

THÉMATIQUES DE L'ANNÉE 2009

Évolution des compétences de l'ACNUSA	12
Urbanisation : disposer de règles adaptées aux objectifs poursuivis	15
Bruit et santé : progresser dans la connaissance	18
Vols de nuit	21
Groupes de travail	25

L'année 2009 a été une année charnière pour l'ACNUSA. La procédure de la réforme des sanctions a été définitivement adoptée et entrera en vigueur en avril 2010. Les discussions sur l'extension des compétences de l'Autorité à la qualité de l'air sur et autour des aéroports ont commencé dans le cadre du Grenelle II de l'environnement.

L'ACNUSA a également consacré cette année à la poursuite de ses réflexions tant dans le domaine de l'urbanisation autour des aéroports que des vols de nuit.

Sollicitée dans le cadre de la préparation de la deuxième charte de développement durable de l'aéroport de Cannes – Mandelieu, elle a finalisé avec le gestionnaire et l'État un protocole d'accord précisant son rôle dans le suivi de la charte. Elle a par ailleurs participé au groupe de travail du Conseil national du bruit, chargé de faire une proposition de réglementation pour limiter les nuisances résultant du trafic des hélicoptères dans les zones à forte densité de population.

Enfin, l'Autorité a vu ses efforts pour concrétiser l'étude DEBATS récompensés et une convention pluriannuelle a été signée fin 2009 entre le ministère de la Santé et l'Inrets.

Évolution des compétences de l'ACNUSA



Modification de la procédure des sanctions

La réforme de la procédure des sanctions à l'encontre des compagnies aériennes qui ne respectent pas les réglementations environnementales a été adoptée le 8 décembre 2009 dans le cadre de la loi n° 2009-1503 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

Cette réforme avait été annoncée en décembre 2007 par le ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables. En effet, à la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 31 janvier 2007, compagnie Corse Air International (Corsair), il était permis de s'interroger sur le respect des droits de la défense. Par ailleurs, l'ACNUSA avait souligné en son temps le paradoxe qu'une autorité indépendante se trouvât liée par les propositions d'une commission consultative telle que la Commission nationale de prévention des nuisances (CNPN). Enfin, l'obligation faite à la CNPN de communiquer ses propositions de sanctions aux compagnies et de leur laisser un délai pour répondre rallongeait encore la durée de la procédure.

Avec la disparition de la CNPN, l'ensemble de la procédure a désormais lieu devant l'ACNUSA qui exercera effectivement ses nouvelles compétences au 1^{er} avril 2010. Le nouveau dispositif est présenté dans le chapitre « Amendes administratives » du rapport. L'Autorité veillera à ce que les moyens associés à ce transfert lui soient bien affectés et fera un bilan rendu public.

Par ailleurs, cette loi donne de manière explicite à l'ACNUSA la possibilité de requérir la saisie conservatoire d'un aéronef auprès du juge en cas de non-paiement ou de paiement insuffisant des amendes administratives qu'elle prononce. Il faut rappeler que les textes en vigueur préalablement n'avaient pas clairement défini l'Autorité compétente pour procéder à cette saisie (cf. page 82). Enfin, la loi susvisée intègre une définition législative du volume de protection environnementale et supprime la limite d'âge de 65 ans des membres de l'Autorité.

Extension des compétences à la qualité de l'air

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement est quant à lui toujours en discussion au Parlement. Adopté en première lecture par le Sénat le 9 octobre 2009 après déclaration d'urgence, il devrait être débattu par l'Assemblée nationale au printemps et définitivement adopté avant l'automne 2010. Le texte prévoit l'extension des compétences de l'ACNUSA à la pollution atmosphérique sur et autour des aéroports.

L'ACNUSA a pris sa part dans les débats sur cette nouvelle évolution de ses compétences. Elle a notamment transmis sa contribution aux rapporteurs des commissions saisies du texte. L'Autorité y rappelle que le traitement et la réduction des nuisances environnementales constituent des variables décisives du développement du transport aérien et les seules réponses possibles aux préoccupations de santé des riverains d'aéroport et des populations survolées. L'avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France (CSHPF) du 6 avril 2006 relatif à la qualité de l'air autour des plateformes aéroportuaires a confirmé qu'en l'état actuel des connaissances aucun composé n'émerge comme indicateur spécifique des émissions des aéronefs. Les niveaux de polluants atmosphériques émis à la fois par les aéronefs, les véhicules de service et le trafic routier induit par la plateforme ne diffèrent pas autour des zones aéroportuaires de ceux enregistrés dans les zones urbaines. En outre, cet avis précise que, de même qu'en milieu urbain, l'objectif de qualité de l'air de 40 microgrammes de dioxyde d'azote par mètre cube d'air risque de ne pas être atteint, notamment au voisinage immédiat des grandes plateformes aéroportuaires.

ÉVOLUTION DES COMPÉTENCES DE L'ACNUSA suite

Lors de ses réunions sur les aéroports, l'Autorité a pu mesurer à quel point la pollution de l'air et l'impact sanitaire des émissions atmosphériques deviennent des préoccupations majeures pour les riverains d'aéroports.

On peut souligner dans ce contexte l'avancée positive que constituent les engagements ambitieux pris par les acteurs du transport aérien dans la convention signée le 28 janvier 2008 sur une réduction, à l'horizon 2020, de 80 % des émissions d'oxyde d'azote.

