



INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT
Philippe HUGODOT
Inspecteur Général

Paris, le 8 septembre 2005

à
Monsieur **Roger LERON**
Président de l'ACNUSA

Objet : Lettre de transmission du rapport d'évaluation de l'ACNUSA

Monsieur le Président,

En janvier 2005, l'ACNUSA a souhaité qu'un bilan le plus complet possible de son action soit effectué. En effet, après un premier renouvellement par moitié de l'Autorité en 2003, les mandats du président et de trois membres s'achèveront en février 2006.

Afin de garantir la transparence et un point de vue externe sur cette évaluation, elle a décidé de constituer un comité pour piloter l'évaluation de son action depuis 2000.

Ce comité de pilotage, dont vous m'avez confié la présidence, comprenait 10 personnalités représentant les différents partenaires de l'Autorité (élus, responsables d'association et professionnels du système aéroportuaire). Nos travaux - de mars à septembre 2005 - ont porté sur la mise au point du cahier des charges, sur le choix du prestataire, et ont donné lieu à des réunions de travail avec le Cabinet Eureval-C3E qui a intégré dans son rapport final l'ensemble de nos remarques et suggestions.

Les objectifs que vous aviez définis pour cette évaluation étaient :

- d'avoir une analyse, externe à l'Autorité, des effets et de la valeur de l'action de l'Autorité. Certes, l'Autorité a rendu compte annuellement de la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999 et de son action, mais leurs conséquences sur les riverains, les institutions et les organismes concernés avaient besoin d'être approfondies ; de même devait être vérifié le caractère effectif de la concertation avec les organismes de terrain,
- de rendre compte au Gouvernement, au Parlement et aux citoyens des résultats obtenus, de l'usage des pouvoirs conférés et des fonds publics utilisés,
- d'éclairer de futures décisions concernant la poursuite, la modification ou l'arrêt de l'action de l'Autorité.

La méthode retenue avec le cabinet comprenait 4 phases :

- phase 1 : cadrage de la mission avec pour objectif la production du référentiel et une analyse de la logique d'action de l'ACNUSA,
- phase 2 : collecte de l'information avec une analyse documentaire, des entretiens auprès des acteurs et des études de cas (plateformes de Bâle - Mulhouse, Nice Côte d'Azur, Paris - Charles-de-Gaulle, Toulouse - Blagnac),
- phase 3 : analyse des données collectées, organisation d'une table ronde, analyse des résultats et effets de l'activité de l'ACNUSA, et réponse aux questions évaluatives,
- phase 4 : résultats des analyses précédentes et définition des orientations prioritaires pour l'ACNUSA, le tout intégré dans le rapport final.

Vous trouverez ci-joint le rapport définitif qui intègre l'ensemble des modifications proposées par le comité de pilotage lors de sa présentation en séance du 20 juillet 2005.

Le comité de pilotage souhaite d'une part attirer votre attention sur les résultats et les effets de l'action de l'Autorité, d'autre part sur les réponses aux questions d'évaluation. Enfin, le comité a établi un ordre de priorité sur les propositions d'évolution faites par le cabinet Eureval-C3E.

1. Principaux résultats

1.1. En six ans, l'Autorité a construit **un cadre de référence cohérent autour de cinq grands axes** :

- les conditions d'une **information fiable et impartiale**,
- la recherche de **meilleures conditions d'exploitation et de survol**,
- **l'amélioration de la concertation** et de l'information du public,
- **la prise en compte** des effets des contraintes subies par les riverains actuels et futurs,
- le contrôle et la **sanction des infractions**.

1.2. L'ACNUSA a une **valeur symbolique forte mais intervient peu en médiation collective** : l'Autorité apparaît comme le dernier recours que l'on « n'use » pas forcément en cas de conflit ouvert. En outre, sa volonté de prendre du recul et de bien rester indépendante la positionne comme une institution de sages (avec les risques d'apparaître lointaine et immobile).

1.3. **Les délais de mise en œuvre des recommandations** sont très variables mais, pour la plupart d'entre elles, **trop longs** : alors que les recommandations (une cinquantaine), préparées en amont, sont raisonnables et techniquement argumentées, il a fallu une à deux années pour les mettre en œuvre, particulièrement celles relatives à la mesure et à la connaissance du bruit. Une dizaine de celles-ci sont encore dans les circuits politico-administratifs.

