adjointe au chef du service aménagement |
| Bonnafond | Gaëlle | Direction régionale et interdépartementale de l'aménagement et de l'équipement d'Ile-de-France | service aménagement |
| Le Poutier | Caroline | Direction départementale des territoires du Val d'Oise | Directrice |
| Lefort | François | Direction départementale des territoires du Val d'Oise | Directeur adjoint |
| Sutra | Françoise | Direction départementale des territoires du Val d'Oise | service UAD |
| Le Grand | Nicolas | Direction départementale des territoires du Val d'Oise | service ATE |
| Haim | Victor | Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires | président |
| Sallenave | Pierre | Agence nationale de rénovation urbaine | directeur général |
| Robert | Damien | Etablissement public d'aménagement Plaine de France | directeur général |
| Cathelain | Bernard | Aéroports de Paris | directeur général adjoint |
| Hamon | Didier | Aéroports de Paris | directeur de l'environnement |
| Virapin | Sophie | Air France | directeur environnement et Développement Durable |
| Chauvin | François | Air France | responsable bruit des avions et reporting ETS |
| Chaillé | Alain | FEDEX | vice-président |
| Tardieu | Guy | Fédération Nationale de l'Aviation Marchande | délégué général |
| Fleckenstein | Sophie | France Nature Environnement | chargée du bruit |
| Kruissel | Patrick | ADVOCNAR | président |
| Peri | Alain | ADVOCNAR | vice-président |
| Albarello | Yves | député de Seine-et-marne, maire de Claye-Souilly | |
| Blazy | Jean-Pierre | député du Val d'Oise, maire de Gonesse | |
| Pupponi | François | député du Val d'Oise, maire de Sarcelles | |
| Scellier | François | député du Val d'Oise, vice président du conseil général | |

| Nom | Prénom | Organisme | Fonction |
|------------|---------------|--|----------------------|
| Vaillant | Didier | président de la communauté d'agglomération Val de France, ancien maire de Villiers le Bel (95) | |
| Renaud | Patrick | président de la communauté de d'agglomération Roissy Porte de France, maire-adjoint de Roissy (95) | |
| Louis | Alain | Maire de Goussainville | |
| Lepilliez | Quentin | Communauté de communes de la Plaine de France | cabinet du président |

4 Glossaire des sigles et acronymes

| <i>Acronyme</i> | <i>Signification</i> |
|-----------------|--|
| ANRU | agence nationale de rénovation urbaine |
| CA | communauté d'agglomération |
| CC | communauté de communes |
| CCE | commission consultative de l'environnement |
| CDT | contrat de développement territorial |
| CMP | commission mixte paritaire |
| DDT | direction départementale des territoires |
| DGAC | direction générale de l'aviation civile |
| DGALN | direction générale de l'aménagement du logement et de la nature |
| DHUP | direction de l'habitat de l'urbanisme et du paysage |
| DRIEA | direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement |
| EPA | établissement public d'aménagement |
| EPCI | établissement public de coopération intercommunale |
| EPF | établissement public foncier |
| EPNdB | Effective Perceived Noise in Decibels |
| FCNA | fonds de compensation des nuisances aéroportuaires |
| FJT | foyer de jeunes travailleurs |
| FNAM | Fédération nationale de l'aviation marchande |
| IGMP | Indice global mesuré pondéré |
| LDEN | indice "level day evening night" (décret 2002-626 du 26 avril 2002) |
| PEB | plan d'exposition au bruit |
| PGS | plan de gêne sonore |
| PLH | programme local de l'habitat |
| PLU | plan local d'urbanisme |
| PLUI | plan local d'urbanisme intercommunal |
| PNRU | programme national de rénovation urbaine |

| | |
|-------|---|
| POS | plan d'occupation des sols |
| PRU | périmètre de renouvellement urbain |
| SDRIF | schéma directeur de la région Île-de-France |
| SHON | surface hors œuvre nette |
| SRU | solidarité et renouvellement urbain |
| TNSA | taxe sur les nuisances sonores aériennes |
| ZAC | zone d'aménagement concerté |

5 Amendement³⁴ (rejeté) déposé par MM. Blazy, Pupponi et Sebaoun

L'article L.147-5 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° Le 5° est ainsi modifié :

a) À la première phrase, après le mot : « augmentation », est inséré le mot : « significative » ;

b) Après la même phrase est insérée une phrase ainsi rédigée : « Ces opérations sont définies dans l'acte de création de ces secteurs et motivées au regard des enjeux de développement durable et de mixité sociale. » ;

c) Après le mot : « délimités », la fin de la seconde phrase est ainsi rédigée : « selon les mêmes modalités prises par arrêté préfectoral après enquête publique. » ;

2° Après le même 5°, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

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

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cette proposition ne remet pas en question le principe du PEB qui vise à prévenir l'urbanisme au voisinage des aéroports. Le but n'est pas de créer des extensions urbaines nouvelles mais de permettre la réalisation d'opérations de renouvellement urbain indispensables pour redynamiser les quartiers et centres anciens existants et pour lutter contre les phénomènes de dégradation urbaine et de paupérisation sociale particulièrement sensibles sur certains territoires. Faciliter les opérations de renouvellement urbain, c'est aussi créer les conditions pour une meilleure mixité sociale, lutter contre les logements insalubres et encourager la transition vers un parc de logements mieux isolé thermiquement et plus économe en énergie.

La rédaction actuelle de l'article L.147-5 du code de l'urbanisme constitue en effet un vrai 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.

³⁴ à la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Ainsi, il convient d'instaurer un assouplissement raisonnable en zone C des PEB des aéroports, dans les secteurs de renouvellement urbain visés au 5° de l'article L.147-5 du code de l'urbanisme. La définition des limites de chacune des opérations sera négociée avec le représentant local de l'État au regard des enjeux de développement durable et mixité sociale, dans le cadre de l'acte de création de ces secteurs.

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. Au niveau local le contrôle est assuré par le Préfet en amont et en aval. Au niveau national le contrôle et l'évaluation sont assurés par l'ACNUSA dans le cadre de son rapport annuel.

6 Participants à la table ronde ayant remis une contribution

ACNUSA

ADVOCNAR

France Nature Environnement

Jean-Pierre Blazy, député du Val-d'Oise, maire de Gonesse

Autres contributions

Communauté de communes Plaine de France (77)

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