L'Autorité a par ailleurs pu noter au cours de ses auditions les liens étroits existant entre nuisances sonores et pollution de l'air. Les mesures relatives au trafic aérien peuvent diminuer à la fois le bruit et la pollution atmosphérique ou, au contraire, privilégier une amélioration de l'un au détriment de l'autre. Ainsi, pour faire ce choix, **seule une instance unique paraît en mesure d'avoir une approche globale et systémique des conséquences environnementales du trafic aérien pour arbitrer entre des dispositions parfois contradictoires.**

L'ACNUSA considère donc comme positive l'évolution envisagée de la loi de 1999, tout en soulignant la nécessité de s'appuyer sur les dispositifs existants de surveillance des polluants atmosphériques et de diffusion de l'information au public. Elle a insisté sur le devoir du gouvernement de lui garantir les moyens aussi bien humains que financiers indispensables à une mise en œuvre réussie de ses nouveaux pouvoirs.

L'Autorité, dans ce nouveau champ de compétences, aura les mêmes exigences que pour les nuisances sonores. Elle garantira la fiabilité des données, l'homogénéité des indicateurs, pour permettre les comparaisons entre plateformes, favorisera les études et recherches et encouragera les équipements, les procédures opérationnelles et les pratiques les moins polluantes.

Afin de se préparer à cette évolution, l'Autorité a participé en 2009 à deux colloques autour de cette nouvelle thématique. En mars, elle a assisté à Palm Springs, aux États-Unis, au symposium annuel de l'université de California Davis sur le bruit et la qualité de l'air dans l'aviation. En juin, elle a participé au symposium ETTAP 2009 organisé à Toulouse : 17^e Symposium transports et pollution de l'air et 3^e Symposium environnement et transport.

Le symposium de Palm Springs a permis de constater que les États-Unis ont les mêmes préoccupations environnementales en matière d'aviation que l'Europe. La côte californienne concentre environ 25 % de la pollution en ozone des États-Unis, essentiellement à cause de son activité cargo portuaire, avec comme conséquence un nombre très élevé de maladies respiratoires. Les intervenants ont décliné diverses solutions pour que les émissions de NOx provenant de l'aviation, qui seraient en 9^e position en tant que source de pollution en 2014 ne passent pas en 4^e position en 2023. Dans la perspective d'un aéroport « vert », il faut agir à la fois sur de l'opérationnel (CDA, reverses..) et sur les moteurs et carburants alternatifs. Il faut également réduire les émissions liées aux moyens de transport utilisés pour accéder à l'aéroport. La Federal Aviation Administration a pour but une réduction de 70 % des NOx. Mais tout cela passe aussi par un renouvellement des flottes qui, dans le contexte d'une crise plus forte aux États-Unis qu'en Europe, sera plus long que prévu.

Lors du symposium ETTAP 2009¹ (très axé sur le transport routier), l'ACNUSA a pu noter combien les particules, plus particulièrement les ultrafines, et les aérosols secondaires sont aujourd'hui au cœur des recherches. La place très importante des conditions météorologiques générales sur la pollution a également été mise en évidence. Une revue des connaissances et quelques exemples de résultats de recherche sur le lien entre la pollution atmosphérique d'origine automobile et la santé ont également été présentés. Enfin, ont été exposés les différents instruments utilisés dans le monde pour réduire les polluants du transport automobile : les normes réglementaires, les mesures opérationnelles telles que la gestion du trafic (régulation de vitesse, circulation alternée) et des parkings ainsi que la fiscalité environnementale. S'agissant de l'aviation, un point a été fait sur le programme

¹ Collections
Inrets, Actes n° 122.

MOZAIC et le nouveau projet IAGOS, ainsi que sur l'étude financée par la Commission européenne pour développer une base de données sur la qualité de l'air autour des aéroports et à laquelle ont participé les aéroports de Manchester, Londres, Athènes et Budapest.

Enfin, l'Autorité s'est entretenue en novembre 2009 avec la direction de l'aviation civile suisse et la direction de l'aéroport de Zurich sur la taxation des aéronefs en fonction de leurs émissions de polluants instaurée en 1997 dans ce pays. Une présentation de cette visite est annexée en page 114 du présent rapport.

Urbanisation : disposer de règles adaptées aux objectifs poursuivis



L'ACNUSA a toujours porté une attention particulière à la maîtrise de l'urbanisation au voisinage des aéroports. Le sujet est difficile, comme en témoignent les modifications successives depuis 2000 de l'article L. 147-5 du code de l'urbanisme, qui fixe les interdictions et les autorisations de construire dans les zones autour de l'aéroport. Néanmoins, **l'Autorité considère que des progrès sont encore possibles et qu'il est nécessaire de clarifier la réglementation.**

URBANISATION *suite*

Dès le mois de janvier 2009, l'Autorité a été sollicitée dans le cadre de la révision du plan d'exposition au bruit (PEB) de Paris – Orly. La mise en révision tardive de ce PEB datant de 1975 (PEB en indice psophique) conduisait, selon les premières hypothèses retenues, à étendre les limites de ce plan d'une manière ressentie comme inacceptable par les élus des communes concernées. Cette évolution soulevait par ailleurs un certain nombre de questions quant à la cohérence avec d'autres évolutions en cours dans cette zone : opérations d'intérêt national et programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

Dans ce contexte, la situation particulière de l'aéroport de Paris – Orly a conduit le législateur à adopter une nouvelle disposition dans le code de l'urbanisme à l'occasion du vote de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et à modifier pour la septième fois l'article L. 147-5.

L'article 41 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 insère ainsi après l'article L. 147-4 du code de l'urbanisme :

- un article L. 147-4-1 qui précise « *qu'à compter du 20 février 2009, le plan d'exposition au bruit des aérodromes dont le nombre de créneaux horaires attribuables fait l'objet d'une limitation réglementaire sur l'ensemble des plages horaires d'ouverture ne comprend que des zones A et B. Toutefois à l'intérieur du périmètre défini par la zone C préalablement au 20 février 2009, les 1°, 2° et 5° de l'article L. 147-5 restent applicables* ». Ainsi, les constructions à usage d'habitations dans les zones du PEB restent interdites, sauf exceptions. 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. À l'intérieur des zones C, les PEB 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.
- un alinéa après le 5° de l'article L. 147-5 qui dispose que « *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* ».