Il apparaît clairement qu'un travail de persuasion et des rappels systématiques dans les rapports d'activité ne peuvent remplacer des pouvoirs de contrainte qui seraient impartis à l'Autorité.

2. Effets produits

Compte tenu de ses pouvoirs limités, l'action de l'Autorité n'a pas toujours atteint les effets attendus. Cependant, il ressort du rapport d'évaluation **cinq grands effets** :

2.1. **Un apport important d'informations** qui contribue à rationaliser les discours des différents acteurs, permet les comparaisons entre plateformes et construit une culture commune.

2.2. **Le rétablissement de la confiance** des riverains et de leurs représentants sur la plupart des plateformes. Sur la base des recommandations de l'Autorité, notamment celles relatives aux conditions d'exploitation, les associations ont pu voir retenues ou adaptées des demandes qu'elles exprimaient depuis de nombreuses années.

2.3. Les **avis de l'Autorité**, par exemple sur les dispositifs de mesure ou les modifications de circulation aérienne, **légitiment les actions entreprises** par les acteurs locaux, sauf cas particulièrement conflictuels.

2.4. **L'évolution de la culture** a touché plus particulièrement l'administration de l'aviation civile, ses méthodes et outils de travail (réorganisation de circulation notamment) et ses modes de communication. Cependant, l'acceptation de la négociation et du compromis reste encore un objectif à atteindre tant du côté des associations et des gestionnaires que de celui des pouvoirs publics.

2.5. **Une faible contribution à la résolution des conflits** : l'Autorité intervient « à la demande » et ne veut en aucun cas s'imposer. En outre, la seule fois – à Bâle-Mulhouse -où elle est intervenue en médiation, les délais de mise en œuvre de ses recommandations restent là encore si longs qu'elle apparaît à certaines associations comme impuissante !

3. Réponses aux questions d'évaluation

3.1. Concernant **la pertinence des objectifs visés par la création de l'Autorité**, il ressort que :

- sur l'impartialité et la fiabilité de l'information, les objectifs ont été atteints,
- mais des attentes restent quant à la réduction des nuisances et une résolution des conflits locaux,
- enfin, de nouvelles thématiques émergent comme la pollution atmosphérique et donc la santé.

3.2. La **cohérence des missions et compétences** est jugée parfois insuffisante : l'action de l'Autorité elle-même est reconnue dans sa mission de prévention et de concertation mais, ne disposant que d'un pouvoir d'avis simple, ses moyens juridiques et financiers apparaissent trop limités pour intervenir avec une véritable crédibilité.

3.3. **L'efficacité de l'action de l'Autorité** est incontestable car les résultats escomptés ont été en grande partie atteints : création d'un cadre cohérent, nombreuses recommandations, avis majoritairement favorables, etc. En revanche, les acteurs locaux et l'Etat central (seul responsable du cadre législatif dans lequel ils évoluent) ayant ensemble une part prépondérante dans la transformation de ces résultats en effets durables, les effets produits restent limités.

3.4. **L'efficience** est également réelle : l'Autorité a un budget peu élevé qu'il paraît difficile de réduire sans porter atteinte à son indépendance. Il serait difficile de lui substituer d'autres acteurs à moindre coût.

3.5. **La notoriété** : tous les acteurs concernés connaissent l'Autorité. Son indépendance est également reconnue même si des éléments matériels (budget, locaux) font parfois douter certains d'entre eux. Sa compétence et sa capacité d'écoute sont citées comme ses points forts. Enfin et compte tenu des divergences d'intérêt, son impartialité est tout naturellement contestée par certains acteurs, peu portés au compromis.

3.6. **L'utilité** du travail de l'Autorité est indiscutable : ses recommandations sont peu contestées, elles sont largement mais trop lentement mises en œuvre, ce qui nécessite vigilance et persévérance de sa part. Elle est une référence. Cependant son poids est resté trop faible pour faire évoluer des situations locales bloquées.