L'Autorité a réaffirmé à cette occasion son opposition à la suppression de la zone C du plan d'exposition au bruit des aéroports faisant l'objet d'une limitation réglementaire, à savoir celui de Paris – Orly.

Elle a poursuivi ses auditions afin de disposer du maximum d'informations sur ce sujet central d'aménagement du territoire. Les stratégies annoncées dans ce domaine dans le cadre du Grenelle de l'environnement pour lutter concrètement contre l'étalement urbain ou dans le cadre du Grand Paris et des projets urbains prévus dans les zones des aéroports préoccupent les membres de l'Autorité.

Depuis dix ans, l'ACNUSA s'emploie à réduire et à traiter les nuisances sonores subies par les populations dans les zones aéroportuaires. La lutte contre les nuisances environnementales et l'atténuation de leurs effets doivent rester des éléments déterminants des politiques mises en œuvre dans ces zones. Il ne faut pas oublier, par ailleurs, que dans la directive n° 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, la maîtrise de la pollution sonore s'articule autour d'une approche équilibrée qui ne permet des restrictions de trafic qu'à condition notamment que la gestion des sols autour des aéroports soit maîtrisée.

Néanmoins, l'Autorité a constaté, lors des différentes auditions réalisées, une demande forte et unanime des différents acteurs pour un assouplissement des règles actuelles.

Au dire de ses différents interlocuteurs, tant en région parisienne qu'en province, la réglementation actuelle ou à tout le moins l'interprétation qui en est faite est trop rigide. En effet, les notions de faible accroissement de capacité ou de non-augmentation de la population sont

pleines d'incertitudes. Les services de l'État ont fait une application stricte des textes en se limitant à de la mesure de mètres carrés. Le Conseil d'État en a fait une application étroite, appréciant la légalité du permis de construire demandé par rapport à une parcelle de terrain donnée. Quant à la cour administrative d'appel de Paris, elle a pris une position différente non validée par le Conseil d'État qui tient compte de la notion de zone et non de parcelle : ainsi, la construction d'une nouvelle maison dans une zone pavillonnaire existante a été considérée comme n'augmentant pas la population.

Les incertitudes contenues dans l'article L. 147-5 rendent peu lisible le code de l'urbanisme (l'Autorité peut en témoigner eu égard aux questions qu'elle reçoit sur ce sujet), posant inévitablement la question de la pertinence de la réglementation actuelle.

Selon les personnes auditionnées par l'Autorité, la mise en application de la réglementation a ainsi eu, à titre d'exemple, des effets très différents sur les deux communes les plus concernées par le PEB de Paris – Orly. À Villeneuve-le-Roi, ville à habitat majoritairement individuel, l'impossibilité de construire a abouti à de la vacuité urbaine, avec des maisons vides, des dents creuses, y compris en centre-ville ; à Villeneuve-Saint-Georges, ville à habitat majoritairement collectif, la même réglementation a eu pour effet un centre-ville disqualifié. L'habitat insalubre s'y est développé avec en corollaire des marchands de sommeil, des personnes en situation irrégulière et de la suroccupation de logements entraînant une forte augmentation de la population. Ainsi, alors que la population du Val-de-Marne a crû de plus de 50 % entre 1962 et 2006, la ville de Villeneuve-le-Roi a connu une érosion constante de sa population qui est passée de 23 000 à 18 500 habitants de 1968 à 2006 ; en revanche, la commune de Villeneuve-Saint-Georges a vu sa population croître de 27 000 à 30 500 habitants de 1990 à 2006.

La réglementation de 1985, qui avait pour objectif de permettre un développement maîtrisé de l'urbanisation sans exposer de nouvelles populations aux nuisances sonores tout en stabilisant la population existante, n'a donc pas eu les effets escomptés. La situation est la même autour de l'aéroport de Paris – Charles-de-Gaulle, où la zone C représente environ la moitié de la surface du département du Val-d'Oise. Dans cette zone résident 160 000 personnes. La ville de Gonesse, située en zone C, a vu sa population passer de 21 000 habitants en 1968 à 26 400 en 2008 ; 1 500 habitants supplémentaires ont été comptabilisés entre 1999 et 2008. La spirale de dégradation urbaine et de paupérisation sociale à l'œuvre dans ce département se traduit par neuf communes du PEB aujourd'hui concernées par la politique de la ville. On compte 10 zones et 20 quartiers urbains sensibles et 6 communes en zone de rénovation urbaine.

La responsabilité partielle mais réelle des PEB dans la paupérisation de quelques communes a été soulignée, le PEB étant présenté par certains comme un accélérateur du déclin. Pourtant, la demande de logements dans ces zones existe ; la décohabitation et le desserrement sont nécessaires pour faire face au simple flux des générations.

L'Autorité a déjà signalé que le simple maintien de la population d'une commune suppose la construction de logements pour assurer le renouvellement du parc le plus ancien, la décohabitation et le desserrement du parc existant.

L'Autorité peut comprendre que, pour enrayer la dégradation urbaine et la paupérisation sociale en cours, une évolution pragmatique de la règle actuelle puisse paraître souhaitable à de nombreux acteurs. Mais l'Autorité rappelle avec vigueur que cette évolution ne doit pas avoir pour objectif une extension urbaine mais le seul renouvellement urbain.

Dans des secteurs délimités de la zone C du PEB, des opérations de réhabilitation ou de réaménagements urbains peuvent être autorisées sans augmentation de la population. Dans le cas de Paris – Orly, il est désormais possible d'augmenter la capacité de logements et de population dans une limite définie par arrêté préfectoral. Cette dernière sera le résultat d'un accord entre l'État et les collectivités locales concernées.

Aussi, cette nouvelle règle peut être une réponse aux problèmes actuels mais à condition d'être bien encadrée afin d'éviter toute dérive.



Recommandation 2009

L'ACNUSA reste très préoccupée par la situation autour de l'aéroport de Paris – Orly et demande que l'objectif d'isolation acoustique applicable aux opérations de réhabilitation et réaménagement urbain soit celui de « l'ex-zone C » soit 35 dB(A).

URBANISATION suite

Sur les autres plateformes, l'Autorité est consciente que la réglementation applicable dans la zone C doit permettre de laisser « respirer » la ville. La réglementation ne doit cependant en aucun cas permettre l'installation de nouvelles populations sous le bruit des avions. L'Autorité insiste sur la nécessité de passer d'une approche purement quantitative à une approche plus qualitative. La ville durable doit apporter des solutions aux nuisances environnementales (pollution atmosphérique ou sonore). Il existe aujourd'hui de nombreux exemples de rénovations de quartiers réussies grâce à la collaboration de différents corps de métiers : urbanistes, architectes, aménageurs, acousticiens... Cet urbanisme de projet doit intégrer l'ensemble des politiques publiques de logement, des transports et de l'environnement. Ces politiques doivent impérativement être mises en cohérence avec les cartes de bruit. Pour la région parisienne, l'Autorité suggère que l'Atelier international du Grand Paris mis en place en décembre 2009 par le président de la République s'attache à retenir dans les principes fondateurs des nouvelles villes la maîtrise du bruit.

Il est grand temps que l'État investisse à nouveau ce sujet et affiche ses ambitions. **L'Autorité a malheureusement pu vérifier combien l'urbanisation autour des aéroports est loin des préoccupations du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer.** L'Autorité demande à ce ministère de confier au conseil général du développement durable une mission générale sur la réglementation actuelle, son application et ses résultats, ainsi que sur les propositions d'amélioration envisageables. Celles-ci devront permettre de renouveler la ville sur la ville et de favoriser le desserrement des populations en place tout en respectant le principe de non-augmentation du nombre d'habitants exposés au bruit des avions. De plus, la mission devra se prononcer sur des constructions et des formes urbaines qui prennent en compte la protection contre le bruit et la ventilation à l'intérieur des bâtiments ainsi que la conception d'espaces extérieurs mieux protégés du bruit des avions.

Bruit et santé : progresser dans la connaissance

Debats

DISCUSSION SUR LES EFFETS DU BRUIT DES AÉRONEFS TOUCHANT LA SANTÉ

Le Conseil supérieur d'hygiène publique de France² (CSHPPF) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont alerté l'opinion sur les risques liés au bruit des avions et ont recommandé des études épidémiologiques sur le sujet.

Il existe peu d'études de ce type en raison des difficultés méthodologiques liées à la présence de nombreux facteurs d'interaction ou de confusion potentiels. Pour autant, ce sujet fait l'objet régulièrement de colloques, d'études ou d'articles de presse plus ou moins fondés scientifiquement et de recommandations. Les inquiétudes et les interrogations se font de plus en plus pressantes, comme l'ont démontré les interventions des associations de riverains lors des rencontres de l'Autorité avec les membres des CCE des 10 aéroports « acusés » en 2009. Les travaux s'accordent sur la nécessité d'étudier, d'une part, les troubles du sommeil et, d'autre part, la qualité de vie, l'apprentissage et la santé des enfants. Les effets cardio-vasculaires

² Avis relatif à la protection de la santé des personnes exposées au bruit des avions rendu le 6 mai 2004.

et psychologiques semblent exister, mais les données épidémiologiques disponibles ne permettent pas de les quantifier de façon précise. En France, ce sujet a été longtemps négligé par la recherche.

Le ministère de la Santé s'est donc proposé dès 2006 pour lancer une vaste étude épidémiologique afin de connaître de façon scientifique les effets du bruit des aéronefs sur la santé. Un comité de pilotage réunissant la Direction générale de la santé (DGS) et l'ACNUSA a ainsi été constitué en 2006 afin de mener une étude de faisabilité. La Société française de recherche et médecine du sommeil (SFRMS) a assuré la coordination de l'audition de quinze personnalités : professeurs, médecins, épidémiologistes, directeurs de recherche, universitaires, acousticiens et spécialistes d'environnement aéroportuaire. La synthèse de ces auditions a été publiée par la DGS et soumise pour avis à un comité scientifique national ainsi qu'à trois experts internationaux qui ont validé la pertinence du projet. Des assurances sur le financement de l'étude n'ont été obtenues qu'en décembre 2008, comme l'indiquait le rapport de l'Autorité de l'an passé. En janvier 2009, les premiers contacts pour rechercher l'opérateur pouvant prendre en charge une telle étude ont débuté. Sur la base des premiers éléments disponibles, l'Inrets a proposé en mars 2009 un protocole de recherche pluriannuel et la constitution d'un consortium réunissant plusieurs équipes spécialisées dans les pathologies à étudier. La convention pluriannuelle liant le ministère de la Santé et l'Inrets a été signée le 10 novembre 2009.

L'étude se déroulera sur un total de six années : un an d'étude pilote, quatre années de suivi des cohortes de populations et un an de synthèse des travaux. L'étude pilote porte sur la définition des populations à suivre et les méthodes : échantillonnage de la population, définition des données sur l'exposition aux bruits routier et des avions, données sur la pollution de l'air,



BRUITS ET SANTÉ suite

données à recueillir et manière de les recueillir. Il s'agira également de définir des périmètres d'intérêt.