A ce point de l'analyse, l'évaluation de l'action de l'Autorité confirme donc qu'elle remplit les missions confiées par le législateur en tant qu'instance d'arbitrage, disant le droit et intervenant en équité. Mais suscitant des espoirs, il lui manque - outre une amélioration possible de ses modes d'intervention dans le cadre actuel - les moyens pour s'imposer aux acteurs publics comme une véritable AUTORITE.

4. Propositions d'évolution

Le cabinet Eureval-C3E a présenté ses propositions selon 3 directions :

- l'amont : **l'évolution législative** en élargissant ses pouvoirs : d'avis simple à avis conforme, mise en demeure et injonction, délai de réponse impératif pour les administrations,
- l'aval : **l'insertion au niveau local** en faisant évoluer ses modes de relation : retour d'information, échanges multilatéraux, actions de sensibilisation,
- l'horizontal par **l'évolution du périmètre d'intervention** : autres nuisances aéroportuaires et autres aéroports.

Pour répondre au troisième objectif de cette évaluation : « ...éclairer de futures décisions concernant la poursuite, la modification ou l'arrêt de l'action de l'Autorité », le comité de pilotage a classé les propositions d'évolution selon l'ordre suivant :

4.1. Les propositions prioritaires qui visent à :

- **donner un pouvoir de mise en demeure et d'injonction** notamment sur le bon fonctionnement des commissions consultatives de l'environnement, ou sur des mesures administratives qui pourraient aggraver les nuisances sonores.
- obliger l'administration à répondre aux demandes de l'Autorité : **délai de réponse impératif** et justification sur les retards.

Ainsi l'ACNUSA justifiera-t-elle mieux, la saisine - si elle s'avère nécessaire - du juge administratif.

4.2. Les propositions à tester concernent une meilleure insertion de l'Autorité dans le milieu local :

- envoyer, après chaque **rencontre annuelle** avec les membres des CCE, **une synthèse écrite**, proposant des pistes de réflexion et de travail à mettre en œuvre localement.
- organiser les échanges entre acteurs et favoriser les **rencontres multilatérales** au cours de réunions **locales élargies**. Il faut cependant noter que certaines associations locales ont manifesté sur ce point leur opposition, craignant que l'ACNUSA ne les maîtrise pas.

En complément de ces propositions du Cabinet Eureval, le Comité de pilotage suggère que l'ACNUSA réfléchisse à l'opportunité d'assurer une formation/sensibilisation lors d'une **journée de travail nationale élargie** (type « assises de l'ACNUSA ») qui permette d'approfondir les connaissances, d'assurer le suivi des actions en cours, et d'asseoir sa notoriété.

4.3. Les propositions à débattre ou à approfondir concernent :

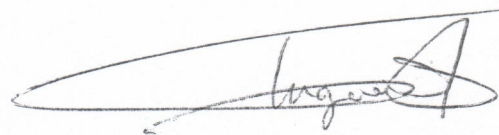
- la **transformation des avis simples en avis conformes** en excluant ou non - selon le choix du législateur - les avis conformes sur les plans d'exposition au bruit,
- **l'extension du périmètre d'intervention à l'ensemble des nuisances environnementales** : Atteintes à la santé, à la qualité de l'air, de l'eau, etc.
Cette **extension de compétences** n'impliquerait pas nécessairement une modification de la composition actuelle de l'Autorité, sauf si le Gouvernement ou le Parlement le souhaitent.

En conclusion, le comité de pilotage préconise que les propositions ne nécessitant aucune modification réglementaire mais une évolution de ses méthodes de travail soient mises en œuvre, en tout ou partie, sans attendre.

Quant à la suite, il reviendra au Gouvernement et au Parlement :

- d'analyser sur la base de ce rapport d'évaluation le chemin parcouru par l'ACNUSA,
- de déterminer si, après six ans de mise en œuvre, l'Autorité n'est pas arrivée au bout des moyens juridiques, humains et financiers impartis lors de sa création,
- ou si un pouvoir décisionnaire, comparable à ceux des Hautes Autorités dans d'autres secteurs d'activité, doit lui être confié pour approfondir son action et élargir sa crédibilité.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma haute considération.



Philippe HUGODOT