La mise en place et le suivi d'une cohorte prospective³ permettront de caractériser la santé des populations exposées, de mieux connaître et de mieux quantifier les effets du bruit des avions sur la santé et d'estimer le pourcentage de risque attribuable au bruit des avions pour différents critères et pathologies.

Les principaux axes de recherche sont : la gêne, la qualité de vie, les troubles du sommeil, les pathologies cardio-vasculaires, la mortalité toutes causes, et les effets sur la santé mentale (stress, anxiété, dépression). Un échantillon d'individus représentatifs exposés à différents niveaux de bruit sera suivie au niveau individuel et une sélection d'un petit nombre d'individus sera suivie au niveau clinique.

Quatre périmètres d'études ont été retenus : un périmètre autour de Paris – Charles-de-Gaulle (des liens seront établis pour bénéficier des analyses déjà effectuées dans le cadre de l'étude SURVOL), un périmètre comprenant les aéroports de Lyon – Saint-Exupéry et Toulouse – Blagnac, un périmètre sans aéroport mais avec des riverains exposés à des niveaux de bruit routier équivalents et un quatrième périmètre sans aéroport ni bruit routier et avec des niveaux sonores faibles.

Cette étude devrait combler le fossé constaté entre la demande sociale d'informations sur l'état précis de santé des populations riveraines des aéroports et l'état des connaissances empiriques disponibles aujourd'hui. Cette problématique bruit-santé pourra ainsi être mieux prise en compte dans les politiques nationales et locales.

L'Autorité se félicite du démarrage de ce projet et en suivra attentivement le déroulement, au travers notamment de la présidence du comité de pilotage.

Survol

SURVEILLANCE SANITAIRE ET ENVIRONNEMENTALE DES PLATEFORMES AÉROPORTUAIRES DE ROISSY, ORLY, LE BOURGET

À la suite du Grenelle de l'environnement et pour répondre à la demande du secrétaire d'État chargé de l'Écologie, une nouvelle dimension a été donnée à l'action 6bis du plan régional santé environnement adopté le 18 septembre 2006.

Cette action 6bis prévoit d'étudier l'impact sanitaire du trafic aérien en Île-de-France. Son objectif est ambitieux, il s'agit de :

- parvenir à un diagnostic qui fasse référence sur le sujet et qui soit partagé par les professionnels de santé, les riverains et l'ensemble des acteurs ;
- mettre en place une surveillance sanitaire et environnementale aux abords des zones aéroportuaires.

En décembre 2007, cette action, initialement proposée autour des aéroports de Paris – Charles-de-Gaulle et Paris – Le Bourget, a été élargie à l'aéroport de Paris – Orly. Le comité de pilotage (auquel participe l'ACNUSA) a été modifié en conséquence. Cette instance s'est réunie les 28 janvier et 8 juillet 2008 ainsi que le 9 juillet 2009.

Le comité scientifique (auquel participe également l'ACNUSA) est composé d'experts de différents horizons. Il s'est réuni les 15 avril 2008 et 25 septembre 2009.

À la suite de l'étude de faisabilité et compte tenu de différentes critiques émises principalement par l'Institut national de veille sanitaire, le volet sanitaire de l'étude SURVOL

³ C'est à dire un groupe de personnes suivies sans intervention sur leur environnement.

a été abandonné. En contrepartie, le volet environnemental en matière de surveillance du bruit et de la pollution atmosphérique a été significativement renforcé.

Pour le bruit il se traduit par la production d'indicateurs événementiels (LAmax, émergence, NA...) sur les zones d'études au-delà des indicateurs énergétiques. Des indicateurs multi-exposition seront également suivis. Pour la pollution atmosphérique, une surveillance quotidienne autour des plateformes sera mise en place. De plus, la surveillance des populations exposées au bruit et à la pollution atmosphérique donnera lieu à un dénombrement et à une caractérisation des populations exposées.

Par ailleurs, d'autres études en cours se consacrent au volet sanitaire abandonné dans SURVOL. Ainsi, pour la pollution atmosphérique, l'étude POLLUNEF sur la relation entre pollution atmosphérique et santé autour des aéroports est financée par le conseil régional d'Île-de-France. Quant au volet bruit, il s'agit de l'étude DEBATS menée par l'Inrets à la demande de l'ACNUSA et de la direction générale de la Santé.

Dans son rapport 2007, l'Autorité préconisait la constitution d'une instance scientifique garante de la déontologie des études concernant la mesure des effets du bruit sur la santé. Or, cette dernière n'a pas été créée. L'Autorité ne peut que le regretter et en prendre acte.

Vols de nuit

Dans son rapport 2008, l'Autorité avait présenté les premiers résultats d'une étude qu'elle avait commanditée sur les données quantitatives des vols de nuit de 1999 à 2007 sur sept aéroports (étude disponible sur www.acnusa.fr).

La publication de cette étude a valu à l'Autorité de nombreuses réactions révélatrices d'un certain nombre de malentendus. Les données quantitatives recueillies n'avaient d'autre ambition que de mettre à la disposition de tous les acteurs les données nécessaires aux discussions en cours ou à venir. Contrairement à ce qu'ont écrit certaines associations de riverains, cette étude n'est en rien représentative d'une volonté de l'Autorité de favoriser les vols de nuit.

Dès son premier rapport d'activité, l'Autorité avait écrit : « *Considérant que la gêne la plus forte est celle qui trouble le sommeil et empêche le repos, l'ACNUSA aurait pu recommander l'arrêt des vols de nuit. Cette préconisation n'apparaît pas plausible à l'heure actuelle de façon unique au sein de la Communauté européenne et uniforme sur tout le territoire national.* » L'Autorité rappelle que, depuis lors, elle a toujours fermement recommandé de retenir huit heures consécutives pour définir la nuit ; cette recommandation a été mise en œuvre dans certains arrêtés de restriction (par exemple à Lyon – Saint-Exupéry) ou pour calculer la taxe sur les nuisances sonores aériennes.

La position de l'Autorité n'a pas évolué, comme cela a d'ailleurs été rappelé dans les différentes réunions organisées en 2009 sur les plateformes « acusées ». Le sujet des vols de nuit n'est pas un sujet tabou ; sur toutes les plateformes, il est aujourd'hui au cœur des préoccupations des riverains. **L'ACNUSA considère qu'il est urgent que les vols de nuit fassent l'objet d'une nouvelle discussion prenant en compte la totalité de la période de huit heures de sommeil.**

Dans l'immédiat, pour progresser dans ce domaine, chaque commission consultative de l'environnement doit travailler à la suppression progressive des mouvements « nuisants » en les examinant heure par heure, compagnie par compagnie, destination par destination. Les efforts doivent par ailleurs être poursuivis pour réduire et maîtriser les nuisances sonores, que



Recommandation 2009

L'ACNUSA considère qu'il est temps de franchir une nouvelle étape et demande que d'ici à la fin 2014, seuls les avions du chapitre 4 soient autorisés la nuit. En suivant l'exemple de Nice – Côte d'Azur, une première étape pourrait être franchie en 2010 avec l'interdiction des avions du chapitre 3 présentant une marge cumulée inférieure à 10 EPNdB, puis en 2011 ceux présentant une marge cumulée inférieure à 13 EPNdB.

VOLS DE NUIT suite

ce soit dans le cadre de la réglementation sur les avions les plus bruyants, les approches en descente continue ou le respect des trajectoires. L'accélération du renouvellement des flottes pour les compagnies faisant encore voler des avions très bruyants est impérative.

L'ACNUSA rappelle que le sujet des vols de nuit doit être traité au niveau européen et s'emploiera en 2010 à porter ses analyses tant au niveau de la Commission que du Parlement européens.

L'Autorité a poursuivi par ailleurs ses investigations dans plusieurs directions. Elle a, d'une part, approfondi la comparaison des différentes méthodologies utilisées pour les études faites à la demande d'exploitants d'aéroports ou de services de l'État sur les mouvements nocturnes



de certaines plateformes. Elle a, d'autre part, entendu Air France et Europe Airpost, parmi les compagnies les plus concernées par les vols de nuit. Sur le premier point, outre le fait que ces études ne prennent pas en compte les effets sociaux et sanitaires des vols de nuit, les différents intervenants entendus ont pointé les faiblesses méthodologiques des différentes études. Toutes les études menées sur les impacts économiques sont théoriques et reposent sur des hypothèses de travail qui ne sont pas incontestables. La méthode ACI (Airport Council International), la plus couramment utilisée, tout comme les autres méthodes, n'est pas exempte de critiques. Les résultats n'emportent donc pas l'adhésion de tous car sujets à trop d'interprétations.

Au niveau européen, les études réalisées sont également critiquables ; aucune étude européenne ne tient compte, par exemple, des effets induits sur les mouvements diurnes par la suppression des mouvements nocturnes. Certains ont souligné le manque d'un code de bonne conduite pour la réalisation de ce type d'étude. L'Autorité n'est cependant pas en mesure de procéder elle-même à la définition du référentiel commun souhaité par de nombreux opérateurs.

Sur le second point, l'étude menée pour le compte de l'Autorité montrait que c'est principalement le cœur de nuit qui pose problème. Les expressistes et La Poste représentent les contributeurs les plus importants. Air France est le premier contributeur global la nuit, mais principalement sur la période 22 heures - 24 heures.

L'Union française de l'express (UFEX) rappelle de son côté que l'utilisation des vols de nuit par les opérateurs de l'industrie express est une nécessité, notamment pour les liaisons intra-européennes et intercontinentales et pour des raisons impérieuses de respect des délais, clé de l'offre de cette l'industrie. L'utilisation de services express à l'international représente plus de 70 % du chiffre d'affaires des livraisons J + 1.

Le fret cargo, celui du cœur de nuit, représente moins de 50 % du fret transporté mais a connu un très fort développement depuis 1999. Ainsi, l'ensemble des vols opérés par les grands intégrateurs représente 86 % des mouvements nocturnes cargo à Paris – Charles-de-Gaulle en 2007 et 25 % du total des vols de nuit, contre 11 % en 1999. Si l'on reprend les chiffres des principaux expressistes, le trafic de 2007 correspond à trois fois celui enregistré en 1999.

Lors de son audition, l'UFEX a indiqué à l'Autorité vouloir être force de propositions pour trouver des solutions équilibrées. L'ACNUSA compte donc sur elle pour participer activement aux travaux à engager.

La Poste a confirmé de son côté que la question de la légitimité du transport aérien se posera à moyen terme. Aujourd'hui, 12 % du courrier à J + 1 est acheminé par les avions, ce qui représente en 2009, 16 vols quotidiens en cœur de nuit.

Le nombre de vols a diminué en 2003, mais aussi en 2007, et de nouvelles baisses sont attendues en 2010. Entre 2002 et 2008, La Poste a réduit sa demande de vols de nuit de 30 % sur Paris – Charles-de-Gaulle. Les besoins des clients évoluent et se traduisent d'une part par une diminution du volume de courrier (- 3 % en 2008, - 7 % en 2009) et d'autre part par une baisse rapide de la demande de courrier prioritaire. Selon La Poste, cette baisse va s'accélérer dans les deux années à venir ; le J + 1 resterait fortement demandé par les clients en proximité départementale, voire régionale, mais non au niveau national.

Des avions volant à moitié vide ne manqueraient pas de soulever également des questions du point de vue tant économique qu'écologique, d'autant que certains aéroports restent ouverts la nuit uniquement pour La Poste. De plus, une forte demande des clients en termes de produits et de services « verts » s'exprime.

La Poste a indiqué avoir fait clairement le choix du train. Elle met en œuvre une substitution des avions par des TGV sur longue distance, mais des contraintes existent à la fois sur les matériels, sur la disponibilité des sillons nocturnes et sur la volumétrie. Sur ce dernier point, seules les villes de Paris, Lyon et Marseille permettent de remplir un TGV à 90 % ; sur toutes les autres lignes, 15 à 25 % seulement de la capacité d'une rame sont utilisés. Néanmoins, il convient de noter que les trains sont aussi porteurs de nuisances sonores et que le développement des trains de nuit ne constitue qu'un report de nuisances vers d'autres populations riveraines, celles des voies ferroviaires.

VOLS DE NUIT suite

Un investissement massif dans des projets de substitution du rail à l'avion pour le fret tel que le projet CAREX, dont l'horizon est de l'ordre de six à sept ans, pourrait entraîner une réduction significative du nombre de vols de nuit. Toutefois, pour La Poste certaines destinations seraient conservées telles que la Corse, Nice, Toulouse et peut-être Brest.

La question de la légitimité de l'objectif d'acheminement du courrier en J +1, imposé dans le cadre de la mission de service public de La Poste, peut se poser, compte tenu, d'une part, du fort impact des avions postaux sur les vols de nuit, et, d'autre part, de la baisse de la demande de courriers prioritaires. Aussi l'ACNUSA invite-t-elle les partenaires à engager au plus vite des réflexions sur la révision du J + 1 au niveau national. Ce travail devra prendre en compte les effets positifs de la réduction des nuisances pour les riverains d'aéroport.

Le seul vol en cœur de nuit pour Air France est le vol en provenance de Tokyo – Narita, qui arrive à 4 h 30 à Paris – Charles-de-Gaulle compte tenu de son créneau de départ⁴. De plus, comme déjà indiqué, la compagnie Air France est très présente dans la période 22 heures - 24 heures.

Ces vols ont d'ailleurs connu une croissance forte entre 1999 et 2007, comme l'a montré l'étude sur les vols de nuit. Cette croissance est liée à la stratégie de hub de Paris – Charles-de-Gaulle. Les départs, dans la tranche 23 heures - 24 heures, notamment, sont des départs long-courriers pour les hommes d'affaires en provenance de moyen-courriers. Ces avions ont le taux de remplissage le plus élevé et correspondent à une demande pour des vols vers l'Amérique du Sud et l'Asie.

Air France a fait valoir par ailleurs que les vols partant effectivement après 23 h 40 (dernier créneau d'Air France) relèvent tous d'aléas divers (dégivrage l'hiver, congestion aéroportuaire...) ou de pannes plus importantes. Statistiquement, sur les 12 vols prévus dans la tranche horaire avant minuit 3 ou 4 vols ont des retards. Selon Air France, sur 100 retards, 1/3 est lié au contrôle aérien, 1/3 au gestionnaire de l'aéroport et 1/3 à la compagnie. L'Autorité observe que que les chiffres annoncés sont différents selon ses interlocuteurs.

Elle considère que ces chiffres sont particulièrement élevés et nécessitent une analyse approfondie.

⁴ Le vol décolle à 21 h 45 sur cette plateforme, qui ferme à 23 h 30.



Recommandation 2009

L'Autorité demande que dans un premier temps Aéroports de Paris, Air France et la DGAC lui fassent parvenir d'ici à l'été 2010 leurs diagnostics et leurs analyses des différentes mesures envisageables pour réduire ces retards.

Groupes de travail

Survol d'hélicoptères

Lors de la création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, l'article 3 de la loi n° 99-588 du 1^{er} juillet 1999 a complété la loi sur le bruit n° 92-144 du 31 décembre 1992 en ajoutant un premier alinéa à son article 7 :

« *En vue de limiter les nuisances résultant du trafic d'hélicoptères dans les zones à forte densité de population, il est interdit d'effectuer des vols d'entraînement au départ ou à destination d'aérodromes situés dans ces zones ainsi que, au-dessus des mêmes zones, des vols touristiques circulaires sans escale ou avec escale de moins d'une heure. Un décret en Conseil d'État détermine les limitations que peut fixer le ministre chargé de l'Aviation civile au trafic d'hélicoptères au départ ou à destination d'aérodromes situés dans ces zones ou au-dessus de ces zones, en termes notamment de nombre de mouvements, de plages horaires, de répartition des survols dans le temps, de niveau sonore, de type d'appareils ou de procédures de décollage ou d'atterrissage.* » Le décret en Conseil d'État déjà prévu en 1992 aurait donc dû intervenir rapidement.



Dans son rapport 2002, l'Autorité demandait que « *le projet de texte lui soit transmis pour avis dans les plus brefs délais ainsi que les modalités pratiques, notamment en termes de moyens humains, pour faire respecter les limitations prévues (relevé des infractions et amendes)* ». Depuis lors, l'Autorité a rappelé dans ses différents rapports, y compris celui de l'année 2008, combien ce décret était attendu.

Enfin, en 2009, après plus de dix-sept ans de vide réglementaire sous l'égide du Conseil national du bruit (CNB), saisi par la secrétaire d'Etat chargée de l'Écologie, un groupe de travail, mis en place en mai, présidé par M. Éric Diard, président du CNB, a été chargé

GROUPES DE TRAVAIL *suite*

de proposer une rédaction de ce décret d'ici à la fin de l'année 2009. Ce groupe de travail auquel a participé l'ACNUSA réunissait l'ensemble des parties concernées : élus, associations de défense de l'environnement et de riverains de plateformes, représentants de « l'activité hélicoptères » et services de l'État. Il s'est réuni cinq fois entre mai et décembre 2009.

L'Autorité se félicite du dialogue mené en amont et de la qualité du travail effectué par ce groupe. Le projet de texte correspond à un décret cadre tel que souhaité par le législateur à l'époque et laisse à la concertation locale la mise au point d'arrêtés ministériels ou préfectoraux selon les cas et adaptés à chaque plateforme. À la suite des discussions du groupe de travail, plusieurs éléments positifs ont été pris en compte dans le futur décret tels que l'intégration des zones touristiques, la garantie d'une consultation des CCE ou, à défaut de l'existence de celle-ci, l'obligation d'une présentation publique. Les manquements relatifs aux limitations ou restrictions sont passibles d'amendes administratives prononcées par l'ACNUSA pour celles prévues par arrêtés ministériels ou de contraventions de troisième classe pour celles fixées par arrêté préfectoral.

Le groupe n'est cependant pas parvenu à produire un texte entièrement consensuel et le président du CNB a adressé au début de 2010 deux versions du texte aux ministres. Des arbitrages seront nécessaires, notamment sur la définition des zones à forte densité de population. L'Autorité a, par courrier en date du 18 décembre 2009, attiré l'attention du ministre sur la nécessité d'une définition intégrant bien l'ensemble des communes à forte densité de population et notamment celles particulièrement soumises au bruit des hélicoptères. S'il ne s'agit pas d'empêcher l'activité hélicoptères, cette activité doit se réaliser dans le respect de la qualité de vie des riverains.

C'est maintenant au ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer de se prononcer sur les dispositions définitives. La publication d'un décret cadre en 2010 est un objectif réaliste.

Pour l'ACNUSA, la publication de ces textes, conformément aux compétences qui lui ont été confiées par la loi de 1999, lui permettra de sanctionner les hélicoptères ne respectant pas les limitations ou interdictions prévues par les textes ministériels. **L'Autorité a attiré l'attention du ministre sur la nécessité d'une mise en place effective de moyens de contrôle sur les aérodromes ainsi que sur le renforcement de ses propres moyens pour que ces nouvelles dispositions ne restent pas lettre morte.**

Appui à la charte de développement durable de l'aéroport de Cannes – Mandelieu

Dans le cadre de la préparation de la deuxième charte de développement durable de l'aéroport de Cannes – Mandelieu, l'appui de l'ACNUSA a été très vite envisagé par l'État et la société anonyme des aéroports de la Côte d'Azur (SAACA) afin de garantir aux associations de riverains une expertise objective et neutre dans le suivi de la mise en œuvre des actions de la charte.

Bien que cette demande soit nouvelle pour l'Autorité, elle entre néanmoins dans son champ d'intervention prévu par la loi de 1999 qui l'habilite à « *émettre des recommandations sur toute question relative à la mesure du bruit, à l'évaluation de la gêne sonore, à la maîtrise des nuisances sonores du transport aérien et de l'activité aéroportuaire et à la limitation de leur impact sur l'environnement* ».

L'Autorité s'est donc prononcée positivement en octobre 2009 sur cette demande. Dans le cadre de la charte en cours de discussion entre les parties, il a été ainsi prévu la signature d'un protocole d'accord liant la SAACA, l'État et l'ACNUSA. Ce projet de protocole d'accord a d'ores et déjà fait l'objet de discussions entre les signataires. L'Autorité a eu l'occasion de rappeler son positionnement « *au-dessus des parties* » et son souhait de rester dans une action d'expertise sur la mesure du bruit et de contrôle de l'activité de l'aéroport.

Le secrétaire d'État chargé des Transports a écrit à l'Autorité en janvier 2010 pour lui indiquer qu'il comptait sur l'ACNUSA « *pour apporter son expertise à la réussite de ce dossier spécifique* » et lui demander de le tenir « *informé régulièrement des résultats de ses contrôles* ».

La charte de développement durable devrait être présentée en CCE en 2010 en présence de l'Autorité.

Groupes de suivi

Comme elle le fait chaque année depuis 2002 – date de la réorganisation de l'espace aérien en région parisienne – l'ACNUSA a réuni les groupes de suivi « élus » et « représentants des associations » en avril 2009.

Les sujets abordés étaient :

- la réorganisation de la DGAC ;
- les suites du Grenelle de l'environnement : ILS 4 000 pieds soit environ 1 200 m à Paris – Orly, mise en œuvre des CDA (de nuit à Paris – Charles-de-Gaulle et de jour à Paris – Orly) ;
- le prolongement du VPE à l'ouest de Paris – Orly ;
- les déviations de trajectoires ;
- le bulletin d'information de la DSNA.

Les participants – élus comme associations – ont, une fois de plus, exprimé leur attachement à la tenue de ces réunions qui comblent le vide en matière d'information que les une ou deux réunions annuelles de la commission consultative de l'environnement (CCE) ne fournissent pas.

En effet, si en 2009 la CCE de l'aéroport de Paris – Orly a siégé à deux reprises (20 février et 18 décembre), comme le préconise et s'en réjouit l'Autorité, celle de Paris – Charles-de-Gaulle ne s'est réunie qu'une seule fois (14 octobre). Cela est encore insuffisant au regard de l'information attendue par les différents collègues qui la composent.

L'Autorité note cependant avec satisfaction que d'autres instances de concertation et d'information, telles que les commissions thématiques de la mission Roissy chargées de mettre en œuvre les propositions du rapport Dermagne pour un développement durable de l'aéroport de Paris – Charles-de-Gaulle, se sont constituées. Ces commissions traitent des thèmes : « Maîtrise des nuisances sonores », « Aide aux riverains », « Économie et logistique », « Déplacements, transports », « Gestion de la zone C du PEB et du territoire urbain » ...